



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

*“La Reforma Fiscal en México 2003-
2006”*

(El Caso de las Finanzas Municipales)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A N:
NOEMY MAGDIEL CALDERÓN TÉLLEZ
CARLOS AUGUSTO ONTIVEROS LÓPEZ

ASESOR: MTRO. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MARCA



FES Aragón

San Juan De Aragón, México Marzo de 2006.



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 Dios:

Por ser la razón de mi vida.

A mi padre:

Por su amor y su gran ejemplo de fortaleza y fe.

A mi madre:

Por su amor y su inigualable dedicación y apoyo, en todo momento y circunstancia.

A mi hermana Miriam:

Por su ejemplo de perseverancia y éxito.

A mi hermana Flor:

Por su valor para enfrentar la vida.

A mi hermano Antonio:

Por su extraordinaria virtud de hacerme reír.

A Caleb, Betzy y Eli:

Porque su presencia, su amor, sus sonrisas y su infinita energía, son estímulo esencial para mí.

A Carlos:

Por tu Amor y por todo lo que hemos logrado juntos.

GRACIAS

NOEMY MAGDIEL CALDERON TELLEZ

A MI MADRE

Gracias por el gran apoyo que me brindas

Y por el sacrificio que haces para

Que yo pueda realizar mí más

Grande sueño. Sin ti no

Hubiera llegado hasta

La cima.

A MI PAPÁ Y HERMANA

Por sus consejos.

GRACIAS DIOS POR QUE SIN TI

NO SE HUBIERA LOGRADO

ESTA HERMOSA REALIDAD

A TI MIMI

Por tu apoyo y gran amor que me brindas.

GRACIAS: CARLOS A. ONTIVEROS LÓPEZ

GRACIAS A LA U.N.A.M
POR TENER EL PRIVILEGIO
DE PERTENECER A
LA MEJOR UNIVERSIDAD
DE MÉXICO

INDICE

	Página
Introducción	i
Capítulo I.- El Papel del Estado en la Globalización	1
1.- El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones	3
2.- El Estado en el Modelo Neoliberal	11
2.1.- El Gobierno Municipal	20
3.- La Tributación en Economías Emergentes	25
4.- Gasto Público y Estabilización Económica	36
Capítulo II.- La Transición del Estado Protector al Estado Neoliberal en México	44
1.- Deuda Externa y Finanzas Públicas en el Período de 1989 a 1994	44
2.- La Transición del Modelo Protector a la Apertura Económica	48
2.1.- Saneamiento Financiero del Sector Público	54
3.- Ajuste del Gasto Público y su Impacto Macroeconómico	56
3.1.- Crecimiento Económico	67

Capítulo III.- Finanzas Públicas y Estabilización Económica de México 1995-2003	74
1.- Financiamiento del Gasto Público y el error De Diciembre de 1994	75
2.- Política Monetaria y Gasto Público durante 1995	78
3.- La Planeación Estratégica Aplicada al Sector Público	90
4.- Perspectivas de las Finanzas Públicas	101
4.1. Considerando la Cámara de Diputados Plural	102
4.2.- Hacia una Reforma Fiscal Integral	103
IV.- Modernización Hacendaria y Reforma Fiscal Integral Municipal en Ecatepec de Morelos, Edo. de México	117
1.- Necesidad de la Modernización Fiscal Municipal	118
2.- Política Tributaria	123
3.- Política Presupuestaria y de Gasto Público	126
4.- Análisis Comparativo del Comportamiento Ingreso-Gasto	129
5.- Modernización de la Tesorería Municipal	135
Conclusiones y Perspectivas	143
Bibliografía	148

Introducción

Uno de los principales problemas que ha enfrentado la política económica de México, ha sido la política de fiscalización y de crecimiento del ingreso público, más que la política de gasto. Lo anterior, ha cobrado mayor importancia a raíz de la baja internacional de los precios del petróleo desde mediados de la década de los ochenta, debido a que este renglón representaba la principal fuente de ingresos tributarios del sector público, afectándose también las participaciones federales, así como los recursos del Ramo 33, para los Estados y Municipios de nuestro país.

Una revisión rápida a la estructura impositiva global en el país durante la década de los noventa permite observar que la mayor parte de los ingresos fiscales provienen de los ingresos tributarios, destacando: el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), seguidos del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). Los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), mantienen una participación relativamente baja.

Sin embargo, hemos observado como cada diciembre en la H. Cámara de Diputados se discute la iniciativa de Ley de Ingresos de la federación, que durante los últimos años no han hecho propuestas de cambios sustantivos más allá del paquete de reformas aplicadas desde 1999. Esta situación se explica también por que las leyes fiscales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ha propuesto, no han promovido iniciativas que impliquen cambios profundos en la miscelánea fiscal que permitan de una vez por todas acabar con los parches que cada año se realizan.

Asimismo, otro de los problemas que tienen que ver con la eficiencia en la recaudación se centran en la necesidad de la ampliación de la base de contribuyentes que no se ha logrado a pesar de los esfuerzos realizados por incluir por ejemplo, al sector informal de la economía como contribuyentes, situación que también se refleja a nivel Estatal y Municipal, en aspectos como el pago de contribuciones por las propiedades de casa habitación, y derechos por comercio y servicio lo cual provoca una reducción en los ingresos propios de este sector de gobierno. Por otra parte, existen diversos regímenes de tributación que dan lugar a lagunas en la política fiscal que dejan a algunos sectores productivos sujetos a una fiscalización más laxa, tal es el caso de la producción agropecuaria, transportistas, por ejemplo, la producción de pollo representada por la empresa Bachoco, la cual se ubica en el régimen tributario simplificado, el cual parece no corresponder a su nivel y esquema de operación.

Otro de los problemas que ha enfrentado la política fiscal en México se refiere también a, los regímenes simplificados de tributación, régimen de pequeños contribuyentes, régimen especial de tributación, que nos llevan a la discusión, si estos son buenos o realmente lo que han representado ha sido un aumento en el costo de la administración tributaria.

Por otra parte, la tasa cero aplicada a las exportaciones, implica una reducción de los ingresos, sobre todo si consideramos que casi un 30.0% del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país esta siendo promovido por este sector, con lo cual se favorecen las empresas transnacionales.

Otros aspectos, que entran en la presente investigación es la discusión en el sentido si una menor tasa impositiva, implica por si misma una mayor recaudación, o más bien es necesario mejorar la vigilancia del contribuyente, o

mantener una vigilancia relativamente laxa pero estimular la cultura de pago del contribuyente, lo cual tendría efectos en el largo plazo.

La discusión actual sobre la necesidad de realizar una reforma fiscal integral, continúa siendo un buen deseo, que se traslada a las siguientes administraciones como ha sido el caso del gobierno actual que traslado este problema a la administración que inicio el primero de diciembre del año 2000. En este sentido, pese a la nueva Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, que tiene como objetivo fundamental regresar a esta Secretaría la parte de la planeación y control fiscal y dejar sólo al Sistema de Administración Tributaria (SAT) como el área desconcentrada operativa de llevar a cabo la recaudación y mejorar el crecimiento de los ingresos fiscales del gobierno federal, respetando la normatividad establecida por parte de la Subsecretaría de Ingresos.

Lo anterior ha provocado una cultura de no pago que se manifiesta en los problemas de evasión y elusión fiscales que redundan en un menor ingreso para el sector público, en todos los ámbitos de gobierno, es decir Federal, Estatal y Municipal. Por otra parte son los sectores cautivos los que difícilmente pueden escapar a esta estructura de fiscalización siendo la clase trabajadora de ingresos medios y bajos en donde recae la mayor parte de la carga fiscal.

Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una revisión amplia sobre la estructura fiscal en México, que conlleve a una mejora en la recaudación fiscal sin llegar al terrorismo fiscal como en algunos años se ha realizado, es preciso plantear propuestas que conlleven a definir con claridad una estructura fiscal acorde con las condiciones de globalización de la economía y terminar con las adecuaciones anuales a la miscelánea fiscal, mediante la reforma fiscal integral que incluya también los niveles de gobierno Estatal y Municipal. Por tanto, este último es

uno de los que más nos interesa destacar en la presente investigación de tesis de licenciatura, debido a su importancia que en la actualidad representa, sobre todo, en el caso de los municipios que se encuentran conurbanos a la Cd. de México y que requieren de fuertes apoyos financieros que son necesarios para mejorar su calidad y expectativa de vida futura, ya que de lo contrario pueden representar en el futuro inmediato un importante detonante de descontento social, que ya presenta manifestaciones claras en el incremento de la delincuencia.

Así los objetivos de la presente investigación de licenciatura se integra por:

i).- Determinar cual es el margen de maniobra del Gobierno Federal, bajo el modelo neoliberal sobre la ampliación de la base de contribuyentes y la elevación de ingresos fiscales, con impacto directo sobre Estados y Municipios.

ii).- Establecer si han existido cambios en la estructura impositiva en los últimos años y si los ingresos por la explotación del petróleo, significan todavía un tercio de la recaudación del Estado.

iii).- Es factible que en el mediano plazo la política económica pueda seguir manteniendo casi un equilibrio del balance financiero del sector público ó bien la pluralidad actual de la H. Cámara de Diputados podría implicar un retroceso en este proceso, con base en la tendencia de la estructura impositiva de nuestro país.

iv).- Establecer hasta que punto es necesario una reforma fiscal integral a fin de promover la recuperación del consumo privado interno y por tanto de la inversión, sin afectar el comportamiento de las finanzas públicas. Considerando que dicha reforma es posible que se puede dar con base en la negociación con los

diferentes sectores productivos, o bien dicha reforma recaerá sobre la clase trabajadora (como por ejemplo la elevación del IVA).

Por tal motivo la hipótesis de trabajo fundamental establece lo siguiente:

“El saneamiento financiero del sector público fue una condición determinante en el éxito del programa de estabilización económica establecido por México a partir de la década de los noventa. Sin embargo, esto ha significado una importante restricción al acceso de recursos por parte de los gobiernos Estatal y Municipal que muestran un rezago significativo en cuanto a la atención de prioridades económicas y sociales que han limitado el mejoramiento del nivel y calidad de vida de la principal célula de gobierno que es el municipal.”

A fin de dar respuesta a nuestra hipótesis anterior, la presente investigación se integra por cuatro capítulos, iniciando el primero con el estudio sobre la transición del estado en la globalización a fin de precisar, los aspectos teóricos que han dado lugar al Modelo Neoliberal y las posibilidades reales, que dadas las características del estado neoliberal puede tener en términos de la capacidad de maniobra para establecer cambios en la estructura impositiva, considerándose también algunos aspectos sobre la política de gasto público que abarca los tres niveles de gobierno.

En el segundo apartado, se analizan los cambios (si es que los ha habido) en la estructura impositiva del estado mexicano durante los últimos diez años, haciendo énfasis en la importancia de los ingresos tributarios y no tributarios; el gasto público y su orientación, para finalizar en los efectos que la combinación de ingresos y gastos ha tenido sobre el balance financiero del sector público.

El tercer apartado, se refiere a los efectos que la fiscalización ha tenido sobre el crecimiento económico, es decir cuales sectores de la economía contribuyen en mayor medida a la recaudación y cuales son los más favorecidos, incluyendo el problema del sector informal de la economía, en caso del nivel municipal de Ecatepec de Morelos.

El último capítulo de la investigación se refiere a las propuestas hacia una reforma fiscal integral y Modernización Hacendaria en el Municipio de Ecatepec de Morelos que sirva de referencia para que esta apoye su aplicación en otros municipios de la República Mexicana que se encuentran sujetos a la disponibilidad de las transferencias federales y del Ramo 33 y crean limitaciones importantes en su desarrollo y crecimiento futuro.

Finalmente a manera de resumen se presentan las principales conclusiones surgidas de cada uno de los capítulos de la investigación, orientadas a la elaboración de propuestas que contribuyan a una mejora en la estructura impositiva en México y ampliar la recaudación tributaria, con énfasis en el desarrollo municipal, tomando como referencia el caso de Ecatepec de Morelos del Estado de México.

Capítulo I.- El Papel del Estado en la Globalización

En el presente capítulo analizaremos los principales aspectos teóricos relacionados con la evolución del Estado como resultado de los modelos económicos de crecimiento que fueron implementados en América Latina y en particular en los cambios ocurridos en el Estado Mexicano, con el objeto de poder determinar como influyeron dichos cambios sobre los gobiernos municipales y en particular como ello ha incidido en el manejo de sus finanzas públicas.

El capítulo esta dividido en cuatro apartados que comprenden primero, el estudio del modelo de sustitución de importaciones a partir de 1938 y sus implicaciones en el funcionamiento del Estado. El segundo apartado, lo referimos a los cambios en la política económica que son derivados de la crisis financiera en la década de los ochenta y que dan lugar a un cambio significativo en la política económica que provoca la implementación del Modelo Neoliberal en la economía mexicana y que incluyen cambios profundos en el papel del Estado en cuanto a su participación en la economía siendo uno de los cambios principales, por ejemplo, su redimensionamiento y funciones de regulación económica, cuyo principal característica es el equilibrio de sus finanzas públicas.

De esta forma, en este mismo apartado se revisaran los cambios derivados de las modificaciones en el papel del Estado a nivel macroeconómico y como esto influyó de manera determinante sobre las reformas en el manejo de las finanzas municipales de los estados federales que integran los gobiernos estatales, con base en los cambios en el Artículo 115 Constitucional.

Bajo este esquema el tercer apartado se refiere al estudio sobre los problemas de tributación que enfrentan las economías emergentes dentro del modelo neoliberal. Es decir se aborda dado que uno de los objetivos de dicho modelo es el que el Estado mantenga un equilibrio de sus finanzas, su gasto público tanto corriente como de inversión se ve limitado por las restricciones que imponen los diferentes grupos sociales a fin de que vean afectados sus ingresos como resultados de modificaciones en las estructuras fiscales, lo cual da como resultado que el aumento de los ingresos fiscales para estos Estados resulte difícil de obtener. Prueba de este proceso ha sido la fuerte restricción en el establecimiento en la economía mexicana para lograr un acuerdo social y político que posibilite el logro de una reforma fiscal integral con impacto directo sobre el aumento de los ingresos fiscales en este tipo de economías.

Derivado de lo anterior, analizaremos como las dificultades para el incremento de los ingresos fiscales a nivel del gobierno federal se vienen a reflejar en el funcionamiento de las finanzas al nivel de los gobiernos estatales y municipales, lo cual en este último nivel de gobierno representa una seria dificultad para mejorar sus ingresos y poder responder a las demandas de la población que siempre representan un gasto mayor al que estos gobiernos municipales pueden disponer, razón por la cual es necesario plantear una reforma fiscal tanto nacional como estatal y municipal que permita mejorar las condiciones de las finanzas públicas de este último nivel de gobierno.

Finalmente, en el último apartado nos abocamos al análisis teórico sobre la necesidad de fortalecer el gasto público en un entorno en donde se requiere también el equilibrio de las finanzas públicas nacionales, estatales y municipales, ya que esto es una condición indispensable para el mantenimiento de la

estabilidad macroeconómica en los países emergentes. Por tanto, bajo esta perspectiva se analizarán las opciones con que cuentan los municipios para lograr un manejo eficiente de sus finanzas y al mismo tiempo cumplir en lo más posible con su equilibrio presupuestal.

1.- El Estado en el Modelo de Sustitución de Importaciones

Debemos iniciar con la aproximación teórica de lo que viene siendo el Estado en un país, existen definiciones que van desde la concepción en donde se establece que el Estado es el cuerpo político de una nación, o bien la que establece que es una organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

Sin embargo, planteamientos como el de Musgrave, establece que el Estado asume las siguientes funciones:

1. Función de asignación de recursos;
2. Función de distribución del ingreso;
3. Función de estabilización económica y política.¹

Si consideramos las funciones anteriores es evidente que el Estado requiere para poder cumplirlas de ingresos suficientes que pueda ejercer a través del ejercicio del gasto público, mediante la aplicación de una política económica determinada que se encuentra plasmada en su Plan Nacional de Desarrollo Económico, el cual marcará las directrices principales de sus grandes objetivos en beneficio del nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, este tipo de política

¹ / Musgrave, Richard A., “Hacienda Pública, Técnica Aplicada”, Ed. Mc. Graw Hill, México 1992, p. 65

económica se encuentra determinada o influida por un tipo de pensamiento económico dominante que influye sobre las acciones del Estado y en consecuencia de sus políticas públicas.

Es importante destacar, que dada la estructura del Estado este se encuentra constituido por un Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales, en consecuencia tenemos que, en la medida en que el Estado a través del Gobierno Federal establece un determinado tipo de acciones y de políticas públicas o económicas, estas son consideradas como las principales directrices que influyen en el funcionamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales, en este sentido resulta relevante analizar cuales fueron las principales características que influyeron la política económica del Estado durante el Modelo de Sustitución de Importaciones.

Durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, el principal pensamiento económico que influyó sobre las políticas públicas que ejerció el Estado en América Latina a partir de finales de la década de los treinta fue el de John M. Keynes que se derivó a partir del análisis de la crisis económica que se presenta en el mundo capitalista a finales de la década de los veinte entre los principales países desarrollados como Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia, etc., que afectaron el funcionamiento de la economía mundial y del papel que el Estado debería tener en el desenvolvimiento de las economías dado que se había demostrado que el funcionamiento económico basado exclusivamente en la iniciativa privada y el mercado no conducía al equilibrio de manera permanente, por tanto, debía de replantearse el papel del Estado en las economías.

Se planteaba entonces, que el principal mecanismo que permitiera a las economías recuperar su proceso de crecimiento y salir de la crisis económica y el

aumento del desempleo que experimentaban era a partir del fomento de la inversión vía gasto público que llevará a la economía al crecimiento del empleo y en consecuencia al aumento del ingreso y por tanto, de la demanda interna, dado que sólo podía ser a través del Estado como se iniciara este proceso dado que el sector privado no lo haría dado el deterioro de sus expectativas, en términos de la baja demanda que experimentaban los mercados de esas economías.

La puesta en práctica de una Política Económica (P.E) basada en el pensamiento Keynesiano, llevo a que por primera vez los gobiernos aceptarían la necesidad de establecer políticas de gasto público de inversión que fomentaran el empleo y que establecieran regulaciones al mercado, a fin de evitar desequilibrios en la formación de precios y de esta forma el crecimiento económico implicaría también una mejor distribución del ingreso lo cual se conocería posteriormente como el desarrollo económico, basado en la teoría Keynes, que es retomado como base de lo que hoy conocemos como la política del Estado del Bienestar.

Dichas acciones fueron asumidas para América Latina a través del teórico Raúl Prebisch que las dio a conocer en este sector geográfico de América y sirvieron de base para la aplicación de las políticas económicas de desarrollo económico, sobre todo al inicio de la segunda guerra mundial. Los puntos más importantes de dicho pensamiento se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- 1.- Lograr un crecimiento de la inversión pública a fin de promover la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, a fin de poder integrar una industria que dependiera menos del exterior y favoreciera la incorporación del sector privado a la producción manufacturera.

2.- Que el Estado fuera el que promoviera la inversión en infraestructura a fin de que la inversión privada tuviera estímulos para el crecimiento de sus inversiones en beneficio del aumento del empleo.

3.- La economía debería estar protegida de la competencia exterior en su inicio con objeto de que pudieran madurar las inversiones para posteriormente poder competir con el exterior.

4.- Establecer una política de subsidios fiscales y de gasto público a fin de promover la inversión tanto pública como privada, no importando que esto ocasionara en su inicio un déficit en las finanzas públicas, ya que ello en el futuro sería compensado por mayores ingresos derivados del cobro de impuestos a las empresas que estaban creándose.

“La revolución Keynesiana, a partir de la Teoría General, provocó el colapso del paradigma clásico, dando lugar así a una revolución científica en la ciencia económica y al surgimiento de una nueva experiencia en el capitalismo: la teoría y la práctica de la economía mixta. Keynes apuntó que los grandes problemas del capitalismo de libre mercado son el desempleo y la concentración del ingreso. Su política económica fue revolucionaria en tanto que planteó que estos problemas no se resuelven con simples ajustes de mercado, sino que requieren la participación deliberada del Estado en la economía, lo que trajo como consecuencia el *surgimiento del Estado administrador de la demanda* (para procurar el pleno empleo) y *el Estado benefactor* (para redistribuir el ingreso).”²

Los cambios en el pensamiento teórico dominante implicaron cambios profundos en el funcionamiento del papel del Estado en la economía, debido principalmente

^{2/} Villarreal, René, “La Contrarrevolución Monetarista”, Ed. Océano, México 1984, p. 14

a que dado que el mercado por si mismo no lograría el equilibrio permanente era necesaria la participación directa de este en la economía, lo cual implicaba que este contara con recursos suficientes vía gasto público para establecer una política económica contra cíclica que mejorara las condiciones de empleo y distribución del ingreso en la economía lo cual determinaba un importante aumento del gasto público y en consecuencia la pérdida del equilibrio fiscal del Estado en el mediano plazo, el cual fue aceptado por el conjunto de sectores sociales en la economía.

Uno de los principios más esenciales de la teoría de Keynes fue la de romper con lo que el define como el esquema clásico de la teoría económica en el sentido de rebatir primero que la economía de mercado no se mueve en equilibrio ya que existe desocupación y el segundo punto importante es el que señala que no todo ingreso es consumido y por consecuencia, no toda oferta genera su propia demanda como lo exponían los clásicos en el siguiente sentido.

“Desde los tiempos de Say y Ricardo los economistas clásicos han enseñado que la oferta crea su propia demanda –queriendo decir con esto de manera señalada, aunque no claramente definida, que el total de los costos de producción deben necesariamente gastarse por completo, directa o indirectamente, en comprar los productos.”³

La afirmación anterior de los clásicos, es superada por Keynes desde el momento que establece el principio de la demanda efectiva que establece que no todo el ingreso es consumido o gastado, en virtud de que este se descompone en una parte para el consumo y otra parte para el ahorro, en consecuencia el ingreso de las personas dependerá de su empleo.

Por tanto, el mercado no se mueve en equilibrio por el contrario éste se mueve en desequilibrio, ya que se presenta desempleo en la economía y por consecuencia diferentes niveles de oferta y demanda agregada que hacen que las economías se muevan a distintos ritmos de crecimiento.

Estos planteamientos breves, serán los que retomará la política económica de finales de la década de 1920 y que darán un vuelco total al marco de referencia teórico en que se basaba el ejercicio de la P.E. a través de los gobiernos en ese momento. Y de hecho los postulados keynesianos servirían de base para la P.E. por más de treinta años en todos los países de economías de mercado.

De esta forma afirma Keynes desde el prologo de su libro que se refiere a “un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo; y si bien opino que el dinero entra en el sistema económico de una manera esencial y especial, dejo en segundo plano los detalles monetarios técnicos.”

“Es sorprendente el número de tonterías que se pueden creer temporalmente si se aísla uno demasiado tiempo del pensamiento de los demás, sobre todo en economía, en la que con frecuencia es imposible poner a prueba de manera definitiva las ideas propias, ya sea formal o experimentalmente.”⁴

Lo destacable de Keynes, es que se refiere a que pesar de que sus ideas en principio resulten extremadamente sencillas, no significa que pueden ser claramente comprendidas y que rompen con el esquema teórico clásico y que

³ / Keynes, J.M., “teoría general de la ocupación el interés y el dinero”, Ed. FCE, México, Octava Edición 1974, p. 28

⁴ / Keynes, J.M., Ibidem, p.p. 10-11

representan un avance significativo en la ciencia económica y por ello representarían una importante referencia para el ejercicio de la P.E.

Sin embargo, también nos refiere que los cambios en las ideas no siempre resultan fáciles de aplicarse por que muchos teóricos de la economía les resulta difícil desprenderse de las ideas anteriores, así menciona que... “Las ideas aquí desarrolladas tan laboriosamente son en extremo sencillas y deberían ser obvias. La dificultad reside no en las ideas nuevas, sino en rehuir las viejas que entran rodando hasta el último pliegue del entendimiento de quienes se han educado en ellas, como la mayoría de nosotros.”⁵

Parecería obvio, pero aún en el siglo XXI, el aceptar los cambios en la ciencia económica nos resulta difícil de comprender ya que nos aferramos a los principios anteriores, pero lo que recomienda Keynes es que debemos estar abiertos a los cambios en la ciencia económica y por consecuencia a que esta refleje en la práctica en los cambios que esta produzca por su influencia en el ejercicio de la política económica en la actualidad.

En este sentido Keynes, nos deja claro que si la oferta no genera su propia demanda y por consecuencia la economía no se mueve en equilibrio (debido a la existencia de desempleo) esto obligará a que el Estado deba intervenir en la economía con el objeto de reducir los desequilibrios que se registran, mediante la promoción de la inversión y por tanto del empleo. “Con ello se abrió la vía al Estado como planificador y promotor del desarrollo, como único camino para alcanzar la industrialización de los países de América Latina y romper con los esquemas de economías dependientes primario exportadoras.”⁶

⁵ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 11

En referencia a lo anterior la teoría de Keynes plantea que lo importante es considerar la participación del Estado en la economía pero sin que éste tome el carácter en las actividades del sector privado, de esta forma Keynes nos dice que:

“Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios.”⁷

Es importante destacar lo que Keynes nos hace saber en el párrafo anterior en el sentido de que si bien existen áreas en donde la iniciativa privada no le interesa participar es importante que el Estado tenga la necesidad de hacerlo sin que esto no signifique la socialización de la economía, si no más bien una participación que permita regular la actividad del sector privado mediante la P.E. que evite desequilibrios que impliquen mayores niveles de desempleo. Ya que... “No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración a quienes los poseen, *habrá realizado todo lo que le corresponde.*”⁸

Es decir que la función orientadora y reguladora de la actividad económica por parte del Estado, viene a ser uno de los elementos centrales que se deben de retomar en el ejercicio de la P.E. keynesiana, debido a que las libres fuerzas del

⁶ / Villarreal, René, Ibidem, p. 14

⁷ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 332

⁸ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 333

mercado son incapaces de resolver los desequilibrios y rigideces que se registran en el mercado como anteriormente lo suponía la teoría clásica a la que Keynes crítica.

“Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones del gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto por que son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por su condición de funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.”⁹

Por tanto, una de las principales conclusiones que se desprenden del pensamiento keynesiano que aparece a principios del siglo XX, establece la importancia de la participación del Estado en la economía, para fomentar la demanda efectiva, la propensión media al consumo, el empleo y finalmente el proceso de incremento de la inversión productiva en el marco de la incertidumbre que se presenta en el mercado.

2.- El Estado en el Modelo Neoliberal

A nivel mundial, la ortodoxia keynesiana como base de la aplicación de la política económica por parte de los Estados se mantuvo vigente a nivel mundial hasta los inicios de la década de los setenta en donde los problemas de inflación, inestabilidad de los tipos de cambio, y la flexibilización de las tasas de interés se presentan como resultado de la fuerte liquidez internacional de dólares en Europa

⁹ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 335

que da lugar a la ruptura del Acuerdo de Bretton Woods. “El golpe contra el dólar y el orden establecido llegó el 15 de agosto de 1971. Entre agosto y diciembre de 1971, las paridades de la mayoría de las monedas flotaron vis-a-vis, lo que ocasionó un desacuerdo general sobre las tasas de cambio que debían prevalecer.”¹⁰

Los desequilibrios que se presentan en el entorno internacional de los principales países desarrollados caracterizados por un abandono del patrón oro, en donde los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales comienzan a flotar y dan inicio al cuestionamiento sobre la política económica keynesiana en el sentido de que ésta y la síntesis neoclásica dieran explicación a los problemas de inflación y de flotación de las monedas.

“Para los países en desarrollo de América Latina la crisis ha repercutido con fuerza y ha alterado la naturaleza de algunos de los problemas –inflación, desempleo y desequilibrio externo- más importantes que tradicionalmente había enfrentado.

A su vez, esta crisis representa un desafío para los paradigmas teóricos más importantes de la región.”¹¹

“La crisis de los setenta y su prolongación hasta los ochenta, ha puesto a prueba al neokeynesianismo (o síntesis neoclásica/neokeynesiana) en cuanto al paradigma dominante en el capitalismo latinoamericano. Pero ninguna de las dos corrientes han dado cabal respuesta a los problemas del capitalismo

¹⁰ / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 136

¹¹ / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 143

contemporáneo: inflación, el descenso en el ritmo de la productividad y el desequilibrio externo.”¹²

La flotación de los tipos de cambio, las tasas de interés, dan lugar a serios desequilibrios que se manifiestan en problemas de inflación, que no son explicados por la ortodoxia dominante en ese momento, es decir, la keynesiana, ello pone en entredicho su eficiencia, razón por la cual se inicia un fuerte proceso de predominio de la escuela monetarista de pensamiento que establece, que los problemas macroeconómicos que se registran en las economías tienen su origen justamente en el excesivo crecimiento de la participación del Estado en la economía que dieron lugar a una fuerte expansión de la liquidez monetaria en sus mercados, por consecuencia, recomiendan el abandono de las propuestas keynesianas.

El modelo neoliberal empieza a tomar fuerza desde principio de los años setenta aunque en algunos países de Latinoamérica son retomados hasta principios de la década de los ochenta. Las características de estas políticas se manifestarían en la liberación de mercados, pero sobre todo en el redimensionamiento, en la participación del Estado en la economía y por consecuencia en la propuesta de un manejo equilibrado de sus finanzas públicas.

“En la teoría aparecen el monetarismo fridmaniano y el monetarismo bastardo de la economía de la oferta; en la práctica surgen el thatcherismo en Inglaterra y la reaganomía en Estados Unidos; a su vez, en América Latina la contrarrevolución monetarista, a través de la teoría monetaria de balanza de pagos, se impone en

¹² / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 14

Chile, Argentina, Uruguay..., dando lugar a un nuevo modelo: el monetarismo neoliberal autoritario.”¹³

Los principales efectos de este cambio de modelo económico son: la reducción de la participación del Estado en la economía, equilibrio de la finanzas publicas, desregulación económica, apertura de sus mercados, flotación del tipo de cambio y tasa de interés, y que sea el mercado el asignador de recursos en las economías y por consecuencia el que determine la formación de los precios.

Estas acciones que darían lugar a la aplicación del Modelo Neoliberal en las economías Latinoamericanas después de 1970, se reafirmarían en el Consenso de Washington, a finales de 1989.

En América Latina a raíz del golpe de Estado implantado al régimen de Salvador Allende por los militares encargados por A. Pinochet, Chile fue el primer país latinoamericano en el que se instrumento una variante neoliberal difundida más tarde en Bolivia y otros países latinoamericanos a finales de los años 80.

El neoliberalismo económico ha sido bautizado y rebautizado con diversos nombres, según el aspecto que se considere de él, si se atiende a sus objetivos formales, a su origen, a su argumentación, realización o promoción, ha recibido los nombres de “anti-inflacionario” o “anti-crisis” de “estabilización”, “ortodoxo”, “monetarista”, “fondo monetarista neoliberal”, “monetarista Friedmaniano”, sin embargo el nombre con el que más comúnmente se le ha designado, quizá sin ser el más adecuado es el de neoliberalismo.¹⁴

¹³ / Villarreal, René, Ibidem, p. 15

¹⁴ Chávez g. Fernando J., “Liberalismo y Política Económica: el enfoque del FMI” Vol. VI, Edit. UAN, México 1987, p. 70

En este sentido el neoliberalismo de hoy está lejos de ser una fiel traducción actualizada del viejo liberalismo y aun podría decirse que es un movimiento opuesto a los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales que tuvo el liberalismo clásico de los autores de la Economía Política como Adam Smith, David Ricardo, Malthus o Stuar Mill, el liberalismo de esos pensadores tenía un ideal competitivo-humanista y buscaba una cierta democratización.

En contraste a ideas básicas y medulares del neoliberalismo se recogieron y estructuraron en un marco que sirve de guía y orientación para los procesos socioeconómicos en los países “desarrollados” para enfrentar la crisis de los años setenta y ochenta, tomando en cuenta la insuficiencia y agotamiento del Keynesianismo en la política económica de los países capitalistas. Es indudable, además que la búsqueda de salidas eficaces a esa crisis se lleva a cabo en medio de una amplia expansión extraordinariamente de las fuerzas productivas y que va realizando una nueva y mayor integración del mercado internacional. Esta situación se convirtió así misma sobre todo al principio en un conjunto de recetas de política económica, destinadas a aplicarse en los países del tercer Mundo que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como carencia angustiante de divisas para su desarrollo.¹⁵

Las instituciones internacionales encargados de la gran difusión que ha tenido actualmente la política económica neoliberal, son FMI y BM quienes han jugado un papel relevante por sus mediaciones para solucionar la llamada crisis de la deuda de los países pobres.

Por lo que se refiere al neoliberalismo en una perspectiva latinoamericana, puede decirse que esta doctrina. Surge con base tanto en una crítica a las políticas

¹⁵ Ortiz Wadymar, Arturo, “Liberalismo y Política Económica” Edit. Nuestro Tiempo, 1988. p.10

desarrollistas de la industrialización sustitutiva y al Estado benefactor-proteccionista, como en la constatación de no haberse logrado los objetivos que se propusieron alcanzar las políticas de estabilización y ajuste en las décadas pasadas.

