



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**“LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN
MÉXICO 2000-2006”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
“LICENCIADO EN ECONOMÍA”**

PRESENTA:

LUIS MIGUEL ROSALES BARRIOS

ASESOR: Mtro. Sergio Castillo Loyola

Ciudad universitaria, D. F., Agosto de 2009



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.

"Las Finanzas Públicas en La Alternancia Política en México 2000- 2006"

Luis Miguel Rosales Barrios

AGRADECIMIENTOS

AL G.:A.:D.:U.: POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR EN ESTE MUNDO, POR ENSEÑARME QUE EL TIEMPO QUE NOS BRINDA, ES PARA EVOLUCIONAR Y TRASCENDER HASTA EL ULTIMO DIA QUE HABITEMOS EN ESTE PLANETA....

A MIS PADRES MIGUEL ROSALES Y ROSA BARRIOS POR DARME LA VIDA Y ENSEÑARME A NUNCA RENDIRME EN ESTE MUNDO LLENO DE SUEÑOS

A MIS PADRINOS LUIS CERVANTES Y LIDIA BARRIOS POR CONVERTIRSE EN MI SEGUNDA COLUMNA DE APOYO PARA ALCANZAR MIS METAS Y QUE NUNCA DEJARON DE APOYARME

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POR HACER DE MÍ, UN HOMBRE DE IDEALES JUSTOS Y DARME LAS HERRAMIENTAS DE LUCHA SOCIAL

A MI HERMANA NORMA ANGELICA, POR SER MI CONSEJERA DE MUCHAS OCASIONES

A TODOS MIS SINODALES, POR DARME SUS CONSEJOS Y EXPERIENCIAS PARA PULIR ESTE TEXTO, Y EN ESPECIAL AL PROFESOR EDUARDO NAVA DIAZ POR TODOS SUS CONSEJOS

A MI ABUELO, DON SAMUEL ROSALES POR HACER DE MÍ EL ESLABON DE SU VIDA Y ENSEÑARME MIS SUEÑOS Y METAS EN LA VIDA...

A MI TALLER MANUEL JIMENEZ SAN PEDRO 181, INCUBADORA DE LIDERES...

A TODOS MIS AMIGOS DE TODAS LAS ETAPAS DE MI VIDA CON LAS QUE MANTENGO UNA ESTRECHA RELACIÓN Y CON QUIENES COMPARTIMOS IDEALES...NUNCA TERMINARIA DE MENCIONARLOS PERO SABEN TODOS ELLOS QUIENES SON...

A TODOS MIS AMIGOS DE LA LIGA DE ECONOMISTAS REVOLUCIONARIOS

A MI MUSICA Y LIBROS QUE ME MOSTRARON OTROS MUNDOS LLENOS DE ENERGIA TRANSPORTANDOME A REALIDADES ALTERNAS DE EXISTENCIA...

A MI BANDA DE ROCK 'FRONIUM', DONDE DISFRUTE TOCAR LA BATERIA, A LADO DE MIS AMIGOS QUE INTEGRAMOS ESA BANDA Y QUE SOÑAMOS UN DIA ESTAR EN LOS MEJORES ESCENARIOS, COMO NIRVANA...

A MI FAMILIA QUE ME APOYÓ EN ÉSTA ÚLTIMA ETAPA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE MI CARRERA...ESTE TRIUNFO TAMBIEN ES DE USTEDES....TIOS NOE BARRIOS, JUANITA CHANELO QUIENES NUNCA DEJARON DE CREER EN MI, EN CADA NOCHE DE PLÁTICA QUE COMPARTIMOS...SIEMPRE ESPERARON DE MI, LO QUE AHORA SOY...Y A MI PRIMA MARTHA ELENA BARRIOS QUE ME APOYÓ EN EL ÚLTIMO MOMENTO...ESTE TRIUNFO TAMBIÉN ES SUYO...

PARA LA MUJER DE MI VIDA...SI ALGUN DIA LLEGA...ESTE TRIUNFO TAMBIEN FUE PENSADO EN ELLA...

INDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	4
I EL ESTADO MEXICANO Y SU PAPEL EN LA ECONOMIA	9
I.1 Algunas consideraciones históricas del Estado	9
I.2 El Papel del Estado en la Economía	12
I.2.1 El Estado como rector de la Economía	17
I.3 El papel del Estado en la Economía de Mercado	22
I.4 El Estado Mexicano Contemporáneo	26
I.5 La Administración Pública y su función económica	28
II LA ECONOMÍA MEXICANA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS	31
II.1 La Política Económica de México hacia finales del Siglo XX	31
II.2 La Política Económica Ortodoxa de Estabilización 1983-1988	33
II.3 La Política Económica Heterodoxa de Estabilización 1988-1991	38
II.4 Gestoría del Estado en materia Fiscal y Económica	47
III LAS FINANZAS PÚBLICAS Y SU FUNCIÓN EN LA ECONOMÍA	59
III.1 La Economía Pública	59
III.2 La Hacienda Pública	65
III.3 Ingreso y Gasto Público	69
III.4 Ingresos Fiscales (Tributarios y No Tributarios)	75
IV LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL SEXENIO 2000-2006	79
IV.1 ¿Las Finanzas Públicas en México son sustentables?	79
IV.2 Gasto Público y Crecimiento Económico	89
IV.3 ¿Por qué una Reforma Integral?	103
IV.4 PEMEX y el problema de las Finanzas Públicas	111
IV.5 Comportamiento de las Finanzas Públicas en el Periodo 2000-2006	125
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	131
ANEXOS ESTADÍSTICOS	149
BIBLIOGRAFÍA	155

INTRODUCCIÓN

México en el inicio del Siglo XXI ha tenido diversas corrientes políticas y económicas que se han venido implementando en el país, primero por las tres fuerzas políticas principales, teniendo como consecuencia una lucha cuerpo a cuerpo entre estos políticos llevando de por medio al país entero en las consecuencias políticas y económicas que hoy en día mantienen polarizada a la sociedad. Ante ello es importante poder retomar un rumbo económico y social necesario que permita mejorar de manera real el nivel de vida y el bienestar social, para alcanzar la justicia social.

Frente a los nuevos modelos económicos que mundialmente se han adoptado, generando en ciertas etapas que el Estado se haya devaluado y minimizado su función en el aspecto económico y social en el que se ha manejado hacia un rumbo de La Escuela Clásica, ahora encarnado en el 'Neoliberalismo', y del que hoy por hoy, tuvo el desplazamiento del Estado hasta querer minimizarlo en la regulación de la economía del mercado.

El debate sobre la participación del Estado en la Economía, ha marcado dentro de las posiciones y modelos económicos que se instauraron a partir de la crisis de 1929, unos bajo la postura de nuevos modelos económicos que están a favor de la propuesta del Estado, que se encarna históricamente en el Siglo XX, con lo que propuso el economista John Maynard Keynes, donde expone ante las circunstancias mundiales, 'al Estado' como el único facultado para poder reestablecer la regulación del mercado y de la economía. En su libro "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero"¹. Teoría que marcó la apertura hacia un debate entre diversas teorías que tuvieron un enfrentamiento entre los monetaristas, por medio de Milton Friedman, un debate entre los Keynesianos, para decidir si el Estado realmente debe de intervenir y que en el Estado Mexicano, se refleja en los Artículos 25 y 26 Constitucionales.

¹ Maynard Keynes John. 'Teoría General de la Ocupación, el interés y el Dinero'. México .1993

Sin embargo existe también una teoría audaz que vino a remodelar los modelos y rumbos económicos que el día de hoy en Europa se ha definido como un estandarte de modelo económico y que ha llevado a un éxito económico en distintos países como Alemania, Inglaterra y España, donde al mando de Anthony Hiddens, en su Teoría Económica, denominada “La Tercera Vía”², ha llevado hoy en día a un debate sumamente interesante entre los economistas contemporáneos.

Por ello no debemos ser ajenos al análisis de dicha teoría, ya que en México se han venido desarrollando propuestas económicas como las adoptadas en Europa, dada la importancia que tiene el discutir en que papel nos vamos a situar y en que papel vamos a situar al Estado, y al mismo tiempo que fuerzas políticas van abanderarla. Hoy en día este modelo económico que actualmente se discute principalmente entre dos partidos políticos en México. El primero por el Partido que históricamente ha gobernado a México y que lo gobernó por durante mas de setenta años, y que al inicio del siglo XXI, se quedó hundido en el fracaso por la presidencia. *‘El Partido Revolucionario Institucional’* (PRI), es hoy el que se toma como estandarte en la Teoría de la Social Democracia. Por otro lado existe también otros partidos que por sus posiciones ideológicas de izquierda, también asumen a la Social Democracia como estandarte económico: El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Social Demócrata (PSD).

Mientras que por su parte, a nueve años de la asunción de un Partido de ideología de derecha, el Partido Acción Nacional, la economía toma distintos rumbos, el Estado se minimiza en los manejos macroeconómicos del país, y el Poder Legislativo Mexicano asume también un papel sumamente importante al inicio de este Siglo, puesto que por primera vez el presupuesto de egresos de la Federación surge por la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura, liderado por el entonces Diputado Federal Lic. Ángel Buendía Tirado, y no de la propuesta económica del Ejecutivo. Sin embargo el modelo Neoliberal debe de tener en

² Giddens Anthony. “La Tercera Vía, La Renovación de la Socialdemocracia”. México. 2000.

cuenta un estudio, enfocado hacia 'El Cambio', que promovió en el año 2000 con el entonces candidato de Acción Nacional: Vicente Fox Quesada, y en el que se debe analizar a las principales variables macroeconómicas que el país mantuvo en estos seis años.

El año 2000 se convirtió para México como “*El Año de la Alternancia Política*”, el Partido Revolucionario Institucional, por primera vez pierde una elección presidencial y con ello la gente decide en llevar a una fuerza política distinta, ante ‘la esperanza’ de poder alcanzar un nuevo rumbo económico, el modelo Neoliberal, de la emanación del pueblo que votó por este partido, que esperaba cambiar de rumbo económico para consolidar la esperanza, esa esperanza por la que la gente resiste muchas situaciones de pobreza a cambio de un líder que los lleve a mejorar mental y económicamente.

Dentro del Plan de Desarrollo Nacional 2001-2006, el entonces presidente Vicente Fox Quesada, establecía dentro dicho documento:

“El 2 de Julio de 2000, la voluntad de mexicanas y mexicanos, expresada en las urnas, determinó que el país optara por el cambio. El impulso que despertó en nosotros una pacífica y ordenada transición para llegar a una democracia plena, debe convertirse en energía colectiva para caminar con paso firme en la construcción de una economía más que competitiva y una sociedad más justa y más humana.

Nadie puede sentirse satisfecho con lo que hemos logrado como país. Yo no puedo ciertamente, sentirme satisfecho, mientras no tengamos una economía sólida que nos permita crecer con baja inflación y sin comprometer el futuro de las siguientes generaciones...

..Queremos vivir en paz y tener seguridad económica y personal. Queremos un mejor futuro para nuestros hijos: que reciban la educación y los elementos

necesarios para vivir con dignidad...El sueño de los mexicanos es de esperanza, optimismo y grande. De Paz, seguridad y Estado de Derecho. El Plan Nacional de Desarrollo busca responder estos anhelos..."

El mensaje que establecía hacia los mexicanos, estaba respaldado en esa 'esperanza', y la adoptó como bandera de su victoria, sin embargo se puede ver hoy en día que nunca se acercó hacia las visiones económicas de las que hablaba en este mensaje y por ello este documento pretende analizar en las Finanzas Públicas, el cambio económico que detonó con el arribo al poder de un gobierno de derecha.

Que tiempos lejanos parecen verse el día de hoy, debido a que la ausencia de un líder de verdad, que pretenda mantener secuestrado al país en el año 2006, llevando a una lucha encarnizada por la asunción del poder; por lo que hoy se ve lejos la llegada al poder de un Benito Juárez García que reordene al país en el caos y la desesperación, la fragilidad y vulnerabilidad de los gobiernos extranjeros para apoderarse de nuestro querido país, que en la historia ha sucumbido a las etapas bélicas internacionales y revoluciones armadas, todo para llevar a que el pueblo mantenga esa esperanza de un cambio de vida.

Por ello la importancia de hacer un análisis al Estado y retomar esa vitalidad del que siempre se mantuvo y del que se necesita hoy en día para reinyectar a la economía nacional, rumbos definidos y que no fracture, ni polarice al país tanto política como económicamente.

El rumbo del Estado Mexicano, nos obliga a retomar el rumbo de la economía mexicana que venía manejando en los últimos treinta años, hasta llegar a la alternancia, haciendo uso de las Finanzas Públicas como el instrumento de medición de esta economía naciente en el México del Siglo XXI.

El nuevo papel del Estado, aunado a un nuevo 'Federalismo Mexicano' que hace incluyente a este Federalismo en todos los sentidos: Fiscal, Económico, Político Plural que permita una consolidación exitosa, donde se tenga en cuenta que los tiempos de hoy, la palabra clave es '*La Pluralidad*'; que es lo que permitirá a México y a su sociedad equilibrar una balanza fiel al crecimiento de México, de su sociedad, de sus instituciones, del Estado de Derecho y de sus generaciones venideras. De manera que se pueda tener así, un rumbo con mayor apertura a la consolidación económica, y donde la 'Tríada Sociológica': *Estado, Política y Sociedad* mantengan un axioma de interrelación, llevando a la *Praxis* entendida como conciencia y acción, en un México a la altura de los tiempos Contemporáneos, porque no debemos de olvidar la Globalización, que a pesar de que exista el debate sobre la violación a la soberanía, el Estado Mexicano Contemporáneo, debe de manejar y diferenciar los canales por los cuales entra La Globalización, que es la económica, pero no la Constitucional Mexicana.

I “EL ESTADO MEXICANO Y SU PAPEL EN LA ECONOMIA

I.1 Algunas consideraciones históricas del Estado

El Estado desde la historia de la humanidad, se generó debido a la necesidad de tener un mediador entre la sociedad, por ello analizar el hecho estatal, a través de la Sociedad de las relaciones de fuerzas que operan en la sociedad y más concretamente en sociedad históricas y especialmente acotadas que a lo largo de la historia, específicamente en la Era Contemporánea, y de la cual ha sido objeto de estudios sociológicos, históricos, económicos, y al mismo tiempo se han desarrollado guerras, revoluciones sociales y cambios de rumbo económico, sujeto a sus crisis y metamorfosis económicas, y aplicación de las escuelas y modelos económicos en las sociedades contemporáneas. El tema de la Tesis no es solo como objeto de estudio el Estado, sin embargo no se pretende hacer un análisis extensivo, ni llevarlo a una reducción economicista para la cual el Estado no es más que expresión mínima de una Teoría General de las Relaciones Económicas. En este sentido, Nicos Poulantzas, en su libro "Poder Político y Clases Sociales, aborda las generalizaciones sobre una teoría del Estado a partir de la estructura económica en la cual la realidad histórica surgiría de una combinatoria de elementos invariables que según las distintas etapas en que puede dividir la historia de la humanidad, se particularizaría.

Es así que el hecho de conceptualizar las relaciones entre economía, sociedad (entendida básicamente como estructura de clases pero no únicamente como tal) y Estado o Política. Y que se transmutaría a una tríada sociológica de la que se establecen las correlaciones históricas: *Estado, Política y Sociedad*.