Las políticas de estabilización y de ajuste que precedieron al neoliberalismo en América Latina no fueron sino medidas e instrumentos concebidos, para atenuar temporalmente la agudización de los desequilibrios, hacer más manejable la crisis (desempleo, alza de precios, baja del poder adquisitivo, déficit en la balanza de pagos, etc.) y administrar los procesos inflacionarios, pero son alteraciones básicas de la orientación fundamental y las políticas neoliberales tienen una óptica estratégica de mediano y largo plazo alcance con la que intentan superar el punto de vista coyuntural con el que se concibió la mayoría de las políticas de estabilización.

Para el caso de México no hay que olvidar que el liberalismo tiene una importancia especial, no sólo en la historia y desarrollo del pensamiento y de las instituciones políticas mexicanas, sino también en la conformación misma del país, como nación independiente y soberana. La raíz liberal es muy honda y fuerte. Por ello, hay que considerar que el neoliberalismo encuentra ya un terreno económico, político y sobre todo ideológico, relativamente preparado para recibirlo y acogerlo.

Se concibe como un instrumento anti-inflacionario. El neoliberalismo se considera como un cuerpo integral capaz de resolver la crisis socioeconómica y de regular el crecimiento económico en el largo plazo. No obstante, es claro que la columna vertebral de la teoría neoliberal es su capacidad para acabar con la inflación que según su propio diagnóstico es el mal fundamental del capitalismo

de hoy: según este enfoque, la inflación es un fuerte obstáculo para lograr un crecimiento eficiente y produce efectos desfavorables sobre la distribución del ingreso, sobre todo por el efecto que se supone es regresivo del llamado “impuesto inflación” y el tratamiento adecuado para ese mal es la restitución de los equilibrios básicos en la oferta y entre la demanda que la dilatación estatal y la indisciplina laboral han deteriorado.

Se trata de recuperar el equilibrio, el funcionamiento normal de la economía. Que el índice inflacionario se reduzca y de ser posible llegue a cero, para el neoliberalismo, la estabilidad monetaria y de los precios son elementos indispensables para el sistema económico adquiera un adecuado dinamismo: son algo así como la base homeostática y rehace y renueva el equilibrio en los procesos económicos.

Así también afirman que un exceso de demanda se produce por un gasto público desproporcionado, se ha agregado la presentación neoclásica el descubrimiento de la inflación de los costos, que siempre terminan por restringirse a los salarios. Por tanto hay que reducir la demanda global y los costos atacando los elementos antinaturales que han contribuido a incrementar el gasto público y una fuerza de trabajo que observa un comportamiento monopólico que además tienen muy poco de económico y mucho de política. Se promueve así políticas de austeridad fiscal y salarial y se busca programas de productividad que tienen su piedra de toque en la conservación de los trabajadores en agentes o factores de producción individuales que como los demás saben que su remuneración depende del esfuerzo empeñado en el proceso productivo.

En cuanto al gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comúnmente identificado con el que se destina a los servicios

colectivos, en particular el bienestar social y aquel que puede alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo como la seguridad y los subsidios al desempleo. Aparte de los efectos directos que una reducción en el gasto público traería sobre el déficit fiscal, se suele argumentar que hacer más difícil el acceso al consumo colectivo traerá consigo un nuevo despertar del esfuerzo individual, adormecido por más de veinte años de estado benefactor. En todo caso se afirma esos servicios sociales, junto con otras actividades en las que interviene el Estado, pueden ser proporcionados por la empresa privada que, además de hacerlo en condiciones de mayor eficiencia continúa el argumento neoliberal, propiciaría una mayor libertad individual.

Otra característica esencial del neoliberalismo es la guerra al alto intervencionismo del Estado en la economía. Este principio se fortalece con la experiencia, bastante generalizada en Latinoamérica, que no carece de razón, de un Estado administrativamente ineficiente y con un alto grado de corrupción. Se desempolva la vieja tesis del papel del Estado como meramente supletorio. Ahí donde la empresa privada, la iniciativa privada no pueda, exceda su capacidad, que actúe el Estado, pero que lo haga con una función subsidiaria supletoria. En cuanto la iniciativa, la empresa privada recuperen la capacidad de realizar esa tarea, el Estado debe hacerse a un lado.

Desde la posición neoliberal se acusa al intervencionismo estatal de ser la causa de obstaculizar la “leal” competencia al interior del país y con el exterior de desestimular la producción, por lo menos en ciertos sectores, por haber fijado algún tipo de control a los precios, de propiciar la inflación por aumentar el circulante y no fijar “topes” a los salarios de atraso tecnológico, de falta de competitividad y de alzas de precios por no abrir las puertas de par en par a la inversión a las importaciones foráneas déficit fiscal y elevación de impuesto por

no recortar o limitar el gasto público de contribuir al desempleo por no favorecer suficientemente a la inversión privada de ser una carga excesiva a la economía del país por su enorme aparato burocrático y sobre todo ser la causa de falta de eficiencia y racionalidad en la producción nacional.

El Estado debe limitarse, básicamente a políticas económicas de ordenamiento y corrección necesarias a proveer de una infraestructura adecuada a la producción y a los servicios. Debe dejar que la competencia de los precios se realice de la mejor manera posible, que no haya obstáculos de intervención estatal en el sistema de riesgo y estímulo. En otras palabras, los factores de la producción y los mercados pueden y deben regularse por sus mismos. El Estado no debe impedir que funcione el mecanismo clave de auto-regulación; la competencia esta basada en una buena información sobre las posibilidades que ofrecen los mercados, en definitiva, la fuerza social que equilibrara los mercados, igualando la oferta y la demanda. Tanto el populismo como la planificación central obstaculizan la iniciativa, la responsabilidad y la eficacia del particular, El Estado tienen que “velar por el bien común, no realizarlo”.¹⁶

En la medida que el Estado disminuya, se haga a un lado, funcionara mejor la economía. Y se trata no solamente de una intervención directa, como sería la de un Estado propietario y administrador de empresas y bienes, sino también de una intervención indirecta como aquella que se daría a través de subsidios, concesiones, etc. Todo eso es “paternalismo” y como se lee en la iniciativa del presidente Salinas de Gortari para la privatización de la banca, hay que llevar a cabo “la eliminación de paternalismo que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos...”. Debe haber una total “libertad” en el comportamiento del comercio de la producción y la demanda en la contratación de los trabajadores.

¹⁶ Ortiz Wadgyamar, Arturo, El fracaso neoliberal en México, Ed. Nuestro tiempo, México 1988

En todo, Es pues el regreso claro al *laissez faire*. El neoliberalismo rechaza a un Estado que realiza obras sociales a favor de los sectores populares. Propugna y enfatiza la liberación del mercado del dinero, de los bienes y servicios y del trabajo.

2.1-El Gobierno Municipal

Desde el punto de vista histórico el origen del municipio como parte integrante de la estructura de gobierno de los Estados Nacionales, se puede encontrar desde el Imperio Romano, de hecho los municipios como parte integrante de los gobiernos estatales que conforman el Estado Nacional, se originan justamente a partir de los municipios.

“El municipio de origen romano se identificaba con el de la ciudad –Estado-, en el que sus habitantes disfrutaban el derecho de ciudadanía romana, teniendo una completa organización municipal y una administración autónoma: magistrado, curias, comicios. Eugene Petit, en su obra de derecho romano, nos expresa que el concepto de municipio se propagó muy rápido en la medida en que los emperadores romanos concedieron la ciudadanía a los habitantes del imperio.”¹⁷

Se destaca entonces que desde su origen el municipio tendría dos aspectos importantes, el primero que se refiere a su autonomía en su manera de administración y de elección de sus representantes y el segundo aspecto se refiere a la dependencia o integración hacia el Estado que le permite obtener su ciudadanía, por tanto se encontraría sujeto a las determinaciones del imperio romano.

¹⁷ / Mata Alvarez, Gerardo, “La Hacienda Pública Municipal”, Ed. IHAEM, México 2002, p. 7

Tenemos entonces que el municipio lo podemos considerar como la célula que integra los cuerpos de los Gobiernos Estatales y estos a su vez de los Estados Nacionales, considerando siempre su autonomía en su administración que se deriva en parte de las costumbres e incluso cultos religiosos que les dan unidad. Por su parte la versión moderna o actual del municipio en América Latina tiene su origen en la conquista de América por parte de los españoles que dan origen a la creación del primer municipio, que viene a ser el nombrado por Hernán Cortés al constituir el municipio de La Villa Rica de la Veracruz.

La creación del primer municipio en América Latina y más concretamente en lo que vendría a ser posteriormente el país de México, se constituyó también con el fin de proteger los intereses de España en los nuevos territorios descubiertos y protegerlos de posibles invasiones de otros países que detentaban el poder de los nuevos territorios descubiertos en el Continente Americano.

“Desde la concepción del primer municipio en nuestro territorio hasta nuestros días, se ha identificado más bien como una base de la división territorial que posteriormente *se le ha reconocido como una entidad política con autonomía gubernamental y financiera*, la que en ambas circunstancias no se ha cumplido cabalmente.”¹⁸

Como se puede desprender del párrafo anterior además de que el municipio integra a una población geográfica delimitada territorialmente, el municipio persigue su autonomía en cuanto a su administración y finanzas, con el fin de que ello contribuya al desarrollo del mismo en cuanto a su población y de esta manera su administración responda a las necesidades de su sociedad. Sin embargo, la estructura de los gobiernos federales como el de México al limitado

¹⁸ / Mata Alvarez, Gerardo, Ibidem, p. 13

su desarrollo y autonomía al encontrarse sujetos a las disposiciones de los gobiernos federales.

“Es difícil considerar el municipio como una entidad administrativa, autónoma dentro del esquema federalista ajeno totalmente a nuestra trayectoria de país centralista, recordando que desde los aztecas, a través de la figura del tlatoani, se manejó una forma de gobierno eminentemente centralista, y en España se continuaba con esa forma de gobierno a través de la figura de monarca. La fusión de las dos culturas (indígena-española) dio por resultado una forma de administración con propósitos más administrativos que políticos a favor del municipio, por lo que resulta importante replantear el proyecto municipal para el siglo (XXI) que ahora comienza, ya que *si se pretende hacer edificar un auténtico federalismo, se deberá entonces dotar de mayor autoridad y autonomía legislativa y financiera al municipio para que cumpla su cometido.*”

19

Es evidentemente que pese al origen del municipio en términos de la célula básica que dada forma a los gobiernos federales actuales este únicamente funciona como parte de una estructura administrativa global, por tanto, sus acciones se encuentran determinadas por las directrices que establecen los gobiernos federales a nivel macroeconómico. Lo anterior implica entonces, que si la administración de los municipios se encuentra influida por el gobierno federal, entonces la manera de actuar de los mismos deberá responder a los lineamientos globales de política económica de dichos gobiernos.

Por tanto, tenemos que si en la actualidad los Estados Nacionales en el ejercicio de su política económica se encuentran determinados por el pensamiento teórico neoliberal que principalmente determina que deberán establecer una reducción en

su tamaño y gasto público, es decir mantener un equilibrio de sus finanzas públicas, esto se viene a reflejar en el funcionamiento actual en la administración financiera de los gobiernos municipales lo cual representa para ello limitaciones importantes en las acciones que determinan para dar solución a los problemas sociales y económicos que enfrentan en sus correspondientes delegaciones territoriales.

En este sentido, es evidente que los grandes lineamientos actuales que enmarca el modelo neoliberal aplicado en la mayor parte de los países de América Latina se refleja en el funcionamiento de los gobiernos municipales sobre todo, si consideramos que estos representan la célula básica de gobierno de los Estados Nacionales.

Así por ejemplo, para el caso de México a pesar de que el funcionamiento de los gobiernos municipales se consagra en el Artículo 115 Constitucional, el cual ha sufrido diversas modificaciones desde el Constituyente de 1917, a fin de dotarlos de mayor autonomía financiera y administrativa esto no ha sido suficiente para poder mantener finanzas públicas adecuadas para enfrentar sus compromisos con la sociedad que representan, todo ello enmarcado en el proceso de globalización y desregulación económica del Estado.

Tenemos entonces que dado que uno de los requerimientos más importantes que persigue el nuevo modelo de crecimiento neoliberal que fundamentalmente refiere que tanto el gobierno federal, estatal, como municipal, deberán de mantener un equilibrio de sus finanzas públicas todo ello se reflejó en las adecuaciones más recientes al Artículo 115 constitucional recientemente. Así tenemos, que el “Artículo 115 del proyecto de Constitución de Venustiano

¹⁹ / Mota Alvarez, Gerardo, Ibidem, p. 14

Carranza. Una vez aprobada la Constitución política de 1917, han tenido lugar diez reformas constitucionales a este artículo, identificándose en cada una de ellas mayores atribuciones a favor del municipio, sobre todo en la reforma de 1983, la cual constituye un paso de gran trascendencia en la conformación de un municipio financieramente más estable, cuando se faculta a la autoridad municipal el cobro de los impuestos inmobiliarios que se originen en el territorio municipal. La reforma de 1983, así como la de diciembre de 1999, representan avances de importancia para la configuración del municipio libre, entendiendo éste como el que tenga la posibilidad de administrar no solamente los recursos con los que tradicionalmente ha venido trabajando, sino con recursos en mayor cantidad que le permitan hacer frente a los problemas que se dan dentro de su espacio territorial.”²⁰

Considerando los grandes cambios en el paradigma teórico neoliberal que comienza a aplicarse al principios de la década de los ochenta en las economías, fue evidente que dicho propósito de mantener finanzas equilibradas llevara no sólo al gobierno federal y estatal, sino también al municipal a modificar sus atribuciones a fin de contar con mayores recursos para atender sus necesidades en un marco de una relativa mayor autonomía en su administración. Este fue el caso que se sucedió en México y que fue implementado en los cambios operados al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de poder atender de mejor manera los nuevos lineamientos de política económica que se preveían en cuanto al funcionamiento y tamaño del Estado con base en el modelo neoliberal en nuestro país, y que evidentemente afectaron también el funcionamiento y administración de recursos de los municipios en nuestro país.

²⁰ / Mata Alvarez, Gerardo, *Ibidem*, p. 17

Bajo esta perspectiva, se puede desprender que los cambios que suceden el ambiente macroeconómico del Estado Neoliberal, se ven reflejados en la operación de la administración pública municipal, sin que ello signifique, por tanto, una mayor autonomía de sus gobiernos, ya que estos se ven influidos por las directrices generales que establecen el gobierno federal y estatal en el marco de los Estados Nación.

Por consecuencia, tenemos que cualquier cambio que se presente en el manejo de la política económica a nivel nacional en las economías estos cambios deberán ser atendidos también por sus gobiernos estatales y municipales, dado que no se ha perdido el carácter centralista de los gobiernos federales.

3.- La Tributación en Economías Emergentes

La tributación y su mejora ha sido un problema estructural presente en las economías emergentes, caracterizado por un crecimiento menor en sus ingresos en relación a sus gastos, debido principalmente a la falta de una cultura de pago de los contribuyentes, que se reflejan en el proceso de elusión y evasión fiscal tanto por causantes mayores y pequeños, dejando que gran parte de sus ingresos recaigan sobre los causantes cautivos que en su gran mayoría están representados por la clase trabajadora que no puede eludir dichos impuestos, como el del Impuesto Sobre la Renta y otro que sin ser directo sino indirecto es el del Impuesto al Valor Agregado que se aplica al consumo.

Por el lado de los gastos públicos, su crecimiento se explica por el pago del servicio de la deuda tanto interna como externa de que son objeto las economías emergentes, dejando una menor disponibilidad de recursos para hacer frente a sus

gastos de inversión y de tipo social que son altos dados su crecimiento y rezago que presentan este tipo de economías.

Por consecuencia, se tiene que bajo un esquema de política neoliberal en el cual se busca mantener un equilibrio de las finanzas públicas los Estados de las economías emergentes se ven obligadas dada la rigidez que presentan sus ingresos en términos de crecimiento a la reducción de sus gastos de inversión y social lo cual representa una fuente importante de descontento social ante una sociedad que no ve mejoras ni respuesta a sus demandas de empleo, ingreso y mejores condiciones en la calidad de vida y en la oferta de servicios públicos.

El problema de la tributación en las economías emergentes en la actualidad representa un problema importante, por cuanto a que los Estados se ven obligados a mejorar la calidad y eficiencia de su tributación mediante acciones que van encaminadas al aumento o creación de impuestos que por lo general reducen el ingreso, principalmente a las clases de la sociedad de menores recursos. Todo ello se ha reflejado en la búsqueda por estos Estados para la aplicación y acuerdo de lo que se conoce como una Reforma Fiscal Integral, que resuelva o al menos permita mejorar los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales sus finanzas y cumplir con los preceptos del modelo neoliberal en cuanto a mantener finanzas públicas equilibradas.

Sin embargo, los propios organismos de representación popular como la H. Cámara de Diputados de los Gobiernos en las economías emergentes no han logrado un acuerdo pleno de lo que debería de incluir una reforma fiscal integral que beneficiara a los más en perjuicio de los menos, prueba de esto ha sido el caso de la economía mexicana que por más de cinco años ha buscado dicha reforma sin llegar a acuerdos plenos en dicha materia en la actualidad.

Debemos de reconocer que como lo establece la Curva de Lafer, no significa que a mayor tasa de tributación existan mayores ingresos para el Estado, por el contrario, se observa que a mayor tasa de tributación menores ingresos para el Estado, esto debemos de tener presente en principio para la aplicación de una reforma fiscal integral en economías emergentes.

Otro de los aspectos que inciden en la rigidez en el aumento de los ingresos en las economías emergentes es la estructura industrial y comercial con que cuentan, debido principalmente a que esta es desigual tanto en tamaño como regionalmente, razón por la cual en muchas de las veces los impuestos aplicados, no consideran estos aspectos en la fijación de la tasa de impuesto, dándose lugar a prácticas de elusión y evasión fiscales que contribuyen al mantenimiento de una estructura ineficiente en el cobro de impuestos, dada la existencia de un alto grado de corrupción en las autoridades fiscales.

Lo anterior ha dado por resultado que en varias economías emergentes que cuentan con recursos naturales importantes como es el caso del petróleo o bien otras materias primas, se vean obligados a depender de los ingresos derivados de la venta de estos productos como ha sido el petróleo en donde por ejemplo, México en la actualidad tiene como principal fuente de ingresos fiscales a los derivados por las exportaciones del petróleo, por tanto, las fluctuaciones más fuertes de sus ingresos tributarios no derivan de cambios de la recaudación fiscal interna, si no de las fluctuaciones en los precios del petróleo que afectan los ingresos fiscales del Estado.

Entre las investigaciones actuales sobre el problema de los ingresos fiscales y la tributación en economía emergentes destaca la realizada por Fernando Calzada Falcón que establece:

“Como nos recuerda Fernando Calzada Falcón, aproximadamente hace unos 20 años entre los círculos académicos y políticos, se dio a conocer el libro titulado “La Disputa por la Nación”; los autores, Rolando Cordera y Carlos Tello contribuían a la discusión nacional ofreciendo una perspectiva de que había sido y seguiría siendo el problema fundamental de la economía y la sociedad mexicanas: la lacerante concentración del ingreso.

En esta idea, la concentración del ingreso se veía como resultado de luchas históricas que se ubicaban a lo largo de todo el proceso de conformación de la nación mexicana. Las características estructurales de la forma en que se generaba y genera todavía hoy la riqueza y, sobre todo, la manera de cómo sólo unos cuantos se han apropiado de la mayor parte de ella dan cuenta de la “disputa por la nación”.

Esta disputa permanente tiene diversos ángulos, pero hoy en día se expresa con mayor nitidez en la actual discusión sobre las finanzas públicas. La definición de las fuentes de ingreso público, quién debe contribuir al fisco, a través de qué vías y en que proporción, es un debate que al final de cuentas implica una redistribución de recursos.” ²¹

Si consideramos, que los impuestos además de ser un instrumento fundamental en la recaudación de ingresos para los Estados, representa también un instrumento que puede permitir ya sea una mayor concentración del ingreso como también una mejor distribución del ingreso entre la sociedad. Este es uno de los principales problemas que en la actualidad enfrentan las economías emergentes en lo que se refiere al poder establecer una verdadera reforma fiscal que contribuya a una mejor distribución del ingreso en este tipo de economías.

²¹ / Calzada Falcón, F., “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004” , Ed. UPCH, Tabasco, México 2004, p. 59

Tradicionalmente los países emergentes a la vez de que cuentan con una estructura tributaria rígida mantienen un alto grado de concentración de la riqueza en un escaso sector de la población y por el contrario los impuestos que han sido creados no han considerado en su aplicación un carácter redistributivo del ingreso y no regresivo como en la actualidad lo representa el ISR en muchas economías de este tipo.

La idea de que una reforma fiscal cumpla con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios del Estado y a la vez contribuya a una mejora en la redistribución del ingreso de la población es una discusión que actualmente enfrentan los órganos legislativos de las economías emergentes sin que a la fecha por ejemplo, en el caso de México se de un acuerdo en como debe de ser integrada una reforma que cumpla con ambos objetivos y que sea aceptada por el conjunto de los sectores sociales de la población.

“La definición de los tipos de impuestos que se requieren cobrar para elevar los ingresos públicos es precisamente una disputa social, donde se define quién asume el costo de elevar la recaudación. Costo económico, esto es quién deberá de pagar más; costo social, qué sectores verán modificado su ingreso disponible, costo político, que partido se llevará la descalificación de los votantes al impulsar medidas que atenten contra su bolsillo.”²²

La reforma fiscal integral en las economías emergentes es un lucha social que ha significado que ningún partido representado en el legislativo asuma toda la responsabilidad de los efectos y tampoco es aceptado por los sectores sociales y sobre todo el de los empresarios el que vean reducidos sus ingresos, sobre todo,

²² / Calzada Falcón, F., Ibidem, p. 59

en un contexto en donde privan los lineamientos neoliberales y de globalización económica de los Estados nación.

Lo anterior ha representado una fuerte limitante para el establecimiento de una verdadera reforma fiscal integral de carácter social, lo cual ha retardado la mejora de los ingresos tributarios y ha llevado a que las legislaturas de los Estados actúen de manera parcial cada año que se presenta la iniciativa de ley de ingresos de la federación, lo que hace que se mantengan las rigideces en los ingresos fiscales de los estados y por tanto se mantenga un alto grado de dependencia en sus ingresos de un solo tipo de impuesto como ha sido en el caso mexicano los ingresos provenientes del petróleo que hacen que los ingresos fiscales sean altamente volátiles debido a que estos dependen del comportamiento de los precios internacionales del petróleo.

Todo lo anterior se ha venido reflejando también en el proceso de distribución de los ingresos fiscales a nivel federal, es decir que los ingresos fiscales no mantienen una estructura federal equilibrada sino que vienen a concentrarse en el gobierno central, lo cual limita el lograr un desarrollo económico equilibrado a nivel de los estados y municipios que integran al gobierno federal de las economías emergentes.

Al respecto finalmente se plantea que... “la discusión hacendaria es polémica y política, por ello la Convención Nacional Hacendaria (en México) involucra a muchos actores y sus implicaciones van más allá de la mera cuestión financiera. Se trata de la redefinición del perfil y alcance de las políticas públicas y su impacto en la sociedad.

Por eso se requiere una participación y compromiso responsables de los tres órdenes de gobierno, de los poderes federales y locales. La disputa social y económica debe traducirse en la construcción de las propuestas viables que realmente mejoren el carácter federalista de la hacienda pública.”²³

La aplicación de una Reforma Fiscal Integral en las economías emergentes dependerá en buena medida de dos aspectos, el primero esta referido a que los actores sociales de la sociedad tengan una participación clara y comprometida a fin de que sea aceptada por todos ellos y contribuya al mejoramiento del ingreso de la población, y el segundo aspecto es que la mismo mantenga un objetivo implícito en el mejoramiento de los ingresos a nivel federal es decir reducir el poder de concentración que se tiene en los ingresos fiscales y se de una mayor participación en la recaudación a los gobiernos estatales y municipales a fin de mejorar el desarrollo regional de la nación y del Estado.

Por otra parte al igual que se presenta la rigidez en la tributación a nivel del Estado esta situación se refleja en los otros dos ordenes de gobierno estatal y municipal, pero sobre todo este último en donde la centralización de los ingresos fiscales y su distribución vienen a afectar su desempeño y administración en su ámbito regional, de hecho la discusión actual se ha centrado en la mejora en la distribución de los ingresos y en el logro de un proceso que lleve a la federalización de los ingresos fiscales.

La fuerte dependencia que enfrentan los municipios de los ingresos federales provoca que esto lleve a que estos enfrenten serios problemas en sus compromisos con la sociedad a pesar de las reformas que se establecieron en el

²³ / Calzada Falcón, F. Ibidem, p. 60

artículo 115 constitucional mediante el cual se le dotan de mejores atribuciones fiscales a los municipios entre las que destacan las siguientes:

- I. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:
- II. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- IV. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
 - b) Alumbrado público;
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 - d) Mercados y centrales de abasto;
 - e) Panteones;
 - f) Rastro;
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
- I. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.
 - b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
 - c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.²⁴

²⁴ / Véase, Artículo 115 Constitucional, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la estructura de los ingresos en el caso mexicano de que disponen los municipios los hacen altamente dependientes de los ingresos federales, debido a que los únicos ingresos públicos que pueden aumentar su disponibilidad de recursos son: los derivados por concepto del cobro de impuestos por bienes muebles –impuesto predial-, y por los servicios que prestan lo cual hace limitada la disponibilidad de recursos para hacer frente a sus compromisos, ya que la mayor parte de los recursos con cuentan son los derivados de las transferencias que realiza el gobierno federal.

Por tanto, podemos observar que la rigidez en los ingresos de los gobiernos municipales es mucho mayor en relación a la del gobierno federal debido al fuerte centralismo que se encuentra presente en la recaudación fiscal de otros impuestos que incluso pueden ser generados en su ámbito territorial pero que sin embargo tienen que ser concentrados. Entonces tenemos, que las posibilidades de una reforma fiscal en los municipios para incrementar sus recursos y reducir su dependencia pueden encaminarse en dos aspectos, el primero que es llevar a cabo la modernización y actualización de sus padrones de catastro a fin de mejorar la recaudación del impuesto predial, o bien mediante un cobro eficiente por los servicios que presta; la segunda posibilidad con cuenta es la de lograr que a nivel del gobierno federal se busque la reforme fiscal tenga un aspecto federal es decir que se les permita también el cobro de algunos impuestos como sucede en economías altamente desarrolladas.

Al respecto, se dice que para el caso de México esto debe ser un principio importante para mejorar los ingresos de los municipios a fin de estar acorde con las modificaciones que actualmente se están presentando en otras economías que no son emergentes.

“En los últimos años se aprecia que en los países miembros de la OCDE existe una tendencia a que el orden federal grave ingresos y los estados el consumo. No se trataría de volver los pasos y que las entidades fijaran tasas exenciones sobre sus impuestos, que fueran competitivas entre ellos, sino aprender de las enseñanzas del pasado.

A la par del principio de que el impuesto lo debe de cobrar el que mayores posibilidades de éxito tenga en dicha misión con los menores costos, es imprescindible un esquema donde se fijen niveles de atención del contribuyente; esto es, definir con claridad cuál orden de gobierno debe cobrar y hacerse responsable de la atención de que tipo de contribuyentes (grandes, medianos y pequeños).

Para dar una idea de la situación actual, puede decirse que el 95 por ciento de los ingresos tributarios corresponden al gobierno central –mexicano- y el restante 5 a los niveles locales. Ahora que por la globalización solemos voltear a ver a nuestros socios comerciales del norte, nos encontramos que en Estados Unidos 66 por ciento es federal por 34 por ciento local, mientras que en Canadá la proporción es 50-50.”²⁵

Como se puede desprender del párrafo anterior en las economías emergentes nos encontramos aún lejos del pretendido federalismo en la distribución de los ingresos fiscales que se pretende atender en la actualidad. Lo cual hace necesario el establecimiento de acciones para que de manera conjunta tanto los estados, municipios y el gobierno federal debieran de establecer mecanismos de acuerdo para proponer una reforma fiscal integral que nos sólo busque la mejora en la distribución del ingreso de la población sino también tenga presente el concepto

²⁵ / Calzada Falcón, F., Ibidem., p. 36

del federalismo a fin de poder resolver problemas de amplio rezago en aquellos municipios que en la actualidad tienen condiciones precarias de ingresos federales y amplias demandas que no pueden ser resueltas debido a la existencia de estos problemas en la distribución de ingresos federales tanto a nivel estatal como municipal, de ahí el énfasis de establecer las acciones que aquí anotamos en términos de lograr una *Reforma Fiscal Integral Federal y Social* en las economías emergentes como la mexicana.

4.- Gasto Público y Estabilización Económica

De acuerdo al modelo neoliberal la eficiencia en el gasto público juega un papel importante, por cuanto representa uno de los aspectos más importantes en cuanto al mantenimiento de la estabilidad económica en las economías. Dicha eficiencia se deriva de que los gobiernos no deberán incurrir en desequilibrios fiscales, es decir que el presupuesto de egresos debe de ajustarse a los niveles previstos en materia de ingresos, a fin de evitar financiamiento al gasto que provoque presiones internas sobre los precios y tasas de interés en el mercado interno.

Por tanto, el gasto público debe mantener la eficiencia en su ejercicio presupuestal, a fin de evitar presiones sobre la estabilidad de precios, tasas de interés y tipo de cambio, y así cumplir con los preceptos neoliberales del Estado por cuanto a la reducción de su tamaño y participación dentro de la economía. De hecho los lineamientos actuales sobre gasto público se derivan del Consenso de Washington, por cuanto esto deberá de orientarse básicamente hacia las áreas de seguridad pública, salud y gasto social destinado al sector rural.

Lo anterior ha dado lugar a que el gasto público en materia de gasto programable tienda a reducirse, a fin de hacerlo congruente con las limitaciones en los ingresos fiscales de que dispone el Estado. Sin embargo, la parte no programática del gasto público destinada principalmente al pago en el servicio de su deuda interna y externa ha representado una fuerte carga fiscal en las economías emergentes que reduce adicionalmente la disponibilidad de ingresos para que puedan ser destinados a la inversión pública con fuerte impacto social en la generación de empleos en sus economías.

En este sentido, dentro del Estado bajo un esquema de globalización la eficiencia en el manejo de su gasto público es una parte importante en el mantenimiento de la estabilización de sus economías, lo cual implicado una importante reducción del gasto corriente pero sobre todo de inversión de sus economías, lo cual ha influido a que la acción del Estado ante situaciones de depresión económica no pueda actuar como un factor contracíclico como sucedía en el llamado modelo de Sustitución de importaciones.

La lógica actual en el manejo del gasto público en la actualidad mantiene el precepto de lograr más con menos, debido a las restricciones presupuestales originadas por el propio modelo neoliberal que hoy se practica en las economías emergentes, reflejándose todo ello en niveles pequeños en cuanto al déficit financiero de finanzas públicas en este tipo de economías el cual oscila entre el cero y el dos por ciento como máximo, con objeto que no se presionen los precios domésticos en las economías.

En sí la llamada eficiencia en el manejo del gasto público en las economías emergentes por cuanto se refiere a sus niveles de déficit financiero público, se encuentra en congruencia con la política monetaria con fines antiinflacionarios

que han establecidos los bancos centrales, razón por la cual no puede existir una política monetaria restrictiva para reducir el nivel de precios, si no se mantiene un equilibrio en el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos. El dilema que enfrentan las economías emergentes como poder enfrentar la solución de grandes problemas sociales ante restricciones en el gasto público, lo cual ha generado fuertes críticas sociales que han desembocado en cambios en la orientación política de los candidatos a la presidencia de varios países latinoamericanos, como ha sido el caso de Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, etc.

Lo anterior ha sido criticado también fuertemente por los planteamientos teóricos de los poskeynesianos que establecen la necesidad de la refundación del Estado a fin de poder participar en la economía debido a que el mercado no puede ser el mejor asignador de recursos dada las imperfecciones que existen, razón por la cual es necesaria la intervención del Estado en la economía, sin embargo, dado el fuerte impulso ideológico y político del pensamiento neoliberal ha minimizado estos preceptos académicos y teóricos que servirían de base para atender las demandas de empleo y bienestar social de la población en las economías emergentes.

Por tanto, las finanzas públicas y en particular el ejercicio del gasto juegan un papel fundamental en la estabilización económica en los países emergentes, dado que se considera como negativo el que el Estado registre déficits financieros importantes como los registrados en la década de los ochenta en México, dados los efectos negativos que esto tiene sobre la estabilidad de los precios. En consecuencia tenemos que tanto el gobierno federal, como los estatales y municipales en la actualidad se ven obligados a mantener un ejercicio eficiente de su gasto a fin de mantener la estabilidad de sus finanzas, lo cual dificulta en la

mayoría de las veces los compromisos y la atención a rezagos de infraestructura y atención en la mejora de calidad de la vida a través de la proporción incluso de los servicios públicos básicos, como agua, alcantarillado, alumbrado público y seguridad pública entre otros.

En el caso de la eficiencia del gasto público municipal y por consecuencia su equilibrio se encuentra relacionado con el carácter nacional de las finanzas públicas del gobierno federal, es decir se deberán de considerar los preceptos propuestos en el modelo neoliberal en cuanto a la importancia que debe tener el mantener unas finanzas públicas a fin de favorecer la estabilidad macroeconómica, dado que el municipio es la célula básica del Estado Federal en el país.

En este sentido, el ejercicio del presupuesto de gasto del municipio se ajusta al nivel de ingresos autorizado por la legislatura local y aprobado por el cabildo municipal, lo que significa que su gasto deberá estar en congruencia con los niveles de ingresos previstos, esto nos lleva a examinar como ejemplo, el contenido para el caso del Estado de México, la ley de ingresos municipales así como de su vinculación con el presupuesto de gasto que deberán establecer los ayuntamientos.

A partir de 1999, la... “integración de la Hacienda Pública Municipal, de acuerdo a con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOEM), no sólo comprende el aspecto del ingreso, sino también el patrimonio mobiliario e inmobiliario, como a continuación se detalla en la transcripción del artículo 91 de la Ley Orgánica comentada, pues consideramos apropiado detallar cada uno de los conceptos de los ingresos que nutren económicamente a la hacienda municipal por la relevancia que representa y porque de igual manera son la

columna vertebral del que hacer municipal, ya que de los ingresos que se obtienen se determina el presupuesto de egresos y la política económica adoptada por cada administración municipal.”²⁶

Es claro que la relación entre ingresos y gastos de los municipios esta determinada por la primera lo cual hace que para los municipios el énfasis de la administración deberá de concentrarse en los ingresos previstos para cada año fiscal a fin de contar con mayores recursos para atender las necesidades de la sociedad las cuales normalmente son mayores en monto que los recursos con que cuenta el municipio sobre todo en aquellos municipios llamados con-urbados con las grandes ciudades metropolitanas, ya que estos representan un importante número de habitantes que normalmente laboran en las metrópolis.

Los elementos con que cuenta la hacienda pública municipal se desglosan a continuación conforme a lo establecido en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Estado de México, que estamos tomando como referencia dado el objeto de la presente investigación que refiere el análisis a uno de los municipios que integran dicho estado.

Así la hacienda pública municipal se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generan los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos lo bienes municipales;
- IV. Las participaciones que perciben de acuerdo con las leyes federales y del estado;

²⁶ / Mata Alvarez, Gerardo, *Ibidem.*, p. 47

- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros por cualquier título legal reciba; y
- VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

Al analizar la estructura de los ingresos de la hacienda pública municipal destaca el hecho que en términos de importancia la mayor cantidad de los ingresos recibidos son originados por concepto de las transferencias federales y estatales que en promedio representan cerca del 60% del total de los ingresos corrientes de un municipio, lo cual lo vuelve altamente dependiente del gobierno federal que es el que determina los mecanismos técnicos en la determinación de las transferencias de recursos a los municipios, lo que en muchos casos se torna como un problema político, más que de política económica y desarrollo económico.

Lo anterior da lugar a que los municipios en su mayoría se encuentren sujetos a presiones de los gobiernos tanto estatales como del central o federal en el sentido de que pese a que justifiquen una determinada cantidad de recursos fiscales para hacer frente a sus requerimientos de gasto, estos sólo llegan parcialmente lo cual dificulta enormemente el ejercicio de la administración de la hacienda pública municipal, razón por la cual es necesario retomar el planteamiento de llevar a cabo una reforma fiscal municipal que incluya los aspectos de transferencias federales, así como los mecanismos en la recaudación de impuestos que le permita mejorar sus ingresos y se promueva un mejor desarrollo económico y se eliminen las trabas políticas que suelen anteponerse en la distribución de las transferencias de recursos a los municipios por parte del gobierno federal.

En la actualidad son tres los fondos más importantes mediante los cuales se distribuyen los ingresos hacia los municipios, siendo estos: los derivados por los acuerdos de coordinación fiscal, mediante la participación del ramo 33 que son autorizados por el Congreso de la Unión, y los derivados de los fondos estatales dirigidos al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN).

Por tanto, podemos determinar en este primer nivel que la eficiencia en el ejercicio del presupuesto municipal en la actualidad se encuentra determinado en buena medida por los niveles de ingresos establecidos para cada municipio, pero más concretamente en la distribución de recursos que realizan los gobiernos federal y estatal a través de los fondos anteriormente señalados, lo cual implica un alto grado de dependencia de los mismos a los gobiernos municipales lo cual limita ampliamente el ejercicio de sus políticas económicas y de gasto social locales en sus territorios, dando como resultado final un desequilibrio en el desarrollo regional nacional.

Es por ello, que los municipios requieren también del establecimiento de mecanismos que lleven al establecimiento de una reforma fiscal que tienda a reducir este grado de dependencia en sus ingresos como sucede en la actualidad con la forma de operación de nuestros principales socios comerciales como Canadá y Estados Unidos de América en donde la distribución de los ingresos es más equilibrada lo cual les permite lograr mejores niveles de desarrollo regional.

Finalmente comentaremos, que como resultado de las reformas recientes a la hacienda pública municipal en la actualidad se le permite también obtener la contratación de créditos de corto plazo, no mayores a un plazo de noventa días y créditos de largo plazo que no rebasen el plazo de tres años y un rango

equivalente a un 30% de sus ingresos corrientes anuales, lo cual en la actualidad les ha permitido un mayor margen de maniobra en la disposición de recursos para enfrentar sus gastos, sin embargo, no todos los municipios son sujetos de crédito a nivel de un país lo cual hace que este beneficio sólo se otorgue a los municipios con potencial económico amplio en las economías.

Es por ello, que nuestra propuesta de llevar a cabo una reforma fiscal municipal es necesaria en las economías emergentes y sobre todo en la mexicana a fin de lograr un mejor desarrollo regional que tienda a mejorar los niveles de vida de la población y contribuya al logro en un manejo eficiente y equilibrado del presupuesto municipal en la actualidad.

Capítulo II.- La Transición del Estado Protector al Estado Neoliberal en México

En el presente capítulo se llevará a cabo el análisis empírico de la presente tesis de licenciatura relacionado con los aspectos vinculados con el papel del Estado en el proceso de transición que se opera durante la década de los ochenta en donde se da primero el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones con la crisis financiera de septiembre de 1982 en México.

En segundo lugar, lo anterior da lugar al abandono del paradigma keynesiano en materia de política económica y de esta manera se inician la primeras acciones de desregulación y apertura económica, acompañadas de una menor participación del Estado en la dinámica, lo cual irá marcando el inicio de la puesta en marcha del modelo neoliberal en nuestro país durante el periodo de 1989 a 1994.

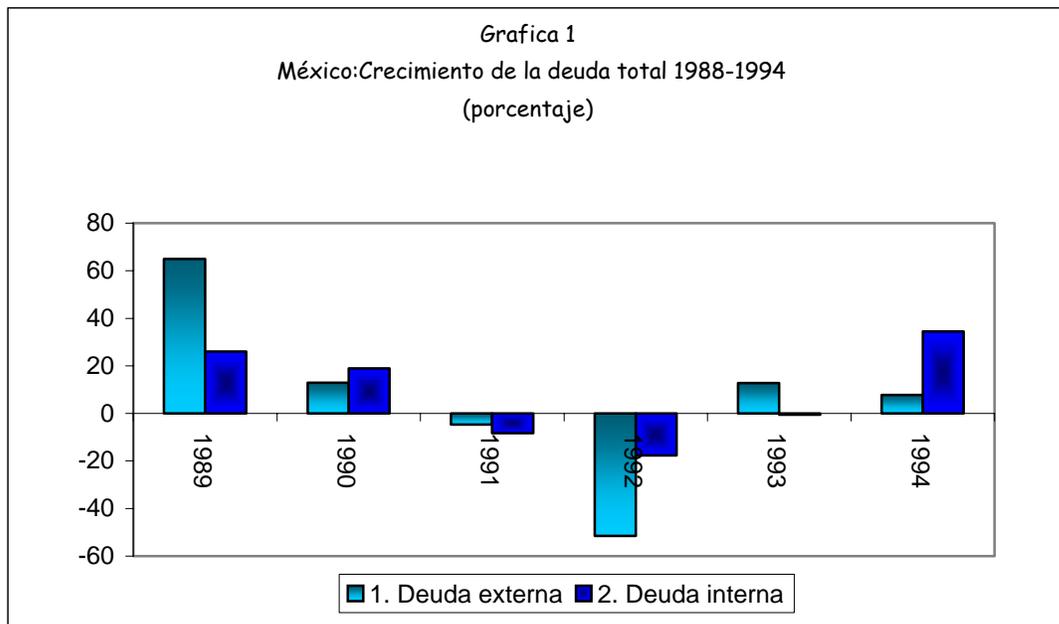
Asimismo, se presenta un análisis referido a los principales cambios macroeconómicos y de política económica que se realizan durante el periodo señalado como son las acciones en términos de deuda externa, tipo de cambio y de gasto público principalmente que sustentan la aplicación del modelo neoliberal en México a partir del gobierno de Salinas de Gortari en 1989 y hasta la crisis financiera de diciembre de 1994.

1.- Deuda Externa y Finanzas Públicas en el Período de 1989 a 1994

En materia de deuda, las renegociaciones que se llevaron a cabo en el periodo de análisis si bien disminuyeron la deuda no lograron erradicar el problema que ha

sido desde siempre la principal sangría de la economía Mexicana. Sin embargo es importante destacar que en este sexenio la estructura de la deuda cambio, es decir, se aligero el peso de la deuda externa pero creció la deuda interna, la cual se conformo principalmente por la Inversión extranjera directa (IED) y de cartera. Por esta razón cabe afirmar que la deuda a pesar de ser interna se le debía al exterior, por ello se señala que la deuda externa se incremento pese a la negociación.

“La deuda pública externa se ha mantenido en niveles que no pasan de los 82 mil millones de dólares: pero ahora habría que encontrarla en deuda interna como CETES y otros valores gubernamentales y desde luego en la banca privada y la Bolsa Mexicana de Valores. Dicho de otra manera la deuda se transformo en privada e interna sin dejar ser externa.”²⁷ Observe la gráfica 1.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La deuda interna disminuyó del 20 % del PIB en 1988 al 5 % en 1994, gracias a la caída de las tasas de interés que se registró en estos años; los CETES a 28

días, por ejemplo bajaron su rendimiento de 52.3 % en diciembre de 1988 a 13.6% en octubre de 1994 y el pago que tenía que realizar al erario por este concepto bajó del 18 al 2.5 % del PIB. El arreglo de la deuda pública, sobretodo la interna, se realizó principalmente con los recursos provenientes del alza de los precios del petróleo y los de la privatización. La intranquilidad que causó la Guerra del Golfo hizo que subieran los precios del petróleo considerablemente, con la consiguiente utilidad de los países productores.

En materia de finanzas públicas cabe señalar que la privatización o desincorporación de entidades del sector publico propicio que se presentara un incremento de los ingresos públicos y una disminución del gasto público²⁸. El proceso de privatización se realizo mediante tres modalidades que incluían la venta al sector privado, fusiones con otras empresas e incluso el cierre de la empresa.

“Así de 1155 empresas o entidades que existían en 1982, al principio del gobierno salinista en diciembre de 1988 quedaban 618, y para fines de 1993 ya solo quedaban 257 en operación, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación.”²⁹ Los recursos provenientes de la desincorporación durante el sexenio de 415 entidades paraestatales (el 67 % de las existentes en 1988, entre ellas Teléfonos de México y las compañías de aviación), y de los 18 bancos estatizados por López Portillo, que se vendieron en licitación a tres veces su valor en libros y a 15 veces la relación precio-utilidad, formaron parte del fondo de contingencia que se utilizaron para pagar deuda que el sector público tenia con el Banco de México.

²⁷ Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal, p. 124.

²⁸ “La desincorporación de multitud de paraestatales que operaban, algunas con grandes utilidades, pero otras con pérdidas, logró que el gobierno se deshiera de grandes nominas salariales y de muchas deudas. Los ingresos del Gobierno federal obviamente aumentaron no sólo gracias a los derivados de las ventas referidas, sino porque se puso en práctica una miscelánea fiscal que entre otras cosas combatió la evasión fiscal” Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal, p. 122.

²⁹ Cárdenas, Enrique. La política económica en México 1950-1994, p.169.

Entre 1987 y 1994 las principales modificaciones que se hicieron en materia de impuestos incluyen los siguientes aspectos:

- ♣ El número de contribuyentes no asalariados subió de 1,760,000 a 5,660,000, representado un incremento de 222 % y en ese mismo período la recaudación del gobierno federal creció un 32 % en términos reales,

- ♣ Se presentan los siguientes cambios impositivos: reducción de la tasa del ISR a personas físicas del 50 % al 35 %, la tasa de ISR a personas morales del 40 al 34 % y del IVA del 20 y 15 % al 10 %;

- ♣ En el último año del gobierno de Salinas se otorgó un subsidio fiscal a los trabajadores que recibían un salario mínimo para elevar sus ingresos entre 7.5 y un 10.8 %,

- ♣ Se exenta del ISR a los que ganaban hasta dos salarios mínimos.

- ♣ El establecimiento de un impuesto de 2% sobre Activos, gravamen que si bien evita la evasión principalmente de empresas internacionales y no afecta a los causantes que cubren el ISR, es eminentemente injusto con las empresas que efectivamente sufren pérdidas.

- ♣ Los precios y tarifas públicos experimentaron las siguientes modificaciones por los acuerdos del Pacto del 10 de noviembre de 1991: el diesel un 9.7 % y durante 1992 a razón de diez pesos mensuales; el gas licuado un 2.4 % y durante 92 un incremento mensual de 2.5 %; la energía eléctrica para uso residencial un 15.3 % y para industrias un 14.5 % en promedio. En la concertación del Pacto de octubre de 93 se atenuaron estos aumentos al especificarse que los precios se alinearían a los internacionales y que el deslizamiento de las tarifas eléctricas y de las gasolinas no rebasaran el 5 % anual.

Durante este sexenio el gasto publico disminuyó un 25 % en términos reales, el gasto social representó el 54 % del gasto programable (esto es sin considerar el

servicio de la deuda), cuando en 89 era del 32 %. El aumento del gasto social se logra tanto por la disciplina fiscal como por la renegociación de la deuda³⁰.

En síntesis podemos señalar que desde la década de los cuarenta las distintas administraciones que han gobernado nuestro país se han caracterizado por presentar una tendencia cada vez mayor a la atracción de capital extranjero, tanto en forma de deuda externa como de inversiones extranjeras directas, a fin , de suplir las carencias y compensar los desequilibrios derivados de que el Estado nunca quiso —ni hasta la fecha quiere—, llevar a cabo una *reforma fiscal* a fondo que grave a los que más tienen. Sin esto, el Estado siempre careció de los recursos internos necesarios para generar el desarrollo, por lo que hubo que buscarlos en el exterior. A pesar de ello el nivel de endeudamiento externo nunca llegó en gobiernos anteriores a los niveles sin precedente de los actuales³¹.

2.- La Transición del Modelo Protector a la Apertura Económica

El presidente Carlos Salinas de Gortari mostró especial interés en obtener un rápido acuerdo para la deuda externa de México. Esto se debió no solo a motivos financieros ya que el servicio de la deuda externa exigía voluminosas transferencias de recursos, sino también a motivos políticos. A fines de 1988, el saldo de la deuda externa total ascendía a 100, 384 millones de dólares; es decir, el 57% del valor de lo que el país produjo en ese año.

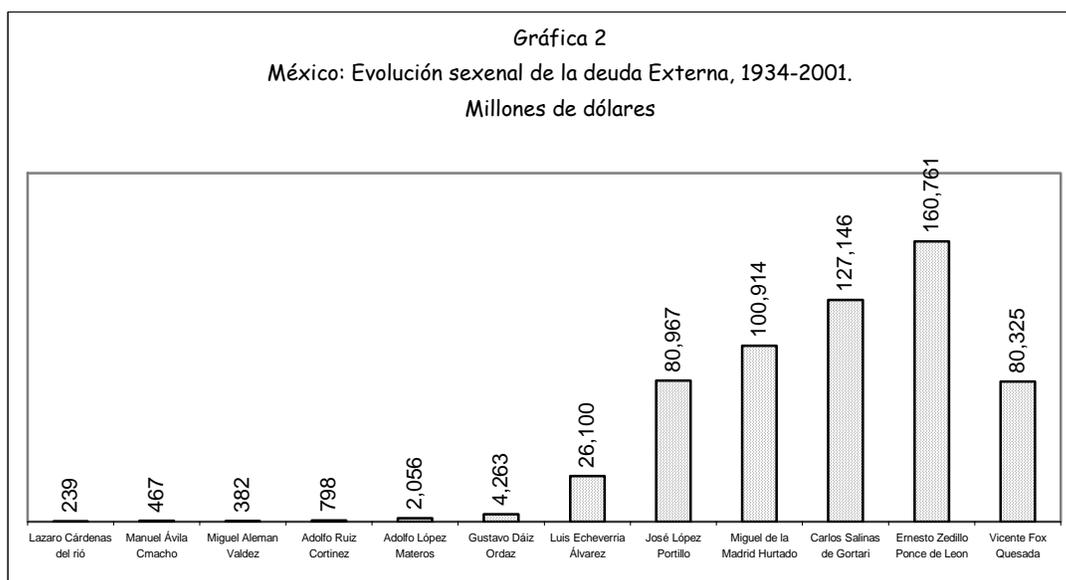
³⁰ La fuerte reducción del servicio de la deuda permitió incrementar el gasto social en más del 85 % durante la administración salinista.

³¹ "El gobierno de López Portillo carga con toda su responsabilidad, el sobre endeudamiento estructural de México y su crisis de pago, jugó con el futuro de México y perdió. El juego fue apoyado por un cómplice bien dispuesto: los acreedores privados, quienes continuaron suscribiendo la deuda de México aun cuando los riesgos eran evidentes. Pero la responsabilidad de diagnosticar equivocadamente las condiciones económicas y políticas de México para luego insistir en un remedio errado, las tienen las autoridades monetarias: el FMI y los bancos centrales de las democracias industriales" Norman Bailey y Richard Cohen, *La bomba de tiempo mexicana*, Enlace-Grijalbo, México 1987, p.57.

Durante la campaña electoral de 1988, la oposición examinó minuciosamente el tema de la deuda externa, llamando la atención hacia los costos sociales que causaban en México y clamando abiertamente por una nueva moratoria. El propio gobierno que tomaba posición admitía la necesidad de una reducción del débito externo, aunque evitaba los términos “moratoria” o “conformación”. En diciembre de 1988, en discurso inaugural de toma de posesión, el presidente Salinas determinó que el ministerio de Hacienda renegociara la deuda con la comunidad financiera internacional, procurando una reducción del servicio de la deuda y una ampliación de los plazos de vigencia, teniendo como base los siguientes tres objetivos:

- ✓ Disminuir el valor histórico de la deuda externa
- ✓ Abrir la transferencia neta de recursos al exterior
- ✓ Obtener un acuerdo multianual para reducir la incertidumbre de negociaciones recurrentes; y
- ✓ Reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al Producto Interno Bruto.

Se renegóció el equivalente a 48 200 millones de dólares, referentes al periodo 1989-1994. Al inicio de las negociaciones, los representantes del gobierno mexicano solicitaron 55% de descuento sobre el total del débito. El comité de bancos acreedores, a su vez, propuso 15%. El acuerdo final, anunciado por ambas partes, preveía una reducción equivalente a 35%; la mitad entre el valor solicitado por México y el propuesto por los bancos. Las renegociaciones permitieron una reducción del valor principal de la deuda y de las tasas de interés que se pagarían en el nuevo acuerdo. El descuento fue estimado a partir de varias opciones de intercambio de deuda original por títulos nuevos y pueden ser condensados en tres opciones principales:



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a) Opción 1: Intercambio de deuda antigua por títulos nuevos, discount bonus, con 35% de descuento, 30 años de maduración y con tasas flotantes de 81 puntos (13/16%) por encima de la LIBOR.

B) Opción 2: Intercambio de deuda antigua por títulos nuevos, par bonds sin descuentos, 390 años de maduración y con tasas de interés fijas de 6.25%

C) Opción 3: Nuevos empréstitos de 255 de los valores del restante de la deuda no intercambiada por las opciones 1 y 2, con tasas flotantes de 81 puntos (13/16%) por encima de la LIBOR, manteniendo inalterado el valor del principal de la deuda antigua.

En términos generales esta renegociación de la deuda externa consistió en lo siguiente:

“1) Con el aval y apoyo del Club de París y el FMI, se acordó renegociar 48 500 millones de dólares, a los que se les considero “deuda vieja”. Se acordó reducir el

principal en un 35%, pero con base del canje de deuda por bonos llamados “cero” y por canje de deuda externa por capital a través de las llamadas “operaciones swap”.

2) Por tanto, esa reducción del 35% de los 48 500 millones de dólares, significaron cercada de 7 000 millones menos.

3) Una baja en la tasa de interés del 9.81 (tasa prima) a 6.25% (tasa Libor).

4) Posibilidad de contratar nuevos créditos para generar el crecimiento de la economía de acuerdo a los postulados del Plana Nacional de Desarrollo³²”

CONSECUENCIAS INMEDIATAS DEL ACUERDO PARA LA ECONOMIA MEXICANA

México festejo el resultado del acuerdo como si fuere una victoria elocuente de sus negociadores. El acuerdo tuvo una repercusión internacional amplia y favorable y fue exaltado como un ejemplo a seguir por los demás países deudores. Las críticas y la desconfianza en cuanto a su resultado efectivo se restringía a unos pocos economistas, que consideraban el descuento modesto y distante del valor de los títulos negociados en el mercado secundario. Para títulos como los de la deuda externa mexicana, negociados con 64% de descuento sobre el valor en libros (o sea 36 centavos por dólar), el descuento previsto en el acuerdo estuvo lejos de alcanzar ese valor.

Por otro lado, admitiendo que el descuento estuviese por debajo del valor ideal, el acuerdo era visto como un gran paso para el retorno de la credibilidad interna y externa en México. Sus tasas de interés internas, que llegaron a remunerar casi 50% en términos reales ex post semanas antes del anuncio del acuerdo de la deuda, caerían a 35% en la semana posterior, reflejando una disminución de la tasa de riesgo implícita. Datos de banco Interamericano de desarrollo (BID) muestran que, entre 1989 y 1992, México recibió la mitad de los flujos de capital

³² Ortiz, Arturo, *Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal*, pp. 126-127.

externo que se dirigieron hacia América Latina y el Caribe, aunque el país representaba una quinta parte de la economía de la región.

En el plano político, el gobierno salió fortalecido y supo vender la idea de que el resultado de la renegociación fue ampliamente favorable a México: El programa de reformas económicas tuvo continuidad y la oposición interna fue sofocada. El gobierno mexicano, las agencias multilaterales y los bancos acreedores compartían la idea de que el resultado de la renegociación de la deuda externa y el retorno de la confianza en la economía mexicana permitirían alcanzar la meta de crecimiento económico del sexenio de Salinas.

Posteriormente al acuerdo se observó un descenso acentuado en las tasas de interés internacionales. A partir de noviembre de 1991 y hasta junio de 1994, la tasa Libor se mantuvo por debajo de 5.0% neutralizando la reducción en el desembolso de intereses. Durante este periodo, los nuevos títulos pasaron a remunerar tasas de interés por encima de las usuales en el mercado internacional. Irónicamente, lo que elevó el pago de intereses, después de la reducción de la LIBOR, fueron los títulos con tasas de interés fija, considerados como garantía contra fluctuaciones en las tasas de interés.

En vista de los resultados, queda claro que durante el gobierno de Salinas el nuevo ciclo de endeudamiento ocurrió sin que se tuviese resuelto, de forma definitiva, el elevado peso de la deuda externa de México³³. El gobierno se preocupó más por consolidar su estrategia de *confidence building* que de buscar una reducción efectiva de la deuda externa. Los resultados obtenidos a través del

³³ “[...] El problema de la deuda no se resolvió pues, hasta 1994 se siguieron pagando fuertes sumas al exterior [...] la deuda total llegó en 1994 a los 82 mil millones de dólares, que es aún significativa, ya que si se suma la privada llega a los 125 mil millones de dólares” Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal, p. 127.

Plan Brandy fueron decepcionantes. El alivio en el desembolso de la deuda externa estuvo directamente ligado a descensos en las tasas de interés internacionales y al fuerte flujo de capitales externos. Luego, la contribución del Plan Brandy para consolidar las reformas y restaurar el crédito de México en los mercados financieros internacionales fue un efecto secundario del acuerdo y no una consecuencia de reducciones realistas en el pago de su deuda externa.

Finalmente, el resultado del acuerdo sugiere que gran parte de las denominadas “inversiones Externas” que entraron a México durante el periodo de Salinas fue, en verdad, utilizada para el pago de la deuda externa contratada anteriormente, en detrimento de las nuevas inversiones. Esto explica, al menos parcialmente, el lento crecimiento económico que presenta México, en respuesta a los flujos positivos de capital externo durante el sexenio de salinas.

El neoliberalismo postula que el estado no debe intervenir en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, por ello debe disminuirse la participación del estado en la economía. Para poder lograr este propósito se articulan procesos de privatización de empresas estatales; el sustento teórico de la privatización se basa en los siguientes argumentos:

1. “En términos de la macroeconomía, a privatización proporciona ingresos inmediatos al estado por la venta de los activos; en el mediano y largo plazos, reduce la transferencia de ingresos públicos a empresas paraestatales deficitarias.
2. Desde la microeconomía, se parte del supuesto de que en cualquier momento y circunstancia, el empresario privado, en su búsqueda de la ganancia individual, será mejor administrador de una empresa que algún miembro de la burocracia”³⁴.

³⁴ Ánima Puentes, Economía mexicana. Reforma estructural, 1982-2003, p.95.

El proceso de privatización en México de 1989-1994 se realizó mediante tres modalidades que incluían la venta al sector privado, fusiones con otras empresas e incluso el cierre de la empresa. Por ejemplo en 1982 las empresas o entidades que existían, al principio del gobierno salinista en diciembre de 1988 quedaban 618, y para fines de 1993 ya solo quedaban 257 en operación, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación.³⁵

Los recursos provenientes de la desincorporación durante el sexenio de 415 entidades paraestatales (el 67 % de las existentes en 1988, entre ellas Teléfonos de México y las compañías de aviación), y de los 18 bancos estatizados por López Portillo, que se vendieron en licitación a tres veces su valor en libros y a 15 veces la relación precio-utilidad, formaron parte del fondo de contingencia que se utilizaron para pagar deuda que el sector público tenía con el Banco de México.

2.1 Saneamiento Financiero del Sector Público

La primera tarea a la que se avocó el gobierno fue sanear las finanzas públicas. Durante el gobierno del Presidente Salinas “hubo una reducción del gasto público programable y de inversión que también contribuyó al saneamiento de las finanzas públicas, aunque hay quienes afirman que en buena medida y a pesar de PRONASOL, esta reducción afectó en mayor grado en los gastos de tipo social como educación, vivienda, seguridad social y salud”³⁶.

³⁵ Cárdenas, Enrique. La política económica en México 1950-1994, p.169.

³⁶ Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal, p. 124.

Un elemento clave para reducir la inflación fue la disminución del déficit operacional, del sector público hasta logra su desaparición. Para ello se tomaron las siguientes medidas:

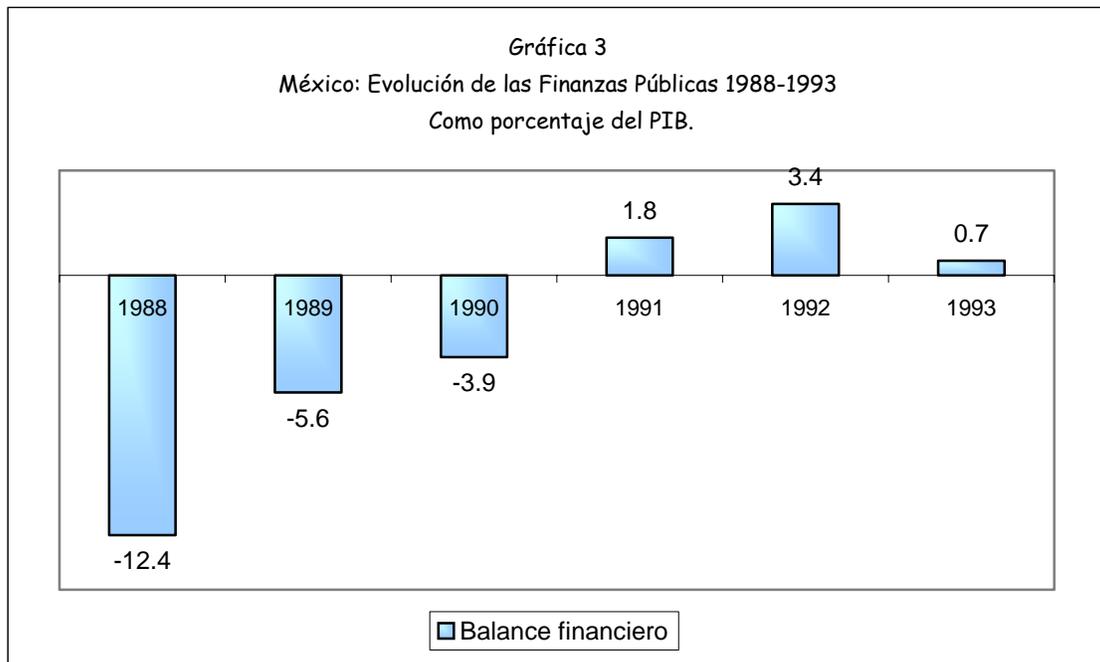
1. Reducir el gasto público corriente,
2. Aumento de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal
3. Aceleración de la privatización de empresas estatales.
4. Aumento de la recaudación fiscal, por medio de un aumento del universo gravable y aminorando la evasión mediante la reforma fiscal realizada en 1989-1991.
5. Renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brandy.

La instrumentación de estas medidas permitió que de un déficit de las finanzas públicas en 1988 de 12.5 como porcentaje del PIB se pasará a un superávit de 0.7 en 1993. Obsérvese la gráfica 3.

A partir de 1992 se dejó de incluir en los egresos del erario al déficit por la intermediación financiera, es decir la diferencia entre el costo de captación de recursos por la banca de desarrollo y el interés al que presta. Este déficit en 1994 llegó casi al 5 % del PIB, lo que provocó una considerable liquidez en poder del público y ésta se tradujo en una presión que impidió que bajara la inflación.

La explicación del considerable déficit por la intermediación financiera debe encontrarse en parte en operaciones poco juiciosas de la banca de desarrollo, pero quizá también en el deseo de compensar la pequeña recesión de 1992 y en el intento de captar las simpatías electorales de los 415,000 micro, pequeños y medianos empresarios a los que apoyó Nacional Financiera, a los miembros de las 350 uniones de crédito que se crearon y financiaron y a la multitud de

deudores a quienes se les concedieron préstamos blandísimos y a menudo irrecuperables por parte del Banco de Comercio Interior, Banrural y Banobras.



Fuente: INEGI

3.- Ajuste del Gasto Público y su Impacto Macroeconómico

Durante la administración salinista se alcanzó un nivel de inflación de 6.97%; logrando por primera vez en 21 años tasas de un solo dígito, ello después de que en el último año del gobierno de la Madrid, se llegó a niveles de hasta 114.16%. “El crecimiento del Índice nacional de los precios al consumidor (INPC) durante todo el sexenio de salinas será de 150%. Durante el periodo 1982-1988, el acumulado del INPC llegó a 4 772%. En el sexenio de López Portillo el indicador se dilató en 360% mientras que durante Luis Echeverría lo hizo en 104.3%”³⁷ Observe las gráficas 4 y 5.