Desde un punto de vista de la tradición del pensamiento marxista y no marxista, el tema del Estado ha pasado por distintas etapas. La tradición del pensamiento occidental, con respecto a la problemática del Estado, a partir de los procesos que tienen lugar en la sociedad y a conceptualizar este objeto, el Estado, como un producto de procesos de tipo social. Esta primacía de la sociedad para el análisis

del fenómeno estatal es algo que salvo en cierta tradición cultural occidental, como por ejemplo la Alemana, y específicamente la de Max Weber, ha tendido a ser la predominante. Y en esta concepción que pone primero la sociedad y coloca al Estado como un fenómeno casi anexo en un orden de casualidad donde la sociedad produce al Estado de la constitución de las relaciones entre sociedad y Estado en el mundo capitalista desarrollado, que se cristalizan ideológicamente en la teoría liberal del Estado, por lo cual, (desde los economistas clásicos, hasta la sociología y la ciencia política liberal), se tiende a ver al Estado en la sociedad, como un simple regulador con funciones de control externo de un proceso ordenado en sí mismo en la sociedad.

El problema del desarrollo político se transforma entonces para la tradición occidental, no en el problema del carácter de las relaciones entre la sociedad y el Estado, sino en el monto de poder que en un Estado puede acumular con respecto a la sociedad. En tipologías en las que se propone, lo que diferenciaría a un Estado de otro, no es la calidad de las relaciones que se establecen entre la sociedad y el poder político, sino la cantidad de poder que tiene un Estado con respecto a la que tiene otro; hay entonces un intento de colocar privilegiadamente al Estado como objeto del conocimiento pero en un movimiento conceptual politicista. Estas vicisitudes del concepto de Estado dentro del pensamiento no marxista pueden de alguna forma replicarse para ver la manera en que el marxismo fue encarnado esta problemática.

En el plano de la teoría, el reduccionismo ha asumido casi siempre los peligros del economicismo, o sea, el reducir el Estado a la sociedad y la sociedad a la economía lo cual provoca una serie de consecuencias en el plano político. También hay otra forma de reduccionismo que desde el punto de vista político, ha aparecido como menos teorizada pero más instrumentada, que sería la forma que podríamos llamar "voluntarista", en donde la explicación final de los fenómenos sociales se reduce a voluntad de los actores sociales.

Sin embargo, quiero tocar un punto que se canaliza hacia el punto del Estado y la Política, que históricamente su evolución y planteamiento práctico a lo largo de la historia del hombre, ha llevado a un nivel de consolidación en la relación Estado y Sociedad, en otras las ha llevado al fracaso y al estallamiento bélico. La tríada histórica mundial de la humanidad "Política, Estado y Sociedad", ha sido sin duda el centro de estudios, de carácter, social, histórico, económico y filosófico. Debido a que hay un énfasis sobre la capacidad de los niveles políticos, ideológicos, los niveles que llamaría superestructurales, para influir en la configuración de determinado tipo de comportamientos, y por lo tanto, una exageración del papel que lo político tiene sobre el resto de los niveles en los que podemos desagregar una estructura social determinada. Pero más allá de las consideraciones contextuales acerca de la implantación de uno u otro tipo de reflexión, es un hecho que la problemática central del marxismo remitiría en el caso del Estado, sino a la construcción de una teoría de las articulaciones dentro del modo de producción capitalista, entre economía, estructura social, Estado y Política.

En general, cuando se teoriza la relación entre economía y Estado se hace fundamentalmente viendo a la economía en el ámbito de la circulación. El Estado capitalista aparece así relacionado con la economía en el momento en que la sociedad universaliza la producción y circulación de mercancías y la igualdad en el mercado se relaciona con la igualdad jurídica en el Estado capitalista y con la necesidad de eliminar las prerrogativas de tipo señorial anteriores al capitalismo. Así la base de los mecanismos políticos del Estado liberal competitivo parece vinculada con esta forma de la circulación de la mercancía bajo el capitalismo. Es así como el análisis del mecanismo de funcionamiento entre esta tríada sociológica, a partir de la cual el mecanismo, cómo es que cumple distintas funciones y principios que se resumirían a cuatro funciones:

- 1) Creación de las condiciones materiales de la producción
- 2) Determinación y control del cumplimiento de esas condiciones, o sea la creación de un sistema legal normativo

- 3) Regulación-represión de los conflictos de clase
- 4) Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial. Esta es una función importante porque cuando hablamos de Estado, nos referimos a 'una unidad nacional soberana hacia un exterior'.

Así como el Estado no tiene con los otros niveles de relaciones sociales una relación de exterioridad, sino en él están contenidas como en un concreto de múltiples determinaciones otras relaciones sociales, el Estado por eso mismo no es un objeto sino una relación social. Así una primera definición del Estado la concluyo como: **"El Estado es la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase tales como ellas se expresan de manera siempre específica en el seno mismo del Estado"**, esto es, el Estado no es sino cosa, ni instrumento, ni sujeto esencial. En conclusión *el Estado es la entidad política soberana sobre un determinado territorio; es el conjunto de organizaciones de gobierno y su propio territorio, teniendo como característica del Estado Moderno, su soberanía y su reconocimiento efectivo, dentro de su territorio, como por los demás de que su autoridad gubernativa es suprema.*

I.2 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

A partir de la caída del muro de Berlín en 1989 y hasta la fecha, el mundo ha vivido cambios radicales, quizá lo más importante es que pasamos de la división mundial en dos bloques a un mundo con hegemonía de la economía de mercado; y, a pesar de que los problemas de pobreza, salud, educación y vivienda siguen apareciendo, lo cierto es que el discurso de alternativas económicas a la economía capitalista ha sido mermado por la realidad de las prácticas mundiales. Hoy se discute, solo el papel que el Estado debe jugar en la economía, la forma en la que este debe intervenir en la economía o las razones por las que esta intervención no debe darse, ya no el modo de producción.

Por el contrario, el modo de producción con el transcurso de los años, sigue fortaleciéndose, hasta el punto que pensadores como Francis Fukuyama asevera

*"que estamos presenciando... el último paso de la evolución ideológica de la humanidad y de la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano."*¹ Al parecer para Fukuyama el "mercado" es la pieza que configura un sistema ideológico y político homogéneo, y el capitalismo, es el último eslabón de la evolución económica. Sin embargo, la historia muestra que el mercado ha permitido sistemas económicos y sociales diferentes, desde el capitalismo liberal del siglo XIX en Europa, hasta los Estados de Bienestar que promueven la economía mixta.

Por ello es importante preguntarnos si el triunfo histórico del mercado implica el regreso al capitalismo liberal propuesto por los clásicos o si en el presente modo de producción puede admitirse el desarrollo del Estado de Bienestar que promovió Keynes y que impulsaron los gobiernos vencedores de la Segunda Guerra Mundial.

Es necesario señalar que dependiendo de las posturas teóricas económicas, el Estado tiene un papel que jugar, en el modelo de Rectoría del Estado para vigilar y normar los criterios de la inversión privada, pero además para ser el garante del bienestar social, por medio de la justicia distributiva; en el modelo de economía de mercado para ser un espectador de las relaciones económicas entre los individuos. Pero, que finalmente, el Estado de Bienestar, esa aspiración contemporánea de que el Estado proporcione bienestar social a sus ciudadanos, solo puede ser alcanzada mediante una intervención del Estado en la actividad económica.

Sin embargo lo indiscutible es que ni el neoclasicismo contemporáneo, ni la puesta en marcha del modelo de economía clásica han podido frenar este hecho, pues el Estado jamás ha cumplido la función de espectador, y a pesar de que en ocasiones ha intervenido marginalmente, lo hace precisamente cuando debe corregir las fallas del mercado, demostrando que el mercado tiene debilidades *per se*.

¹Fukuyama, Francis. "¿El fin de la historia?" National Interest, 1989. Reproducido en Claves de razón práctica p. 85-96.

Para conocer la pertinencia de la Intervención del Estado en la Economía, debemos comenzar por describir el significado de Estado. Como se mencionó en la primer parte de este capítulo, que el Estado es la entidad política soberana sobre un determinado territorio; es el conjunto de organizaciones de gobierno y su propio territorio. *La característica del Estado moderno es la soberanía y su reconocimiento efectivo, dentro de su territorio como por los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema.*

El papel del Estado es el proporcionar un marco de ley y orden en el que sus habitantes puedan vivir de forma segura, y administrar los aspectos que considere de su responsabilidad; por ello los Estados tienden a tener instituciones y fuerzas armadas. En la historia hemos presenciado Estados que intervienen en una mayor o menor medida en la vida de los ciudadanos, durante los siglos XIX y XX la mayoría de los Estados aceptó su responsabilidad en los asuntos sociales.

Si el Estado es así el órgano de concentración de las aspiraciones de sus habitantes, entonces éste debería preocuparse por la justicia; J. Rawls es de los contemporáneos que ha formulado la teoría más fuerte de los principios en los que debe basarse una sociedad para ser justa², para él estos son que cada persona tenga el mismo derecho al más amplio sistema de libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos; y, que las desigualdades económicas y sociales se articulen para que redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio del ahorro justo, y, que estén adscritas a cargos y posiciones sociales accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades.³

Los principios de justicia plantean exigencias de igualdad de oportunidades y de atención a los más desfavorecidos que de hecho sólo han sido atendidas en los

² Rawls, J. Teoría de la justicia. FCE, México: 1979.

³ Rawls, J. "Justicia como equidad" Ed. Tecnos. México: 1986.p.28

Estados de Bienestar, mientras que las políticas más neoliberales las han dejado de lado.⁴

Estas prácticas han planteado debates que pretenden dirimir la legitimidad de los Estados en la intervención de la vida de sus habitantes, desde la antigua Grecia, pensadores políticos y filósofos han discutido la verdadera naturaleza y fines reales del Estado. Sin embargo, desde la aparición del Estado como máxima organización social, ésta ha intervenido en la economía de su población. Desde la antigua Grecia y hasta la Edad Media se observó un Estado interventor motivado principalmente en lo político y militar, participando en la producción y en el intento por el control del comercio. Durante el mercantilismo, entre los siglos XVI y XVIII, los Estados Europeos fomentaron la manufactura y agricultura para aumentar las exportaciones y restringir las importaciones, protegieron la producción interna y acumularon metales preciosos como símbolo de enriquecimiento nacional, en síntesis, **el mercantilismo europeo estuvo caracterizado por un excesivo intervencionismo estatal.**

Se puede decir, que el mayor o menor éxito del desempeño económico, no sólo depende de las transacciones económicas que ocurren en los mercados y en el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, bienestar social, y de la infraestructura que son proporcionados por el Estado.

Los resultados a los cuales llegan el Estado y el mercado casi siempre difieren, y sólo excepcionalmente coinciden. Dicho de otra manera, la maximización de los beneficios individuales, no necesariamente conduce a la realización del bienestar social. José Ayala Espino menciona en su libro “Mercado, Elección Pública e Instituciones, una revisión de las Teorías Modernas del Estado”.

Los ciudadanos se interesan en el Estado, porque tienen derechos y obligaciones, votan por unos representantes y eligen unos programas de

⁴ Miralles, Joseph “El Estado de Bienestar Debates y Perspectivas” en <http://www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es49.htm>, Mayo del 2005

gobierno. Los políticos se ocupan del Estado, porque tienen responsabilidades y poder para diseñar y aplicar políticas públicas que afectan de diversa manera a la sociedad.

En el Estado Mexicano, constitucionalmente, su rectoría está representada dentro del Artículo 25 Constitucional, que expone:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Así mismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las

modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.

I.2.1 El Estado como Rector de la Economía

Así llegamos hasta la teoría económica desarrollada por los fisiócratas y los clásicos durante el siglo XVIII que pugnaba por una nula intervención del Estado en la economía, en Inglaterra, el Estado siguió interviniendo sobre todo durante las décadas 30's y 40's del siglo XIX para normar las condiciones de trabajo de la clase obrera y para proveer una ley de salud pública. Con los primeros indicios del Estado de Bienestar Alemán, en los primeros años del siglo XX, el Estado intervino en la aplicación de seguro social y en el mercado de trabajo fue así como en Europa se consolidan países pioneros en la asistencia de Políticas Sociales, para dar un auge a la asistencia social, por ello destacan los países de Alemania, Inglaterra, que desde la República de Bismarck aparece un Estado Asistencialista, y derivó en la acción de Políticas Focalizadas a sectores específicos de la sociedad entre los que destacan: Seguro Social, Pensiones etc.

Sin embargo, no fue sino tras la depresión de 1929 y durante la Segunda Guerra Mundial cuando la intervención estatal amplió las funciones del Estado y aumentó el gasto público, para controlar principalmente el comercio exterior y los mercados de divisas.

Los estragos sociales de la depresión económica de los treinta, dieron lugar a una redefinición de las tareas del Estado, modificando la distribución del ingreso para eliminar la extrema pobreza y asegurar condiciones de estabilidad y equilibrio económico, subsidiando los sectores económicos, dando origen al Estado de Bienestar⁵.

La consolidación del capitalismo se dio de manera compleja y con cambios profundos debido a la universalización del intercambio mercantil de las mercancías, tierra, trabajo y capital; el Estado tuvo que intervenir activamente en la formación y organización de estos mercados para normarlos a fin de que funcionaran en forma adecuada; así la organización estatal se vuelve el centro de gravedad en las incipientes relaciones entre las clases y grupos sociales.

El Estado asumió por tanto el papel de organizar y regular el comportamiento del mercado; su interés no se centra en la rentabilidad, sino en crear las condiciones que estabilicen las relaciones a través de la construcción de infraestructura básica y de la producción de bienes públicos. Por otro lado, el Estado interviene para distribuir el progreso; pues existe una tendencia inherente a la concentración social y territorial de la riqueza, los mecanismos del mercado acentúan la desigualdad, por ello es necesaria intervenciones normativas que frenen el desarrollo.

⁵ El Estado de Bienestar es el proyecto y modelo de sociedad que constituye el principal punto programático de gran número de ideologías y partidos políticos. El concepto, surgido en la segunda mitad del siglo XX, parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el 'bienestar' de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener un carácter gratuito, en tanto que son posibles gracias a fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

En general, casi todos los grupos políticos de las sociedades desarrolladas ejercitan políticas tendentes a conseguir un cierto Estado de bienestar. Pese a ello, sí existen diferencias entre las políticas que en este sentido aplican los partidos de tendencia liberal más conservadora (que entienden el Estado de bienestar como la garantía de que ningún individuo subsista por debajo de un mínimo umbral de calidad de vida) y las formaciones socialistas o socialdemócratas (para las cuales el Estado de bienestar significa la posibilidad de construir una sociedad más justa y solidaria, y cuya declaración de la XX Asamblea Nacional del PRI, en la Ciudad de Aguascalientes, se determinó bajo esta ideología política).

En <http://usuarios.lycos.es/geografia/sercivio.htm>, Mayo del 2005

A lo largo la historia moderna el papel del Estado se ha manifestado de distintas formas: como gerente social de la igualdad de oportunidades, creando la estructura económica de una sociedad de bienestar que proporciona educación, sanidad y protección, mediante la generación de los subsidios y pensiones a todos los ciudadanos. Como interventor en la economía para corregir crisis originadas por la industrialización del siglo XIX. Para aumentar el gasto público e incrementar los impuestos en una cantidad igual, y generar un efecto positivo sobre el producto y el empleo; para nacionalizar y expropiar empresas; y formar el sector público en sectores estratégicos de la economía.

Las formas y los efectos de la intervención del Estado en la vida económica, con el fin de conseguir el desarrollo y crecimiento económico, se estudia mediante la política económica, que toma como base leyes de la ciencia económica, pues no sería posible prevenir los efectos de la intervención del estado sin estudiar las leyes económicas.

Como encargado de llevar a cabo la política económica, el Estado en la época del capitalismo actual no puede solo cumplir funciones administrativas, sino intervenir directamente en la economía. Así, adquiere funciones que son delimitadas en cuatro grandes áreas de intervención estatal: la creación de la infraestructura, la legalización de las relaciones socioeconómicas de los sujetos de la sociedad (sistema legal), la regulación de los conflictos existentes entre el trabajo asalariado (obrero) y el capital (capitalistas), y la protección general del capital.

El surgimiento del Estado de Bienestar se explica en economía solo mediante la política económica keynesiana, que garantiza que el desequilibrio económico de una crisis no puede ser revertido por los mecanismos autorreguladores del mercado, por lo que el Estado debe determinar el nivel de actividad económica y el empleo de los países. Para lograr el equilibrio y mantener la plena ocupación, es necesario que el Estado controle el gasto y la inversión mediante la regulación de las tasas de interés y de una política monetaria y crediticia que controle los

tipos de inversión, para que garantice el consumo y aumente el poder de compra de los trabajadores a través de pensiones y subsidios o de una política impositiva que favorezca el consumo de toda la población.

John Maynard Keynes critica a los clásicos y a los economistas contemporáneos seguidores de David Ricardo: John Stuart Mill, Marshall y Pigou. Para él, el equilibrio entre el ahorro e inversión no resulta del libre mercado como pensaban los clásicos, no había ninguna garantía de que ambos y el interés fuesen iguales a un nivel de actividad económica que produjese el pleno empleo. En su obra publicada en 1936 “La teoría general sobre el empleo, el Interés y el dinero” demuestra que la ley sobre el mercado detuvo el impulso clásico, ahí, contraviene a los clásicos diciendo que los salarios reales disminuyen a causa del aumento del empleo resultante de un incremento de la demanda agregada, y no que el empleo aumenta reduciendo los salarios reales. El conflicto entre la tasa de ganancia y el salario Keynes lo resuelve manteniendo la tasa de ganancia equiparable al salario real, mediante maniobras monetarias; para que esto sea posible, se requiere conocer las condiciones de utilización del aparato productivo y asegurar la máxima utilización y ocupación.⁶

A diferencia de los modelos de los clásicos, el de Keynes surge de situaciones reales, de hecho desde 1919 con su reflexión a los pagos por reparaciones de guerra, muestra los efectos depresivos que tiene la transferencia externa de la economía; señalando que el pago de recursos al exterior tiene una contraparte interna que genera inflación para desvalorizar el sector privado y lograr que el Estado obtenga divisas para realizar los pagos al exterior. Éste sencillo análisis de transferencias derivó en un método de determinación del ingreso, que logró entender las fluctuaciones de corto plazo.

En su obra se afirma que las decisiones de ahorro las toman unos individuos en función de sus ingresos, y que las decisiones de inversión las toman empresarios en función de sus expectativas; por lo que ahorro e inversión no coinciden.

⁶, Maynard. Keynes John, “Teoría General del Interés, la Ocupación y el Dinero”. FCE. México 1993.

Cuando las expectativas son favorables, los empresarios invierten grandes volúmenes de capital y provocan una fase expansiva; pero cuando no lo son, la contracción de la demanda puede provocar una depresión. Por lo que el Estado puede impedir la caída de la demanda aumentando sus propios gastos.

La visión de Keynes se aleja mucho de la de sistema de precios, donde la utilidad marginal y la estructura de costos determinan la actividad de la empresa, pues ahora son los flujos los que determinan la actividad económica; así se vuelve la teoría keynesiana en un sistema de comportamiento colectivo. Por tanto se deja atrás la tesis del Marshallismo que valora la utilidad marginal versus desutilidad marginal, para pasar a un esquema de determinación del consumo y ahorro basado en motivaciones; de ahí que el tamaño del mercado sea la fuerza determinante de la actividad económica, por lo que debe restituirse el valor del salario ya que es el que genera la propensión al consumo.

No es fortuito que la teoría de Keynes se haya desarrollado precisamente en el período entre guerras mundiales, cuando el mundo sufría de estancamiento económico, desempleo masivo y deflación; en el que su tierra, la Gran Bretaña, potencia económica y militar del mundo, padecía tasas de desempleo por encima del 10% entre 1920 y 1940, cuando Estados Unidos soportó una crisis económica que elevó la tasa de desempleo al 25% en 1933, crisis que abarcó a países industrializados como Alemania, Suecia, Dinamarca, Noruega y Australia. Por este contexto la política económica de Keynes propugna por la intervención del Estado en la economía para resolver la crisis económica mediante la tendencia al pleno empleo.

A pesar de que la provisión de servicios y bienes públicos por parte del Estado tiene una larga historia, es sólo después de La Segunda Guerra Mundial cuando en Europa el Estado asume su responsabilidad de regir la economía, de impulsar el crecimiento económico. **Así se generó un protagonismo del Estado en las actividades industriales de los principales países europeos, surgiendo las**

llamadas "economías mixtas de mercado" donde más del 16.5 % del Producto Interno Bruto europeo fue generado por el Estado.

El Estado como rector de la economía, como representante oficial de la sociedad capitalista, se hace cargo del mando de la producción, de la administración de la industria y de todas las ramas de la producción para que ésta pase a manos de la sociedad, con arreglo a un plan general y con la participación de todos los miembros de la sociedad. Federico Engels, ya advertía a mediados del siglo XIX una tendencia hacia la rectoría del Estado sobre la economía nacional, como un proceso inevitable, una transición obligada hacia el capitalismo de Estado.

El capitalismo de Estado es la forma de concebir la rectoría del Estado en la economía en países capitalistas; el Estado posee bienes en propiedad: empresas industriales, de transporte, energéticas, vías y medios de comunicación, tierras y bosques, armamento, importantes recursos monetarios bajo el aspecto de ingresos presupuestarios y de imposiciones en instituciones crediticias del Estado. Los Estados rectores de la economía pueden poseer empresas bajo sociedades mixtas, que se forman mediante la adquisición de acciones de las empresas estatales por compañías privadas capitalistas o bien mediante la inversión de recursos estatales en las empresas privadas. En los países subdesarrollados, el Estado como rector de la economía, fortalece y desarrolla la economía nacional, estimula el auge de las fuerzas productivas, crea las premisas económicas para que dichos países emprendan la vía no capitalista, de libre mercado, de desarrollo.

I.3 El papel del Estado en La Economía de Mercado

Ahora bien, es necesario analizar la contraparte hasta lo ahora expuesto en este capítulo, que es la economía de mercado, la cual está vinculada al capitalismo donde las relaciones de intercambio se organizan a través del mercado; el mercado, como regulador de la economía, tiene su sustento teórico en la

económica clásica y desde antes con los fisiócratas. El mercado, en el sentido cotidiano, es el lugar donde se compran y se venden mercancías, donde se intercambian productos; pero en la Ciencia Económica: “mercado” es la institución social donde se encuentran la oferta y la demanda y se forma el precio, no es un lugar real de intercambio, sino que describe las relaciones de intercambio sin limitación de tiempo y espacio.

El sistema capitalista concebido por los clásicos y bautizado por Marx le concede un papel preponderante a la libre empresa y a la libertad de contratación; en el capitalismo la economía de libre mercado es dominante. A lo largo de la historia han existido multitud de países en los que la libertad de mercado ha sido dominante; desde el Imperio Romano, en el que los ciudadanos podían comprar, vender y comerciar, en La Grecia clásica, en las ciudades fenicias, etc.

Las sociedades buscan la eficiencia, mayor ganancia a menor costo, y la equidad para que los individuos reciban cantidades iguales de lo que producen. Para los defensores del libre mercado éste es el único que garantiza la libertad en la adopción de decisiones, que garantiza el equilibrio entre oferta y demanda.

La doctrina de los fisiócratas estuvo en boga en Francia en la segunda mitad del siglo XVIII, surgida como reacción a las políticas mercantilistas, e iniciada con la publicación del *Tableau Économique* (*Cuadro económico*, 1758) por [François Quesnay](#), donde se establecían los flujos de ingresos en una economía, los [fisiócratas](#) aseguraban que la riqueza era generada por la agricultura; y gracias al comercio esta riqueza pasaba de los agricultores al resto de la sociedad. La escuela fisiócrata promovía el [libre comercio](#) y el [laissez-faire](#), defendiendo que los gobiernos no debían intervenir en la economía, y sus ingresos provendrían exclusivamente de un impuesto que gravaba a los propietarios de la tierra.

La escuela clásica recuperó algunos postulados de los fisiócratas, partiendo de los escritos de Adam Smith, de la obra de Robert Malthus y David Ricardo, y culminando con [John Stuart Mill](#), los clásicos defendieron la propiedad privada, los mercados, el *laissez-faire* y aseguraban que es “solo a través del principio de

la competencia tiene la economía política una pretensión de ser ciencia”⁷. En *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776, Adam Smith desconfía de los gobiernos, pues el bienestar social se alcanza mediante la búsqueda individual del interés personal, donde la oferta y la demanda encuentran su equilibrio en el mercado debido a una “mano invisible”.

Para los clásicos el consumo tiene un papel preponderante en la producción, el nivel general de vida del conjunto de la comunidad se alcanzaba precisamente cuando aumentaba el consumo; si los individuos alcanzan su propio bienestar, se logra la prosperidad de toda la sociedad.

Acerca de los mercados, los economistas clásicos aceptaban la “ley de Say” formulada por el francés [Jean Baptiste Say](#), para quien el riesgo de desempleo masivo en una economía competitiva es inexistente, porque *la oferta crea su propia demanda*, limitada por la cantidad de mano de obra y los recursos naturales disponibles para producir; a cada aumento de la producción aumenta los salarios y los demás ingresos que se necesitan para poder comprar esa cantidad adicional producida. Así, vemos la teoría clásica es una teoría de funcionamiento de un mercado ideal, no de [mercados económicos](#) reales; de lo que se infiere que para La Economía clásica y neoclásica el mercado es de existencia natural, no una construcción social.

En síntesis, los clásicos postulan la competencia perfecta en todos los mercados; la flexibilización de los precios, incluyendo salarios, para permitir que todos los mercados estén en equilibrio; para ellos el mercado de trabajo está siempre en situación de pleno empleo y la producción de las empresas está determinada por ese nivel a través de la producción; por lo que la oferta domina sobre la demanda.

Para los clásicos el Estado no tiene porqué tener intervención en la economía, incluso si pretendiera intervenir con política monetaria, sería ineficaz porque las

⁷ Stuart. Mill, John Principios de economía política. México. FCE.1991

variaciones en la oferta monetaria sólo afectan al nivel de precios, sin efecto sobre la cantidad demandada, producción de equilibrio, salarios, etc. En política fiscal tampoco puede intervenir, pues en una economía de pleno empleo la política fiscal se traduce en subidas de precios; por lo que en definitiva, el Estado no debe intervenir en la economía.

En este sentido es necesario decir, que los clásicos jamás vislumbraron la posibilidad de distinto nivel de producción económica con la misma cantidad de recursos, ignorando al mismo tiempo las crisis económicas.

Por otro lado, los defensores del libre mercado aciertan en decir que la adopción de decisiones del mercado son más eficaces, nadie lo duda, pero lo cierto es también que el mercado no garantiza decisiones equitativas; por el contrario, en una economía de rectoría del Estado se aseguran decisiones más equitativas, aunque quizá, menos eficaces. En este sentido concluyo que el Estado debe utilizar su poder regulador para establecer reglas de juego libre en los sistemas de adopción de decisiones, que garanticen la equidad de los actores en el sistema económico.

Aunado a esto, quiero comentar que no debemos descartar el hecho de que hoy en día el desarrollo de la Tercera Vía, que ha sido cimentada en Europa, surge y se desarrolla por el interés de sectores existentes dentro de la socialdemocracia de “Modernizar”, mediante un proceso de reorientación político ideológico, las bases del “Socialismo Democrático”, y con ello proyectar una nueva imagen, desmarcada de la izquierda tradicional y de la nueva derecha en la búsqueda de un espacio político en el espectro del “centroizquierda”.

Si bien es cierto que el modelo del Estado de Bienestar General, fue una alternativa ofrecida por la socialdemocracia tradicional, que finalmente resultó inviable, debe reconocerse que al menos sentó determinadas bases encaminadas a lograr en cierto nivel de equidad social, en los marcos de los países desarrollados y logró instaurar determinadas medidas en la esfera de la seguridad social.

I.4 El Estado Mexicano Contemporáneo

Formación y Consolidación de la República Federal Mexicana

Para constituirse en Estado Federal, México pasó por una larga etapa de conflictos políticos y dificultades económicas y sociales, desde el momento en que se declaró independiente de España, en septiembre de 1821.

A partir de esa fecha y durante casi cincuenta años, la pugna entre centralistas y federalistas primero, y luego entre 'conservadores y liberales', retrasó el proyecto federal, propuesto por los defensores radicales del liberalismo desde los primeros momentos de la vida independiente. Los federalistas mexicanos del siglo XIX veían en ese sistema una vía de solución capaz de unificar los múltiples intereses regionales en el extenso territorio mexicano, garantizando la autonomía de las provincias mediante un pacto federal similar al modelo estadounidense.

Así la primera constitución política, de carácter federalista, expedida en 1824, dio a México el nombre que aun conserva: *Estados Unidos Mexicanos*. Sin embargo, la persistente oposición del grupo centralistas-conservador, que pugnaba por el Estado unitario característico del antiguo régimen europeo, obstaculizaron en varias ocasiones los proyectos republicano-federalistas. En 1857 fue creada una nueva Constitución mexicana, encabezada por el grupo de Liberales al que el Patricio de Guelatao Benito Pablo Juárez García, pertenecía, dando una visión estadista hacia la República Mexicana, y situando las bases jurídicas, políticas y sociales para la constitución de 1917, pero sobre todo haciendo al Estado Mexicano Laico y con libertad de cultos, con la que hasta el día de hoy gozamos de dichas leyes que en el pasado 2006, celebramos su Bicentenario de su natalicio, y en el 2010 celebraremos el Bicentenario de la Lucha de Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

En 1867, tras la derrota del imperio de Maximiliano, se logró el triunfo definitivo del liberalismo y, obviamente, el de la forma republicana de gobierno fundamentada por tal ideología.

Sin embargo, La Constitución de 1857 tenía la desventaja de haberse cruzado con la etapa Porfirista, etapa que interrumpió la consolidación de la democracia mexicana, cuando bajo el lema de “Poca política y mucha administración”, el presidente Porfirio Díaz con mano férrea para alcanzar el orden interno que el país no había podido tener en todos los años de vida independiente, y de este modo alcanzar el progreso económico.

Las prácticas antidemocráticas y las medidas de orden que Díaz impuso sobre la sociedades aras del progreso económico evidentemente la carencia de un marco jurídico más preciso en la defensa de los derechos ciudadanos, de manera particular aquellos relativos a la propiedad y al trabajo; los excesos del porfirismo mostraron además la necesidad de un cambio en la forma de gobierno que, sin dejar de aspirar a la democracia, otorgara al Ejecutivo Federal mayor amplitud de funciones que las señaladas por la Constitución de 1857, de modo que no volviera a darse en México una situación en la que el presidente de la República gobernara por encima de las leyes.