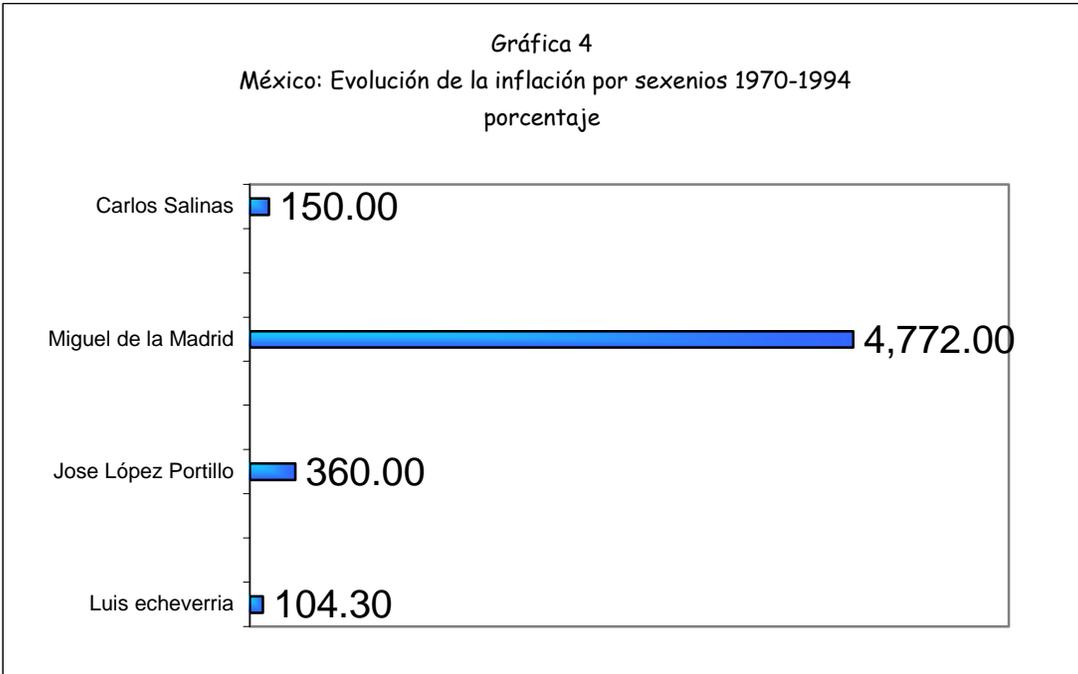
³⁷ Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.7

El elemento central para la eliminación de la inflación inercial fue mantener anclados los precios clave de la economía: el tipo de cambio y los salarios. Sin olvidar el papel importante que juega el saneamiento de las finanzas públicas³⁸.

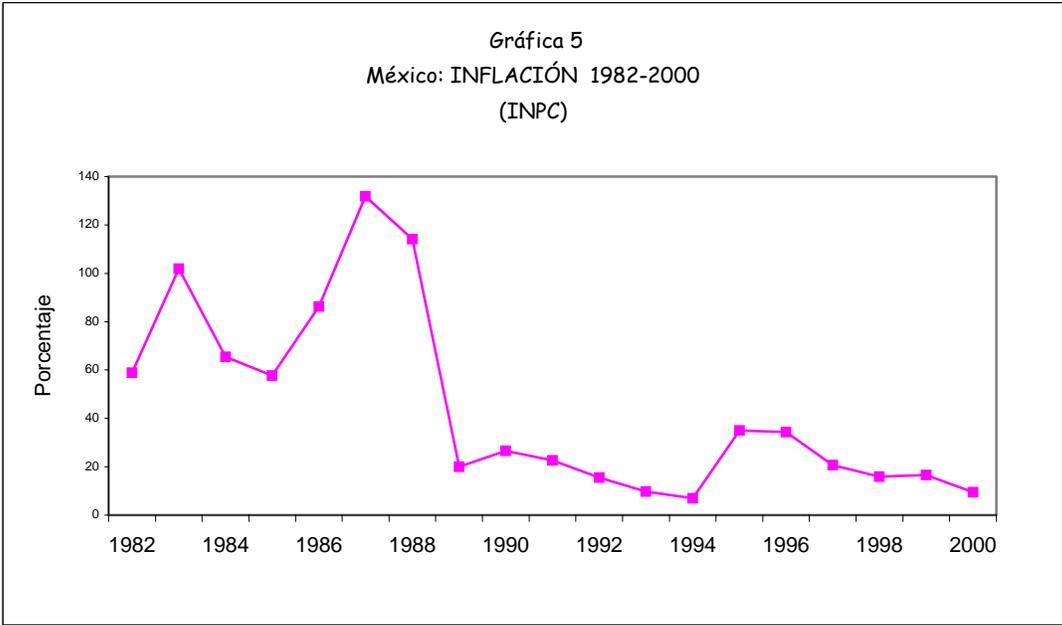
La reducción de los niveles inflacionarios hasta cifras de un solo dígito no puede, considerar aún un éxito completo pues la reducción de la inflación no se dio en las condiciones adecuadas para permitir el crecimiento suficiente, estable y sostenido de las economías, como había ofrecido el gobierno. Más bien la desaceleración ha sido el requisito para que las políticas actuales, de corte y filosofía neoliberales, pudieran alcanzar el descenso inflacionario.

Si se compara el desempeño combinado de los indicadores de crecimiento económico real (PIB y PIB per cápita) con la inflación, de 1970 a 1994 tenemos que el mejor desempeño corresponde a la administración de Echeverría con la más baja inflación sexenal del periodo y el segundo lugar en tasas de crecimiento. En el segundo lugar se ubicaría el régimen de López Portillo, con los más altos indicadores de crecimiento sexenal, pero con inflación a la alza. En tercer lugar, el gobierno de Salinas, con inflación al baja pero con indicadores de crecimiento económico discretos. El peor desempeño corresponde a la administración de la Madrid, con estancamiento económico, reducción del PIB per cápita y las más altas tasas inflacionarias.

³⁸ “[...] dos de las patas en las que descansará la desinflación de la economía mexicana serán de barro, por constituir medidas más propias de una economía ficción que de un ajuste sólido: el tipo de cambio sobrevaluado y los salarios históricamente bajos y propiciadores de niveles de pobreza, malestar y precario compromiso obrero con las empresas”. Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.8.



Fuente: Banxico



Fuente: Banxico

“Las políticas desarrollistas (Echeverría y López Portillo) mostraron ser capaces de impulsar el crecimiento y el empleo, pero no de contener la inflación. La política De la Madrid demostró realmente escasas aptitudes al producirse los más desastrosos resultados en materia de crecimiento y de inflación. La política neoliberal de salinas ha contenido la inflación pero no ha podido relanzar el crecimiento y el empleo a las tasas necesarias e históricamente posibles.”³⁹

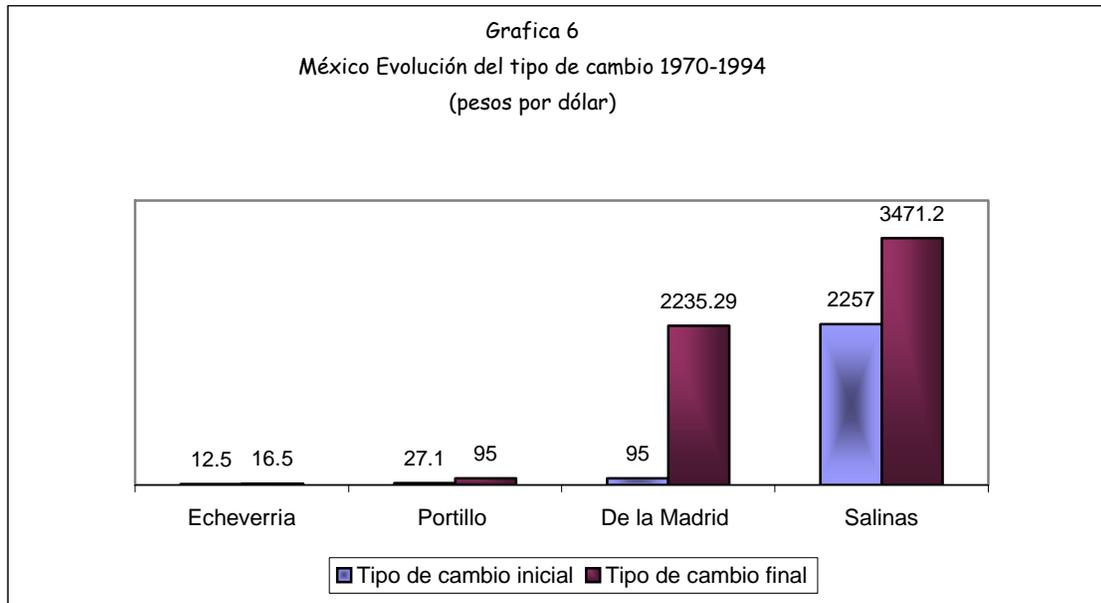
Abaratar el dólar ha sido una política muy utilizada por nuestros gobernantes para desinflar la economía, estimular artificialmente el crecimiento económico y hacer caer las tasas de interés que mejoren el aspecto de las finanzas públicas.

El elemento central para la eliminación de la inflación inercial fue mantener anclados los precios clave de la economía: el tipo de cambio y los salarios. Por esta razón se observa que el tipo de cambio en las distintas etapas del PECE muestra una reducción de su deslizamiento, sin embargo esta medida provocó una sobrevaluación cambiaria que alcanzó valores del 30%. Observe la gráfica 6. El proceso de deslizamiento del tipo de cambio se instrumentó de la siguiente manera:

Una vez que la recuperación cobró cierto brío a partir de 1990, la inflación repuntó. En vez de considerar el repunte de la inflación como un resultado lógico de la recuperación después de más de seis años de estancamiento económico y de avanzar en la flexibilización de los controles y en el ajuste de la política cambiaria, el gobierno decidió que el combate a la inflación debería seguir siendo el objetivo principal de la política económica. En consecuencia, en lugar de ubicar el tipo de cambio en un nivel cercano al de "equilibrio", se decidió, por el contrario, reducir el deslizamiento de la moneda en enero de 1990 se disminuyó el deslizamiento diario de un peso a ochenta "centavos; en diciembre

³⁹ Zepeda, Mario, "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)", p.8

de ese año una nueva baja de 40 centavos diarios; y una más a 20 centavos en diciembre de 1991. En consecuencia, al crecer los precios internos más rápidamente que los precios externos, el tipo de cambio se sobrevaluó acentuando el desequilibrio externo y alentando el ingreso de capitales externos especulativos.



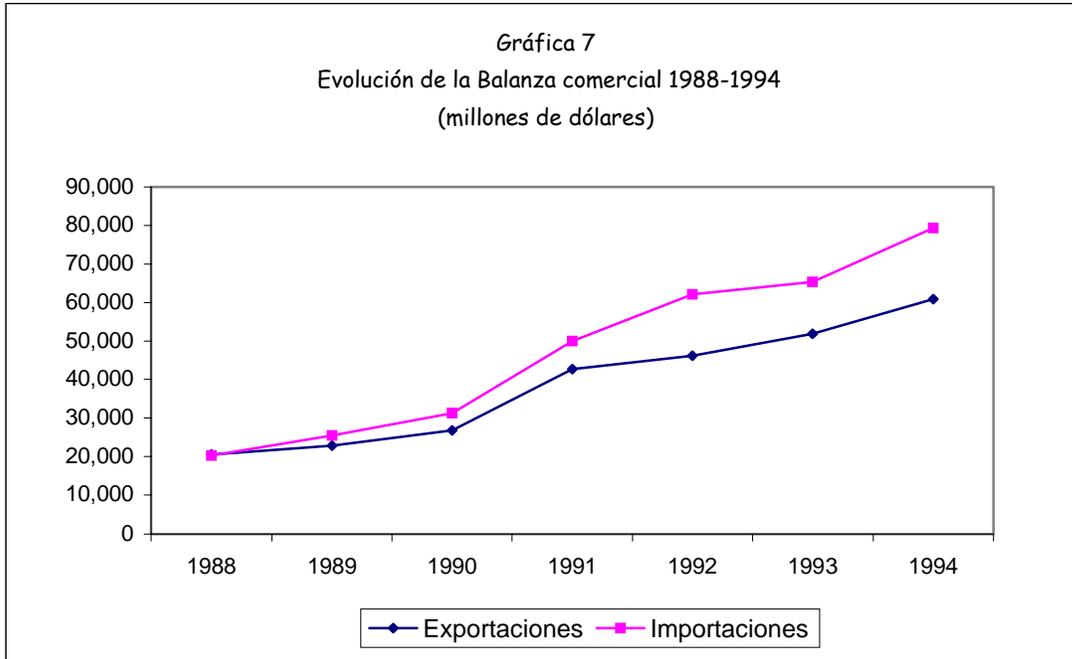
Fuente: Banxico

Para finales de 1993 la sobrevaluación del tipo de cambio era insostenible, las autoridades estaban entre dos disyuntivas; perseguir el objetivo de bajar la inflación a niveles internacionales o bien relajar el tipo de cambio para disminuir el déficit en cuenta corriente, aunque ello llevara a una inflación mayor. Las autoridades practicaron la primera opción fijando como meta alcanzar en 1994 una inflación de 6%, por ello iniciaron discretamente una ampliación de la banda de flotación del peso, para reducir gradualmente la sobrevaluación del tipo de cambio. El peso se deprecia alrededor de 8% entre febrero y marzo de 1994, pero después del asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio, a fines de ese mes, las fuertes salidas de reservas del Banco de México, Hizo que la depreciación se detuviera.

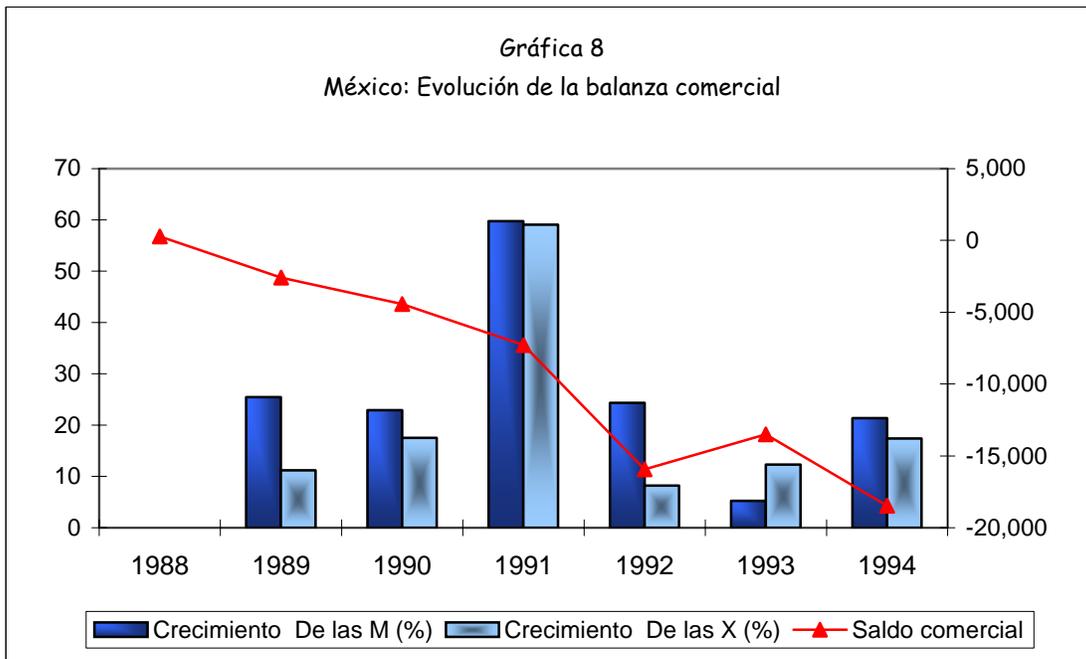
El primer Pacto de Solidaridad en diciembre de 1987 estipuló que el tipo de cambio se deslizaría conforme a la inflación, pero en la concertación de marzo de 88 y en las siguientes, se convino en mantener fija la paridad hasta diciembre de 1988; en enero de 1989 se acordó un deslizamiento de un peso diario que se mantuvo hasta mayo de 90, en que se redujo a 80 centavos por día, por considerarse que así se abatiría más rápidamente la inflación: en noviembre de ese año y por las mismas razones se bajó el deslizamiento a 40 centavos diarios, para todavía un año después (noviembre de 1991) reducirlo de nuevo a 20 centavos al mismo tiempo que se abrogaba el control de cambios. Este régimen continuó hasta que finalmente en octubre de 1992 se creó una banda de flotación de la paridad en la que el precio de venta del dólar se deslizaría a razón de 40 centavos por día y el de compra se mantendría fijo. Estos deslizamientos llevaron el tipo de cambio frente al dólar a los siguientes niveles:

La apertura comercial y financiera impulsada por la administración salinista⁴⁰ agravó la *restricción externa*. Las presiones crecientes de la cuenta corriente propiciaron que se empleara como principal mecanismo de financiamiento del déficit en cuenta corriente *a la* inversión extranjera. Una vez que el programa de estabilización y la renegociación de la deuda externa lograron contener la inflación y permitir la reanudación del crecimiento económico, el déficit de la cuenta corriente creció en forma geométrica. La ola importadora se vio estimulada por la cada vez mayor sobrevaluación de la moneda, motivada por un deslizamiento cambiario muy lento orientado a mantener el control de la inflación. Observar gráfica 7 y 8.

⁴⁰ El "Proceso de liberalización comercial" se consolida con la adhesión de México al GATT, la firma de tratados con varios países, el primero de ellos con Chile que se firmó en 1991 y el TLCAN con Estados Unidos y Canadá.



Fuente: Banxico



Fuente: Banxico

Como puede observarse en la gráfica 8 bajo la administración salinista se presenta un deterioro de la balanza comercial, pasando de una balanza superávitaria a una deficitaria. En 1993 la balanza comercial registra un menor

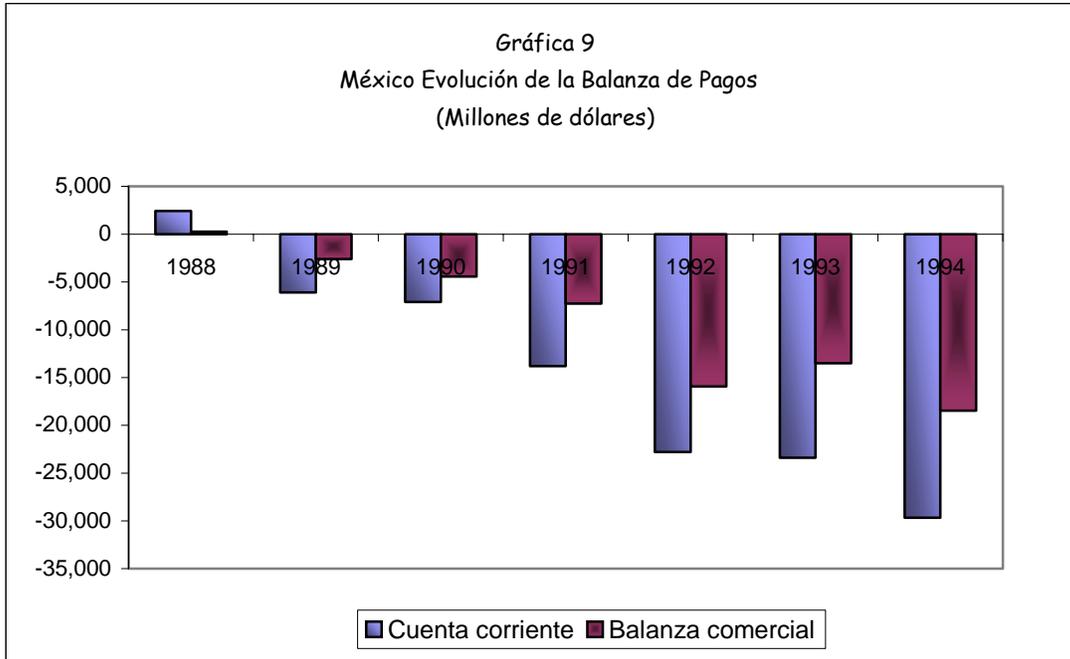
déficit debió a la reducción de las importaciones como consecuencia de la contracción de la actividad económica.

En síntesis al combinarse la apertura comercial con el mantenimiento de un peso sobrevaluado y con una recuperación de la actividad económica –aunque débil en comparación con el crecimiento de las décadas de los sesenta y en los setentas se estimulan las importaciones y se desestimulan las exportaciones.

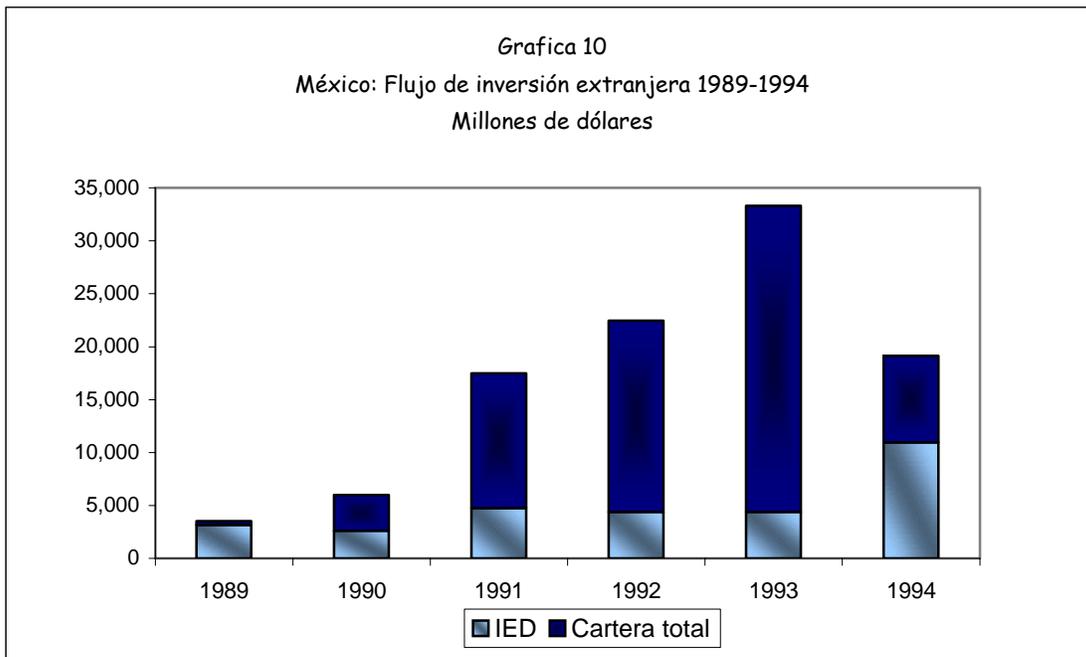
Para satisfacer la necesidad de recursos externos que permitieran financiar los déficits comerciales y de cuenta corriente, el gobierno creó mecanismos para atraer a las inversiones externas tanto en forma directa como de cartera. Observar las graficas 9 y 10.

Los mecanismos empleados para impulsar la inversión extranjera directa (IED) fueron:

- Reforma a la ley sobre IED para reducir las restricciones que imponía a su participación en algunas ramas y para aumentar el porcentaje que se le permitía invertir.
- Firma del T.L.C quedó en igualdad de condiciones legales que la nacional con lo cual, en los hechos opero con ventaja dado su poderío económico monopólico y su integración y operación trasnacional.



Fuente: Banxico



Fuente: Banxico

Estos mecanismos permitieron un aumento considerable de la IED, sin embargo fue insuficiente para poder financiar el déficit comercial y de cuenta corriente, por ello se incentivaron las inversiones de cartera mediante la creación de

atractivos valores gubernamentales y el mantenimiento de altas tasas de interés. El aumento de las tasas de interés buscaba también alentar el ahorro interno⁴¹.

El financiamiento del déficit externo tuvo que depender crecientemente del ingreso de capitales de portafolio —y sobre todo de los capitales especulativos de corto plazo— los cuales contribuyeron a su vez a mantener un tipo de cambio artificial. Esos capitales llegaban al país para aprovechar el *boom* de la Bolsa de Valores y las altas tasas de interés, mientras que en el contexto internacional las tasas de interés (sobre todo en Estados Unidos) iban a la baja⁴².

La gráfica 10 muestra claramente los cambios en la composición de los flujos de inversión extranjera en función de las vicisitudes del modelo. En 1989, la captación de recursos de cartera era totalmente secundaria, ya que fueron del orden de 351 MD y sólo representaron el 9.9% de los flujos totales, contra un flujo de IED de 3 176 MD (90.1% del total). Año con año, la situación se fue invirtiendo y los flujos de capital de cartera superaron con creces a la IED. En 1993, que representa el pico del ingreso de capitales del exterior al entrar recursos por 33 309 MD, los recursos de cartera - alcanzaron 28 920 millones, o sea el 86.8% del total.

Al comienzo del proceso, los recursos de portafolio entraron preferentemente en el mercado bursátil. En ese mercado, los mecanismos de mayor captación fueron los ADR's, siguiendo las series de libre suscripción, el Fideicomiso Nafin y por último el Fondo México. Posteriormente, hacia 1992 los recursos destinados al mercado de dinero superaron a los invertidos en instrumentos de renta variable,

⁴¹ “Las altas tasas internas de interés por la urgencia gubernamental de atraer capitales del exterior y tratar de retener las pertenecientes a nacionales para financiar sus déficit de cuenta corriente, redundó en una raquítica inversión productiva y en el incremento de las carteras vencidas” Rueda Peiro, Isabel, México: crisis, reestructuración económica, social y política, p.116.

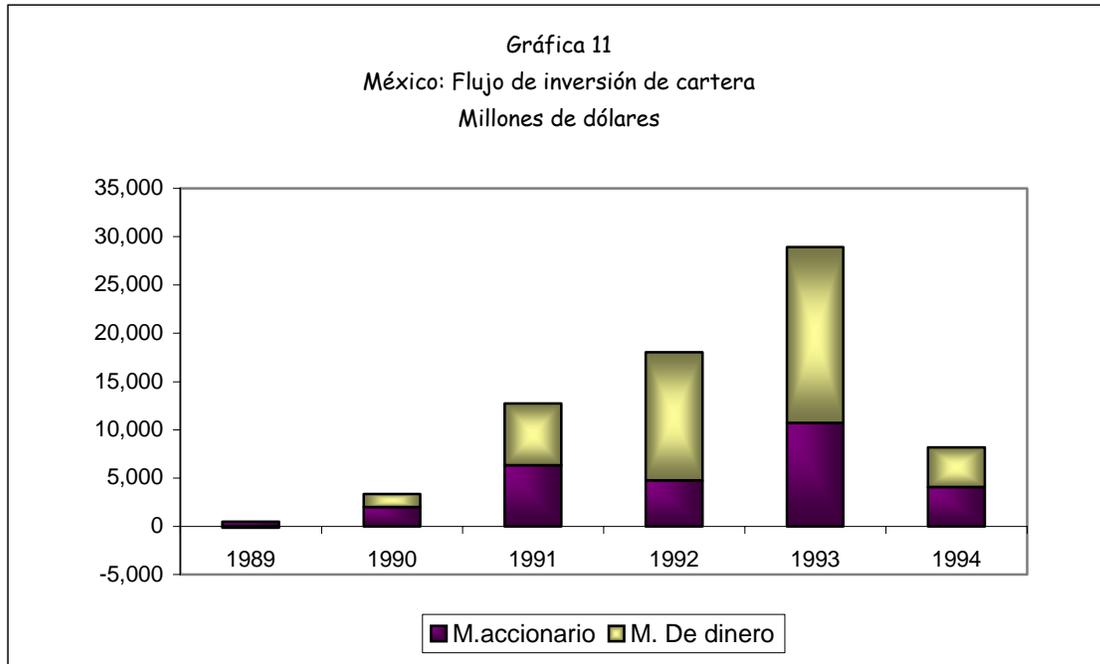
⁴² “La mayor parte de los flujos de capital externo fueron de cartera atraídos no tanto por las perspectivas de nuevo milagro mexicano, sino por los altos rendimientos ofrecidos en México y por la apreciación el tipo de cambio.” Arturo Guillén, México hacia el siglo XXI, p.150.

aunque dentro de aquél predominaban los instrumentos desvinculados del tipo de cambio (Cetes, Bondes, etcétera). En un tercer momento, conforme se fue agravando el desequilibrio de la balanza comercial y creció la desconfianza sobre la política cambiaria, los instrumentos en dólares del mercado de dinero desplazaron a los títulos en moneda nacional. Así, en 1993 los instrumentos indizados al dólar, los Tesobonos, representaron el 37.3% de los recursos de portafolio captados ese año.

Por último, es claro cómo en 1994, al combinarse la agravación de los desequilibrios económicos con los acontecimientos políticos de ese año, se modifica radicalmente el comportamiento de los inversionistas externos. Los ingresos de capital en cartera disminuyeron 71.7% al bajar a 8 182 millones de dólares. La inversión en la Bolsa se redujo drásticamente, la captación en valores en moneda nacional se tomó negativa y sólo se mantuvo la compra de Tesobonos, aunque en montos inferiores a los de 1993. Observe gráfica 11.

La masiva entrada de Inversión extranjera dio lugar al mantenimiento de una balanza de capital superávitaria. Al mismo tiempo que la exportaciones crecían, también lo hacían las importaciones debido a que el desarrollo económico del país requería del exterior más y más bienes de capital e insumos indispensables para el progreso de la industria nacional; pero también hay que reconocer que a medida que aumentaba el ingreso de la población se incrementaba su apetencia por los productos importados de consumo que se iban haciendo más baratos conforme la diferencia entre las inflaciones mexicana y estadounidense era superior a las devaluaciones que experimentaba el peso.

El incremento explosivo del déficit externo fue el resultado del viejo problema estructural de la restricción externa, es decir, el hecho de que bajo condiciones de crecimiento económico, las importaciones crecen a un ritmo superior al del producto nacional. Esta deficiencia del sistema productivo, se agravó por la apertura externa indiscriminada y por el efecto de los crecientes flujos de capital externos en la demanda agregada

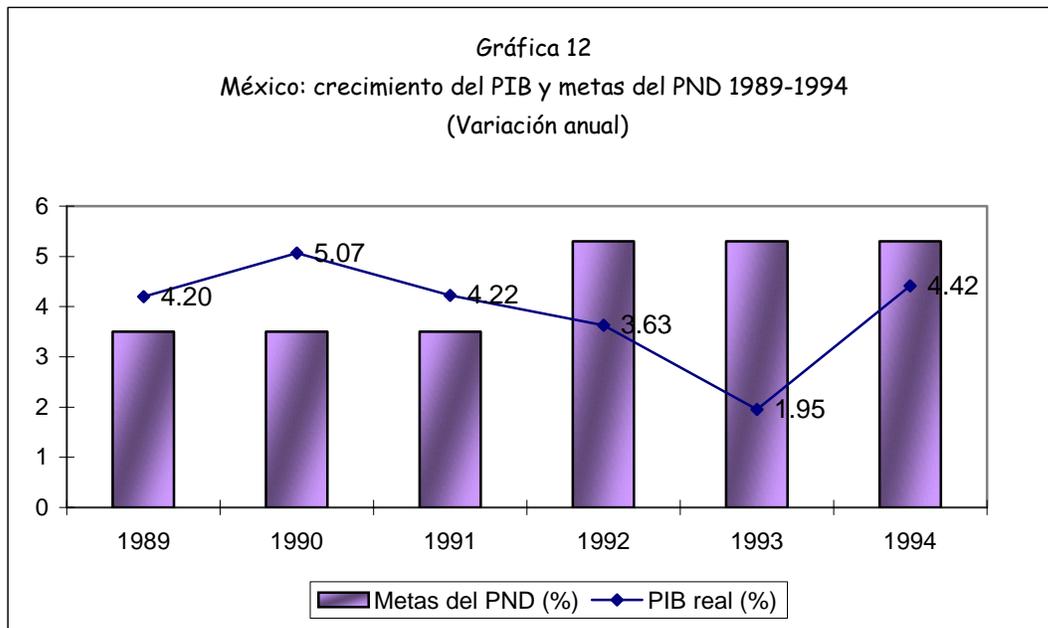


Fuente: Banxico

3.1.- Crecimiento Económico

El comportamiento del PIB en los 3 primeros años de la administración fue ligeramente superior a las metas máximas planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994; se buscaba un crecimiento anual para 1989-1991 de entre 2.9 y 3.5%, no obstante se registro un crecimiento económico superior, es decir, en el periodo señalado la economía creció en 4.5%. Durante la segunda mitad del sexenio el PND postulaba la fase rápida de expansión de 5.3 a 6% para

cada uno de los años, sin embargo debido a la desaceleración económica solo se logro un promedio de 3.33%. Véase la grafica 12.