La revolución mexicana iniciada en noviembre de 1910 que, tras una larga lucha de siete años, puso fin al porfirismo, dio paso a la creación de una nueva Constitución, promulgada en febrero de 1917, misma que, con una serie de reformas que la han venido adecuando a circunstancias particulares, rige aún la nación mexicana.

La Constitución Mexicana de 1917:

Los principios jurídicos que rigen a la Republica Mexicana, la constitución de 1917 son:

1. La soberanía del pueblo (artículo 39)
2. El sistema representativo y federal (artículo 40)
3. Los derechos humanos y sus garantías (artículos 1 al 28, y 123).
4. La división de poderes (artículos 41, 49 y 124).

5. La separación Iglesia – Estado (artículos 30, 50, 27, fracción II, y 130).
6. El control de la constitucionalidad - juicio de amparo (artículos 103 y 107).
7. Las reformas a la constitución y el principio de inviolabilidad a la misma (artículos 135 y 136).
- 8.

La Constitución Mexicana se divide en dos partes: una *dogmática*, en la que se establecen las garantías individuales y sociales, y otra *orgánica*, en la que se establecen los órganos del Estado, así como los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Haciendo de esta manera un Federalismo pleno, con direcciones económicas, como el Federalismo Hacendario.+

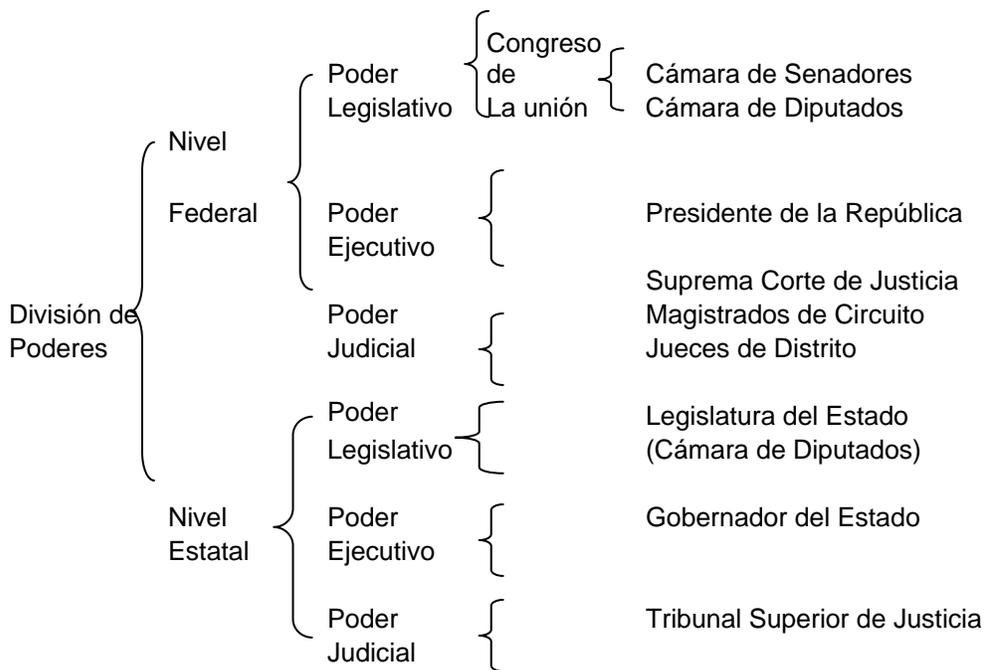
I.5 La Administración Pública y su función económica

La Administración Pública tiene como base jurídica el derecho administrativo que regula los actos jurídicos y materiales que realiza el Estado en cumplimiento de sus funciones y en virtud de las atribuciones que reotorga la ley para que logre de manera su fin último, que es el de conducir a la sociedad al bien común, puesto que la satisfacción de los intereses colectivos se realiza, fundamentalmente a través del Estado.

Así concluimos esta parte de la tesis, en que la Administración Pública *debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.*⁸.

⁸ Ríos Estavillo Juan José. “Comentario al artículo 122 constitucional”, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, pp. 579-582.

División de poderes de los Estados Unidos Mexicanos



La función administrativa de los actos jurídicos se refiere a la ejecución de las leyes, e implica que el Estado actúa conforme a las normas legislativas. En cuanto a los actos materiales, se refiere en general a los servicios públicos, de enseñanza y de asistencia, a los actos de vigilancia y de defensa de la soberanía nacional, a la explotación de los recursos, a la administración de la hacienda pública etc.

En México, la función administrativa reside fundamentalmente en el Poder Ejecutivo Federal a quien, en su calidad de representante del Estado, *corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico, o social.*

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito etc.

La función económica del Estado Mexicano, radica principalmente en la Constitución Mexicana, en el Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE), en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en la Ley de Ingresos, La Ley de Coordinación Fiscal, y la Política Económica que son las medidas que toman las autoridades del Gobierno para conseguir determinados fines y objetivos, que se alcanzan a través de metas, medios e instrumentos que el Estado de no planear de la mejor manera para lograr resultados eficaces en todos los aspectos como son: Toma de decisiones, planeación, ejecución de los programas en cuestión. La Política Económica es el resultado de decisiones del Gobierno en todos sus niveles, federal, estatal y municipal, y se desea que actúen de forma integral. También encierra distintos aspectos como son: La Política Fiscal, que se encarga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Política Monetaria a cargo del Banco de México.

II LA ECONOMÍA MEXICANA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

II.1 La Política Económica de México hacia finales del Siglo XX

Hacia principios de 1980, los economistas de esa época tenían sus perspectivas de crecimiento y de estabilización de La Política Económica, con el factor “Petróleo”. Pensando que la explotación de los recursos petroleros y la exportación de la producción excedente, generaría un superávit comercial significativo en la Balanza de Pagos de México. Dicho superávit generado por esas exportaciones de petróleo, podría destinarse a aumentar las importaciones de bienes y servicios, con lo cual se obtendría un incremento notable en el comercio global del país, adoptándose de esta manera una Política Económica orientada a regular el flujo de divisas obtenidas de las exportaciones de petróleo, buscando alcanzar determinados objetivos de mayor trascendencia económica y social, mas allá de los comerciales.

Sin embargo en ese entonces muchos mexicanos se preguntaban, ¿Hacia donde se dirigían esos recursos?, ¿A quién pertenecen esos recursos?, ¿Qué es posible hacer con ellos?, ¿Cómo proceder para que se logren los objetivos que más convengan al país?, ¿Sobre quién recae la responsabilidad de utilizar adecuadamente esos recursos para lograr los objetivos propuestos de Política Económica?

A esto, se tenía que dar una respuesta clara, que definiera el rumbo económico, político y social del país. Por ello esas preguntas aparentemente obvias, exigían respuestas precisas, ya que tenían que ver directamente con el crecimiento y desarrollo del país. Por tanto esos recursos forman parte del patrimonio social y esta característica, que no debe de olvidarse, debería imponer y definir, por sí sola, el destino de los mismos. De manera que garanticen los objetivos, derivados de la exportación del petróleo, sin embargo si se deseaba transformar los excedentes financieros provenientes de la exportación del petróleo en una

capacidad productiva real, que beneficie a la sociedad en su conjunto de manera que impulse, el desarrollo económico del país, requiriéndose, ante todo una voluntad y una decisión política, por parte del Gobierno con un decidido y amplio respaldo de la ciudadanía.

Así una vez asumida dicha responsabilidad histórica y adoptado el objetivo planteado para que se convirtiera en realidad.

Así desde entonces la intervención del Estado, en el control del petróleo y de sus exportaciones, se dio mediante el control del pago procedente de las exportaciones y ventas del petróleo mexicano, mediante Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Siendo ésta una empresa paraestatal descentralizada, que a finales de los setentas, era necesario para muchos la necesaria liberación de obstáculos y de resistencias, que permitieran al Gobierno controlar la totalidad del excedente financiero generado por la exportación, la decisión del ritmo de extracción, producción, y el monto de las inversiones necesarias para incrementar y expandir las actividades de PEMEX.

Sin embargo, la orientación e importancia del papel del Gobierno en la formulación e instrumentación de La Política Económica y en la responsabilidad de manejo adecuado de los recursos financieros viene dada, en realidad por el mismo proceso histórico del país. En los últimos decenios de “ideología política” de ese entonces, de los gobernantes y/o de las administraciones públicas, habían incidido marginalmente en el papel que el Gobierno y el sector público han desempeñado en el desarrollo económico y social de México.

En el México de principios de los ochentas, el Gobierno había asumido funciones de agente directamente productor o empresarial, sin interferir en la expansión de la iniciativa privada ni pretender competir con ella, (Porque finalmente las

empresas paraestatales no tratan de maximizar sus ganancias a costa de ganar mercado de competencia), de agente promotor o de fomento de actividades consideradas estratégicas para la economía nacional; de negociador o mediador en el campo de las relaciones laborales, evitando deformaciones en las retribuciones a los factores productivos, de garante de soberanía nacional: de participante activo en la creación de condiciones sociales mínimas para la población etc. Como resultado de luchas, conquistas y compromisos entre los diferentes integrantes que configuran la nación.

De este mismo complejo proceso histórico, se deriva la función que el Gobierno debe asumir frente a una situación excepcional y de enorme trascendencia para el país, como es la utilización de un patrimonio social beneficio de toda la sociedad. *Y frente a una situación excepcional, sólo el Gobierno puede adoptar medidas excepcionales en el ámbito nacional, resguardando la soberanía del país y vigilando que se logre el bienestar y la justicia social.* Que fueron los principales valores de la Revolución Mexicana, y cuyo partido político: El Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue quien retomó los valores de la Revolución y los integra a su ideología partidista, hasta llegar a considerarse Socialdemócratas en la Ciudad de Aguascalientes en Agosto de 2008.

II.2 Política de Estabilización, 1983-1988

Durante la primer década de estabilización, tras la primer renegociación de la deuda externa mexicana entre agosto y diciembre de 1982, se abrió el primero de dos periodos de estabilización en la llamada “década perdida” cuyo objetivo principal fue el resolver la falta de liquidez por medio del control de la inflación, además de corregir el déficit del sector público y lograr superávit comercial; sin embargo, esto generó costos en términos sociales traducidos en pérdida de empleo, crecimiento económico y la caída de los salarios reales.

Si bien el déficit del sector público pasó de 8% del PIB a un superávit cercano al 4% en 1986-1987, y se logró un superávit comercial del 6 por ciento del PIB entre 1983 y 1987, superávit necesario para servir la deuda externa; el objetivo principal de bajar la inflación, por el contrario, se disparó del orden del 59% en 1982 a un 132% en 1987.

Ante la política de estabilización, la política monetaria se vio reorientada. *La Política monetaria es el conjunto de decisiones que adoptan las autoridades monetarias, que buscan estabilidad del valor del dinero y evitar desequilibrios permanentes en la balanza de pagos.* Donde el Banco Central interviene en el mercado de dinero con el fin de modificar la cantidad de dinero o la tasa de interés. Existen dos tipos de políticas monetarias, la expansiva que reduce la tasa de interés donde el banco central puede influir sobre la cantidad de dinero y afectar a otros factores de la economía al aumentar la cantidad de dinero, por lo que los bancos reducirían la tasa de interés, lo que incidirá sobre la demanda de inversión y de consumo; y la restrictiva cuyo fin es aumentar la tasa de interés al disminuir la cantidad de dinero, así se disminuye la inflación.

Así La Política Monetaria adoptada en esta primer etapa de la década de estabilización, tuvo como objetivo disminuir el déficit externo y a controlar la inflación contrayendo el crédito interno real del Banco Central; pero, debido a la gran disminución de flujos de financiamiento externo la política monetaria dependió del déficit fiscal, a pesar de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, como los PAGAFES y BONDES, en adición a la liberalización de las subastas de CETES, cuyo rendimiento se convirtió en la tasa de interés de referencia. Las tasas reales de interés fueron *ex-post* negativas, porque la inflación resultó consistentemente superior a la prevista. Si bien *ex-ante* las tasas de interés parecían positivas, la aceleración de la inflación acentuó la desintermediación bancaria, el desbalance financiero del sector público y la restricción crediticia al sector privado.

Desde la liberalización de tasas y de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, las reformas financieras tuvieron como objetivo “la reestructuración de los bancos previamente nacionalizados y a la creación de las condiciones legales necesarias para su capitalización. **Al final de este periodo (1987) la tasa marginal de reservas bancarias se redujo de 92 a 51%, dando inicio al desmantelamiento de la política de asignación directa del crédito.**”¹

En cuanto a la política fiscal, esta fue altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos. Por Política fiscal se entienden las medidas relativas al régimen tributario, gasto publico, endeudamiento interno externo del Estado, y a las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina monto y distribución de la inversión y consumo públicos como componentes del gasto nacional. Los impactos sociales dependen siempre de la función que el Estado asuma en cada país, si se acepta que el Estado asume la responsabilidad de crear infraestructura de desarrollo mediante inversiones en el campo económico y social, actividades agrícolas, industriales o distributivas la influencia de la política fiscal puede ser grande. Lo cierto es que con gran influencia o no, la política fiscal hace que el sector público absorba ingresos privados por medio de impuestos, los traslade a otras manos para crear inversiones y gastos.

El propósito fundamental de toda política fiscal es crear ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversiones planeadas y adquirir recursos adicionales mediante endeudamiento interno y externo. Absorber de la economía privada, ingresos necesarios para la provisión de servicios públicos necesarios. Manipular instrumentos tributarios, de gasto, cambiarios, de fijación de precios, tarifas, de forma que se creen los suficientes incentivos para el sector privado genere ahorros requeridos para desarrollo económico y cree inversiones.

Durante la etapa de Política Ortodoxa, la política fiscal fue altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos, logrando generar un superávit primario

¹ Clavijo/Valdiviesco, “Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: El caso de México 1982-1999”. ESANE, México:200. p. 43.

elevado hacia el final del periodo. Como de costumbre, el mayor ajuste se realizó en el gasto, en rubros tales como inversión y erogaciones sociales. Los egresos primarios del gobierno federal pasaron de 18.5% del PIB en 1982 a 13% en 1987, debido en buena medida a la reducción de las transferencias. El ajuste en el sector paraestatal fue aún mayor.

“Por el lado de los ingresos, los esfuerzos se orientaron a una mayor extracción de la renta petrolera en favor del gobierno y a una serie de adecuaciones impositivas con el fin de contrarrestar los efectos inducidos por la contracción del producto. En cuanto al sector paraestatal, los aumentos en precios y tarifas ex-post resultaron muy poco efectivos, ya que su contribución prácticamente permaneció constante, como proporción del producto. En cuanto al gasto, hacia el final del periodo se logró establecer un sistema muy eficaz de control de egresos mediante techos presupuestales sujetos a revisiones mensuales. Las sanciones para aquellas instituciones o personas que no respetaran dichos techos eran muy estrictas.”²

Es necesario mencionar que las consecuencias derivadas de La Política Ortodoxa implantadas en dicho momento histórico, fueron las reformas llevadas a cabo en Política Económica, durante el primer periodo de la década de estabilización, las múltiples privatizaciones y la reducción en el carácter administrativo de la mayoría de las empresas paraestatales, no tuvo efecto económico alguno, ni en la reducción del gasto público, ni en la obtención de mayores ingresos, por el contrario la elevada inflación que hubo en estos años, tuvo efecto en las tasas de interés, por lo que el déficit financiero del sector público se elevó de 8.6% del PIB en 1983, al inicio de la década perdida, a un 16.4% en 1987 cuando la era de la ortodoxia llegaba a su fin.

Debido al excedente de divisas que se alcanzó hacia 1985, el diferencial entre tipo de cambio libre y controlado, debido a ese excedente pudo subsidiarse el sector

² Ibid.

privado, pero en detrimento del balance fiscal; situación que se vio modificada con la baja del petróleo en 1986, donde la brecha entre los dos mercados cambiarios se redujo, amortiguando el efecto negativo de las reformas fiscales.

En síntesis, podemos afirmar con los datos aquí expuestos que por lo menos durante el primer periodo de la década de estabilización la economía nacional se contrajo, causando elevados impactos en lo social principalmente debido a que el Producto Interno per cápita se redujo en un 2.3 por ciento anual, mientras que en la última década del Modelo de Sustitución de Importaciones se registraron tasas del 4 por ciento de crecimiento.

La reducción del gasto público hizo que las transferencias a las empresas paraestatales se redujeran y la inversión privada cayó 1.2% real en promedio anual, sin que ello mermara la capacidad productiva de la economía por la sobreinversión de los años setenta. Las empresas se resintieron más este ajuste, fueron las de capitales nacionales.: agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica que mostraron rezagos muy alarmantes en la formación de capital, empresas gubernamentales; y los de inversión privada bruta en su mayoría, a excepción de los sectores de autopartes, automotriz, petroquímica, cerveza y alimentos procesados.

Sin embargo no solo se culpa a la crisis petrolera de 1986, que afectó en un 6 por ciento el producto nacional, por que supuestamente por ello se acudió a la devaluación real que afectó el nivel de inflación en 1987.

La población sintió los efectos del ajuste, México, durante su época de economía cerrada, creció por más de 20 años consecutivos, y ahora, este incremento se revirtió en contra de la propia población que había logrado ese desarrollo; y aunque el gobierno explicó esa crisis por los ajustes en precios y no en cantidades de la producción, lo cierto es que no hubo crecimiento de la productividad total de los factores, y por el contrario el costo laboral unitario decreció marcadamente, los trabajadores asalariados sintieron los efectos de la puesta en marcha de un modelo que desde su inicio no funcionó en absoluto; mostrando, que una

economía de mercado abierto no era, y nunca sería, el camino de desarrollo de México.

II.3 Política Heterodoxa de Estabilización, 1989-1991

Las políticas de estabilización heterodoxas son las que utilizan la intervención directa en la fijación de salarios y precios además de las medidas monetarias y fiscales más convencionales; que se basan en la idea de que la inflación tiene un componente de inercia³ que lleva a perpetuarse por sí mismo. La Política Heterodoxa sostiene que los ajustes presupuestarios y la política monetaria contractiva son por sí mismos insuficientes para detener las altas inflaciones, y el utilizar solo las medidas ortodoxas podría desembocar en una recesión profunda.⁴

Aquellos que critican la heterodoxia en la política económica sostienen acertadamente que los programas de este tipo tienen limitaciones, pues, en primer lugar los controles de salarios y precios son superfluos por que la inflación se detendría por sí misma si la inercia inflacionaria es baja; además, de que los controles de precios son difíciles de imponer salvo en grupos reducidos de bienes y que son anticipados, por lo que las empresas subirán los precios de sus bienes cuando estos controles se aproximan. Se ha señalado también que una de las mayores debilidades de esta política es que los controles son adictivos, creyendo que los gobiernos podrían parar la inflación sin preocuparse por emprender cambios en las políticas monetarias y fiscales, esos controles serían entonces demasiado rígidos y causar escasez, y podrían ser difíciles de eliminar.

Aún así, para los economistas que defienden la tesis heterodoxa las políticas de ingreso, cuyo fin es el control del salario y precio, es fundamental en el programa de estabilización y para algunos estos controles son medidas suficientes para detener la inflación y políticas ortodoxas como las restricciones fiscales y monetarias son irrelevantes. Lo que es innegable es que es que de aplicarse el

³ La inercia inflacionaria se produce debido a los contratos laborales a largo plazo, la indexación de salarios y mecanismos que introducen ajustes automáticos de salarios y precios basados en inflación pasada.

⁴ Sachs-Larrain. "Macroeconomía en la Economía Global". Ed. Prentice may. México:1994. p. 754 y 755.

programa heterodoxo de estabilización sus efectos son casi inmediatos, lo que causa en definitiva confianza en el programa, pues podría incluso reducir la inflación de manera rápida. Este programa fue exitoso y el país logró alcanzar una estabilización duradera que llegó hasta niveles de tres dígitos.⁵

De las experiencias de la aplicación de políticas heterodoxas se obtiene que un fuerte ajuste presupuestario sea necesario para el éxito de la estabilización, tal fue el caso de México; pero, que a diferencia de lo que señalan los heterodoxos los controles de precios y salarios son insuficientes para resolver solos la inflación, podría aplicárseles adicionalmente un paquete ortodoxo. Si en México, la aplicación de La Política Heterodoxa de estabilización funcionó fue debido a que las tasas de inflación eran bajas, por lo que la existente inercia inflacionaria hizo que los controles de salarios y precios fueran útiles.

El detonador del proceso inflacionario puede ser un choque de oferta sobre los costos de producción (incrementos en los salarios, en los precios de los insumos y en el costo del capital, devaluación).

Los programas heterodoxos de estabilización ahora, pusieron en el centro de sus preocupaciones el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante el uso de un ancla cambiaria o monetaria; el control de precios considerados clave; y una política salarial basada en la inflación esperada; dentro de este marco general de los programas de estabilización heterodoxos, el caso mexicano dio un mayor énfasis a la concertación a través de los “pactos” e incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios (reducción del *mark-up*) en mercados oligopólicos, a través de una agresiva apertura comercial. En consistencia con lo anterior, el objetivo central del programa heterodoxo de 1988-1991 fue reducir la inflación para finalmente lograr el saneamiento fiscal.⁶

⁵ Michel, et. al. “Inflation Stabilization: the Experiences of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico”. MIT Press, Cambridge, Mass., 1988.

⁶ Clavijo/Valdivieso, “Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: El caso de México 1982-1999”. ESANE, México:2000 p. 44

El segundo periodo de estabilización abatió la inflación, pero el costo lo asumió el desequilibrio comercial, provocando también la caída del salario real y del empleo; costo social del ajuste. A finales de este periodo se eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio y se sustituyó por uno de reserva voluntaria, medida justificada por las autoridades monetarias por que “el aumento de la captación bancaria generaba una demanda creciente de valores gubernamentales en circunstancias en las que la oferta de estos últimos se venía reduciendo a consecuencia del desendeudamiento del gobierno federal (producto del éxito inmediato de la privatización bancaria)”⁷.

Pero este fue el paso terminal del proceso de cambio del Modelo de Sustitución de Importaciones al de Economía de Mercado, porque a partir de ese momento el control de la liquidez sólo se podía lograr con operaciones de mercado abierto.

En cuanto al gasto público, éste se redujo circunscribiéndose a la disponibilidad de los ingresos permanentes; es decir los recursos obtenidos de las privatizaciones, se utilizaron para amortizar la deuda o crear un fondo de contingencia. Los gastos primarios y los ingresos totales se mantuvieron estables como proporción del producto. Las adecuaciones tributarias a dar al sistema fiscal mexicano neutralidad y compatibilidad con los principales socios comerciales redujeron la carga fiscal.

De marzo de 1988 y hasta diciembre de 1994 el tipo de cambio se utilizó como ancla nominal de La Política Monetaria, a partir de 1989, dado el Pacto para La Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al dólar estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios entre 1989 y 1991. Así para noviembre de 1991 se eliminó el doble mercado de cambios vigente desde 1982 y se estableció un mercado único con banda de flotación: el límite inferior permaneció fijo, y el límite superior se fue deslizando gradualmente en función de la cotización máxima de venta del tipo de cambio bancario al menudeo.

⁷ Ibíd.

En el segundo periodo de estabilización la historia fue muy distinta a la primera, aquí se logró reducir la inflación a costo muy bajo en el empleo, además de que en el Producto Nacional Bruto creció un 3.7% y el empleo creció entre un 2.5 y un 3% anual. Sin embargo el paso al modelo de Promoción de Exportaciones impactó en el ámbito endógeno de la industria, a pesar de que las exportaciones crecieron; si bien el empleo no aumentó al ritmo que la economía nacional lo requería, también es cierto que el empleo maquilador creció a ritmo similar que las exportaciones. Por su parte la inversión privada creció en un 11%, reacción de la apertura, pero se contrajo drásticamente en los dos años posteriores al periodo de estabilización. La Política Heterodoxa de estabilización y el proceso de comercial lograron abatir el desmedido crecimiento inflacionario; sin embargo, los costos sociales que tuvieron que pagarse por ese ajuste fueron irreversibles. Además, la apertura comercial y la ahora marginal participación del Banco Central en la economía nacional, impactó severamente en el manejo gubernamental de la macroeconomía.

La década de los ochentas se caracterizó por ser de profunda transformación económica, debido principalmente a las renegociaciones de la deuda externa promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyo objetivo fue el evitar la caída del Sistema Financiero Internacional por medio del acuerdo deudor-acreedor.

Así, México, como todo país latinoamericano, fue partícipe del endeudamiento externo de su economía, pues al gasto público y a las empresas de propiedad estatal se destinó gran parte de las transferencias de la deuda externa. Este endeudamiento fue “el fracaso de un modelo de desarrollo (donde) el Estado benefactor y protector encargado de ser rector de una Economía mixta había

incurrido en grandes déficit en un proceso que había ensanchado burocracias sin productividad y competitividad, totalmente obsoletas”⁸

De hecho, La CEPAL, en su Estudio económico para América Latina 1982, señaló que para los países en desarrollo ese año fue el comienzo del atraso de los pagos de la deuda externa y del intento de renegociar las condiciones de su pago, de tal suerte que a fines de 1982 y comienzos del siguiente, “más de 25 países de la periferia y de Europa Oriental habían iniciado un proceso de negociación para reprogramar deudas ascendentes a casi la mitad de la cartera de préstamos en moneda extranjera otorgados por los bancos privados en dichas áreas”⁹; catorce de estos países eran latinoamericanos que acumulaban 80 por ciento de la deuda internacional por reprogramarse.

Las renegociaciones de la década de los ochentas tuvieron como objetivo posponer el pago de la deuda externa, en América Latina la deuda fue utilizada como mecanismo para incentivar el desarrollo económico, utilizando las bajas tasas de interés del mercado internacional para pagar préstamos anteriores, negocio de los banqueros y países deudores; sin embargo, esta política global fue desastroso en las economías internas de los países y no fue sino hasta principios de los noventas cuando se planteó la disminución de los intereses y de la deuda, así como créditos nuevos, alternativa que fue cristalizada en el Plan Brady.

Las condiciones más onerosas de la primera renegociación de la deuda externa, dada entre agosto y diciembre de 1982, fueron para México que terminó por aceptar condiciones similares a las peores de los años setenta; pues durante los años setenta no era común que los países pagaran márgenes superiores a 2 por ciento por sobre la Libor y dicho margen prácticamente nunca excedía el 2.25 por ciento. Las tasas altas se reservaban para prestatarios nuevos con escasa

⁸ Girón, Alicia “Fin de Siglo y Deuda Externa: Historia sin fin, Argentina, Brasil, México”. IIE, 1995. p. 87

⁹ Comisión Económica para América Latina, “Estudio Económico para América Latina, 1982”. p. 81.

experiencia en los mercados internacionales de capital, o para prestatarios más antiguos aquejados por una incapacidad total de servir la deuda externa.¹⁰

Cuadro 4 Créditos Puente: 1982 (en millones de dólares)					
País	FMI	BPI	E.U.A.	Nuevos	Total
México	3.97	1.85	2.0	5.0	12.82

Fuente: CEPAL, "Estudio Económico para América Latina, 1982"; véase el cuadro 45, América Latina: Datos Provisionales de la renegociación de la deuda externa con la banca privada en algunos países. p. 82.

El respaldo de los grandes bancos, en especial de los estadounidenses, incide en la posibilidad de continuar prestando a los deudores de alto riesgo; pues, una moratoria unilateral de los países latinoamericanos hubiese sido imposible de soportar, pues provocaría el quiebre del sistema financiero internacional y la bancarrota de grandes bancos. Por ello el FMI insistió a los grandes bancos en ayudar a países como México y los comprometió a "proveer nuevos créditos al país en apuros. El FMI indicó que si los bancos no actuaban de ese modo, no ayudarían al financiamiento de un programa de ajuste mexicano"¹¹

El Plan Baker tuvo como estrategia cambiar el acento del "ajuste recesivo" al "crecimiento" de las economías deudoras, presionando a los países deudores a adoptar cambios de política que faciliten la recuperación y crecimiento a mediano plazo; atraer más inversión directa extranjera; transformar en empresas privadas las industrias estatales ineficientes, eliminar regulaciones de sus mercados financieros; procurar exportaciones, reduciendo el gasto gubernamental y abatir las barreras arancelarias.

Así la condición fundamental para mantener la política cambiaria y consolidar los avances en el control de la inflación, fue el aumento del financiamiento externo.¹²

¹⁰ División de Desarrollo Económico de la CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", en Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1984.

¹¹ Caskey, John. "Las reestructuraciones de la deuda latinoamericana y la táctica de los préstamos simultáneos del FMI" en Carlos Tello Macías y Clemente Ruiz Durán, Crisis financiera y mecanismos de contención, México, UNAM, FCE: 1990.

¹² *Ibíd.*

El monto total de la primera ronda de renegociaciones o primera renegociación fue de 23 mil millones de dólares, que representaban el 36.9 por ciento del total de la deuda bancaria bruta de México en 1983. Las renegociaciones de esta ronda dieron como prórroga el vencimiento de las amortizaciones en los meses de agosto de los años siguientes.

Una segunda renegociación fue iniciada en marzo de 1983 y tuvo como propósito el amortizar 11 mil 600 millones de dólares de deuda privada, de un total de 62 mil millones de dólares de deuda externa total, es decir, que el 18.7 por ciento del total fue renegociado en esta segunda ronda.

La tercera ronda de renegociaciones se desarrollo en condiciones más favorables que las anteriores, los vencimientos refinanciados correspondieron a periodos plurianuales, los plazos concedidos para amortizar los créditos fueron más prolongados, los márgenes cobrados por encima de las tasas básicas de interés se redujeron y en la mayoría de los casos se eliminaron las comisiones.¹³

México renegó el 65.35% del total de su deuda y el vencimiento de amortizaciones fueron reprogramadas en algunos casos hasta 1990.

Cuadro 5. Rondas de Renegociación de La Deuda Externa Mexicana (en miles de millones de dólares)							
Ronda	Deuda bancaria bruta	Inicio de gestiones	Monto			Vencimiento amortizaciones reprogramadas	Créditos Nuevos /Fecha
			Total	Publico	Privado		
82-83	59.0-62.9	Ago/82	23.00	23.00	-	Ago. 83-84	
83-84	62.0	Mar./83	11.60	-	11.6	Ago. 82-84	3.8 / 1984
84-85	74.52	Jun./84	48.7	48.7	-	85-90	2.89 / 1985
86-87	74.12	Abr./86	55.4	43.7	11.7	85-90	13.16 / 86-87

Fuente: Sobre la base de información oficial de los países y de diversas fuentes nacionales e internacionales, véase CEPAL, "Estudio Económico de América Latina y El Caribe". 1983 p.66-72, 1984 p. 52-59; 1985 p. 64; y 1986 p. 67.