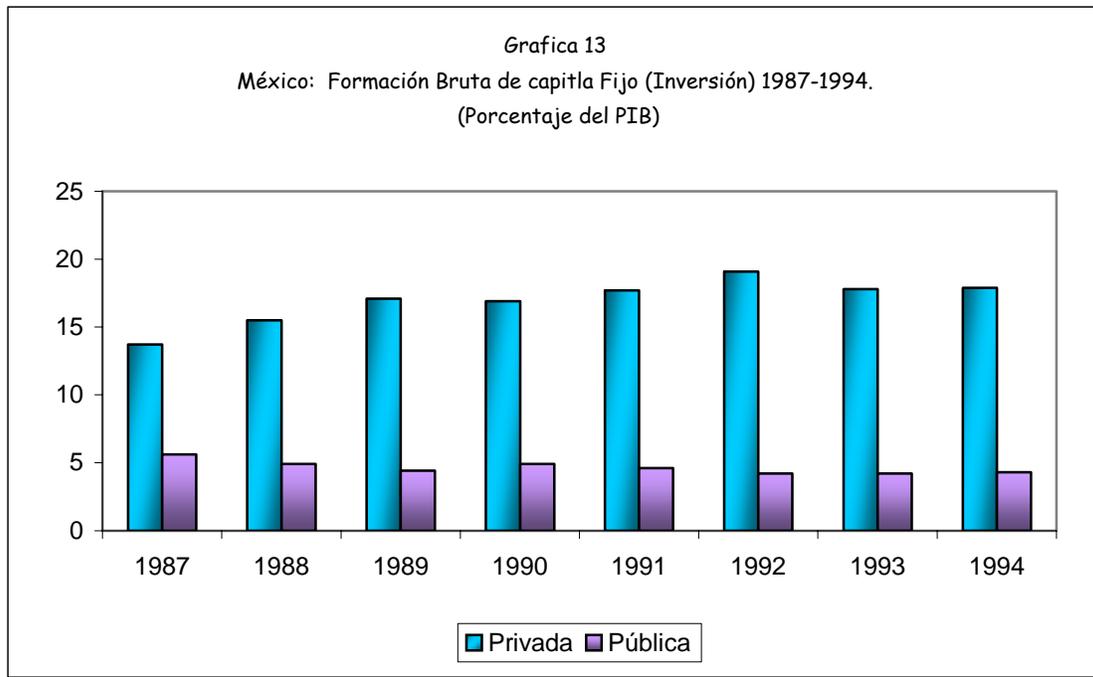


Fuente: INEGI

A partir de 1989 el PIB creció a tasas superiores al crecimiento promedio de la población. La recuperación de 1988 a 1991 estuvo sustentada en la aceleración de la inversión. Como se observa en la gráfica 3, la tasa de formación bruta de capital fijo se elevó del 13.7% del PIB al terminar el sexenio de la Madrid, al 17.9% en 1992. Su reactivación obedeció al repunte de la inversión privada, nacional y extranjera, mientras que la inversión pública siguió a la baja como resultado de la instrumentación de una política fiscal restrictiva. Observar gráfica 13.

Los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero crecieron en forma explosiva, alentados por la baja en las tasas de interés, derivada a su vez, de la reducción de la inflación y de la renegociación de la deuda externa del sector público. La recuperación económica salinista fue moderada y poco duradera. En 1991, el repunte comenzó a perder fuerza. A finales de 1992, la

desaceleración de la economía mexicana era evidente, como se aprecia en la Gráfica 12.



Fuente: INEGI

En la desaceleración de la economía influyeron diversos factores tanto nacionales como internacionales. Entre los factores internacionales destacan por su importancia los siguientes: a) la profundidad de la recesión internacional de comienzos de los años noventa en Estados Unidos y su anterior generalización a Europa Occidental y Japón, que propició una pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas y ocasionó un acelerado deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios, incluido el petróleo, b) el desplome de los precios internacionales de los productos básicos y c) la aguda competencia entre los países en vías de desarrollo para acceder con sus productos a los mercados de los países industrializados⁴³.

⁴³ Esta creciente competencia internacional fue el resultado de la generalización del esquema de crecimiento inducido por las exportaciones, el cual adquiere carta de naturalización a nivel mundial a lo largo de la década de los ochenta. La sed de divisas de los países subdesarrollados fue provocada, a su vez, por los altos niveles de endeudamiento público y el cierre del acceso a los mercados internacionales de capital a los países endeudados.

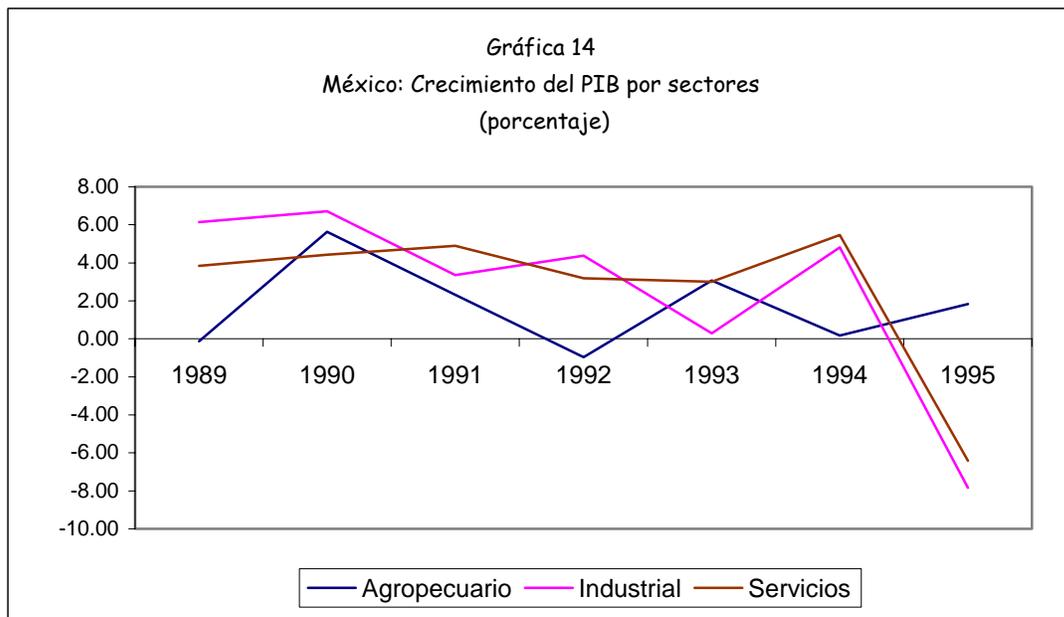
En cuanto a los factores internos que contribuyeron a la desaceleración económica cabe señalar que se relacionan con las contradicciones internas del modelo neoliberal, en particular, las tensiones crecientes en los circuitos monetarios y financieros, que se derivaron del rápido aumento del déficit de la balanza comercial y en cuenta corriente y de la marcada tendencia a la sobrevaluación del peso.

Durante la gestión presidencial de Salinas se fue decantando con más nitidez, la reestructuración de las actividades económicas, que inició el régimen anterior. La reorientación de la economía hacia el exterior y la apertura total a la inversión extranjera, que se ubicó sobre todo en el sector financiero y en las actividades clave del modelo neoliberal, marcaron la reestructuración de las actividades económicas durante el sexenio.

Mientras que la entrada de capital extranjero al país creció a una tasa anual promedio cercana a 52.3 %, el PIB del país creció apenas 2.4% en el sexenio de Salinas. Uno de los sectores más rezagados fue el primario, que apenas creció 1.71% en términos reales de 1989 a 1994. La producción industrial tuvo un crecimiento anual ligeramente superior al que observó el PIB del país durante el sexenio; es decir, creció 2.55% en términos reales de 1988 a 1994. El sector comercio creció 2.63% en términos reales de 1989 a 1994, sin embargo está cada vez más dominado por las grandes cadenas estadounidense que se establecieron en México durante el sexenio de Salinas: Wal-Mart, K-Mart, Ponce Co., Benetton, Laura Ashley, Express, Foot Locker, Gap, Sisley, Radio Shack y otras, o están por hacerlo, como Carrefour, Jc Penney, Dillard's, Saks, Home Depot, Toys'RUs y Office Depot. Observar grafica 14.

Dentro de cada sector se observa una gran disparidad en la evolución de las distintas ramas y actividades específicas. En la industria, por ejemplo, mientras la industria automotriz, principal rama exportadora e importadora, tuvo un crecimiento notable, las ramas de la madera y textil mostraron un fuerte rezago durante el sexenio.

En cuanto a la estructura productiva cabe destacar que se presenta un acelerado proceso de oligopolización dominado por el capital extranjero, que ha propiciado una miniaturización de la gran mayoría de las empresas nacionales. Los Censos Económicos de 1994, cuyos datos dio a la prensa el INEGI, indican que 92% de las empresas en México está constituido por las que ocupan hasta 15 trabajadores. Esta polarización entre las empresas tiene su correspondiente en la dramática desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.



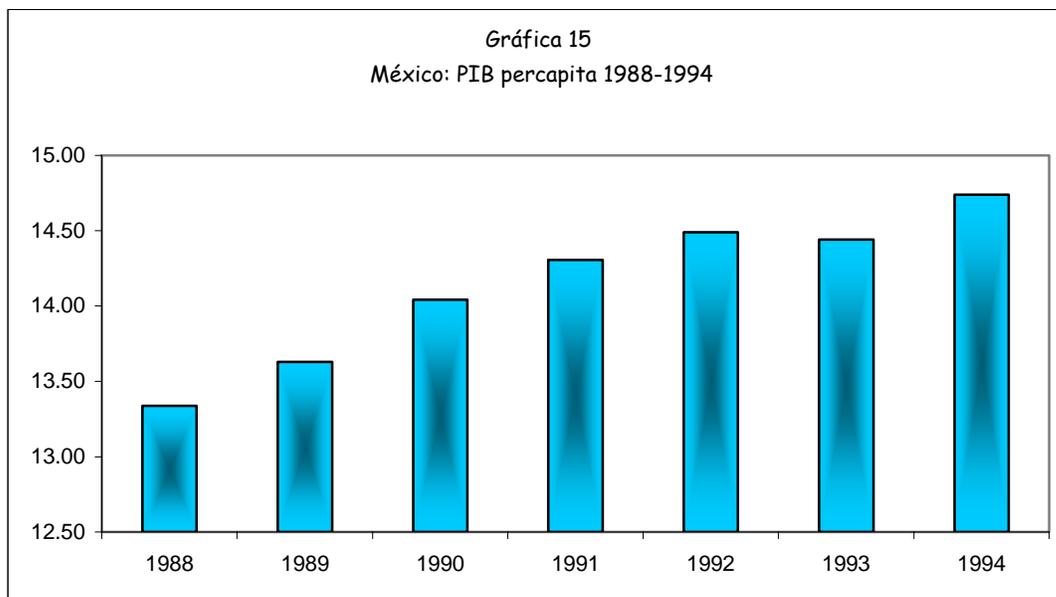
Fuente: INEGI

Evolución del PIB per cápita.

El PIB per cápita ha sufrido un gran deterioro, su nivel máximo se alcanzó en 1981 y a partir de allí ha tenido una tendencia decreciente que no se ha logrado revertir. Se esperaba que en la administración salinista el PIB per cápita se

recuperará, debido al repunto del crecimiento económico y a la disminución de la tasa demográfica (1970 fue de 3.3% y en 1990 de 1.9%). Sin embargo no se logra debido a la desaceleración del PIB a partir de 1992.

“Durante el sexenio que termina, el PIB per cápita acumuló un discreto aumento de 5.4% que supera el deterioro histórico registrado en la administración de Miguel de la Madrid, periodo en el cual el indicador cayó a -10.1%. Pero el discreto crecimiento verificado de 1988-1994 se quedó muy atrás de la expansión de 16.4% del gobierno de Echeverría y de 23% del sexenio López-portillista, a pesar de que entonces la población crecía a mayor velocidad”⁴⁴ Observe gráfica 15 y 16.



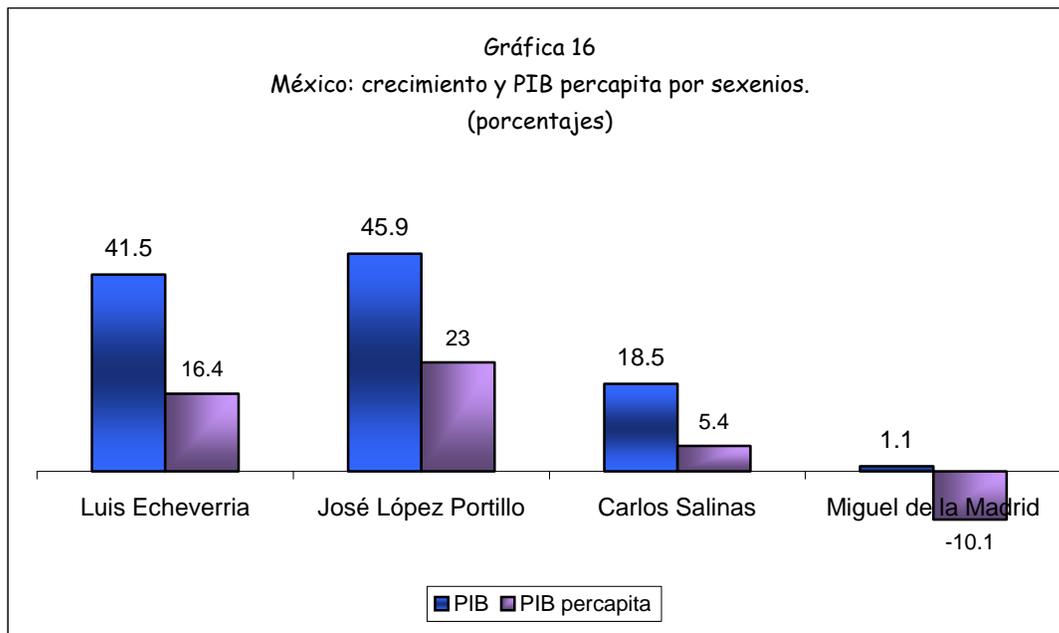
Fuente: INEGI

El arreglo de la deuda pública, las finanzas del gobierno equilibradas, la inflación a la baja, la apertura del comercio exterior, el dinamismo consiguiente de las exportaciones y las políticas modernizadoras y liberadoras de la pesada carga neomercantilista e intervencionista prevaleciente en las décadas anteriores

⁴⁴ Zepeda, Mario, "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)", p.7,

crearon un ambiente propicio para las inversiones privadas nacionales y extranjeras que dio por resultado un crecimiento constante del PIB.

En todos los años el crecimiento del producto interno bruto fue superior al de la población excepto en el año de 1993, lo que debe atribuirse a la disminución de la actividad económica en el resto del mundo, a la baja de la inversión pública en 1992 y a la de la inversión privada, ésta última atribuible en buena parte a las dudas que surgieron sobre si el TLC de América del Norte iría a ser aprobado por el Congreso de Estados Unidos o no.



Fuente: Elaborada con base a datos del INEGI

Capítulo III.- Finanzas Públicas y Estabilización Económica de México 1995-2003

En el presente capítulo de la investigación se analizarán los aspectos empíricos referidos al financiamiento del gasto público desde 1995 hasta el año de 2003, haciendo énfasis en los determinantes financieros del llamado error de diciembre de 1994 y como posteriormente la evolución del gasto público, se ha encontrado determinado principalmente por la estructura rígida de los ingresos fiscales, pero sobre todo de los provenientes del sector petrolero, que ha dado lugar a la discusión actual en torno a la necesidad de aplicar una reforma fiscal integral permita elevar el nivel de ingresos y por tanto se amplíe el gasto federal, estatal y municipal.

Asimismo, se analizarán los factores que han determinado el que el Banco de México desde 1995 haya asumido una política monetaria restrictiva con fines de control inflacionario, y como esto ha obligado al sector público a mantener un proceso equilibrado en sus finanzas públicas, con el objeto de que esto sea congruente con el tipo de política monetaria que ha tenido el banco central en México durante el periodo de 1995-2003 y como todo ello se ha reflejado en una importante reducción del crecimiento anual de los precios domésticos, con efectos favorables sobre la estabilidad del tipo de cambio y de las tasas de interés en el mercado financiero.

Otro de los aspectos que serán abordados se refiere a los cambios en la planeación económica y al ejercicio presupuestal del sector público,

considerando los cambios que se realizaron a finales de la década de los noventa a partir de la aplicación de la Nueva Estructura Programática (NEP) del sector público, la aplicación de indicadores estratégicos para la evaluación de las metas y programas sectoriales a fin de mejorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público, en el marco de la planeación estratégica aplicada actualmente en el manejo financiero del sector público.

Finalmente se revisarán las perspectivas de las finanzas públicas y cuales deberán de ser los lineamientos generales que deberán establecerse para la aplicación de una Reforma Fiscal Integral con énfasis en los aspectos sociales y económicos que no sólo permita mejorar los ingresos del gobierno federal, sino que también se presente el compromiso de lograr una mejora en la distribución del ingreso de la población de menores ingresos con su aplicación.

1.- Financiamiento del Gasto Público y el Error de Diciembre de 1994

Con la aplicación del modelo neoliberal que implicó la recomendación de mantener el equilibrio financiero del sector público mexicano, se mantuvo en los años previos a 1994 un cambio significativo en la evolución de déficit financiero del sector público, el cual después de registrar un déficit de -10.2% como proporción del PIB en 1988 (de acuerdo a las cifras de SHCP, véase anexo estadístico), pasó a un superávit de 0.7% en 1993 y un déficit de sólo -0.1% durante 1994.

Las cifras anteriores nos dan cuenta del cambio significativo que se produce en el manejo de las finanzas públicas a partir de la aplicación del modelo neoliberal en México desde finales de la década de los ochenta, situación que se explicó

principalmente por la redefinición del papel del Estado mexicano en la economía, es decir, se produjo una reducción importante en cuanto a su tamaño y por otro lado disminuyó su participación en el ámbito económico, lo cual contribuyó de manera significativa a la reducción en el déficit financiero del sector público y en consecuencia al manejo equilibrado de las finanzas públicas actualmente.

De hecho, el funcionamiento del gasto público después del error de diciembre de 1994, ha respondido a los lineamientos propuestos en el modelo neoliberal y que se han mantenido como regla en el mantenimiento del equilibrio financiero en las finanzas del sector público. Sin embargo, es importante señalar que la devaluación producida en diciembre de 1994 y la posterior crisis que se reflejó en 1995, dieron lugar al llamado rescate del sector financiero en la economía, lo cual presionó temporalmente el equilibrio financiero de finanzas públicas, debido al importante costo que representó en su momento el rescate del sector bancario a través de la compra de cartera vencida, mediante los pagarés del Fondo de Protección al Ahorro en ese momento.

Después de haber superado la crisis financiera en México durante el año de 1995, el comportamiento del déficit financiero del sector público ha mantenido una trayectoria uniforme, por ejemplo si analizamos la evolución del déficit financiero durante el periodo de 1995 a 2003 podemos observar lo siguiente:

1. Desde 1995 y hasta el año de 2004 –conforme a cifras preliminares- el déficit financiero del sector público se ha mantenido en un rango de entre el cero por ciento y un máximo de 1.2 por ciento que se registro en el año de 2002.
2. El casi equilibrio financiero que ha mantenido el gobierno federal es resultado principalmente del control del gasto el cual se ha mantenido por

debajo del 25 por ciento como porcentaje del PIB, incluso en años como los de 1998 y 1999 fue inferior al 22 por ciento como proporción del PIB.

3. Finalmente buena parte del control en el gasto público es resultado de la rigidez que registran los ingresos no petroleros que han mantenido un promedio ligeramente superior al 15 por ciento en relación al PIB. En tanto que los petroleros han fluctuado más, debido a las fluctuaciones que ha presentado el precio internacional del petróleo y que han oscilado en un rango de 6.1 por ciento en 1998 a un máximo de 8.8 por ciento como porcentaje del PIB en 2004.

Lo anterior nos permite explicar que realmente, la disciplina financiera del sector público se ha mantenido desde la puesta en marcha del modelo neoliberal a partir de 1989, dado que buena parte de los ingresos no tributarios registrados durante el periodo de 1990 a 1992 fueron resultado de la venta de empresas públicas, lo cual favoreció la obtención de un saldo favorable en sus finanzas públicas, es decir que a pesar del aumento de los ingresos, la política de gasto público mantuvo su austeridad que hasta la fecha se ha mantenido como resultado de la reducción del tamaño del sector público en nuestro país.

Por su parte el error de diciembre que desembocó en la devaluación del peso, poco tuvo que ver el manejo de las finanzas públicas ya que estas mantenían un equilibrio importante, por tanto, dicho error puede ser explicado por el fuerte crecimiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el proceso de sobrevaluación real del peso, que se convino con un entorno político desfavorable.

En este sentido se puede concluir que de acuerdo a la evolución de las finanzas públicas previas a 1994 y después de 1995 han mantenido una estricta disciplina

presupuestal que se ha reflejado en un casi constante gasto público y en un déficit financiero menor al uno por ciento como porcentaje del PIB, lo cual evidentemente ha afectado las transferencias de recursos a los Estados y Municipios del Gobierno Federal en México en los últimos diez años.

2.- Política Monetaria y Gasto Público Durante 1995

Si bien es cierto, que el control y la estabilidad de las finanzas públicas han sido importantes en el proceso de estabilización macroeconómica que siguió nuestro país desde finales de los ochenta, por lo que se refiere a la disciplina fiscal y reducción del gasto público en los últimos años, es importante señalar que en paralelo el manejo de la política monetaria restrictiva en México ha sido un factor determinante sobre todo después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, en el ataque a la inflación y en la estabilidad de precios como tasas de interés y del tipo de cambio. Sin embargo, esto no ha significado que los beneficios de la estabilidad macroeconómica hayan implicado un proceso redistributivo del ingreso o bien los beneficios se hayan hecho presentes con la misma magnitud en los ingresos de los trabajadores, parece que este es uno de los principales problemas actuales por el cual atraviesa el modelo neoliberal aplicado en México.

Pese a que se registran menores niveles de inflación como resultado de una política de finanzas públicas que tiende al equilibrio y de una política monetaria restrictiva, esto no ha sido suficiente ya que en buena medida se ha afectado la distribución de recursos a los estados y municipios, manteniéndose el desequilibrio regional en México. Sin embargo, pasaremos al análisis de la política monetaria durante 1995.

Uno de los principales objetivos de la política económica global del gobierno del presidente Salinas de Gortari, era el de reducir la espiral inflacionaria mostrada en los años anteriores y lograr la estabilización del tipo de cambio⁴⁵. Esto podría lograrse primero a partir de un manejo restrictivo de la política monetaria, que mostrara una baja en el crédito interno del Banco de México, sin embargo, esto supuso un aumento en términos reales de la tasa de interés que bajo una mejor expectativa de crecimiento llevaría a mejorar la captación de la banca comercial y a la atracción de capitales externos que mucha falta hacían para mejorar los niveles de activos internacionales y de esta forma coadyuvar a la estabilidad del tipo de cambio.

Por su parte el Banco de México en su informe anual de 1989 planteaba lo siguiente:

“En una economía con rezagos acumulados en materia de inversión, y que para el futuro presenta perspectivas de mayor crecimiento, es natural que los rezagos anteriores se hayan visto acompañados por los elevados requerimientos financieros, especialmente del sector privado. El control sobre las finanzas públicas y la conclusión hacia mediados del año de un favorable acuerdo de reestructuración de la deuda externa mitigaron parcialmente los problemas inherentes a esta situación. El primero redujo la demanda crediticia del sector público, y la segunda fortaleció la confianza de los ahorradores. No obstante, la expansión de la demanda de crédito del sector privado contribuyó a la persistencia durante todo el año de tasas de interés elevadas en términos reales. Por otra parte, a pesar de haberse tenido que atender esos cuantiosos

⁴⁵ “Para lograr tal prioridad [estabilizar posprecios], se aplicaron los programas de ajuste que implicaron una política en la que la reducción en el gasto público, el control del circulante vía encarecimiento del crédito; la

requerimientos, se logró que la reserva internacional del Banco de México tuviera un aumento moderado.” (Banxico, 1989: 13)

La estrategia de política monetaria iniciada a partir de 1989 se centraría en lograr incrementar los activos internacionales vía tasas de interés reales positivas que permitieran una contracción de la base monetaria a fin de contribuir a la reducción de la inflación y la estabilidad el tipo de cambio. “El abatimiento de la inflación contribuyó crucialmente a la política cambiaria de mantener a lo largo del año un desliz de un peso diario, en promedio, del tipo de cambio controlado (equivalente a una depreciación de 16 por ciento al año). Asimismo, el esquema de concertación del PECE se conservó como un instrumento eficaz para la estabilización de los precios clave en la economía.” (Banxico, 1989: 13)

Es importante destacar que durante el periodo de 1989-1994 el manejo del tipo de cambio como ancla nominal de precios jugaría el papel central en el abatimiento de los precios internos de la economía y el manejo de la política monetaria restrictiva sería complementaria para el cumplimiento de este objetivo ya que dicho manejo posibilitaba la existencia de tasas de interés reales positivas lo cual hacía competitivo al mercado financiero nacional en la atracción de capitales⁴⁶.

Así el Banco de México en el informe anual citado, expresaba que... “El segundo factor que influyó en la evolución de la actividad financiera fue la política cambiaria. Como es sabido, con la reducción de las barreras al comercio exterior,

política salarial que consistía en casi congelar salarios, así como adoptar un tipo de cambio semifijo; despedir a miles de burócratas y privatizar la mayor parte de las empresas paraestatales “ (Wadgymar, 2001:118)

⁴⁶ “Las devaluaciones sucesivas del peso entre 1982 y 1987, y la contención de la demanda interna, no habían impedido que la economía entrara en un franco proceso de hiperinflación, del que sólo se pudo sustraer a través de un pacto social que congeló el tipo de cambio y otros precios clave [...] la elevación de las tasas de interés, por lo tanto contribuiría también a sostener el tipo de cambio acordado, y por esta vía permitiría mantener controlada la inflación” (López, Teresa, 2002:73).

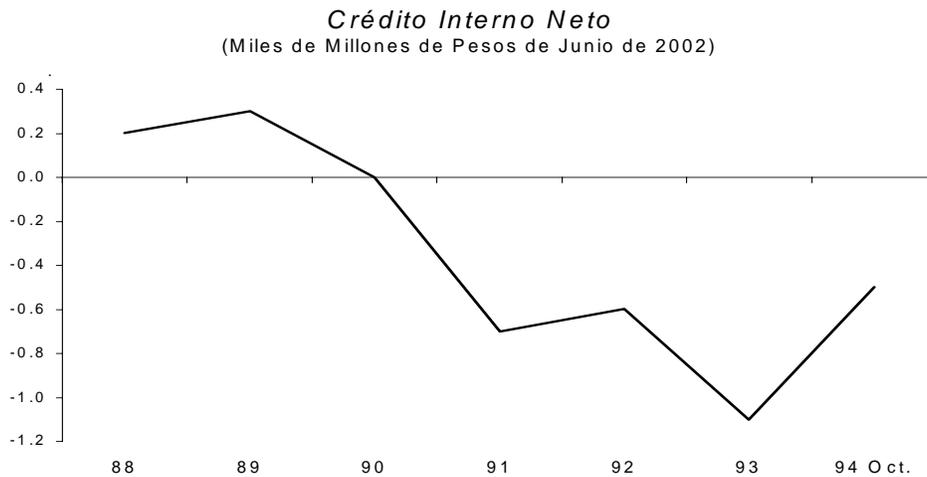
la adopción de una fórmula de deslizamiento nulo o moderado del tipo de cambio se convirtió a partir de 1988 en un instrumento fundamental para reducir el crecimiento de los precios. *Sin embargo, dicha fórmula sólo podía resultar viable a condición de que un manejo congruente de los instrumentos de política financiera y presupuestal evitara una continua disminución de las reservas internacionales del Banco Central. En particular, el crédito primario del Banco Central no podía aumentar desmedidamente.*” (Banxico, 1989: 19)

Lo anterior nos refuerza que la política monetaria debería mantener su carácter restrictivo, es decir que el crédito interno del banco central mostraría una evolución negativa, lo cual muestra que el aumento de la base monetaria sería inferior al crecimiento de las reservas internacionales (ver gráfica de crédito interno 88-oct94) y se convertiría en un instrumento complementario en el abatimiento de precios, dado que la prefijación del tipo de cambio era el instrumento principal de anclaje de precios.

El carácter restrictivo de la política monetaria lo podemos observar en la gráfica de crédito interno del banco central, en donde se desprende que ya desde 1988 se inicia un descenso de la expansión primaria de dinero el cual llega a un máximo de -1.2 miles de millones de pesos de junio de 2002, durante el año de 1993, con lo cual se confirma que en efecto el manejo de la política monetaria fue consistente con la política cambiaria en el sentido de que esta complementaba el ataque a la inflación en México. Sin embargo, los desajustes que se empiezan a presentar en 1994 derivados del crecimiento del déficit en cuenta corriente y los eventos políticos derivaron en aumento de la incertidumbre entre los agentes económicos lo cual provocó una mayor demanda de dólares y por consecuencia una reducción de las reservas internacionales que hizo que el crédito primario del banco central disminuyera a octubre de 1994 a un nivel de -0.5 miles de millones

de pesos de junio de 2002, situación que provocó que al cierre de ese año la base monetaria fuera mayor respecto al nivel de reservas internacionales como resultado de la devaluación de diciembre de ese año.

Gráfica No. 17



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

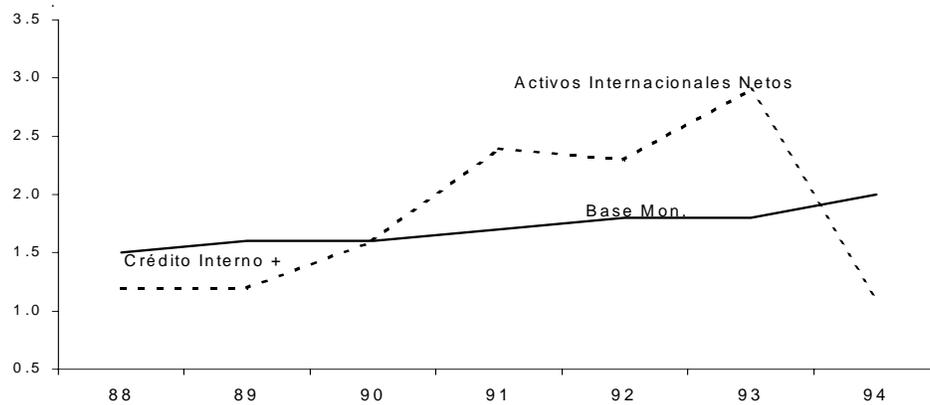
Así de acuerdo a los datos presentados en la gráfica de base monetaria y activos internacionales, se puede observar que a partir de 1990 y hasta 1993 la política monetaria mantuvo un carácter restrictivo dado que el crecimiento de la base monetaria fue menor en relación al incremento que se producía en los activos internacionales, sin embargo, el deterioro de las expectativas sobre la estabilidad del tipo de cambio como ancla nominal de precios perdió fuerza, provocando una demanda fuerte de dólares sobre todo en el mes de diciembre, terminando con una expansión primaria de dinero mayor a el nivel de reservas internacionales, coadyuvando al deterioro en la estabilidad del tipo de cambio.

De esta manera la prefijación del tipo de cambio como ancla nominal de precios pierde su eficacia en 1994 y se abandona este mecanismo, para que a partir de 1995 fuera el manejo de la política monetaria el principal instrumento de control inflacionario en nuestro país el cual será abordado en el siguiente capítulo,

asimismo, la combinación de un creciente déficit externo, con los aspectos políticos adversos que se registraron en 1994 dieron lugar al abandono en el control inflacionario vía tipo de cambio.

Gráfica No. 18

Base Monetaria y Activos Internacionales
(Miles de Millones de Pesos de Junio de 2002)

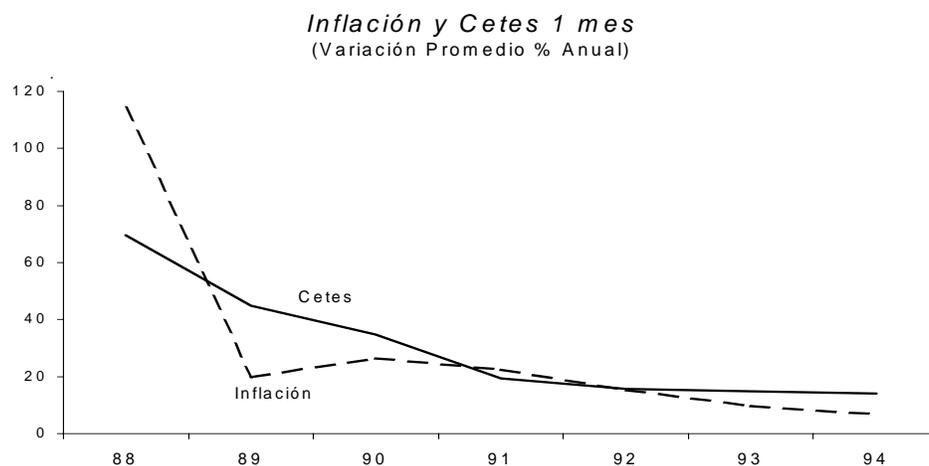


Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, es importante señalar que pese a los efectos negativos que se registran en 1994, el manejo de la política monetaria fue consistente con la prefijación del tipo de cambio desde 1988, en que observamos en la gráfica de base monetaria e inflación cómo la evolución de la primera mantuvo una trayectoria descendente acorde con el menor crecimiento de precios lo cual coadyuvó a que pese al proceso deflacionario que se registra en el periodo de 1988-1994, el menor nivel de tasas de interés (ver gráfica de tasas e inflación) estas empezaron a ofrecer rendimientos reales positivos lo cual nos permite explicar el incremento de las entradas de capital que fomentaron el crecimiento de los activos internacionales a favor del mantenimiento de la política cambiaria adoptada a partir de 1989.