La cuarta ronda representó una renegociación del 74.7 por ciento del total de la deuda mexicana, de los cuales 43.7 mil millones fue deuda pública y 11 mil 700

¹³ Comisión Económica para América Latina, 1984. p. 55

millones fueron de monto privado. Logrando además entre los años 1986 y 1987 créditos por 13 mil 160 millones de dólares, de los cuales 676 correspondieron a otorgados por el FMI, 6 mil millones por la Banca y 6 mil 400 millones por gobiernos y agencias oficiales. Además de que a México le fue otorgado en 1987 una línea de crédito interbancario por 5 mil 200 millones de dólares.

En 1986 México se convirtió en el centro de atención, la caída del PIB como consecuencia del desastre económico que ocasionaron los terremotos de 1985 y la caída de los precios del petróleo, acompañada de un proceso hiperinflacionario, frenaron la recuperación económica. La caída de los salarios y el ahondamiento de la recesión se harían notar en las elecciones de julio de 1988.¹⁴

Desde agosto de 1982 hasta 1988, las cuatro rondas de renegociaciones de la deuda externa mexicana y sus resultados fueron propiciados por los grandes consorcios financieros internacionales en los que la injerencia de los Estados Unidos había sido determinante. La transferencia negativa de capitales de la región a sus acreedores en aras del pago de una impagable deuda había tocado fondo incidiendo en un gran descontento de la sociedad, debido a la reducción de los salarios, el aumento del desempleo, un mayor índice de indigencia y marginalidad; panorama que caracterizó a México en esos años.

El Secretario del Tesoro de Estados Unidos emprendió una nueva estrategia en 1989 denominado Plan Brady, que fue implementado en México en febrero de 1990 tras varios encuentros del Secretario de Hacienda de México Pedro Aspe Armella con los banqueros internacionales y tras la firma de un nuevo acuerdo con el FMI, renegociación anunciada con gran despliegue publicitario el 4 de febrero de 1990.

Los objetivos del Plan Brady fueron así disminuir la transferencia de recursos al exterior mediante la disminución del principal y de los intereses y canalizar nuevos créditos para incentivar las economías nacionales; donde México pactó un

¹⁴ Girón, Alicia. "Fin de Siglo y deuda externa: historia sin fin, Argentina, Brasil, México". IIE, 1995. p. 108.

convenio por 48 mil millones de dólares con los bancos acreedores cuyas condiciones fueron transformar la deuda en un bono a la par de vencimiento único a 30 años plazo, con una tasa de interés fija de 6.25 por ciento; canjearla, con un descuento de 35 por ciento, por un bono también de vencimiento único a 30 años, pero con una tasa de interés flotante de 0.81 por ciento por sobre La Libor; y, reprogramar el principal a 15 años con una tasa de interés a 15 años de 0.81 por ciento sobre la Libor, junto con el otorgamiento de nuevos préstamos, por un monto equivalente a 25 por ciento de la deuda reescalada, para ser desembolsado a lo largo de 3 años, con un plazo de amortización de 15 años.¹⁵

Para México lo benéfico del acuerdo Brady era que las expectativas de las autoridades financieras mexicanas y el comité asesor de los bancos preveían que el 20 por ciento de la deuda se convertiría en bonos con descuento y 60 por ciento en bonos al valor nominal, mientras el 20 por ciento restante se asignaba a la opción de dinero nuevo con reprogramación.

En conclusión la estrategia de la deuda externa mexicana tuvo varias etapas: la de salvamento, iniciada en 1982; la segunda de renegociaciones para posponer el pago y dar tiempo a los grandes bancos transnacionales estadounidenses para cubrir sus créditos incobrables, la tercera iniciada con el Plan Baker, de “ajuste estructural con crecimiento”, ya que la estrategia no había permitido a los bancos obtener los montos prometidos en calidad de préstamos netos; el Plan Baker creó un nuevo mecanismo denominado “lista de opciones de mercado” que perfilaba una mutación significativa. La cuarta es el Plan Brady, donde la estrategia internacional de la deuda incorporaba elementos propios de una solución de mercado, por que la iniciativa destinaba a una gravitación directa y amplia de los recursos financieros e institucionales del sector público internacional en el mercado internacional, con el fin de aliviar el servicio de la deuda de los países más endeudados. Ahí, en la etapa del Plan Brady, se llevó a cabo la quinta renegociación de la deuda externa, donde México redujo el principal y los

¹⁵ Comisión Económica para América Latina, “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, 1990, vol. 1. p. 112.

intereses, acompañado de créditos frescos y con un plan de estabilización de carácter heterodoxo.¹⁶

En el presente capítulo se pretendió describir la manera en que el Estado intervino en la economía para solucionar el problema de inflación; en esa década, las reformas y cambios estructurales fueron necesarios para alcanzar estabilidad macroeconómica; sin embargo, como vimos, los impactos en lo social de la aplicación de estas políticas de estabilización afectaron severamente a la sociedad, el ingreso se vio modificado, y el gasto social reducido.

II.4 Gestoría del Estado en materia fiscal y económica

Carlos Salinas de Gortari, quien fue presidente de México de 1988 a 1994, se topa con una economía en vías de ser estabilizada, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), mantiene los cauces de la política estabilizadora y emprende la reforma estructural en forma organizada, inicia las reformas del marco legal, continúa la estrategia de desincorporación de las empresas públicas, reduce la gestión económica del Estado, liberaliza el comercio y el sector financiero, profundiza la apertura comercial con la firma del TLCAN.

Carlos Salinas fue continuador de la política de privatización del aparato paraestatal que competía con las empresas privadas y de desarticulación del sistema proteccionista que había convertido a la industria nacional en obsoleta y no competitiva en los mercados internacionales, *el Pacto de Solidaridad había comprometido al gobierno a luchar contra la inflación por medio del saneamiento de las Finanzas Públicas, pero más que continuador, Salinas la profundizó, la amplió y le dio un contenido doctrinario claro.*

Desde diciembre de 1988 golpeó el modelo mercantilista de paternalismo estatal persistente en México por décadas, atacando al proteccionismo, al

¹⁶ Girón, Alicia. "Fin de Siglo y deuda externa: historia sin fin, Argentina, Brasil, México". IIE, 1995. p. p.112-113.

intervencionismo gubernamental en la vida económica y a la política expansionista basada en el déficit público y en la inflación.

Por ello no es casual que la primera de sus responsabilidades haya sido el saneamiento de las Finanzas Públicas, aumentando el número de contribuyentes no asalariados que aumentó de 1 millón 760 mil en 1988 a 5 millones 660 mil en 1994, es decir, un 222% de incremento. Aunado a ello, en ese mismo periodo la recaudación del gobierno federal creció un 32% en términos reales, no obstante que se redujo la tasa marginal del ISR a personas físicas del 50% al 35%, el impuesto a la renta de las empresas del 40 al 34% y el IVA del 20 y 15% al 10%, en el último año de gobierno de Salinas se otorgó un subsidio fiscal a los trabajadores que recibían un salario mínimo para elevar sus ingresos en 7.5% y un 10.8%, así como la exención del ISR a los que ganaban hasta dos salarios mínimos.

El aumento a las gasolinas fue desmedido con la pretensión de disuadir el consumo y su precio se fue adecuando al de los precios internacionales.¹⁷

En cuanto al tipo de cambio, durante el periodo salinista, en enero de 1989 se acordó un deslizamiento de un peso diario hasta mayo de 90, en que se redujo a 80 centavos por día, para frenar la inflación: en noviembre del 90, el tipo de cambio se redujo a 40 centavos diarios, un año después, en noviembre de 1991, se reducía a 20 centavos y se abrogaba el control de cambios. Finalmente, para octubre de 1992 se creó una banda de flotación de la paridad donde la venta del dólar se deslizaría a razón de 40 centavos por día y el de compra fijo; haciendo que el tipo de cambio fluctuara como lo indica la gráfica.

Variación Porcentual Anual Inversión				
Años	Total	Priv.	Púb.	PIB
1989	5.8	5.3	7.1	4.2
1990	13.1	13.8	11.2	5.1
1991	11.0	14.5	0.6	4.2
1992	10.8	15.0	-3.3	3.6
1993	-2.5	-3.2	0.4	2.0
1994	8.4	9.8	2.9	4.5

Fuente: BANXICO

¹⁷ Ibíd.

El programa Nacional de Solidaridad, creación del período de Carlos Salinas, erogó recursos por 52 mil millones de pesos de la época, con las que se realizaron 523 mil obras enfocadas a resolver las carencias de poblados rurales y colonias populares. Si bien el gobierno de Carlos Salinas tuvo fallas, lo cierto es que parecía exitoso, más cuando se lo reconocían las instituciones financieras internacionales y la prensa especializada; incluso se debe recordar que a mediados de 1994 en gratificación a la buena conducción de las políticas dictadas por dichos organismos, México ingresó a La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Un círculo de ricos”, en el quinto año de Salinas parecía alcanzarse el deseo de 1990. “queremos que México sea parte del primer mundo y no del tercero”.

Si bien se señaló que en este periodo desciende la inflación, también se recupera el crecimiento, deja de crecer el desempleo y se reduce la pérdida del salario real, también es verdad que la represión hacia la oposición en especial a la izquierda, el desgaste en la sucesión presidencial, distintos movimientos sociales que se generaron en el país como el asesinato de Luis Donald Colosio Murrieta, la rebelión del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la falta de claridad en el manejo del fondo de contingencia de 50 mil millones de dólares producto de la venta de las empresas públicas, dio al traste al éxito de la economía en su periodo.

Esa Política Económica, que continuó con el proyecto neoliberal, y que llevó a cabo las privatizaciones de empresas estatales de manera dudosa casi en su totalidad, que abrió la economía, y que liberalizó el comercio con América del Norte recurriendo al endeudamiento externo pasando de 108 mil millones de dólares a final del sexenio, provocó a finales de 1994 una devaluación debido a la sustitución del ahorro interno por la dependencia del externo con “tesobonos”. Dicha devaluación provocó que millones de mexicanos sintieran el efecto de la dependencia del exterior que ya para entonces precaria situación del mercado interno.

Del desempeño del Modelo de Promoción de Exportaciones en el sexenio de Ernesto Zedillo, se puede argumentar.

Primeramente que las condiciones para la continuación con esa política fueron muy desfavorables al inicio, dieciocho días habían pasado desde la toma de posesión cuando los sueños salinistas se estrellaron contra la realidad. Debo ubicar la crisis de 1994 en el fin del periodo salinista, y no en el zedillista por que considero que los tesobonos fueron creación de su gobierno, y si eran pagaderos en diciembre de 1994, era precisamente por que así lo había planeado el gobierno salinista; además por que ya se preveía una devaluación del peso del 23 por ciento en noviembre de 1994 y por que Salinas no decidió realizarla para entregar cuentas alegres.

Debido a la baja de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15 por ciento; cundió el pánico de inmediato; los capitales se volcaron a comprar dólares esperando devaluaciones más graves. Zedillo decidió liberar el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, cuando se colocaba en 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

Lo grave no fue la devaluación, la catástrofe sucedió cuando los portadores de 30 mil millones de dólares en tesobonos, en pesos pero indexados en dólar, no desearon renovarlos y comenzaron a exigir su pago para cambiarlos por dólares. Cuando se requería un flujo de dinero del exterior para financiar el déficit de la cuenta corriente, el país recibió lo contrario: los capitales salieron en cantidades equivalentes a los ingresos. “Se calcula que la pérdida de recursos fue varias veces mayor a las crisis de 82 y a la de 86 y que equivalió a más del 7% del producto interno bruto”¹⁸.

La emisión de esos 30 mil millones de dólares en tesobonos, había servido para cubrir el déficit en la balanza comercial de México. “...para proteger la confianza

¹⁸ *Ibíd.*

del inversionista extranjero, del que tanto dependía el éxito, las autoridades mexicanas apoyaron una moneda sobrevaluada, exacerbando el déficit comercial y la falta de competitividad de las exportaciones nacionales. Este esfuerzo desesperado condujo al sacrificio de fuertes reservas monetarias, probando su ineficiencia. La devaluación de 1994 lanzó a la economía mexicana en una picada con consecuencias peores que las sufridas 12 años antes.”¹⁹

Ni la devaluación, ni la elevación de las tasas de interés frenaron la salida de capitales que continuó en el 95, por lo que el país estuvo al borde del colapso productivo y financiero, y lo peor se deterioró el nivel de vida y de la productividad.

Los principales factores meramente económicos que desataron la crisis fueron:

- La caída del ahorro doméstico que en 1988 equivalía al 22% del PIB y que para 1994 era sólo de menos del 16%. Lo cual significa que los fuertes flujos de capital que entraron al país en el periodo de 1988-1994, no vinieron a adicionar sino a subsistir al ahorro interno, sin acrecentar el monto de los recursos de inversión. La escasez de ahorro doméstico, hizo más vulnerable a la economía mexicana frente a los movimientos de capital extranjero.
- La creación de los tesobonos que el Presidente Salinas creó para mantener el flujo para mantener el flujo de recursos extremos indispensables para financiar el déficit de la cuenta corriente, estos bonos eran a corto plazo y estaban cotizados en dólares. Los tesobonos dolarizaron pues la deuda interna y se convirtieron en una bomba de tiempo.
- El fuerte déficit de las finanzas públicas, montó a 0.1 % del PIB, como publicó el gobierno, sino aproximadamente al 5 %, equivalente al déficit por la intermediación financiera. Esta situación otorgó gran liquidez al público,

¹⁹ Portes, Alejandro. “EL neoliberalismo y la sociedad del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados”. Revista: Perfiles latinoamericano, FLACSO-México, México, D. F., diciembre de 1998. p. 13

quien en los momentos de corrida contra el peso utilizó para comprar dólares.

- *El tipo de cambio real del peso se apreció más de lo prudente (un 23 %).*
- El déficit en cuenta corriente se financió en buena parte con capital “golondrino”, volátil y especulativo.
- Se financiaron algunos proyectos a largo plazo con instrumentos de corto plazo.

A pesar de la profundidad de la crisis, el presidente Ernesto Zedillo desde el inicio declaró que para alcanzar el desarrollo económico el camino sólo era la disciplina de las finanzas y la política monetaria, así como la libre flotación de la moneda y el gasto público recortado a recursos disponibles. Siguiendo este ideario, el gobierno optó por elevar el Impuesto al Valor Agregado de un 10 por ciento a un 15 por ciento; al tiempo que se elevó el nivel de precios y tarifas del sector público; en cambio, el gasto público se redujo en términos reales en un 10 por ciento.

La recuperación se logró debido a las inversiones privadas y al dinamismo de las exportaciones porque el gasto público se ha destinado fundamentalmente a propósitos sociales, (56% del gasto programable), y a tres operaciones costosas e ineludibles de rescate, las de las autopistas concesionadas, la del Seguro Social y la de los depositantes en la banda y de la banca misma. Los concesionarios de las autopistas estaban al borde de la quiebra y habían dejado de invertir en el mantenimiento de estos caminos, debido a defectos graves de planeación, por lo que se subestimó el costo de construcción de las obras y se sobreestimó el tránsito que recibirían, todo ello obligó a imponer peajes elevados que disuadieron a los usuarios a circular por ellas. Se dio así el caso paradójico que las carreteras construidas a alto costo, no se utilizaban y no eran conservadas, mientras que los caminos libres estaban saturados. La adquisición de las autopistas fue un buen negocio para el gobierno desde el punto de vista de que las compró muy inferior a su valor real pero significó una erogación excesiva en los momentos en que más se necesitaban los recursos.