Podemos decir que dos factores fueron fundamentales en el proceso de desinflación y estabilidad del tipo de cambio en el periodo de 1989-1994, el primero de ellos fue el establecimiento de la flotación del tipo de cambio en base a dos bandas que daban lugar a que mientras que el tipo de cambio no rebasara la banda superior establecida por el Banco de México en base a un deslizamiento diario prefijado por esta institución en base a la inflación esperada el tipo de cambio permitía el anclaje de precios. Un segundo factor de apoyo a este proceso fue la contracción en el crecimiento de la base monetaria dando lugar a un manejo restrictivo de la política monetaria, que incidía directamente sobre el nivel de la tasa de interés real en la economía a la vez que favorecía la entrada de capitales y con ello el incremento de activos internacionales necesarios para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfica No. 19



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, las condiciones de turbulencias tanto políticas como económicas durante 1994 dieron lugar a que las expectativas de estabilidad macroeconómica se deterioraran dando como resultado cambios importantes en la estrategia antiinflacionaria. Así, el régimen cambiario implementado desde noviembre de

1991 tuvo que ser abandonado el 19 de diciembre de 1994, debido principalmente a la caída de las reservas internacionales que provocaron un aumento de la base monetaria.

Es importante destacar que en... “1994 se alcanzó la inflación más baja registrada en el país en los últimos 22 años. El crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), medido de diciembre de 1993 a diciembre de 1994, fue de 7.1 por ciento. La moderada inflación de 1994 fue posible gracias a la concurrencia de los siguientes factores: a) la consolidación de la apertura comercial de la economía, que ha propiciado el rompimiento de situaciones monopólicas y ha dado lugar a una mayor flexibilidad de la oferta de bienes y servicios; b) la reducción de los márgenes de comercialización de las mercancías importadas y, en consecuencia, en las producidas internamente; y c) *la aplicación de una política monetaria orientada a disminuir la inflación.*” (Banxico, 1994: 3)

Es claro, que el objetivo prioritario de la política monetaria fue el de reducir el crecimiento de precios en la economía de hecho la evolución del INPC lo demuestran durante el periodo de 1998-1994 a pesar de los eventos adversos que se registran en este último año, esto supone desde el punto de vista de Padoa Schioppa que el manejo de los objetivos del Banco de México fueron exclusivamente el de mantener un esquema restrictivo de la base monetaria en apoyo a la elevación de las tasas de interés, pero en detrimento del crecimiento de la economía dado el alto nivel de la tasa real que provocaba en un entorno de desregulación financiera un mercado atractivo para el capital especulativo internacional, pero que era necesario para fortalecer los niveles de reservas internacionales.

El mismo informe de 1994 del Banco de México plantea que la... “estrategia económica seguida por México a partir de finales de 1987, ha puesto énfasis en el abatimiento de la inflación. Esta es condición indispensable, aunque no suficiente, para la consecución exitosa de objetivos, como el crecimiento económico sostenible con justicia social. La anterior premisa ha quedado plasmada en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional y en la ley reglamentaria respectiva, en cuanto a que a partir del 1° de abril de 1994, el Banco de México tenga como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para cumplir con este mandato, el Banco cuenta con la facultad de manejar autónomamente su propio crédito, lo cual puede definirse como la capacidad para determinar la política monetaria.” (Banxico, 1994: 6)⁴⁷

Como se desprende de la gráfica de crédito interno neto del Banco de México, observamos como en efecto el manejo de una política monetaria restrictiva con fines antiinflacionarios que se implementó de manera clara desde 1990 se fortaleció con el carácter de autonomía que le es otorgada al instituto central en 1994, la cual perseguiría en el futuro el mantener el poder adquisitivo del peso, de esta forma podemos entender que pese a este objetivo el crecimiento del crédito interno en 1994, resulto ser positivo, como resultado de la reducción de las reservas internacionales y no de un cambio en la política monetaria implementada por el banco central.

De hecho, la política monetaria no varía desde finales de 1987, el carácter restrictivo de ésta se manifestó en el alza de la tasa de interés real de Cetes a 28 días y por consecuencia presionó a la tasa de interés activa del mercado bancario,

⁴⁷ “La liberalización financiera implica, asimismo, que le banco central gozara de autonomía respecto al gobierno y que renunciara al uso de controles directos ala liquidez, como los requisitos de reserva obligatoria, los cajones de crédito selectivo y el redescuento”(Mántey, 2004b:102).

lo cual elevó el costo del crédito. Así, pese a los eventos adversos en la economía en 1994, ... “el mercado de cambios estuvo sujeto a múltiples perturbaciones, las cuales, en las etapas más álgidas, redundaron en pérdidas de reservas internacionales. Durante esos episodios, el Instituto Central se vio obligado a reponer la liquidez que se perdía en el mercado de dinero, para lo cual amplió su crédito interno neto... De ahí que la causalidad y la secuencia de los acontecimientos sea clara: fue el abatimiento de las reservas lo que produjo el incremento en el crédito interno neto del Banco Central, y no al revés.” (Banxico, 1994: 9)

En la gráfica de base monetaria y activos internacionales, se observa el efecto que señala el Banco de México en cuanto a la pérdida de reservas internacionales al cierre de 1994 que da lugar a una variación mayor de la base monetaria que llegó a cerca de los 2,000 millones de pesos de junio de 2002, en tanto que el valor de las reservas internacionales pasaron de un nivel cercano a los 3,000 millones de pesos de junio de 2002 en 1993 a sólo 1,000 millones de pesos de junio de 2002 al cierre de 1994, lo cual demuestra claramente la salida de dólares durante 1994 y que afectó el manejo restrictivo de la política monetaria.

Sin embargo, como lo afirma el propio banco central en... “resumen, durante 1994 la política monetaria estuvo en muy buena medida condicionada por el comportamiento del mercado cambiario. Este comportamiento exigió del Banco Central la aplicación de una política crediticia astringente. Dicha política se implantó fundamentalmente mediante el establecimiento de términos más onerosos para la atención de la demanda de base monetaria.” (Banxico, 1994: 10)

De esta forma podemos concluir que el manejo de la política monetaria restrictiva jugó un papel importante en el abatimiento de la inflación desde 1989

y contribuyó al crecimiento de las reservas internacionales que vía tasas de interés reales competitivas fomentaron el acceso de capitales y facilitaron la estrategia de política cambiaria en las bandas de flotación⁴⁸. Sin embargo, la salida de capitales que se presenta en 1994 como resultado de los problemas políticos y el fuerte aumento del déficit externo en cuenta corriente determinaron el abandono de dicha estrategia cambiaria a finales de diciembre de ese año, con cual se fortalecería el manejo de la política monetaria como el elemento fundamental de ataque inflacionario en los años posteriores a 1994 y la flotación libre del tipo de cambio vendría a apoyar esta acción del banco central apoyado en la autonomía que éste asume en abril del mismo año.

Sin embargo, el carácter restrictivo de la política monetaria presionó el alza de la tasa real activa de crédito bancario, lo cual condujo al mismo tiempo a que se convirtiera en una limitante importante en el crecimiento sostenido de la economía y a una crisis financiera y de pagos nunca antes vista en nuestro país, fomentada también por el propio proceso de apertura económica y desregulación del sistema financiero como acertadamente lo afirma la Dra. Alicia Girón: “La volatilidad financiera, el entorno recesivo, *la política monetaria restrictiva (cuyo principal instrumento es la reducción del crédito interno)*, el repunte inflacionario, la falta de liquidez, *el incremento de los márgenes de intermediación*, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa de ésta, son los factores que explican la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre de 1994.

⁴⁸ “[...] a partir de 1988 se hace evidente el papel central que cumpliría la política monetaria restrictiva en la instrumentación de la política económica antiinflacionario. En efecto, entre 1989-1994, con el amplio margen de maniobra que se logró con el ajuste fiscal, la renegociación de la deuda externa y la entrada masiva de flujos externos de inversión en cartera, en el contexto de una política monetaria de esterilización tendientes a mantener estable el peso y la inflación, la economía mexicana pasaba en una década de la escasez-a la abundancia de divisas” (López, Teresa, 2003:168).

Si bien la política monetaria contribuyó a la reducción de la inflación en el periodo de 1989 a 1994, fue gestando también fuertes limitaciones a un crecimiento sostenido de largo plazo que terminó por desencadenar la devaluación del peso en diciembre de 1994, debido a que el impacto de ésta sobre las tasas de interés estimulaba el ingreso de capital externo especulativo de corto plazo⁴⁹ que sólo respondía a las expectativas de rentabilidad ante la propia globalización de la economía, que se reflejó en una salida abrupta de dólares ante el deterioro de las expectativas que se presentaron en ese año.

Todo ello ha contribuido al mantenimiento de la disciplina fiscal en nuestro país, razón por la cual el ejercicio del presupuesto de gasto público después de 1995 ha mantenido un control estricto a fin de contribuir con la estabilidad macroeconómica, sin embargo, todo ello ha influido en la distribución de recursos hacia los estados y municipios que durante todo el periodo de 1998 al 2004, las aportaciones federales para el fortalecimiento de los estados y municipios se ha mantenido en un rango del 2.9% con respecto al PIB en 1998 a un máximo de 3.6% en el 2004.

Es importante destacar que durante los últimos cuatro años de 2001 al 2004 la participación de dichas transferencias respecto al PIB se han mantenido en un rango del 3.6%, lo cual evidencia que en efecto, la disciplina fiscal que ha seguido el Estado Mexicano en congruencia con la política monetaria antes descrita, ha significado también que los recursos a los estados y municipios sean escasos, lo cual dificulta el ejercicio de sus políticas públicas.

⁴⁹ “[...] los flujos de capitales internacionales de corto plazo, [...], no dependen de los indicadores de rentabilidad de la inversión productiva sino de la rentabilidad y solvencia de los intermediarios financieros, así como del grado de incertidumbre que sobre la economía se tenga. En otras palabras, los movimientos de colocación de la inversión financiera en cartera, que afectan al tipo de cambio y a las tasas de interés, dependen de las expectativas del oferente y no de las necesidades de financiamiento productivo del país receptor [...] por su alta volatilidad, estos flujos obstaculizan el fondeo de la inversión productiva y generan inestabilidad financiera” (López, Teresa, 2003:169).

3.- La Planeación Estratégica Aplicada al Sector Público

La puesta en marcha del modelo neoliberal en México implicó importantes transformaciones en el papel del Estado en la economía y al interior del mismo, entre los cambios más importantes que se aplicaron internamente fue el hecho en las modificaciones en la administración de sus finanzas públicas, principalmente en cuanto a la administración y evaluación en el ejercicio del gasto público. La administración del gasto público se implementó a través de lo que se conoce como “Planeación Estratégica”, es decir este concepto que parte en su origen del manejo privado que realizan las empresas en sus finanzas y que fue aplicado por primera vez en el gobierno de Inglaterra fue retomado en nuestro país sobre todo a partir de la administración del gobierno de Ernesto Cerdillo, el cual consistía en hacer una evaluación más precisa del gasto público en función de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante la implementación de indicadores estratégicos vinculados a los mismos objetivos.

Esto dio lugar al abandono en la evaluación del ejercicio del gasto de las tradicionales evaluaciones en función de metas cuantitativas y porcentajes de logros de avance, para convertirse en indicadores que relacionaran el ejercicio del gasto público y los indicadores estratégicos vinculados a los costos de los objetivos macroeconómicos del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual tenía como objetivo central, el de hacer más eficiente el ejercicio del gasto de las diversas dependencias del Estado y por tanto, de las transferencias de recursos a los estados y municipios en nuestro país.

La importancia en la aplicación de la planeación estratégica radicaba justamente en el hecho de que dada la menor disponibilidad de recursos y la exigencia de mantener un equilibrio financiero de las finanzas públicas era necesario realizar un manejo eficiente de los recursos disponibles, de hecho la presentación de la Cuenta Pública Federal presentada a la H. Cámara de Diputados asumió como regla la presentación de ésta, en base a la planeación estratégica, caracterizada por las constantes reducciones y recortes en el gasto público.

Así la política de ajuste fiscal debe concebirse dentro de un marco metodológico general en que la aplicación de un conjunto global de medidas de políticas se vincule con la consecución de los objetivos económicos de inflación, crecimiento económico y balanza de pagos, que son plasmados primero en el Plan Nacional de Desarrollo y segundo conforme a los ajustes que son establecidos anualmente en el documento de los Criterios Generales de Política Económica. En este contexto, al formular la política fiscal hay que decidir qué grado y qué tipo de ajuste fiscal se pretende lograr, incluido el nivel deseado del déficit fiscal.

Una relación clave entre los objetivos macroeconómicos y el déficit es la forma en que éste se financia. Cuando se recurre al crédito bancario y a los empréstitos de fuentes no bancarias, tanto internas como externas, para financiar las operaciones del Estado, se debe tener en cuenta el impacto que cada una de estas alternativas puedan tener sobre la Demanda Agregada, los precios, las tasas de interés, el tipo de cambio y la balanza de pagos. A nivel microeconómico, el manejo de las finanzas estatales y municipales, deberán de estar en sincronía con estos objetivos y en consecuencia con la operación de sus finanzas públicas, con objeto de que exista congruencia entre los diferentes niveles de gobierno.

Una política de ajuste fiscal, puede exigir, en principio, una orientación más restrictiva de la política fiscal. Los elevados déficit estructurales, una deuda pública cada vez mayor, y la necesidad de corregir limitaciones internas y externas, han puesto de manifiesto la importancia crucial que reviste el ajuste fiscal en muchos países. No obstante, hay países con una demanda interna precaria y una situación fiscal y de balanza de pagos suficientemente sólida como para que justifique el estímulo fiscal.

En el caso de los programas de ajuste, que reúnen las condiciones para recibir respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional, el marco metodológico en que se inscribe la política fiscal se denomina a veces “programación financiera”. Los responsables de la política económica utilizan un marco esencialmente idéntico para formular la política interna. A continuación se presentan algunos elementos clave de un programa financiero⁵⁰:

Objetivos. Los objetivos de un programa financiero se establecen normalmente en forma de metas con respecto al crecimiento económico, la inflación y la situación de la balanza de pagos a mediano plazo. Para que la balanza en cuenta corriente se considere sostenible debe poder financiarse en forma duradera con la afluencia de capital prevista y, al mismo tiempo, ser compatible con el logro de otros objetivos macroeconómicos y con la capacidad del país para atender el servicio de la deuda externa.

Alternativas en materia de política. Por lo general, en la formulación de política se consideran las cuatro opciones siguientes:

i) Gestión de la demanda: medidas que afectan a la demanda interna, y que pueden ser de tipo fiscal, monetario o de ingreso, para alcanzar el mayor nivel

⁵⁰ Fondo Monetario Internacional, “Directrices para el ajuste fiscal”. *Departamento de finanzas públicas*, núm. 49, Washington 1995, p. 25

posible de producto no inflacionario, compatible con la viabilidad de la balanza de pagos;

ii) Modificación del gasto: medidas consistentes en crear incentivos que fomenten el ajuste de la balanza de pagos, modificando los precios relativos de los bienes nacionales y los bienes extranjeros, principalmente a través de la política cambiaria;

iii) Medidas estructurales: medidas que incrementan el producto potencial y facilitan un rápido aumento de la productividad incluidas las medidas que fomentan la inversión y el ahorro, y reducen las distorsiones en la asignación de los recursos que limitan el producto corriente por su efecto en la eficiencia de dicha asignación, y

iv) Financiamiento: medidas que permiten captar suficientes entradas de capital para financiar un déficit en cuenta corriente en forma sostenida, sin que se creen problemas de servicio de la deuda.

Procedimientos. Los programas financieros, se formulan a partir de un conjunto de cuentas económicas y financieras (incluidas las cuentas de ingreso y de producto nacional, así como las cuentas de balanza de pagos y las cuentas presupuestarias y monetarias) que proporcionan un marco coherente para analizar la política económica. *Para la formulación de las políticas y las previsiones económicas, el marco contable debe complementarse con una comprensión de las relaciones de comportamiento entre los agregados clave de la economía. De este modo, las autoridades podrán evaluar la reacción de los principales agregados macroeconómicos cuando se modifican las variables clave de la política económica, por ejemplo, el impacto que tienen los diferentes niveles de ingreso y la tributación sobre el gasto del sector privado.*

Incertidumbre y alternativas. Las relaciones de comportamiento que se producen en la economía suelen ser difíciles de estimar, sobre todo cuando se están realizando grandes cambios en la política económica, y se están poniendo en marcha reformas estructurales. Además, aún cuando se conoce con bastante certeza el tipo de efecto que tendrá una política determinada, puede haber incertidumbre con respecto al momento en que se producirá dicho efecto. A los responsables de la política económica se les plantean decisiones difíciles en cuanto a la importancia que deben asignar a los distintos objetivos de política (por ejemplo, las medidas por el lado de la oferta para liberalizar el comercio pueden dar lugar a un deterioro inicial de la balanza de pagos). También pueden existir diversas opciones con respecto al instrumento de política que se debe aplicar (por ejemplo, si se deben adoptar medidas para restringir la demanda o si es preferible depreciar el tipo de cambio).

Es evidente, que los ajustes tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta dentro de una política fiscal específica deberá de considerar a los otros dos niveles de gobierno, es decir, al estatal y el municipal a fin de que haya congruencia en la política global. Asimismo, el manejo de indicadores estratégicos aplicados con base a la planeación estratégica, en relación al ejercicio del gasto presupuestal se deberá de aplicar en los tres órdenes de gobierno a fin de precisar los efectos y avances de los grandes objetivos planteados por el gobierno federal y que tienen su base en la evolución de dichos objetivos a nivel estatal y municipal.

El grado de ajuste fiscal necesario generalmente se determina en función de la reducción del déficit fiscal global que se desea lograr; en muchos casos, se intenta encontrar el equilibrio más apropiado entre la cantidad y la calidad de las medidas de ajuste propuestas.

En general, cuando los desequilibrios macroeconómicos son muy graves, no se plantea la necesidad de recurrir al ajuste fiscal. La reducción deseada del déficit debe evaluarse en el contexto de la política y de las restricciones macroeconómicas generales. Un problema que suele plantearse es determinar el nivel de la reducción necesaria y el plazo en que este ajuste se podría lograr. A continuación se analizan algunos de los factores más generales que afectan el nivel de reducción necesario. En algunas circunstancias, incluso puede ser aconsejable que el país registre superávit fiscal.

Causas y gravedad del desequilibrio. Si el análisis indica que la causa fundamental del desequilibrio macroeconómico es un elevado déficit fiscal este tendrá que reducirse (o eliminarse). Cuando se trata de un desequilibrio de origen externo, como sucede si se deteriora la relación de intercambio puede ser necesario aplicar medidas fiscales restrictivas para complementar las medidas de política externa, concretamente para lograr una depreciación del tipo de cambio nominal se traduzca en una depreciación del tipo de cambio real. Los problemas de corta duración que claramente puedan corregirse por si solos probablemente no requieran soluciones fiscales en la misma medida que los desequilibrios de carácter más permanente. Lo más urgente es aplicar medidas para reducir el déficit fiscal cuando los problemas macroeconómicos son graves y las posibilidades de financiar el déficit son menores.

Reducción del déficit en cuenta corriente. La relación que existe entre el ajuste fiscal y la consecución de un objetivo de balance en cuenta corriente exige tener en cuenta el impacto de la política fiscal sobre el ahorro y la inversión del sector privado. Dicho impacto depende de la combinación de medidas fiscales que se adopte y de la orientación de otras políticas macroeconómicas. Por ejemplo, es

mucho más probable que la aplicación de medidas fiscales restrictivas de lugar a un ajuste de la cuenta corriente si se complementa con una variación apropiada del tipo de cambio real.

Dinámica y sostenibilidad de la deuda. En una estrategia de estabilización fiscal normalmente se establece un horizonte temporal para la reducción del déficit fiscal. Por lo tanto, durante ese periodo, el déficit tendrá que financiarse con recursos que el sector público aún no tiene. *Aunque el Estado puede endeudarse indefinidamente, en el largo plazo debe tener capacidad financiera suficiente para tener, por lo menos, una parte de los pagos de intereses sin tener que endeudarse es decir, el saldo primario siempre debe registrar un superávit.* De lo contrario el volumen de deuda como proporción del PIB ira en aumento continuamente. La única excepción sería que los recursos que el Estado obtiene en préstamo se asignaran con tanta eficiencia que la tasa de crecimiento de la economía siempre fuese más alta que la tasa de interés real de la deuda pública, pero esto es improbable por que cuando la tasa de crecimiento económico es más alta que la tasa de interés real, el aumento del nivel de deuda hará que suban las tasas de interés, lo que a su vez atenuará el crecimiento.

Financiamiento. Otra forma de determinar el ajuste necesario consiste en analizar el nivel más adecuado de las partidas de financiamiento. Normalmente, los programas de ajuste tienen por objeto frenar drásticamente la tasa de expansión monetaria y del crédito a fin de reducir la inflación. Dado un crecimiento del crédito bancario total compatible con los objetivos establecidos en materia de inflación y de reservas internacionales, puede fijarse un límite sobre el nivel de crédito bancario que se puede otorgar al Estado; este límite tiene por objeto asegurar que haya un nivel de recursos suficiente para el financiamiento del sector privado. También se puede imponer un tope sobre el nivel de

endeudamiento externo del Estado para mantener la capacidad de servicio de la deuda tanto externa como interna. El acceso al crédito de fuentes no bancarias suele ser limitado y, una vez más, esta sujeto a restricciones para evitar un “efecto de expulsión” de la actividad del sector privado.

El grado de ajuste fiscal necesario no es independiente de la calidad de las medidas concretas que se adopten para llevarlo a cabo. Para determinar la calidad de las medidas es necesario evaluar su viabilidad y su durabilidad a largo plazo, así como el impacto relativo que tendrían otras opciones sobre los incentivos de inversión y producción, y en la balanza de pagos. Dicha evaluación dependerá principalmente de la evolución de los indicadores estratégicos que se hayan seleccionado para medir la eficacia y eficiencia de la política fiscal y del ejercicio en el gasto, conforme a los objetivos generales de política económica y más precisamente a los niveles previstos de déficit fiscal que se considere como meta para un año determinado.

Concretamente, es necesario estudiar con atención toda reducción del déficit a corto plazo basada en medidas insostenibles o que puedan afectar negativamente al crecimiento económico a mediano plazo. Los recargos tributarios transitorios las amnistías fiscales, las ventas de activos públicos, y otras medidas pueden hacer que el país se mantenga por debajo de los topes acordados, pero no contribuyen en lo más mínimo a reducir el déficit subyacente. Análogamente, aplazar las operaciones esenciales y los gastos de mantenimiento o los aumentos salariales inevitables, e incluso retrasar los pagos, no son más que soluciones temporales y, a mediano plazo, pueden ser más nocivas que beneficiosas. De lo que se desprende que las medidas más apropiadas son las que más probabilidades tienen de mantenerse a largo plazo, no menoscaban la eficiencia de las

operaciones del sector público y entrañan menos costos en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento del resto de la economía.

Ciertos instrumentos fiscales pueden reducir una reacción de la oferta lo suficientemente importante como para que el grado necesario de reducción del déficit sea menor. Por ejemplo, la eliminación de un impuesto a la exportación puede generar a mediano plazo una expansión del producto y de los ingresos de exportación, con lo cual aumenta el ingreso tributario proveniente de otras fuentes.

Por lo tanto, cualquier medida debe adoptarse en el contexto de un programa global que contemple un grado apropiado de reducción de la participación del sector público en el conjunto de la economía en el corto plazo.

Las medidas que se adopten para reducir el gasto deben ser pragmáticas y adecuadas para lograr el grado de estabilización deseado, pero al mismo tiempo, tienen que ser factibles desde un punto de vista económico, político y social. Las medidas de gasto que pueden aplicarse para contener rápidamente el deterioro de la situación fiscal son diversas. Sin embargo, una reforma duradera del gasto exige un examen de las políticas más básicas y de la composición del gasto público, la gama de actividades que realiza el sector público, y los sistemas mediante los cuales se prestan los servicios públicos. A menudo, una reforma estructural, completa de la política de gasto público sólo puede realizarse en un horizonte de mediano plazo.

De la misma manera que la administración tributaria es importante para la reforma fiscal, una reducción eficiente del gasto requiere normalmente mejorar los sistemas que se utilizan para diseñar preparar y ejecutar el presupuesto.

La capacidad de las autoridades para identificar y efectuar recortes del gasto depende de la calidad del presupuesto –el principal instrumento de gestión del gasto– y del tesoro, que tiene encomendada la gestión financiera de las operaciones del Estado. El diseño, la preparación y la ejecución del presupuesto son, todos ellos, elementos importantes del control del gasto.

➤ *Diseño*. El presupuesto debe ser:

1) *Exhaustivo* (los gastos presupuestarios ocultos reducen la eficacia de la política presupuestaria);

2) *Realista*, es decir, basarse en un marco macroeconómico sólido;

3) *Plenamente financiado*, o lo que es lo mismo que se base en una política de gasto verdaderamente compatible con las proyecciones respecto al ingreso y provisiones de financiamiento que sean razonables, y

4) *Orientado al futuro*, en el sentido en que tenga en cuenta los costos futuros, así como los gastos inmediatos.

➤ *Preparación*. Con frecuencia, el análisis de las prioridades del gobierno puede verse facilitado por las mejoras que se efectúen en la preparación del presupuesto. Por ejemplo, en las circulares del presupuesto, se puede seguir:

1) que se determine el costo exacto de las políticas vigentes a los niveles actuales de servicio;

2) que no se adopte ninguna política nueva sin antes determinar el ahorro que se realizará para compensar su costo y analizar cabalmente el costo que la modificación de la política entrañará durante la totalidad del ejercicio en años posteriores;

3) que cada ministerio especifique cómo gastaría todo aumento o disminución porcentual adicional con respecto a su límite máximo actual.

➤ *Ejecución.* Para que la política fiscal pueda ser un instrumento eficaz de gestión de la demanda es necesario que la ejecución del presupuesto sea flexible y pueda adaptarse a las circunstancias. Los elementos que deben conjugarse para revisar esta tarea son:

- 1) un sistema de supervisión oportuno y global, que permita detectar con antelación presiones sobre el gasto, y deficiencias de ingreso y financiamiento;
- 2) un sistema eficaz de gestión de la liquidez para suplir las deficiencias entre los recursos disponibles y las solicitudes de gasto, y
- 3) un mecanismo amplio de gestión financiera que permita efectuar proyecciones de las necesidades fiscales y coordinar las operaciones públicas con la política monetaria y de balanza de pagos. La estructura organizativa de estas funciones varía mucho de un país a otro; sin embargo, la experiencia acumulada, parece que el tesoro puede desempeñar una función determinante en la gestión eficaz del presupuesto.

Por ejemplo, la evaluación en la ejecución del Gasto en México ha seguido a partir de 1997, el uso de la planeación estratégica y la aplicación de los indicadores estratégicos con el fin de que las funciones principales de la entidad responsable tenga como funciones más importantes de la Secretaria de Hacienda, las siguientes:

- 1) la gestión de la liquidez, es decir, el control de todas las entradas y salidas de fondos que se produzcan en las cuentas públicas, ya sea en forma directa o a través de los bancos;
- 2) la planificación financiera, es decir, la proyección de las entradas de fondos y las necesidades de recursos;
- 3) la gestión de la deuda pública, y el control de los activos financieros del Estado.

Por tanto, la evaluación en la gestión de las finanzas públicas a través de la aplicación de la planeación estratégica y el uso de los indicadores estratégicos como mecanismo de evaluación son una forma actual en que las finanzas públicas de nuestro país a nivel de los tres órdenes de gobierno han permitido mantener un seguimiento claro los niveles de déficit financiero adecuados conforme al programa de estabilización neoliberal, con fines antiinflacionarios y de promoción de la inversión privada en el crecimiento de la economía mexicana en los años recientes.

4.- Perspectivas de las Finanzas Públicas

Bajo la perspectiva del uso de la planeación estratégica en las finanzas públicas de nuestro país han permitido mantener una evaluación permanente en el ejercicio del gasto y de ingresos del gobierno federal que se ven reflejados en el financiamiento de las haciendas estatales y municipales, sin embargo, se mantienen rigideces importantes en el crecimiento de los ingresos públicos que hacen necesario plantear la necesidad de una reforma fiscal integral de carácter social, dado que por el lado del gasto los requerimientos para cumplir con las necesidades de salud, educación y servicios han crecido de manera importante, razón por la cual es necesario plantear dicha reforma, a fin de facilitar y eficientar el papel del Estado en el marco del modelo neoliberal y evitar en el futuro presiones sociales y políticas que pongan en riesgo la estabilidad económica y social en nuestro país.

Por ejemplo, los ingresos totales del sector público estos prácticamente se han mantenido estancados desde la crisis financiera de 1995 y ello ha obligado a que

el Estado dependa de manera importante de los ingresos procedentes de las ventas de petróleo, lo cual dificulta el margen de maniobra del gobierno federal, estatal y municipal para atender un demanda creciente de servicios sociales necesarios para mejorar el nivel de vida de la población en México.

Por su parte dadas las restricciones en los ingresos, el gasto público federal, estatal y municipal han tenido también que ajustarse a la disponibilidad de recursos, lo cual ha provocado que se dejen o pospongan importantes obras públicas de salud, educación, desarrollo regional, etc., necesario para mejorar los niveles y calidad de vida de la población.

Ante esta situación se hace necesaria la discusión en torno a la elaboración de una reforma fiscal que no afecte a la población de menores ingresos y que sea justa con un corte social a fin de llegar a consensos sociales y políticos que sean aprobados por los diferentes sectores de la población. Al respecto analizaremos unos de los principales aspectos que deberán de ser considerados para la elaboración de una reforma fiscal integral de carácter social y factible en su aplicación

4.1. Considerando la Cámara de Diputados Plural

Resulta importante destacar que la democracia en México si bien ha evolucionado positivamente en los últimos años, se ha convertido en una fuerte limitante para la discusión y acuerdo de una reforma fiscal integral social, debido a que dado que a nivel de la H. Cámara de Diputados, la existencia de diferentes corrientes políticas y la falta de una mayoría parlamentaria provocan que las propuestas de la reforma fiscal sean altamente criticadas por algún grupo

parlamentario que piensa que su aprobación perjudica su credibilidad política ante la sociedad, haciéndose que dicha propuesta no cuente con el consenso.

Por ejemplo, en los últimos años hemos observado que las propuestas para llevar a cabo una reforma fiscal integral del Ejecutivo Federal (Vicente Fox), que representa sólo una fracción de la H. Cámara de Diputados por parte del Partido Acción Nacional, han sido rechazadas parcial o totalmente por las otras dos fracciones de la H. Cámara de Diputados, representadas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática, dando como resultado final que dicha reforma fiscal continúe posponiéndose, debido a la falta de consenso y la incapacidad del PAN de proponer alianzas que logren conformar una mayoría que de lugar a la aprobación de la reforma fiscal.

Es por ello, importante reconocer que la falta de una mayoría en la H. Cámara de Diputados y la fragmentación parlamentaria de los tres partidos políticos más importantes en nuestro país resulta una limitante política importante para lograr puntos de acuerdo para su formulación consensada en lo político y lo social en el futuro inmediato.

4.2- Hacia una Reforma Fiscal Integral

Al diseñar la reforma fiscal, el sistema tributario debe de tomar en cuenta ciertas características que debe reunir:

- i) Eficiencia económica, reflejada en menores distorsiones sobre la actividad económica general;
- ii) Simplicidad administrativa, de manera que su administración sea sencilla y barata

- iii) Flexibilidad, que permita una rápida adecuación de la estructura tributaria a condiciones económicas cambiantes
- iv) Transparencia, para que los individuos, puedan constatar con facilidad el destino de sus recursos y la autoridad pueda responder a las preferencias de los ciudadanos; y
- v) Justicia, para tratar con equidad a los distintos individuos que conforman la sociedad. ⁵¹

Los especialistas en impuestos se han preocupado ¿cómo recaudar impuestos sin deformar la creación de riqueza?, por lo que el objetivo de la reforma fiscal se debe centrar en responder esta pregunta. Mucho se ha discutido sobre la importancia que debería tener la política de fiscal a fin de lograr una mejor distribución del ingreso, por lo que una adecuada estructura tributaria logrará obtener recursos suficientes sin afectar a los estratos de la población de menores ingresos, esto es, procurando una imposición progresiva.

El objetivo de recaudar impuestos sin afectar la actividad productiva tiene un sentido muy preciso: la idea es que los individuos no vean perturbada la manera en que toman sus decisiones de trabajo o de inversión por el tipo de impuestos que deben pagar. El solo hecho de que una persona tenga que pagar más impuestos al generar un ingreso adicional es de por sí distorsionarte.

Existe ya un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral, pues la recaudación no alcanza para financiar el gasto público que exige la reactivación de la economía. Se reconoce que el sistema tributario es insuficiente, ineficiente, engorroso y profundamente inequitativo. Sin embargo, primero hay que lograr un acuerdo sobre el significado de una reforma fiscal

⁵¹ / Stiglitz, Joseph E., “La economía del sector público”, Ed. A. Bosch, Barcelona, España 1995, p. 49

integral, con una visión de mediano y largo plazo, la cual debe cumplir con los siguientes objetivos:

> Elevar la recaudación. Los ingresos tributarios deberían ascender paulatinamente a niveles similares a los de países de igual desarrollo, pero en un entorno de relativa estabilidad de precios y equilibrio fiscal.

> Generalidad tributaria. Los impuestos deben gravar de la misma manera a todas las personas físicas o morales que se encuentren en la misma situación. Ello significa abolir los privilegios y reducir las exenciones al mínimo indispensable para alcanzar los objetivos de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social.

> Equidad en las cargas fiscales. La reforma fiscal debe contener una estrategia que otorgue un trato especial a los sectores productivos que cumplan con los objetivos de la política económica del Estado. Del mismo modo es urgente revisar la progresividad y estructura del ISR personal. La equidad exige acumular todas las fuentes de ingreso personal, en especial las provenientes de las rentas financieras y del capital, igualmente suavizar la progresividad de la tarifa para los niveles de ingresos bajos y medio, y aumentarla para los de altos ingresos, con objeto de reflejar con fidelidad la capacidad de pago de los contribuyentes.

Redistribución nacional de las fuentes de tributación fiscal. La reforma fiscal debe hacer más equitativo el reparto de las fuentes de concurrencia fiscal entre los diferentes niveles de Gobierno en beneficio de los Estados y municipios. Se trata de aumentar la participación de los Gobiernos locales en la recaudación total, teniendo en cuenta sus asignaciones presupuestales por la descentralización de los servicios de salud y educación.⁵²

⁵² / Periódico, "El Reforma", México, 24 de junio de 2000, p. 25

La urgencia de una reforma fiscal integral estriba en que los ingresos públicos han sido insuficientes para las necesidades de gasto de la nación. Es por ello que el país requiere una reforma estructural tendiente a incrementar de manera sustantiva los ingresos.

¿A qué van a destinarse dichos recursos y quiénes van a soportar dicha carga?. En cuanto al segundo aspecto, México tiene una distribución del ingreso excesivamente concentrada, producto de la última crisis del país, por lo cual es muy importante no afectar con una mayor imposición a los estratos de la población de menores ingresos.

Existen múltiples problemas en el sistema tributario [bajos niveles de recaudación, excesiva dependencia hacia las transferencias federales por parte de las entidades federativas, altos índices de evasión y elusión fiscales, etc; que ha impedido lograr niveles de gasto público suficiente para combatir la pobreza y para impulsar sectores económicos que son fundamentales para el país.

El verdadero problema para las finanzas públicas del país se encuentra del lado de los ingresos y hacia esa área es donde deberá concentrarse el mayor esfuerzo del Gobierno.

En este rubro, dos aspectos son particularmente delicados: la dependencia hacia los ingresos petroleros y la baja recaudación impositiva. El objetivo de cualquier reforma a implementarse en materia tributaria debe ser, sin lugar a dudas, aumentar gradualmente la recaudación de impuestos, incrementando la base gravable y eficientando su cobro, para que de esta manera el Gobierno cuente con una fuente estable de ingresos cuyo fin sea promover la estabilidad el

crecimiento económico y garantizar una trayectoria sostenible de los niveles de endeudamiento público.

Por décadas, las autoridades hacendarias se negaron a aceptar la dependencia de los ingresos por la venta y exportación de petróleo, así como su influencia en las finanzas públicas por las constantes caídas en los Petroprecios internacionales: "La planeación presupuestal no consideró alterar la estructura fiscal prefiriendo confiar con los recursos petroleros" ⁵³

Puesto que una caída de los precios internacionales del petróleo obliga a un presupuesto de egresos más bajo, y al repuntar éste evidencia el problema presentado por algunos impuestos de fácil cobro. La facilidad con que el Gobierno se ha hecho de recursos provenientes del petróleo ha sido un factor determinante en la negativa o nulo interés en buscar otras fuentes de ingresos, y en algunos momentos, en el crecimiento descontrolado del aparato burocrático, es decir, ¿para qué trabajar en el diseño de estructuras tributarias distintas donde se tenga que vigilar a millones de individuos, pudiéndole exigir cuentas solamente a una empresa la cual incluso tiene la obligación de pagar por adelantado parte de los impuestos que le corresponden?. Si la autoridad fue capaz de reconocer el grave problema que la dependencia del petróleo ha originado en las finanzas públicas por qué insistir en ingresar recursos adicionales a partir de este producto aumentando el precio de la gasolina, incrementando los ingresos obtenidos por el Gobierno de manera sustancial y no mejor optar por otras alternativas.

Sin embargo con el aumento en el precio de este insumo, que está relacionado con una gran parte de la actividad económica, se genera una inercia sobre el resto de los precios que se traduce en aumento en la inflación distorsionando el

funcionamiento de la economía. “El crecimiento en el precio de la gasolina, afecta a aquellos consumidores de menores ingresos que la utilizan, y con la inflación que se genera en otras áreas se refuerza el efecto regresivo de esta política perjudicando más a los que menos tienen”.⁵⁴

Por lo que es necesario que la reforma fiscal logre impulsar al país y que a la vez sirva para lograr objetivos fundamentales como la distribución del ingreso. En todos los sectores de la sociedad se ve la necesidad por impulsar la reforma fiscal, sin embargo, la falta de consenso ha evitado que se consolide a la política fiscal como un excelente medio para generar riqueza para una mejor distribución.

El proceso actual sobre como llevar a cabo una reforma fiscal integral en México, con carácter social y que involucre también a los gobiernos estatales y municipales de nuestro país, es un proceso, el cual se ha visto limitado por las propias características de pluralidad política presente en la H. Cámara de Diputados que ha implicado lograr acuerdos en cuanto a su contenido y objetivos de la misma. Por el contrario lo que hemos observado en los últimos cuatro años, es que al final de cada año se aprueba una miscelánea fiscal con parches que al siguiente año muchas veces tienen que ser corregidos, lo cual brinda una señal de incertidumbre a los inversionistas que limitan sus nuevos planes de expansión y de crecimiento de negocios, en tanto que para la población en general le refleja una falta de representatividad en sus diputados dado que no se logra un avance importante que también les proporcione una certidumbre en el largo plazo a favor de lograr mejores niveles de vida y educación en sus hijos.

⁵³ / Guerra Ford, Oscar, “Tres apuntes acerca de la reforma fiscal en México”, en Rev. Momento Económico, Ed. IIEs-UNAM, México 2002, p. 65

⁵⁴ / Barro, Robert J., “Macroeconomía: Teoría y Política”, Ed. Mc. Graw-Hill, México 1997, p. 87

Es por ello, que el presente apartado lo referimos a los principales aspectos que deben ser considerados –que fueron esbozados al inicio del apartado- en la elaboración de una propuesta para lograr una verdadera Reforma Fiscal Integral, de corte social en donde se privilegie un carácter redistributivo del ingreso a través de los impuestos que sean propuestos y que no contenga un carácter regresivo del ingreso en detrimento de las clases sociales de menores ingresos como en la mayoría de los casos en estos últimos cuatro años se ha venido proponiendo por el ejecutivo federal, el cual incluso al inicio de 2004, ha reconocido que dicha propuesta de reforma será objeto del próximo gobierno, lo cual refleja la falta de consensos entre los diferentes partidos políticos presente en la H. Cámara de Diputados de México.

En este sentido, podemos hacer un breve recuento de lo que han sido las recientes misceláneas de la Ley de Ingresos en nuestro país durante el año de 2002, que destaca como una de las más importantes de los últimos cuatro años por los cambios fiscales que fueron propuestos y que reflejó la regresividad en el ingreso y no de equidad como debería de haberse tenido en cuenta.

Con relación al Impuesto Sobre la Renta (ISR) se propuso la homologación de las tasas del ISR personal e ISR empresarial quedando las tasas máximas marginales en 32%. En lo que respecta al crédito al salario éste recayó sobre los patrones y ya no sobre la federación como se había hecho hasta entonces; para el año 2002 éste se incrementó, hasta llegar a 4 mil 228 pesos anuales para personas que ganen hasta 18 mil 376 pesos anuales. Además se faculta a los estados para cobrar un impuesto de 5% sobre las utilidades de las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas cuyos ingresos sean inferiores a los cuatro millones de pesos.

Se pretendía recaudar por concepto de IEPS más de 5,000 millones pesos, de los cuales 1,300 millones eran por telecomunicaciones y el impuesto a la venta de bienes suntuarios se generaría 8,751 millones de pesos. Sin embargo se puso en duda lograr obtener dichos montos. Por una parte, se aseguraba que los impuestos suntuarios violaban el principio de equidad, ya que ponen a algunas industrias en desventaja con respecto a otras, tal es el caso de los servicios de telefonía celular, la cual se le aplica un impuesto que no se le aplica a sus competidores de telefonía básica. Del mismo modo sucede con la industria refresquera, la cual aseguraba que se vieron obligadas a dejar de comprar un insumo, como la fructuosa. A su vez las firmas productoras de este edulcorante hecho a partir de jarabe de maíz podrían argumentar que por un impuesto la están obligando a retirarse del mercado en beneficio de un sector de la economía, como en la industria azucarera. "Se argumenta que este impuesto va a fomentar el contrabando ya que se va a preferir en muchas ocasiones adquirir bienes más baratos aunque su origen sea ilícito. Con lo que se fomentaría la evasión ya que la nueva ley del IEPS establece la posibilidad de exenciones para las empresas o personas con cédula fiscal, por lo que los asalariados podrían tratar de conseguir una cédula para evadirlo" ⁵⁵

Además de ello existe la posibilidad de que muchas industrias se amparen en contra de este impuesto por considerarlo injusto, la cual redundaría en contra de los niveles de reducción esperados.

Del total de recursos que el Gobierno Federal espera obtener "aproximadamente el 60% de dichos recursos será para las entidades federativas. Es decir, en buena medida las propuestas para llevar a cabo una reforma fiscal, han descansado en el objetivo de lograr la recaudación de mayores recursos, para la atención de los

⁵⁵ / Periódico "El Financiero", México, ocho de enero de 2002, p.32

estados y municipios, sin embargo, ello no ha resultado tan cierto, ya que las propuestas del Ejecutivo Federal no han contado con el apoyo del Congreso Nacional Hacendario que han realizado los diferentes gobernadores de nuestro país.

Entre estos más de 12 mil millones se destinarían en forma de participaciones adicionales: 5,000, millones se destinarán a los fondos del ramo 33 relacionados con la recaudación participable de 14,700 millones del programa de apoyo para Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Esto sin duda alguna resulta totalmente inequitativo, ya que las personas con ingresos inferiores a esta suma deberán pagar dos impuestos sobre la renta distintos, uno federal y otro estatal.

Han surgido muchas dudas sobre la efectividad que tendría la miscelánea fiscal, entre los puntos a favor de ella se encuentran el no haber gravado con IVA alimentos, medicamentos y servicios de educación; sin embargo en vez de ello se decidió recaer gran parte de la recaudación sobre los impuestos suntuarios y e IEPS. Estos impuestos difícilmente lograrían recaudar lo esperado, debido a que se aplican en muchos casos sobre productos de baja demanda y que son fácilmente sustituibles [tal es el caso de televisores de pantalla plana, caviar, salmón ahumado, etc.], mientras que en otros casos resultan impuestos sumamente regresivos, ya que se consideran ciertos bienes y servicios como de lujo cuando en verdad se trata de bienes de primera necesidad como es el caso de los servicios de telefonía celular y básica [gravada a partir de tarifa mayor a 250 pesos].

La sociedad mexicana esperaba una verdadera reforma fiscal, la cual fuera capaz de generar recursos suficientes para cubrir las necesidades del país principalmente a través de otras líneas de acción como son la incorporación de un mayor número de contribuyentes y del combate a la economía informal así

como del combate a la evasión y elusión fiscales. La actual miscelánea fiscal se pensó lograría incrementar la recaudación, sin embargo esto será en forma muy limitada.

El tema sobre la reforma fiscal no se ha agotado, sino más bien lo contrario, deben establecerse propuestas viables que logren incrementar la recaudación en forma equitativa y que esta se transforme en oportunidades para las familias de menores recursos, a través de un mayor gasto en infraestructura física y humana.

Si el gobierno quiere incrementar su ingreso tributario, tiene primero que mejorar el ingreso de los causantes; es decir, tiene que reactivar la economía aumentar el ingreso de empresas e individuos y proceder al alza de impuestos a los sectores de mayor crecimiento de ingresos. Esto último debe darse en el contexto de incremento de ingresos de los sectores gravables y no cuando éstos han visto reducido su nivel de ingreso.

Los agentes económicos tienen la necesidad de consumir y a medida que es mayor el ingreso tiene un consumo mayor. En términos absolutos esto no niega un aspecto fundamental en donde las personas de menores ingresos destinan una mayor parte de su ingreso, si no es que todo, al consumo, donde el referido a los alimentos tiene un peso definitivo.

Generalizar el IVA a todos los productos obviamente en primera instancia afecta más a quienes menos gastan en razón de que una familia que tiene un ingreso de 1,000 pesos mensuales y de los cuales destina 450 a la compra de alimentos y medicinas, la homologación del IVA le significaría un gasto adicional por los mismos productos de 67.5 pesos mensuales más que significarían 6.75% de su ingreso total. Por otro lado, para una familia que por ejemplo tenga un ingreso de

20,000 pesos mensuales y de los cuales gaste 5,000 en alimentos y medicinas la aplicación del IVA a estos productos le significaría un gasto adicional de 751 pesos, que equivalen a 3.75% de su ingreso, que es casi la mitad para la familia de menores ingresos, lo cual a todas luces es totalmente injusto socialmente hablando. La propuesta es medida dado que es claro su efecto regresivo y empobrecimiento de los sectores de menores ingresos.

Si bien es cierto que la miscelánea fiscal, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, incluye modificaciones tendientes a una reforma fiscal más competitiva, sigue manteniendo desequilibrios en cuanto a los principios básicos en los que debiera estar sustentado un verdadero sistema tributario, es decir, la universalidad, equidad y proporcionalidad; esta situación se ve reflejada en la aprobación de impuestos emergentes como el impuesto sobre artículos suntuarios y en la adición de impuestos especiales a los refrescos, los servicios de telecomunicaciones, etcétera.

Por lo tanto, un primer paso hacia una reforma fiscal integral tendría que encaminarse hacia la eliminación de los impuestos emergentes y adicionales, los cuales atentan contra los principios de universalidad y equidad, al gravar únicamente ciertos sectores, fomentar las prácticas fiscales nocivas que favorecen el comercio informal así como el contrabando y, en el mejor de los escenarios, pudieran provocar que las condiciones de competencia de México con respecto a otros países emergentes se vean rezagadas.

En este mismo sentido y con el fin de incentivar la creación de nuevos empleos, deberá eliminarse la recién aprobada reforma en materia del impuesto sustitutivo al crédito al salario, a través del cual el gobierno federal dejará de subsidiar dicho crédito, traspasando este costo a las empresas; seguir adelante con esta postura,

ocasionaría que se incrementaran de manera importante los costos salariales para las empresas, incidiendo de manera negativa en las utilidades y tasas de rendimiento del capital de dichas compañías.

Aun cuando de manera apropiada, la reforma al ISR contempla la unificación de las tasas que se aplicarán a personas morales y personas físicas, lo cual representa un avance importante; dicha homologación no es sinónima de una verdadera progresividad en las tasas que permita reconocer la verdadera capacidad contributiva de las personas físicas; esta situación deberá analizarse de modo profundo, pues se gravará con una tasa mayor, el ingreso que exceda de la cantidad requerida para escalar peldaños de la tarifa aplicable. Sin embargo, es importante destacar que la estratificación en los niveles de ingreso tan amplia en sus rangos, daña a los niveles del rango más bajo, por lo cual se recomendaría que los rangos debieran de reducirse, a fin de hacerlos más congruentes con la homologación de tasas del impuesto al ISR y de esta forma lograr una equidad en el impuesto.

Por otro lado, prevalece la excesiva formalidad que caracteriza a nuestro sistema fiscal en relación con la forma de cumplimiento de las obligaciones y volumen que, lejos de minimizar la carga administrativa para los contribuyentes, la agudizan incurriendo en mayores costos; así se evidencia una vez más que el fisco mexicano requiere de procesos más simples, tecnológicos y de mayor eficiencia, los cuales le permitan ser un sistema más flexible.

Asimismo, siguen prevaleciendo ciertas deficiencias en algunos aspectos técnicos en los que deberá ponerse especial atención por parte de las autoridades fiscales con el fin de estimular la inversión y la creación de empleos que se requieren; por ejemplo; el régimen de consolidación fiscal continúa siendo complejo, pues

impide la total neutralidad en el gravamen dentro de un mismo grupo de interés económico y continúa siendo limitativo en la participación consolidable de los resultados; al mismo tiempo se sigue dejando fuera de este esquema al sistema financiero.

Otro punto importante que no se abordó es el relativo al carryback de pérdidas fiscales, pues en muchos países desarrollados se permite la recuperación de este déficit, ya sea contra ejercicios previos o futuros, mientras que en nuestro país únicamente se permite la amortización de pérdidas fiscales contra ejercicios futuros a aquel en que se sufrieron.

En materia de personas físicas —aun cuando es plausible la reforma efectuada con objeto de permitir la deducción de primas por contratación de seguros de gastos médicos, el pago de intereses reales provenientes de créditos hipotecarios y las aportaciones voluntarias que se realicen al Sistema de Ahorro para el Retiro o cuentas de planes personales de retiro— aún permanecen fuera erogaciones que hoy por hoy son fundamentales para los mexicanos, tales como colegiaturas de escuelas, seguros de vida, pérdidas por caso fortuito, etcétera.

Existen diversas situaciones, como las descritas en el párrafo anterior, que técnicamente deberán ser reformadas, si es que se desea tener un desarrollo tributario auténtico en México.

Una verdadera reforma hacendaria que atienda los intereses del país, deberá considerar el incremento en la recaudación sin obstaculizar la inversión y el ahorro, estimular el empleo, lograr la independencia del gasto público respecto de los ingresos petroleros y promover la generalidad así como la equidad de los impuestos.

Es preciso que a través de las reformas fiscales se incorpore a la economía informal como contribuyente al gasto público del país, a través de la aplicación de impuestos indirectos, sin necesidad de incrementar los gravámenes a los cuales son sujetos los contribuyentes cautivos. Una opción viable que permitiría al gobierno allegarse los recursos necesarios para enfrentar el gasto público es la homologación de la tasa impositiva del IVA.

La alternativa más conveniente para la reforma fiscal, sustentada en los principios de equidad y eficiencia, deberá proporcionar un contenido operativo que busque la ampliación de la base tributaria, mediante la cobertura general.

Capítulo IV.- Modernización Hacendaria y Reforma Fiscal Integral Municipal en Ecatepec de Morelos, Edo. De México

Considerando la ya de por si difícil problemática social y económica en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el presente capítulo se abordaran las propuestas concretas para realizar la modernización hacendaria que forma parte de lo que vendrá a ser el proceso en la elaboración de una Reforma Fiscal Integral Municipal de Carácter Social -a nivel nacional- considerando como ejemplo al municipio de Ecatepec objeto de nuestro estudio, analizaremos primero, la política tributaria que se ha seguido en el municipio y como ello se refleja en la disponibilidad de recursos fiscales para hacer frente a las grandes demandas sociales de la población municipal.

Dentro de la estructura de ingresos públicos municipales se observará la importancia actual de los recursos provenientes del Ramo 33. Asimismo, en el segundo apartado se observará cual ha sido la política presupuestaria reciente y cuales han sido los renglones más importantes del gasto municipal.

Siguiendo con la congruencia establecida se analizarán los resultados obtenidos entre los ingresos y gastos del municipio a fin de enfatizar la insuficiencia de recursos y como en la actualidad algunos municipios a nivel nacional han recurrido al endeudamiento como una forma de cubrir sus deficiencias presupuestarias para hacer frente a sus compromisos de inversión de mediano plazo, todo esto será abordado en el apartado tres.

Por su parte en el apartado cuatro y cinco se propondrán las acciones y estrategias que permiten iniciar el proceso de modernización de la Tesorería Municipal con el objeto de crear las bases para el establecimiento de una Reforma Fiscal Municipal y de esta forma promover la disminución en la dependencia de los ingresos federales vía transferencias de que son objeto en la actualidad no sólo el municipio de Ecatepec de Morelos, sino en general los municipios que integran los gobiernos estatales de México.

1.- Necesidad de la Modernización Fiscal Municipal

Pese a que la economía mexicana funciona a partir de una economía de mercado sobre todo a raíz del proceso de globalización y desregulación económica que se inicia a partir de la década de los noventa y que da lugar a una reducción en la participación del gobierno federal en muchas actividades económicas que pasan a formar parte exclusiva del ámbito del sector privado, ello no se ha significado que no existan imperfecciones del mercado, es decir que el mercado por sí mismo no necesariamente es el mejor asignador de recursos y de precios en la economía debido a la existencia de las imperfecciones del mercado. Las imperfecciones del mercado son reflejadas en el mercado por la existencia de oligopolios y a veces monopolios privados que impiden que el mercado sea el mejor asignador de recursos y de precios, en ese sentido aún en el llamado modelo neoliberal es necesaria la participación del Estado a través del establecimiento de regulaciones y de participación en algunas actividades estratégicas a fin de reducir las imperfecciones del mercado.

Lo anterior es lo que ha definido Joseph E. Stiglitz como el funcionamiento de la economía mixta ⁵⁶, en la cual conviven las actividades de las empresas privadas con las actividades del sector público que pueden ser a partir de empresas públicas o bien mediante el establecimiento de regulaciones específicas en la conformación de precios, o través de la creación de impuestos que den lugar a mejorar la distribución social de la riqueza y con conformar una sociedad más equitativa, lo cual señala Stiglitz sucede incluso en la economía norteamericana y en muchos países de Europa del Oeste, en donde los gobiernos por ejemplo son responsables de la producción del acero como sucede en Inglaterra.

Lo que se busca con la participación del gobierno en la economía mediante regulaciones y la aplicación de impuestos, es establecer en lo mejor posible una eficiencia y eficacia en el funcionamiento del mercado, dado que si se reconoce que existen fallas de mercado, por tanto el funcionamiento de la economía por si mismo no conduce a la obtención del óptimo de Pareto, es decir que para todos los miembros de la sociedad reciban por igual los beneficios. Por tanto dado que ello no se cumple el gobierno se ve obligado a subsidiar la educación y en muchos casos hacerla gratuita, al igual que la necesidad de establecer servicios de salud pública y seguridad a la población de menores ingresos, ya que también incluso en la economía norteamericana el gobierno provee del seguro al desempleo a la vez que con la construcción de carreteras por ejemplo fomenta el empleo.

Derivado de lo anterior el Estado establece una política de impuestos con el fin de allegarse de los recursos necesarios para poder cumplir con sus políticas de gasto público encaminadas a lograr el bienestar del conjunto de la sociedad y contribuir en el mejoramiento de su calidad de vida de la población, esto es lo

⁵⁶ / Stiglitz, Joseph E., "Economic of the Public Sector" Second Edition, USA, 1988, p. 2

que se le ha dado en llamar en la actualidad la “Teoría del Bienestar”, debido a que en las economías de mercado no puede lograrse un reparto equitativo de la riqueza lo que da lugar a que el Estado tienda a establecer diversos tipos de regulaciones encaminados a reducir en lo más posibles la desigualdad inherente en las economías de mercado capitalistas. Por tanto, el establecimiento de impuestos públicos es una necesidad que tiene todo gobierno para cumplir con los objetivos de gasto social que tiendan a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, lo cual abarca entonces tanto desde el ámbito del gobierno federal hasta los niveles de gobierno estatales y municipales de un país.

En este sentido entre mayor sea el nivel de cumplimiento del pago de impuestos por una sociedad mayores serán los beneficios que su población reciba a través de los gastos sociales que reciba la misma y sobre todo de aquella que percibe los menores ingresos, por consecuencia una política fiscal deberá tender a ser redistributiva del ingreso y no regresiva del mismo como sucede con la aplicación de algunos impuestos como el que se pensaba aplicar a las medicinas en México.

Bajo esta perspectiva la necesidad de que las economías emergentes como la Mexicana deban atender a mejorar su proceso de fiscalización y de gasto público en los distintos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, de ahí entonces la importancia de lograr el consenso social en México para poder poner en marcha una Reforma Fiscal Integral que beneficie en mayor medida al conjunto de la sociedad de nuestro país, y la población tanto urbana como rural.

Así para el caso de México tenemos que la importancia de llevar a cabo un proceso de modernización fiscal y hacendaria que establezca un nuevo tipo de relaciones entre los tres órdenes de gobierno en México a fin de que los

gobiernos estatales y municipales reduzcan la dependencia en las transferencias del gobierno federal hacia ellos, ha sido un tema actual en la política de finanzas públicas en nuestro país y que incluso fue retomado el tema por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que a partir de su creación a finales de 2003 planteó como parte de sus fundamentos lo siguiente:

“impulsar el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades”.⁵⁷

Como parte de las actividades para dar respuesta a sus fundamentos, la CONAGO, estableció la realización de la Primera Convención Hacendaria la cual estuvo dividida en cuatro fases, que concluyeron con la declaratoria del 17 de agosto de 2004, en la cual resumieron sus propuestas en torno a la búsqueda de mejores condiciones presupuestarias para los estados y municipios a fin de poner estas en condiciones para poder dar cumplimiento a las demandas de la población en sus respectivos órdenes geográficos para cada estado y municipio en el país.

Dentro de las principales conclusiones que se desprenden de la primera convención nacional hacendaria se encuentra la referida a la necesidad de que: “Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como el progreso justo incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y

⁵⁷ / CONAGO, Documentos Básicos, www.conago.com.mx, p.1, México 2005.

administrativa entre los gobiernos federales, estatales y municipales... Es necesario impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios.”⁵⁸

El reconocimiento explícito por la CONAGO que integra al total de los gobiernos de los estados, reconocía la necesidad de establecer una reforma fiscal integral en donde los estados y municipios jugaran un papel estratégico por cuanto se refiere a fortalecer sus finanzas locales y de esta manera reducir el alto grado de las transferencias de recursos del gobiernos federal hacia estos órdenes de gobierno debido a que en la actualidad las transferencias representan en promedio el 80% de sus ingresos en sus presupuestos anualmente, de ahí la importancia de la propuesta que surge en el contexto de las conclusiones de la CONAGO en agosto de 2004.

Bajo esta perspectiva, es en la que se insertan los esfuerzos por proponer los primeros lineamientos para llevar a cabo la modernización de la hacienda pública en el municipio de Ecatepec de Morelos, que forma parte integral justamente de poner en práctica las ideas vertidas durante la Primera Convención Nacional Hacendaria, en donde los municipios del país juegan un papel estratégico en el proceso de modernización hacendaria. Por tanto, las acciones como la de modernizar los sistemas de recaudación municipal, la actualización de las tablas de valores catastrales y descentralizar el catastro municipal entre otras, deben de ser consideradas no sólo por parte del municipio de Ecatepec de Morelos, si no que a través de la presente investigación las propuestas que se hacen más adelante pueden servir de ejemplo para su implementación en el resto de municipios de México.

⁵⁸ / Ibidem., CONAGO, p. 7

2.- Política Tributaria

Es importante destacar que en gran medida la mayor parte de los ingresos de los municipios provienen de las transferencias, se señala por ejemplo que... “Con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, se inició en México un proceso muy importante en la descentralización de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno.

Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos del Ramo 33, representan hoy en día la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, dichos recursos tienen una aplicación etiquetada, lo que limita a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de los mismos. En teoría, los recursos “etiquetados” del Ramo 33 son un instrumento diseñado para avanzar en el federalismo, pero que las decisiones se continúan tomando a nivel central.”⁵⁹

En la actualidad los intentos por federalizar los ingresos a nivel estatal y municipal por parte del Gobierno Federal, han tenido poco resultado ya que en la realidad con la existencia a nivel de Ley Federal de la creación de los Fondos de Aportación de los fondos estatales y municipales por el Gobierno Federal se mantiene un control fuertemente centralizado en donde, se puede suponer que su distribución tiene aspectos de orden político ya que dichos fondos que representan la principal fuente de ingresos de los gobiernos estatales y municipales de alguna manera obligan a que dichos gobiernos se vean obligados a mantener los lineamientos de gobierno y de política económica que son

delineados por el Gobierno Federal, ya que de lo contrario el gobierno central puede en un momento determinado limitar sus recursos a determinado gobierno o municipio que no este de acuerdo con las líneas generales del gobierno central.

Por tanto, tenemos que a nivel Estatal y Municipal y sobre todo en este segundo nivel de gobierno que representa la célula básica del Federalismo México y de la Democracia Nacional, se ve fuertemente limitado para establecer algún tipo de Política Tributaria que le permita depender menos de los ingresos que son distribuidos por el Gobierno Federal y poder estar en condiciones de contar con fuentes alternativas de ingresos que puedan ser controladas por el propio municipio.

En este sentido, la propuesta que se plantea en la presente investigación de establecer una Reforma Fiscal Integral de carácter social en los municipios se hace más necesaria ante la casi imposibilidad que tienen los gobiernos municipales de que las transferencias federales de recursos sean su principal fuente de financiamiento para hacer frente a los grandes rezagos que la mayoría de municipios a nivel nacional registran en nuestro país.

Al analizar las fuentes alternativas de recursos que podrían ser parte de la política tributaria en el municipio se encuentran básicamente las relacionadas con el cobro de los servicios y del pago del predio en función del catastro municipal, más allá de estos aspectos el municipio se ve obligado a depender de las transferencias del gobierno federal lo cual hace que los cumplimiento de mejoras y compromisos que lleven al desarrollo económico del municipio se ven sujetos a la disponibilidad de las transferencias de recursos por parte del Gobierno Federal. Por tanto, es el Gobierno Federal en que en última y primera instancia tiene el

⁵⁹ / Ortega, Jorge, “Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del

control sobre las posibilidades que tiene un Estado o Municipio del país para lograr un desarrollo económico que mejore las condiciones materiales y sociales de la población de los municipios.

Ante esta situación, la pregunta es ¿Cómo lograr incrementar los ingresos municipales?, una de las respuestas que se tienen y que se vinculan directamente con nuestra propuesta de Reforma Fiscal Municipal, se relaciona justamente con mejorar y aumentar los ingresos por los servicios que presta el municipio y sobre todo incrementar los ingresos prediales, derivados de la puesta en práctica de una actualización y mejora del Catastro Municipal que lleve a que las contribuciones por el predio al Municipio sean las reales y estén directamente relacionadas con la construcción física de la propiedad del ciudadano propietario, y a la vez, la de crear descuentos y estímulos fiscales que se lleven a la población para crearles una cultura del pago por los servicios y el predio que son proporcionados por el Municipio y que en última instancia se reflejaran en la mejora del nivel de los ciudadanos del propio municipio en general.

Por tanto, dadas las limitaciones que enfrentan los gobiernos municipales la política tributaria que puede implementarse se circunscribe básicamente a mejorar la recaudación en términos del cobro de los impuestos por concepto del predio de casas habitación y eficientar el cobro de los servicios que presta como el del agua principalmente. Sin embargo, nuestra propuesta de modernización hacendaria se encaminara principalmente a la mejora en el cobro de los impuestos derivados por concepto del predio.

3.- Política Presupuestaria y de Gasto Público

A partir de la crisis de la Deuda Externa en 1982, México y el resto de los países en Desarrollo, iniciaron un proceso de cambios estructurales para dismantelar los fundamentos del Modelo de Desarrollo Económico de Sustitución de Importaciones (MDSI), basado en una política de Gasto Público deficitario, como instrumento para impulsar el crecimiento económico. Se abandonaron los principios del Estado Bienestar y se implementaron reformas para reducir el aparato administrativo público y eficientar la política de gasto público.

Ante la imposibilidad de Estados y Municipios para financiar su gasto y frente al problema de no poder recurrir al endeudamiento público inflacionario, el Presidente Miguel de la Madrid optó por abandonar el MDSI vigente desde 1938 hasta principios de la década de los ochenta en que se inicia el proceso de globalización de la economía mexicana.

Toda vez que la Reforma Política se había implementado en 1977 conducida por Jesús Reyes Heróles, las acciones se centraron en la Reforma Integral incluyendo la participación de capital extranjero en el Sistema Bancario y dando impulso a una apertura comercial agresiva, con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy conocido como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con la firma a partir de 1994 de diversos Tratados de Libre Comercio, como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y siendo uno de los últimos el firmado recientemente con el gobierno de Japón.

Dado lo anterior, se ha acelerado el proceso de globalización económica de México, por lo que resulta indispensable reflexionar sobre el contenido y forma de las Reformas en torno a: la Fiscal Integral, Energética, Laboral y del Estado, para avanzar en la adecuación de los aparatos administrativos públicos en los tres órdenes de gobierno, dotándolos de mecanismos fiscales que permitan incrementar los ingresos y procurando la autonomía presupuestal en el contexto de una visión federalista de la política fiscal.