Después de la recuperación lograda para 1997, se preveía un año siguiente de desarrollo económico y de inflación a la baja; pero la crisis de la economía que se inició en el sudeste asiático, llegó hasta Corea y Japón, lo que provocó la caída de precios del petróleo y nuestro mercado se vio amenazado con la inundación de los mercados por productos asiáticos a precios muy castigados. Debido a la caída del petróleo el gobierno se vio obligado a realizar recortes del gasto público, por más de 30 mil millones de pesos, creciendo marginalmente en 1998.

A Ernesto Zedillo le correspondió pagar el costo del error de política económica de aplazar la devaluación del tipo de cambio del gobierno anterior, para que en diciembre la devaluación forzada por las circunstancias y aplicada sin consulta a inversionistas propiciara el "error de diciembre", que añadido a la pérdida de confianza que los problemas políticos de 1994 generaron y que ya habían propiciado la fuga de capitales y el deterioro de la estabilidad económica, convirtieron al "error de diciembre" en lo que produjo la depresión de 1995 y el repunte inflacionario, donde el problema de la insolvencia financiera hizo su aparición nuevamente.

Respecto de la deuda pública el mismo diario sintetiza que representó el 47% del PIB y, a una tasa promedio de 7.5% anual, representó un pago de 11.8 mil millones de dólares de intereses al año, llegando la deuda externa a 157 mil millones de dólares, de los cuales están compuestos de la siguiente manera: 40.7 del sector público, 26.7 al sector privado, 19.2 al sector bancario y 13.4 al Banco de México con el FMI.²⁰

"El resultado de las Políticas Económicas implementadas durante los dos sexenios anteriores (1982-1994) fue el decrecimiento de la economía en 1995. Fue la segunda caída más grande en el siglo XX, solo recuperado por la de 1932, cuando

Periódico "El Financiero. 12 de mayo de 1997.

*tocó fondo en México la crisis mundial de 1929, el PIB per cápita en 1995 disminuyó 8.11 por ciento*²¹

Durante todo el gobierno de Vicente Fox se pretendió caminar sobre la senda marcada por los gobiernos anteriores, continuando con la aplicación de La Política Económica neoliberal, política de apertura, que promueven procesos de rescate, y privatización a regañadientes de amplios sectores de la sociedad civil. A pesar de que los rescates los realizaba el gobierno a fin de que encontraran su estabilidad los sectores económicos estratégicos, el gobierno foxista ha realizado rescates a sectores previamente privatizados, después de haber sido saqueados por sus compradores. Como ejemplo tenemos: carreteras, ingenios, bancos; implicando un costo de 80 mil 500 millones de dólares en tanto que por las ventas de esos mismos negocios solo ha obtenido 15 mil 500 millones de dólares.²²

Al mes de agosto del 2001, el IPAB ha vendido o cedido en administración cartera por un valor de 58 mil 978.9 millones de pesos, por la cual le han pagado 10 mil 120.9 millones de pesos. Es decir, que por cada peso de la cartera que subasto el IPAB, al venderla solo recupero 17 centavos (17%). Los compradores o administradores de la cartera del IPAB son en su mayoría compañías extranjeras, como: Goldman Sachs, GE Capital, Bankers Trust, Fénix, Auritec, First City, y Lone Start. Estas compradoras o administradoras de cartera, la han vendido a los deudores originales en promedio entre el 65 y 70 centavos (65-70%), con lo que, las administradoras han casi cuadruplicado lo que le pagaron al IPAB.²³

En Política Monetaria la década de los noventa continuó con el esquema manejado en los años de estabilización, cuando se liberalizó la política monetaria, la reforma al artículo 28 constitucional fue parte de la estrategia, aquí se le concedió autonomía al banco central en 1993 agregando al artículo: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder

²¹

²² Periódico “La Jornada”. 24 de Septiembre del 2001.

²³ Periódico “La Jornada” 3 de Octubre del 2001.

adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.

Así, ente 1990 y 1994, en orden de sus funciones, el Banco de México adoptó una política de disminución del crédito interno para contrarrestar el efecto inflacionario provocado por grandes sumas de capital recibidas por el país; en 1995, debido a la crisis de diciembre de 1994, el Banco de México renuncia a la banda de flotación y adoptó un régimen de libre flotación, para concentrar sus acciones en la base monetaria dejando ahora de intervenir en el mercado de divisas, que ahora se determinó por las “fuerzas del mercado”. Así, la política monetaria fue ahora el ancla de los precios a diferencia de los últimos años cuando la función era desempeñada por el tipo de cambio y las tasas de interés.

Una herramientas más utilizada por el Banxico y que es utilizada hasta la actualidad, fue establecer límites trimestrales a la variación de crédito interno, además de la adopción del sistema de encaje promedio cero; ello hizo que las instituciones financieras mantuvieran saldos positivos en sus cuentas corrientes, lo que significó, para el Banco de México, al “relajamiento” de la política monetaria.

Entre 1999 y el 2000, la política monetaria estuvo acotada por las medidas recurrentes de cortos, y que posteriormente esa fue la política monetaria que siguió el foxismo.

En política fiscal debemos decir que la asignación de recursos al sector agropecuario cambió drásticamente a partir de 1983; si en el modelo de sustitución de importaciones ya se había relegado, se pronunció aún más en el presente modelo de liberalización. De hecho, los Planes que antes de 1982 buscaron aumentar la inversión al campo, después de la crisis de 1982 cambiaron de objetivo para sanear las finanzas públicas; la intervención estatal se acotó así al proceso de su desmantelamiento, consolidado a principios de los noventa bajo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Así, dadas estas medidas, el gasto público durante el Salinato disminuyó un 25 % en términos reales, mientras que el gasto social pasó a ser del 54 % del gasto programable, cuando en 89 era del 32 %; resultado que se obtuvo por la estricta disciplina fiscal, aunque el factor más importante haya sido el arreglo de la deuda externa.

La política fiscal para el sector comercio durante los noventa vivió el alejamiento del Estado hacia este sector, los apoyos se englobaron en programas de modernización y regularización de la economía informal. El sector comercio fue particularmente relegado de las políticas públicas. En el sector servicios es importante señalar que a partir de 1985 comenzó la tendencia de adelgazamiento del Estado, la actividad central del Estado se limitó a los procesos de privatización de los bancos, para que a partir de 1995 se enfocara a los rescates de los sectores financiero, mediante el Fondo de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), y carretero mediante el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) a consecuencia de los malos manejos de la iniciativa privada más que de la crisis de diciembre del 94. Estas deudas privadas contraídas por el Estado llegaron a representar el 18% del Producto Interno Bruto para el 2000.

De esta manera la deuda externa pasó del 50 % del PIB en 1988 al 17 % y México pudo liberar recursos que le permitieron crecer. Al mismo tiempo la deuda interna disminuyó del 20 % del PIB en 1988 al 5 % en 1994, gracias a la caída espectacular de las tasas de interés entre estos mismos años; los CETES a 28 días, por ejemplo bajaron su rendimiento de 52.3 % en diciembre de 88 a 13.6 en octubre de 1994 y el pago que tenía que realizar el erario por este concepto bajó del 18 al 2.5 % del PIB, o si se prefiere del 44 al 10 % del gasto público debido también a que disminuyó a algo más de la quinta parte el vencimiento promedio de

los créditos. La fuerte reducción del servicio de la deuda permitió incrementar el gasto social en más del 85 % durante la administración salinista.²⁴

Todo hacía pensar que con el aumento de los ingresos, la contracción de los gastos y el arreglo de la deuda pública, permitirían que las Finanzas Públicas pasaran de un déficit a un superávit con el siguiente abatimiento de la inflación, así que fue publicado. Sin embargo, durante la época hubo por un lado un repunte inflacionario en 1990 que Carlos Salinas explicó como una necesidad de aumentar precios y servicios públicos para corregir sus rezagos, pero que impidió que al final del sexenio se llegara a la ansiada meta de alcanzar una inflación similar a la de los Estados Unidos. Por otro lado, la reducción en 1994 de la inflación sólo nueve décimas de punto en ese año que no corresponde a un presupuesto prácticamente en equilibrio porque una décima de punto no debiera a tener mayor influencia.

La Ley de seguridad social aprobada en diciembre de 1995 terminó con el régimen de pensiones y jubilaciones para crear fondos de ahorro para el retiro administrados por empresas privadas, fundamentalmente bancos, conformados por aportaciones obligatorias por parte de los trabajadores en activo y en función del salario que devengan, y le serán devueltos al cumplir la edad legalmente establecida para concluir su vida laboral. Esta medida debe entenderse como el desentendimiento por parte del gobierno del rubro de seguridad social, y por otro, implica de nuevo una transferencia de recursos que la sociedad realiza a favor del sistema financiero, ya que en la actualidad el mayor monto de dichos fondos se encuentran en estas empresas financieras para su administración.

En este sentido, se vislumbran, políticas de inercia neoliberal, la privatización del sector energético, cuyas bases fueron echadas por el gobierno zedillista; y que posteriormente, bajo el gobierno de Fox, la distribución del gas y generación de electricidad no sólo por privados sino por extranjeros, es una realidad.

²⁴ Calderón, Francisco "25 años de la Economía nacional 1973-1998" en <http://www.avantel.net/~scaldero/salinas.html> Junio del 2005.

En síntesis, la disciplina en las finanzas públicas y los limitados ajustes fiscales han contraído las bases de reproducción económica, limitando severamente al Estado, que continua el desmantelamiento del sistema económico pero sin modificar las condiciones estructurales del subdesarrollo, al contrario, estas medidas de gestión gubernamental han contribuido a una mayor participación del Estado en la generación de oportunidades de desarrollo.

III.- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y SU FUNCIÓN EN LA ECONOMÍA

III.1 La Economía Pública

Uno de los primeros problemas con que se enfrenta quien aborda el estudio de una rama del conocimiento es el referente al objeto de la misma. Resulta evidente que es necesario la cuestión de poner en donde se inicia en una ciencia como para el estudioso y como para la gente en general. Esta cuestión debe ser considerada con toda atención, ya que es una exigencia tanto para quien se inicia en una ciencia como para el estudioso que pretende ampliar sus conocimientos. La economía pública tiene también que sujetarse a esta inquisición, con mayor razón cuanto que se tropieza con serias dificultades ya no para determinar su objeto de conocimiento, sino para arrebatársela de la intermediación de otras disciplinas en su carácter de ciencia limítrofe, o para desligarla de las magnitudes de la ciencia económica en general. Es por ello que la mayoría de las personas saben que esta rama del conocimiento se ocupa de la asignación de recursos (económicos), por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestarias y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado. **Sin embargo lo que la gente piensa respecto al modo en que el Estado debería realizar sus operaciones financieras está muy influido por su ideología política.** A algunas personas les preocupa sobre todo la libertad individual, mientras que otras están preocupadas más por mejorar el bienestar de la comunidad en su conjunto. Las diferencias ideológicas pueden dar lugar, y de hecho lo hacen a desacuerdos sobre el alcance adecuado de la actividad económica del Estado.

Sin embargo, para formarse una opción inteligente sobre la actividad pública hace falta, además de una ideología política, entender lo que el Estado hace realmente. ¿Donde reside el poder legal para dirigir la política económica?, ¿En que gasta su

dinero el Estado, y como recauda sus ingresos? Pero nadie duda de la necesidad de estudiar los problemas impositivos o de la deuda pública, o los aspectos financieros del desarrollo económico, las obras públicas o cualquier otra de las funciones gubernamentales; pero la dificultad aparece cuando se trata de considerar los aspectos señalados como parte de un solo campo científico, debido a que es evidente que:

Los problemas de ingresos y gastos (asignación de recursos económicos) se encuentran directamente relacionados con el nivel de los precios; los egresos gubernamentales destinados a la educación se relacionan con el estudio de los recursos humanos y la seguridad social puede ser un apéndice o corolario de los problemas de salarios y empleos.

La distribución del ingreso y de la riqueza a través de las entradas y gastos públicos está vinculada estrechamente al flujo del ingreso nacional y el empleo. Por el mismo camino, y con respecto a la estabilidad económica, puede agregarse que la administración y el manejo de la deuda pública corresponden a consideraciones generales sobre banca y crédito.

Presupuesto Público es el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos. La tradicional concepción del presupuesto era un acto del poder público de una relativa influencia en la vida económica y social de una nación. La formulación, gestión y como se gasta, esto varía según los países, en el caso particular de México este debe de ser aprobado por el Congreso de la Unión, y este puede ser modificado por el Congreso si es que no satisface al grueso de los legisladores. En este sentido, fue durante la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, cuando el entonces Diputado el Lic. Ángel Buendía Tirado, presidente la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, modificó el Paquete de Egresos de la Federación que envió el ejecutivo Vicente Fox Quesada, al considerar que no se establecían de manera eficiente en materia de Gasto de Inversión, y Justicia Social. Esto debido a que el Presupuesto

Público, está influido bajo las condiciones, del ambiente social, políticas y económicas.

El Presupuesto Público, posee peculiaridades importantes como es el principio de la racionalidad, debido a que los recursos de un Estado son limitados y que no se pueden utilizar arbitrariamente, ya que todos los hechos del presente repercuten en el corto y largo plazo.

Cuando hablamos de la *economía pública*, se podría señalar que el objeto de estudio de una ciencia no puede determinarse por una simple enumeración de los distintos problemas a los que se enfrenta, aunque esta sea hecha por expertos, puesto que sería soslayar su resolución, ya que lo anterior desembocaría en la interrogante de por qué se agrupan las diversas partes de la disciplina, y así sucesivamente, hasta llegar a admitir la falta de un criterio científico para decidir cuál problemática le es propia.

Es así como la economía pública ha cambiado desde la visión y transformación que dio John Maynard Keynes y su propia Teoría General¹, tiene un aspecto técnico independiente de consideraciones teóricas, pero decisivo para la formulación y que es el crecimiento y uso desmesurado del sector público, y cuatro aspectos tomados de la ciencia económica como son:

1. El uso generalizado del análisis macroeconómico.
2. La difusión de la contabilidad social y sus técnicas.
3. Alcanzar el pleno empleo en los países avanzados.
4. La movilización del excedente económico en las naciones subdesarrolladas.

Para considerar mas a fondo este aspecto de ciencia limítrofe o 'fronteriza', se hará un intento de delimitar a la economía pública de la que podría decirse que trata la forma en que los objetivos gubernamentales son obtenidos a través de la

¹ Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. John Maynard Keynes

asignación de recursos económicos, de la distribución de la riqueza y del ingreso y de la estabilidad y el desarrollo económico, usando, entradas, gastos, deuda pública y otras transacciones. *Así la economía Pública trata del modo en que se llega a decisiones del sector público de la economía, y de cómo estas decisiones son ejecutadas y controladas.*

A estas decisiones se llega por medio de procesos políticos, los que a su vez se gestan en las relaciones de poder que existen entre los diferentes grupos políticos y de intereses generales que forman una comunidad. Por otra parte, en los trabajos de los grandes economistas: Smith, Ricardo, Mill, se encuentra en el estudio de los variados aspectos y significaciones de la economía pública, a la que consideraban parte de la ciencia económica.