En este marco de referencia, se han desarrollado diversas actividades y trabajos en la Convención Nacional Hacendaria (CNH) y en el Congreso Nacional de Gobernadores (CONAGO), ya que por ejemplo durante el año de 2003 y 2004 el Presidente Vicente Fox, no pudo concluir las negociaciones con el Congreso para destrabar las reformas pendientes. Dadas estas circunstancias, el Lic. Arturo Montiel Rojas preocupado por impulsar el Federalismo Hacendario, ha realizado una serie de análisis para que el Estado de México y los municipios mexiquenses, no permanezcan estáticos frente a los cambios globales.

La Conclusión del análisis es el “*Convenio Marco de Coordinación Hacendaria*”, en el que están contenidos lineamientos estratégicos para que los municipios diseñen políticas tendientes a impulsar una Reforma Hacendaria con el fin de lograr la eficiencia recaudatoria y favorecer un proceso de mejora en la política presupuestaria y de gasto público a nivel municipal. Esta es la visión objetivo del Convenio Marco de Coordinación Hacendaria. Es por tanto, impostergable que los municipios ejecuten las acciones básicas para avanzar en la Reforma Fiscal Municipal.

Entre los compromisos más importantes que se derivan emprender para el Municipio de Ecatepec a fin de mejorar su política fiscal y presupuestal se encuentran los siguientes aspectos:

- Crear y desarrollar la “Unidad de Fiscalización y Control de Obligaciones” para emprender acciones tendientes a mejorar la recaudación municipal y fortalecer los ingresos para enfrentar los compromisos de gasto.
- El Estado y el Municipio de Ecatepec evaluarán la posibilidad de firmar un Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, para mantener actualizado el padrón de Pequeños Contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta.
- Impulsar las obras públicas con aportaciones de mejoras, conforme al procedimiento del Título Sexto del Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- Realizar investigaciones de campo, para incrementar la base de contribuyentes del Impuesto Predial y Agua.
- Investigar, a fondo los rubros que generan ingresos tanto por impuestos como por refrendo y/o expedición de licencias para la venta de bebidas alcohólicas, anuncios publicitarios, hospedaje, licencias comerciales, cobro del Derecho de Alumbrado Público (DAP) y otros rubros que pudieran explotarse para incrementar la recaudación fiscal.

Finalmente, como se puede desprender de las acciones que se proponen para el Municipio de Ecatepec, tienen como objetivo mejorar la recaudación fiscal del municipio con el objeto de poder enfrentar los compromisos de gasto público municipal que se derivan de las demandas de la población y dado que

difícilmente estas se pueden cumplir en función del alto grado de dependencia de las transferencias de recursos federales vía Ramo 33, se hace la propuesta anterior. Finalmente, a fin de fortalecer dicho proceso se propone establecer la “*Unidad de Catastro Municipal*”, para modernizar la infraestructura cartográfica e incorporar a las zonas de interés catastral las localidades, colonias y regiones aún no integradas. Actualizar el “Plan de Desarrollo Urbano del Municipio”, a fin de ordenar, vigilar y controlar el uso del suelo, implementar mecanismos de auto evaluación para acceder a los recursos del Gasto de Inversión Sectorial establecidos en el Convenio Marco de Fortalecimiento Hacendario.

Llevar la asignación de recursos del Ramo 33 bajo el “Programa de Desarrollo Institucional Municipal”, para la adquisición de los sistemas, software y equipo de cómputo necesarios para la automatización de la cartografía catastral, conforme a la normatividad establecida por el Instituto de Geografía Estadística y Catastro del Estado de México.

Se prevé, que con la aplicación de las acciones anteriormente descritas se mejore el aspecto fiscal del Municipio de Ecatepec de Morelos, y al mismo tiempo se fortalezca la política presupuestal y de gasto público municipal, dadas las condiciones actuales que se registran en la relación ingresos y gastos municipales y que serán abordados en el siguiente apartado de la presente investigación.

4.- Análisis Comparativo del Comportamiento Ingreso-Gasto

Por lo que se refiere a los ingresos municipales, como ya se señaló anteriormente buena parte de ello provienen de las transferencias federales -lo cual refuerza nuestra propuesta de Modernización Hacendaria Municipal- y menor medida de

los recursos fiscalizados por municipio. Por tal razón, es importante desatacar que la forma centralizada del Gobierno Federal en el manejo de los recursos para el Gasto Público, en especial los provenientes de los impuestos, no desarrollaron en los Estados y Municipios una cultura de la tributación entre la ciudadanía. Por diversas causas tampoco los gobiernos locales se ocuparon de modernizar las estructuras fiscales, siendo estas rebasadas e insuficientes para incrementar la recaudación de ingresos municipales propios en las condiciones que se encuentran actualmente.

Aunado a ésta situación, la política fiscal basada en la actualización de las tasas impositivas, se volvió un mecanismo ineficiente y poco confiable para el ciudadano común, por la corrupción que los métodos de recaudación generan. Esta situación fue debilitando la base contribuyentes en los municipios provocando la evasión y la elusión fiscal en el pago de los contribuyentes.

Como consecuencia, los ingresos propios de los municipios no representan una parte importante de los ingresos que ejercen en el gasto, ya que la parte fuerte proviene de los Convenios de Coordinación Fiscales Federales y Estatales. De esta forma, la mayoría de los municipios y entre esa mayoría Ecatepec de Morelos, tiene serias restricciones presupuestales.

De acuerdo a la información disponible del municipio de Ecatepec de Morelos, en cuanto a los ingresos municipales se puede observar que la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales del municipio durante el periodo de 1997 a 2003 (ver cuadro No. 1) que éstos pasaron de una participación de un máximo de 38.8% en 1997 a sólo 19.0% en el año de 2003, lo cual demuestra en efecto que la cultura de pago en el municipio es casi nula debido a que los ingresos propios se han reducido de manera importante. Lo

anterior, refuerza la importancia de establecer la reforma fiscal integral municipal que se propone más adelante

Así mientras, que los ingresos propios perdieron participación en el total, los ingresos derivados del Ramo 33 y de las Participaciones Federales se incrementaron de manera importante ya que pasaron del 60.0% en 1997 a un nivel del 80.0% en el 2003, lo cual hace evidente el alto grado de dependencia de los ingresos del municipio por parte del Gobierno Federal, es decir, que el llamado federalismo fiscal en los hechos esta lejos de obtenerse en nuestro país, como así lo demuestra el caso de Ecatepec del Morelos.

Cuadro No. 1

Ingresos por Fuente del Municipio de Ecatepec de Morelos
(Millones de Pesos y Estructura Porcentual)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	300.9	543.4	816.0	921.3	1,092.0	1,246.1	1,513.8
Ingresos Propios	116.9	179.8	255.6	227.5	279.1	377.8	287.3
Ramo 33	7.7	147.5	290.4	340.3	419.4	461.3	764.5
Participaciones Federales	176.3	216.1	270.0	353.5	393.5	407.0	463.0
Estructura	Porcentua						
	l						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Propios	38.8	33.1	31.3	24.7	25.6	30.3	19.0
Ramo 33	2.6	27.1	35.6	36.9	38.4	37.0	50.5
Participaciones Federales	58.6	39.8	33.1	38.4	36.0	32.7	30.5

Fuente: Informes Fiscales Anuales del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos.

Frente a este grado tan alto de dependencia de los ingresos presupuestales del gobierno municipal, tenemos que ello limita el gasto en inversión, dado que en la medida en que los ingresos fiscales provienen en su gran mayoría del gobierno federal estos en la mayoría de la veces se encuentran etiquetados lo cual limita a los gobiernos municipales a que estos puedan ser utilizados en las prioridades de gasto de inversión que demanda la población de municipio.

Cuadro No. 2
Comportamiento del Gasto Municipal de Ecatepec de Morelos
(Millones de Pesos y Estructura Porcentual)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	340.1	566.1	911.0	746.1	897.3	1,297.3	1,513.8
Gasto Corriente	213.6	377.6	514.7	626.1	763.7	866.0	1,072.5
Gasto de Inversión	126.5	188.5	396.3	120.0	133.6	431.3	441.2
Estructura	Porcentua						
	l						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto Corriente	62.8	66.7	56.5	83.9	85.1	66.8	70.8
Gasto de Inversión	37.2	33.3	43.5	16.1	14.9	33.2	29.2

Fuente: Informes Fiscales Anuales del Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos.

En este sentido podemos apreciar en el cuadro referente al volumen y estructura del gasto municipal, que dada la alta dependencia de los recursos etiquetados que se obtienen por parte del gobierno federal limita el destino de los recursos hacia la inversión productiva en el municipio, lo cual ha dado como resultado a que éste tipo de gasto de inversión haya alcanzado un máximo de 43.5% respecto

al total en 1999, y a la fecha representa sólo el 29.2% en el año de 2003, lo cual hace suponer que el municipio básicamente tiene la función de administrador más que de promotor de la inversión, debido a que el gasto corriente representa en la actualidad el 70.3% del total.

Por tanto, una de las limitaciones importantes que ha significado la dependencia en los ingresos municipales por parte de las transferencias del gobierno municipal es que buena parte de las transferencias vienen etiquetadas lo cual dificulta su uso en áreas de inversión prioritarias que signifiquen la elevación en el bienestar social y económico de la población.

Cuadro No. 3
Emisiones de Deuda de Entidades Públicas en México

Entidad	Monto (Millones de Pesos)	Tipo de Tasa	Plazo/ Años	Tipo/Gobierno
Morelos	216.0	Variable	7.0	PAN
Aguascalientes	190.0	Variable	5.0	PAN
Guadalajara, Jal.	800.0	Variable	10.0	PAN
Zapopan, Jal.	147.0	Variable	5.0	PAN
Edo. de México	2,000.0	Variable y Fija	5.0 y 9.8	PRI
Tlanepantla	95.9	Variable	12.0	PAN
Guerrero	1,339.2	Variable	12.0 y 11.8	PRI
Nuevo León	1,716.0	Variable y Fija	11.8	PRI
Monterrey N.L.	168.0	Variable	5.0	PRI
San Pedro Garza G. N.L.	160.0	Fija	7.0	PAN
Veracruz	450.0	Variable	1.2	PRI
Hidalgo	1,200.0	Variable	7.0	PRI
D.F.	2,500.0	Variable	6.0	PRD
Sinaloa	830.7	Fija	10.0	PRI
Total	11,812.8			

Fuente: Cuentas públicas de cada municipio o Estado. Notas: 1/ El instrumento utilizado en todas las emisiones ha sido el Certificado Bursátil, salvo las emisiones de Morelos y Guerrero, en los cuales se utilizó el Certificado de Participación Ordinario. 2/ Corresponde a emisiones calificadas por una institución diferente a Fitch Ratings.

En ese sentido, la urgencia de llevar a cabo una Reforma Fiscal Integral Municipal con carácter social se vuelve una necesidad urgente a fin de poder contar con mayores recursos para hacer frente a la gran cantidad de rezagos en servicios públicos, salud y seguridad pública, que presentan sobre todo los municipios conurbados a las grandes ciudades de México.

Incluso, podemos observar en el Cuadro No. 3 cómo algunos municipios han tenido que establecer mecanismos de endeudamiento con el fin de allegarse recursos para enfrentar las demandas de la población a la cual representan. La problemática que han enfrentado los Municipios y Estados, y que les ha obligado a financiarse vía deuda, se encuentran los siguientes aspectos: Sobrepoblación, Descontrol del crecimiento urbano, Infraestructura de vialidades y redes de drenaje insuficientes, Problemas de abasto de agua potable, Rezago en el suministro de servicios como pavimentación, drenaje, etc.

La problemática antes descrita forma parte del Municipio de Ecatepec de Morelos, lo cual ha dado lugar también a establecer negociaciones para crear un canal de deuda del orden de 750 millones de pesos durante 1994 para hacer frente a la realización de Obras Públicas Mayores que no cuentan con financiamiento y que su realización es urgente, sobre todo para obras orientadas a la construcción de libramientos viales, centros de salud, pavimentación, alumbrado público, etc.

Lo anterior se deriva de que en Ecatepec de Morelos durante 2003, se recaudaron ingresos propios por 19.0% y se dependió en el 81.0% de los ingresos federales.

También la problemática de las administraciones de recursos federales no son periódicas y sufren retrasos debido a la restricción de liquidez propiciada por el corto monetario utilizado por el Banco de México en los últimos 8 años ya que la Secretaría de Hacienda aplica recortes al Presupuesto de la Federación, afectando directamente a Estados y Municipios; que no disponen de los recursos para obras que demandan montos mayores a los disponibles mensualmente y posponen las obras o nunca se realizan, en perjuicio del bienestar social. Así, la única forma para que los municipios dispongan de suficientes recursos para obras de infraestructura, es recurriendo al financiamiento de mediano y largo plazo, a ello se debe que en los últimos tres años algunos Estados y Municipios hayan recurrido a este mecanismo para contar con los recursos suficientes para enfrentar los grandes rezagos que presentan.

Es por ello, que en el siguiente apartado analizaremos la importancia que tiene el proceso de Modernización de la Tesorería Municipal en términos de eficiencia operacional que desemboque en la mejora de la recaudación y como todo este proceso debe de culminar en la aplicación de una Reforma Fiscal Integral de carácter social en donde el Municipio de Ecatepec de Morelos será nuestro ejemplo a seguir, dada las facilidades en la disposición de información y además por considerarse las características sociodemográficas de ser un municipio conurbado con la Cd. de México, lo cual hace más enriquecedora la investigación.

5.- Modernización de la Tesorería Municipal

Ante las necesidades de ingresos y el mayor gasto que requiere el Municipio de Ecatepec de Morelos, se hace necesario y urgente que se emprenda un proceso de

Modernización de la Tesorería Municipal en una primera fase a fin de poder estar en condiciones de lograr una mayor autonomía en términos de los ingresos y mejorar el control y evaluación de la recaudación por concepto de los servicios que presta el municipio, destacando la regularización en el cobro del impuesto predial.

En este sentido, el programa de Modernización de la Tesorería Municipal tiene como principios básicos, el emprender los proyectos necesarios para actualizar la Tesorería Municipal en los aspectos técnico, fiscal y jurídico, para adecuar su funcionamiento e incrementar la recaudación de recursos propios, fortaleciendo la autonomía financiera municipal y aplicando un adecuado control del gasto dando prioridad al Gasto de Inversión con un sentido social, en beneficio de la comunidad ecatepense.

Por tanto, se pretende convertir a la Tesorería Municipal de Ecatepec de Morelos, en un modelo a seguir por otros municipios por su modernidad, eficiencia y eficacia en la captación de ingresos y por la generación de confianza en los contribuyentes, que conduzca en una primera fase a la reducción con la evasión y la elusión tributaria y a la ampliación de la base de contribuyentes fiscales para avanzar con los Estados y el propio Gobierno Federal.

Dentro de la estrategia de Modernización de la Tesorería Municipal se presentan los siguientes objetivos estratégicos:

- Implementar mecanismos de mejora continúa para garantizar la eficiencia en la recaudación de los ingresos a través de una política tributaria que procure ampliar la base de contribuyentes en especial del Impuesto Predial, de los derechos y de los aprovechamientos.

- Actualizar y Modernizar la política de control de Gasto Público, para utilizar los recursos del presupuesto cuidando que se fortalezca el Gasto en Inversión a fin de atender las demandas más sentidas de la ciudadanía: como la mejora de la Seguridad Pública, los Servicios Públicos Básicos, la Infraestructura Educativa, la Asistencia Social y las Obras Públicas de impacto que contribuyan a elevar el nivel de vida de la población en el municipio.

- Aplicar, la reforma fiscal municipal mediante la Modernización de la Tesorería Municipal, a través de la actualización del Padrón Catastral, y el ajuste del marco jurídico y las bases impositivas conforme a los criterios de la Política Económica del Sistema de Gestión Estratégica Municipal ⁶⁰ y sus principales líneas de acción.

- Lograr que la Tesorería por sus mecanismos de captación modernos, sus políticas de atención a contribuyentes y sus estrategias, logre la transparencia necesaria para devolver la confianza de los contribuyentes, mejorándose la cultura del pago de impuestos, que impacte directamente en la eliminación en el largo plazo de la evasión y la elusión en el pago de impuestos.

- Aplicar, las reformas Estructurales de manera que el municipio genere confianza en los agentes económicos, estimule la inversión privada, construya las bases para un Desarrollo Sustentable de largo plazo y mejore la calificación financiera para su mejor inserción en el contexto de la economía global.

- Lograr que el Municipio gane plena confianza de las Calificadoras Financieras y de los Organismos Financieros Internacionales, a fin de que pueda ser sujeto de financiamiento para obras estratégicas de largo plazo, sin que ello ponga en riesgo la estabilidad financiera del Municipio; y resolver en gran medida los problemas de la captación tributaria para el largo plazo, ya que el Sistema de Catastro es dinámico y permite dar seguimiento a la actualización de los cambios en cuanto a modificaciones en construcciones, fraccionamientos e infraestructura urbana.

Derivado de los objetivos estratégicos se pretende al inicio de la Modernización de la Tesorería Municipal, elevar la recaudación del Impuesto Predial en un 40.0%; Depurar el Padrón Catastral para complementar el banco de datos de contribuyentes; actualizar el nivel de construcción de los predios registrados para el pago del predial, conforme a los metros de construcción reales; Integrar, el padrón catastral al 100.0%, incorporando predios y construcciones omisos; Integrar un padrón confiable con domicilios verificados, de la ubicación de los negocios comerciales que cuentan con licencias otorgadas por el Ayuntamiento.

Con base en lo anterior se podrá estar en posibilidades de implementar un programa general en el municipio, para ordenar la numeración de predios y reordenar la nomenclatura de calles y colonias. Instalar un sistema de información cartográfica del municipio, para ofrecer apoyo a empresas y al Sistema de Alcantarillado y agua Potable (SAPASE), vendiendo los servicios para crear fuentes adicionales de recursos.

⁶⁰ / Dicha política se encuentra considerada en los principales lineamientos de política económica propuestos en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, para el Municipio de Ecatepec de Morelos.

Finalmente, se espera apoyar a la Dirección de Obras Públicas, ya que el catastro está calculado con fotografía que proporciona desniveles de terreno para estudios de pendientes y cálculos de gabinete, en la planeación de obras, vialidades, drenajes, etc.

La necesidad de llevar a cabo la Modernización Hacendaria y Reforma Fiscal con carácter social en el Municipio se deriva en parte de los cambios estructurales que el proceso de globalización implica en el desarrollo municipal, dado que además de ello el Municipio de Ecatepec de Morelos, tiene sus propias razones para iniciar la modernización fiscal, destacando los siguientes aspectos: El territorio ecatepense de hace 15 años en relación a 2003, estaba casi intacto y aún contaba con zonas agrícolas y ganaderas, además de sus parques industriales que complementaban la infraestructura económica.

Sin embargo, el agotamiento territorial de municipios metropolitanos como Chimalhuacan, Nezahualcoyotl, desplazaron la migración hacia Ecatepec generando tasas de crecimiento de la población superiores a las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto y en términos de la media nacional de la población se ubicó por encima, lo cual rebasó considerablemente la capacidad del gobierno municipal para ofrecer servicios públicos suficientes e incluso para acotar el crecimiento de la mancha urbana.

Hoy día el Municipio de Ecatepec de Morelos, es uno de los municipios más poblados del país, con una población cercana a los 3 millones de habitantes, no obstante que las cifras oficiales continúan siendo las del censo del año 2000 del INEGI, la realidad se verá en el próximo censo de población del año 2005.

Como es normal en ciudades sobre pobladas de todos los países en desarrollo, Ecatepec tiene extensas zonas sobre pobladas que se localizan en cerros y laderas en los cuales no sólo es difícil, sino que es costoso suministrar los servicios públicos básicos como agua, drenaje, servicios de limpia e incluso campañas de vacunación y sanitarias en general. En tal razón, el déficit de servicios y las deficiencias de los que ya existen, se han ido incrementando peligrosamente, de tal forma que no está lejano un colapso en el servicio de agua potable, por ejemplo.

Asimismo, las necesidades de infraestructura educativa también se incrementan con la población, al igual que el desempleo, la inseguridad, el delito en distintas manifestaciones, la drogadicción y otras formas de descomposición social típicas de ciudades marginadas.

Por tanto, la forma centralizada del Gobierno Federal en el manejo de los recursos para el Gasto Público, en especial de los provenientes de impuestos, no desarrollaron en los Estados y Municipios una cultura de la tributación entre la ciudadanía. Por diversas causas tampoco los gobiernos locales se ocuparon de modernizar las estructuras fiscales, siendo éstas rebasadas e insuficientes para incrementar la recaudación de ingresos propios en las condiciones en que se encuentran actualmente. Aunado a esta situación, la política fiscal basada en la actualización de las tasas impositivas, se volvió un mecanismo ineficiente y poco confiable para el ciudadano común, por la corrupción que los métodos de recaudación generan. Esta situación fue debilitando la base de contribuyentes en los municipios provocando la evasión y la elusión en el pago de los contribuyentes fiscales.

Por tanto, dada la estructura en la dependencia de los ingresos federales en el municipio y por otra parte dado que los ingresos propios son mínimos se hace necesario establecer la Reforma Fiscal Integral Municipal de carácter social, con el objeto de que en el largo plazo se alcance una mayor autonomía y se avance en el federalismo fiscal.

Resultado de lo anteriormente expuesto, las propuestas estratégicas para la Modernización Hacendaria y Reforma Fiscal Municipal de carácter social en el Municipio de Ecatepec de Morelos, se derivan de los planteamientos que contiene el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 y el Programa Financiero. En este sentido, las necesidades del municipio requieren de la implementación de las siguientes acciones:

1. Buscar, la autonomía financiera del Municipio, en el contexto de la Reforma del Estado y el Fortalecimiento del Federalismo.
2. Revertir la estructura del Gasto Público Municipal fortaleciendo el Gasto de Inversión y reduciendo el Gasto Corriente para incrementar el bienestar social.
3. Incrementar la recaudación de ingresos propios, mediante la modernización de los mecanismos de recaudación, haciéndolos transparentes ante la ciudadanía para recuperar la confianza y reducir la evasión y elusión fiscal.
4. Reestructurar y modernizar el Sistema de Catastro para convertirlo en un mecanismo multifuncional y aumentar rubros a la captación de ingresos por aprovechamientos derivados.
5. Modernizar el sistema integral de la Tesorería Municipal, para desconcentrar la recaudación de ingresos mediante medios electrónicos en diversos puntos del Municipio y mediante el aprovechamiento de las

ventanillas bancarias. Esto disminuirá la corrupción y reforzará la transparencia en la recaudación.

6. Operar con eficiencia la Cuenta Pública para reducir las observaciones de la Contaduría General de Glosa en el ejercicio del Gasto.
7. Eficientar el Control del Gasto Público diseñando mecanismos eficaces para conducir la asignación de recursos, conforme a aplicación del Presupuesto por Programas. y
8. Diseñar un sistema de información financiera, económica y de población, para facilitar a la Administración la toma de decisiones, principalmente de Planeación Estratégica, así como la elaboración de los documentos financieros básicos: Balances Contables, Flujo de Caja y Presupuestos de Ingresos y Egresos.

Conclusiones y Perspectivas

La evolución reciente del papel del Estado en la economía dentro del contexto del Modelo Neoliberal y el proceso de globalización económica que se inicia desde mediados de la década de los ochenta rompe de manera significativa con el papel del Estado que se planteaba bajo el esquema teórico de J. M. Keynes, y que fue aplicado dentro del Modelo de Sustitución de importaciones aplicado en México durante el periodo de 1939 a 1982, el cual se sustentaba en que dados los desequilibrios que se presentaban en el mercado, éste no era el mejor asignador de los recursos en la economía dado que esta se movía en constante desequilibrio. En este sentido el papel del Estado dentro del Modelo de Sustitución de importaciones asumía un papel importante como promotor, inversor y protector del crecimiento económico, es decir, el Estado jugaba un papel importante en el proceso de desarrollo económico en el país, situación que se reflejaba en la persistencia del déficit financiero del sector público.

Sin embargo, con la puesta en marcha del Modelo Neoliberal y el proceso de globalización que inicia la economía mexicana desde mediados de la década de los ochenta, la participación del Estado en la economía se reduce de manera significativa, dejando en manos del mercado y del sector privado las decisiones de inversión y por consecuencia del crecimiento económico. De ahí que se empiece a observar primero una reducción del gasto público, que tendiera a equilibrarse con los ingresos públicos y en consecuencia con la reducción del déficit financiero del sector público; asimismo, se inicia también un proceso de liberación del comercio exterior y de la desregulación de la economía, es decir,

se dejaría que el mercado retomara el papel rector en la asignación de recursos en la economía.

Lo anterior, tendió a afectar de manera significativa las finanzas de las diferentes órdenes de gobierno, tanto federal, estatal como municipal, las finanzas públicas ahora serían manejadas en función de los ingresos esperados y por tanto, de la recaudación fiscal, lo cual a nivel municipal obligaría también a estos a mantener niveles presupuestarios más reducidos que antes, lo cual obligaría a los municipios a buscar mecanismos propios para la elevación de sus ingresos propios, dado el alto grado de dependencia presupuestaria de estos respecto al gobierno federal y estatal.

Por su parte, la falta de una reforma fiscal integral que permitiera al gobierno federal a promover el incremento de los ingresos fiscales y a reducir la dependencia que se tiene todavía en la actualidad de los ingresos provenientes del petróleo ha dado lugar a rigideces en el crecimiento de los ingresos tributarios, lo cual obligó a los diferentes niveles de gobierno pero sobre todo al nivel municipal a llevar a cabo un manejo eficiente del gasto público municipal. Esto ha hecho necesario a que desde el punto de vista conceptual algunos municipios deban emprender acciones tendientes a la modernización de sus finanzas públicas y a la modernización hacendaria en sus respectivos municipios.

Así, la transición del Estado protector al Estado Neoliberal dio lugar a un fuerte ajuste en las finanzas públicas que terminó por afectar los diferentes niveles de gobierno incluyendo al municipal, debido al fuerte grado de dependencia que tanto estados y municipios tienen de la federación a través del sistema de transferencias y del llamado Ramo 33, que en muchos casos dichas transferencias son utilizadas desde el punto de vista político para favorecer a un determinado

governador o Estado de la República. Por tanto, la transición del Estado protector al Estado Neoliberal tuvo consecuencias importantes sobre los niveles de gasto de los municipios, lo cual ya se planteaba desde ese momento apoyándose en las reformas al Artículo 115 Constitucional de 1989, la necesidad de reformar y modernizar el manejo de sus finanzas públicas, sin embargo, durante el periodo de transición se mantuvo el mismo esquema de dependencia y concentración en las transferencias a través del gobierno federal lo cual limitaba la acción de la política económica de los municipios que tuvieron que adecuarse a las restricciones presupuestarias.

Así después de la crisis financiera que se registra en la economía mexicana sobre todo en el año de 1995, marca el inicio de la profundización en el manejo del Modelo Neoliberal sobre a base de la ortodoxia monetarista, que si bien establecía como objetivo prioritario el mantenimiento del poder adquisitivo por parte de la política monetaria aplicada por el Banco de México después de haber logrado su autonomía en abril de 1994, se requería también el mantenimiento de un equilibrio de las finanzas públicas en términos de establecer el déficit fiscal del sector público en un rango de entre 0 y 1.5 por ciento como proporción del PIB a fin de evitar presiones de demanda que entorpecieran el proceso de desinflación en la economía mexicana durante el periodo de 1995-2003.

Ante esta situación, el gasto público debería estar en función entonces de los ingresos previstos para el año fiscal, situación que reducía de manera importante el gasto de inversión y las posibilidades de que aumentaran las transferencias a los Estados y Municipios y de esta manera poder ir avanzando en el rezago en el crecimiento y mejorar el nivel de vida de muchos municipios del país sobre todo los ubicados en el sur del país y de aquellos conurbados con las grandes ciudades de la República Mexicana. Adicionalmente es importante señalar, que un factor

que influyó de manera determinante en el lento crecimiento del presupuesto de egresos de la federación y por tanto de su gasto público, ha sido la fuerte limitación que han encontrado en su crecimiento los ingresos tributarios los cuales se han mantenido en un nivel inferior al 10.0%, así el aumento de los ingresos han quedado sujetos al comportamiento del ingresos por la exportación de petróleo y en consecuencia a las fluctuaciones internacionales en sus precios.

Todo ello, a limitado el margen de maniobra de las finanzas públicas para atender mayores transferencias a los municipios y de esta manera que estos puedan atender las demandas de su sociedad y espacio territorial. Lo anterior aunado al control que mantiene el gobierno federal en las transferencias a estados y municipios hace más difícil que estos puedan contar con recursos suficientes para el mejoramiento en el nivel de vida de la población municipal.

Por ejemplo, en el caso del Municipio de Ecatepec de Morelos, dadas las limitaciones del INEGI para la actualización de los Censos de Población –que son un elemento básico en el cálculo de las transferencias a los estados y municipios-, se maneja para este municipio que cuenta con una población de 1.6 millones de habitantes para el año 2000, cuando en la realidad actualmente cuenta con cerca de 3.0 millones de habitantes, lo cual dificulta la atención de los servicios públicos a esta población a la vez que el gobierno federal limita las participaciones y transferencias al mismo tiempo debido a que el dato de población que toma como referencia es el registrado en el año 2000.

De esta forma, los fuertes problemas de salud, de servicios públicos y seguridad pública entre otros, son fuertes en el municipio de Ecatepec de Morelos, lo cual hace necesario la puesta en práctica de la modernización de su sistema

hacendario a la vez de profundizar en la Reforma Fiscal Municipal, la cual se propone sobre la base se actuar sobre los siguientes frentes:

1. Buscar, la autonomía financiera del Municipio.
2. Revertir la estructura del Gasto Público Municipal.
3. Incrementar la recaudación de ingresos propios.
4. Reestructurar y modernizar el Sistema de Catastro.
5. Modernizar el sistema integral de la Tesorería Municipal.

Contar con estas cinco acciones prioritarias, serán la base para que en el futuro inmediato no sólo el Municipio de Ecatepec de Morelos, sino también otros municipios de la República Mexicana puedan ir resolviendo los problemas de falta de recursos municipales para atender el crecimiento de su población que supera los promedios nacionales y de esta forma mejorar su nivel de vida sobre todo de aquellos municipios conurbados con las zonas metropolitanas de las principales ciudades de nuestro país. Solo de esta manera se podrá ir reduciendo la fuerte dependencia que toda vía actualmente tienen los estados y municipios de las transferencias de recursos federales.

Bibliografía

1. Aspe Armella, Pedro. *"El Camino Mexicano de la Transformación Económica"*, Edit. F.C.E., México, 1993
2. Dornbusch Rudiger y Fischer, Stanley. *" Macroeconomía"*, Edit. Mac.Graw Hill, México, 1983
3. Huerta G., Arturo. *"Liberación e Inestabilidad Económica en México"*, Edit. Diana, México, 1992
4. Sacristán Colas, Antonio., *"Inflación, Desempleo y Desequilibrio Externo"*, Edit. CIDE, México, 1989
5. Aldo A. Arnaudo, *"Economía Monetaria"*, Ed. CEMLA, México 1987
6. Carlos Salinas de Gortari, *"Sexto Informe de Gobierno"*, Ed. Presidencia de la República, México 1994
7. CEPAL *"El Desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, Requisitos y Opciones"*. En *Revista Mercado de Valores* No. 6. 1987
8. Cordera C. Rolando y Ruiz Durán Clemente. *"Esquema de periodización del Desarrollo Capitalista en México"*. *Revista de Investigación Económica, UNAM.* 1980
9. De Olloqui, José Juan, *"El Sistema Financiero en la Nueva Estrategia de Desarrollo"*. Ponencia presentada al *"Foro de Consulta Popular sobre Modernización Financiera"* Marzo 1989

10. F. Drucker Peter, "la Cambiada Economía Mundial", en *Revista de Investigación Económica* No. 180, Ed. Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio 1987
11. Guillen Romo Héctor. "Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982", ed. era. México 1986
12. Ibarra David, "Política y Economía en América Latina: El Trasfondo de los Programas Heterodoxos de Estabilización", En *Rev. Estudios Económicos* No. Extraordinario, Ed. Colegio de México, Octubre 1987
13. Javier Márquez, "La Banca Mexicana: Septiembre de 1982-Junio de 1985", Ed. CEMLA, México 1987
14. James Tobin, "El Marco Monetario de Milton Friedman", *Un Debate con sus Críticos*, Ed. Premia, México 1981
15. Keynes J.M., "Teoría General del Empleo el Interés y el Dinero", Ed. FCE, México, D.F.
16. Lance Taylor, "Modelos Macroeconómicos para Países en Desarrollo", México 1986
17. Maxwel J. Fry, "Dinero, Interés y Banca en el Desarrollo Económico", Ed. CEMLA, México 1990
18. Casar I. José y Otros, "Ahorro y Balanza de Pagos", En *Revista de "La Economía Mexicana"* No. 4, Ed. CIDE, México D.F.
19. Samuelson, Nordhaus, Dieck, Salazar, "Macroeconomía con aplicaciones a México", Ed. Mc. Graw Hill, 16ª. Edición, México, D.F. 2001
20. Stiglitz, Joseph E., "Economics of the Public Sector", Ed. W.W. Norton and Company, Second Edition USA 1988