De esta manera el análisis cae dentro de los campos de la ciencia política de la sociología. Por cuanto a la economía cabe aquí una digresión sobre el nombre mismo de economía pública, con el preciso señalamiento de Musgrave, quien dice que aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras, pues no se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital, sino primordialmente son cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso, de pleno empleo, de estabilidad y nivel de precios y de desarrollo ; es decir, es una investigación sobre los principios de la economía del Estado; consecuentemente, las operaciones de la disciplina son transacciones de la disciplina son transacciones económicas y tienen repercusiones económicas, lo son por naturaleza. **En forma específica podría afirmarse que la ciencia pretende encontrar un equilibrio entre la economía y la política, con una “Propensión” hacia la primera.**

La economía trata primordialmente con el individuo o grupo de individuos, la economía pública específicamente del Estado. La primera considera las relaciones materiales entre las personas, la segunda trata las mismas relaciones entre gobierno y ciudadanos, por otra parte las actividades de la una afectan a la

otra, pues todo acto económico del Estado afecta al sector privado, y toda transacción fiscal del individuo modifica sus relaciones, que como ya se dijo, son íntimas con la economía y con la política. Con la economía porque estudia y analiza los actos económicos del sector público del Estado, lo que inclusive a dado al sistema económico vigente el nombre de *Mixto o Economía Mixta*; que es como se refieren a él todos los tratadistas, y cuya importancia sólo necesita del señalamiento de que el sector público administre el 40% del producto interno bruto, con la política porque ambas conocen de actividades gubernamentales y de los efectos de éstas sobre los ciudadanos, así como las relaciones individuo-Estado.

El aspecto económico de la economía pública se manifiesta en que debe otorgar un tratamiento adecuado a la asignación de recursos económicos, a la distribución del ingreso, a la estabilidad y el desarrollo, ya que la ciencia de la administración considera en toda su magnitud el amplio campo gubernamental; y así sucesivamente con las demás ciencias con las cuales colinda. Sin embargo ninguno de estos tratamientos específicos de la sociología, contabilidad y otros pueden enmarcar y proyectar en su totalidad y en sus interrelaciones a la economía pública.

Puede sugerirse que la economía pública no es simplemente una parte del campo de la ciencia económica, como ha sido definida como la ciencia de la economía pública, como ha sido definida tradicionalmente. En forma total esta ciencia trasciende la economía en su delimitación estricta. Es una parte de la economía solamente si esta es nuevamente definida como la ciencia de la economía política. Esto envuelve más que un cambio de etiquetas, y determina una proyección diferente. Se necesita considerar los problemas de la economía pública a la luz de la ciencia económica general, de la ciencia política y la administración pública, y además unir estos varios resultados en un tratamiento sistemático de los gastos gubernamentales, ingresos públicos, transacciones de deuda y otros, de sus procesos y manejo y de su integración con el todo constituido por la vida política social y económica de una nación.

En este sentido, se encuentra una razón para unir las actividades económicas del sector público en un solo campo y es la existencia del presupuesto, pues en éste se encuentran reunidas todas las partes que constituyen la economía pública, y sirve además para formular un programa de la actividad del Estado, unificando consecuentemente los variadísimos conceptos hasta formar una sola ciencia.

Esta proyección tradicional es en principio aceptable, que al admitir al presupuesto como aglutinante tanto de ingresos como de gastos del Estado aceptaban la consideración de los impuestos en un sentido alto, es decir como un medio de proveer el dinero necesario para cubrir los egresos, y que la razón primordial para determinar el monto de un programa de gastos era la posibilidad de obtener ingresos impositivos.

Para un Estado soberano con un sistema institucional moderno en el que la existencia de un banco central determina las relaciones crediticias, las posibilidades de fácil acceso estatal a dicho instituto hacen que los ingresos por impuestos no limiten el monto monetario que el Estado puede gastar, si se decide hacerlo.

La naturaleza política de las decisiones económicas gubernamentales no se ubica fuera del círculo de la economía: los egresos del Estado compiten con los gastos privados por los recursos que tiene la comunidad, los impuestos desvían medios de compra del sector privado al público, y ambos, es decir, los beneficios derivados de los gastos del Gobierno y los recursos de que no disponen en el sector privado por la imposición, afectan la distribución del ingreso real. Las operaciones de la economía pública, a través de gravámenes, egresos y préstamos, afectan el nivel general de uso de los recursos y su distribución entre varias posibilidades competitivas, así como el reparto del producto. Como resultado no se tiene una economía pública sobrepuesta a una economía privada, sino varios principios organizativos, los cuales en su competenetración forman el actual sistema económico.

Para otros autores como Schultz y Harris dicen que la palabra finanza se refiere a todas las categorías y formas de las transacciones monetarias y agregan que 'aun cuando el término finanzas públicas no tiene por sí mismo un significado especial, mas de un siglo de uso le ha dado una connotación precisa'. Finanzas Públicas es el estudio de los hechos de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales.

III.2 Hacienda Pública

La ciencia de las Finanzas Públicas como tal, como autonomía de la economía política, proviene desde el momento histórico de La Revolución Francesa, sin embargo esto no significa que los movimientos financieros del Estado no se haya presentado desde antes, ya que desde que surge la vida en colectividad, surge también la necesidad de atender a necesidades de carácter colectivo, y que por lo tanto deben ser cubiertas estas necesidades no por una persona en particular, sino con la colaboración de esos individuos que integran esa colectividad; y así mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno financiero público se presenta cada vez con mayor intensidad.

El proceso de separación de la ciencia de las finanzas como una rama independiente de La Economía Política, y corresponde por lo tanto a un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado.

Entre las causas de la transformación de esta materia, en el transcurso del siglo XIX, puede considerarse que han influido de modo principal, los siguientes axiomas:

- El constitucionalismo de los Estados
- La acción cada vez más fuerte de los parlamentos cuyos antecedentes registra la historia constitucional de Inglaterra durante el transcurso del XVII
- Los procesos de industrialización del primer tercio del siglo XIX a lo que siguió la formación de los organismos obreros y luego la organización de esta clase social como una nueva fuerza con nuevos derechos

- La campaña de los partidos liberales contra los impuestos al consumo y los monopolios de carácter privado

Sin embargo aunado a estos aspectos, es necesario agregar a las razones anteriores, el enorme incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento de sus gastos, motivado por su organización creciente como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le han asignado, principalmente en el campo económico, como ser el acrecentamiento de las deudas públicas derivadas de las causas anteriores y de las guerras frecuentes. Estas necesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez mas pesada y enérgica por parte del Estado para obtener de posparticulares, a través de los impuestos o de los empréstitos, o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero o los bienes que necesita; pero esta acción estatal ha dado lugar a la aparición de fenómenos sociales, las consecuencias que produce esa acción del Estado. Al preguntarnos ciertos axiomas tales como ¿va a producir mayores ingresos al Erario o bien va a provocar una fuga de capitales y a desalentar un incipiente desarrollo industrial? ¿Sobre quién va a recaer en realidad un impuesto que el legislador establece a cargo de determinadas personas? ¿Hasta qué grado va a romper el status económico la aparición de un nuevo gravamen? Estas cuestiones y otras fundamentales que sólo pueden resolverse a través del análisis y de la conclusión de que ha sido la presencia de estos problemas con caracteres agudos y a veces dramáticos lo que ha obligado a reconocer la existencia de las finanzas públicas como una ciencia económica autónoma.

De acuerdo a Harley Leits Lutz, dice que, en la actualidad, la palabra “finanza”, significa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones en moneda. El recibo, uso o pago de moneda es el elemento común en todas las diversas aplicaciones de la palabra finanza. “Cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio por lo que la expresión

'Finanzas Públicas' está de acuerdo con el uso general" "Finanzas Públicas, dice es la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales"²

Para otros autores como Schultz y Harris dicen que la palabra finanza se refiere a todas las categorías y formas de las transacciones monetarias y agregan que 'aun cuando el término finanzas públicas no tiene por sí mismo un significado especial, más de un siglo de uso le ha dado una connotación precisa'. **Finanzas Públicas es el estudio de los hechos de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales.**

Hoy en día, las funciones macroeconómicas (la utilización de los impuestos, el gasto público y las políticas monetarias para influir sobre los niveles globales de desempleo y precios. No siempre resulta claro que ciertas materias pertenezcan o no a la hacienda pública. Las políticas reguladoras gubernamentales producen importantes efectos sobre la asignación de recursos. Tales políticas persiguen objetivos que a veces se pueden alcanzar mediante la aplicación de medidas impositivas y de gasto público. Si el gobierno desea por ejemplo, limitar el tamaño de las empresas, una política posible sería imponer gravámenes cuantiosos a las empresas grandes. Sin embargo, mientras la imposición societaria es objeto de estudio dentro del campo de la hacienda pública, las normas antimonopolio se contemplan con atención dentro de la organización industrial.

El Estado puede prestar los servicios públicos directamente o por medio de un organismo descentralizado (Universidad), o por medio de particulares concesionarios.

La sociedad y el Estado tienen intereses en que no se suspendan los servicios que presten los particulares, pero que tengan el carácter de servicios públicos por lo que, contra la orden de que dichos servicios se continúen protestando, es improcedente conceder la suspensión, aún cuando con ello se vulneren intereses privados.

² Harley Leits Lutz. Public Finance

Por ello vemos que el incremento de la participación del Estado dentro de la actividad privada, como consecuencia también de la transformación del pensamiento político de las sociedades modernas. En efecto, es pensamiento político de las sociedades modernas. En efecto, es fácil observar este fenómeno si comparamos los principios sustentados en la Revolución Francesa, que sirvieron de base a la mayor parte de las constituciones del mundo, con ciertos principios socialistas que en mayor o menor grado se han incorporado a las normas constitucionales de todos los países contemporáneos. *A principios del siglo XIX la fórmula constitucional universal era la difundida por La Revolución Francesa: "Libertad, Igualdad, Fraternidad".* Todos los hombres son iguales, en consecuencia deben actuar libremente porque tal actuación llevará natural y necesariamente al equilibrio económico; la constitución garantizaba la libertad del hombre en dos formas: señalando sus libertades o derechos fundamentales y limitando la acción del Estado a las normas expresas establecidas, pero el desarrollo de la industria, la formación del proletariado como una clase definida y unida, y la revelación de Carlos Marx y Federico Engels de la lucha de clases como explicación de la historia, rompió la ilusión de la igualdad humana, puso de relieve la existencia de profundas desigualdades económicas y exigió para compensarlas la intervención del Estado en la actividad privada en grado cada vez mayor.

Las causas anteriores explican no sólo la necesidad que tiene el Estado de bienes y dinero, sino también el aumento constante de tales necesidades, que se revela en las cifras fantásticas de los presupuestos contemporáneos, que han seguido la línea constantemente ascendente y que corresponden a una maquinaria estatal cada vez mas fuerte en lo humano, en lo político y en lo económico. Un ejemplo claro del aumento constante de las necesidades financieras del Estado, en México, se encuentra en sus presupuestos anuales.

Así en conclusión vemos que La Hacienda Pública se entenderá entonces como el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados y municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo. Siendo que el Fisco, es el

Estado considerado como titular de La Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

Por último debemos determinar lo que se debe entenderse por materia fiscal y podemos definirla así: es toda aquella cuestión que se refiere a La Hacienda Pública. Y el aspecto 'fiscal' es el adjetivo que corresponde al nombre 'Finanzas Públicas', se refiere a la aplicación de los fondos gubernamentales tanto como a su obtención.

III.3 Ingreso y Gasto Público

Las actividades económicas de un país obedecen a dos sistemas organizativos, que constituyen lo que se ha dado en llamar una *economía Mixta*: Compuesta de dos sectores: El Público y el Privado. Estos métodos de producción se basan en el principio del mercado, que tiene como unidad representativa a la empresa, y el segundo, es decir el sector gubernamental, produce bienes y servicios por medio de departamentos administrativos o instituciones públicas que obedecen a actos unilaterales autoritarios y compulsivos, ordenados por los órganos de la nación y encuadrados dentro del método o mecanismo presupuestal. En el sector privado la producción está controlada por la voluntad de las partes que se refleja en el contrato, motivada por las ganancias y dirigida por las condiciones del mercado.

Así con respecto a los consumidores que usan su ingreso de modo inteligente, o sí los políticos deciden objetivamente sobre las necesidades públicas, requiere algo más que el puro enfoque económico. Sin embargo, una diferenciación, aún cuando sea primitiva, acerca de la productividad de los gastos públicos, puede ser útil como base para tal crítica.

De acuerdo a José Ayala Espino, existen tres posibilidades para contabilizar el gasto público:

- i. Contabilizar todo el gasto público que involucran, en sentido amplio, las finanzas públicas. Esta opción, muestra a un sector público muy grande como proporción de la inversión nacional, ahorro, consumo y otras variables relevantes.
- ii. Contabilizar únicamente los gastos reales. Esta opción conocida como “gastos exhaustivos”, permite distinguir entre la proporción del gasto que se dedica a transferencias gubernamentales mercantiles (compraventa de bienes y servicios a precios de mercado).
- iii. Contabilizar sólo los gastos exhaustivos no mercantiles que realiza el gobierno, por medio de transferencias y subsidios en efectivo, o en especie, a precios subsidiados o fijados por el gobierno, y que no interfieren en el mercado.

El crecimiento extraordinario de los gastos gubernamentales ha sido uno de los hechos económicos más destacados de los últimos años. El análisis de estos cambios ha sido primordialmente asociado con los probables efectos que los mismos tienen sobre el nivel del empleo y los precios. **En la economía pública el término del Gasto Público se usa para designar los egresos del Gobierno, sea municipal, estatal o nacional; se distingue de los gastos de los individuos en que necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria.**

Mientras que por su parte los Ingresos de las Entidades Federativas, están conformados por los ingresos propios (impuestos + derechos + productos + aprovechamientos + contribuciones de mejoras, recaudados por el propio Estado), participaciones federales (recursos por convenio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), aportaciones federales (Recursos debidos al ramo 33, políticas de desarrollo y programas de carácter prioritario), Financiamiento (con origen en contratos de crédito celebrados por la entidad federativa) y otros ingresos.

Mientras que a su vez los **Egresos de las entidades federativas**, están conformados por los Egresos Ordinarios (servicios personales + materiales y suministros + servicios generales); obras públicas y acciones sociales; subsidios, transferencias y ayudas; recursos federales y estatales a municipios y otros egresos (adquisición de bienes muebles e inmuebles, inversión financiera etc.).

Una vez desarrollado los aspectos que conforman a La Hacienda Pública, es necesario que determinemos las características de los ingresos.

Los Ingresos del Estado se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios.

Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Extraordinarios son aquellos que se perciben solo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit etc.

Los ingresos ordinarios son:

1. Los impuestos
2. Los derechos

Los Impuestos

La definición del impuesto bajo los siguientes términos, tenemos que:

“Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas. El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado ya

los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible.

El impuesto es la parte de renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte.

En síntesis podemos ver que el impuesto es pura y simplemente una contribución, sea directa, disimulada, que el poder público exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos del gobierno.

Son cinco los conceptos más importantes que se han dado sobre la naturaleza del impuesto y son los siguientes:

1. El impuesto es el precio de los servicios prestados por el Estado a los particulares (Teoría de la Equivalencia).
2. El impuesto es una prima de seguros que se paga como garantía de la seguridad individual que está obligado a proporcionar al Estado (Teoría del Seguro).
3. El impuesto representa la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demanda la aplicación y explotación del capital nacional.
4. El impuesto es un sacrificio. Es lo que se llama teoría del sacrificio complementada con la teoría mínimo sacrificio. El impuesto debe significar el menor sacrificio posible.
5. El impuesto es sólo un deber que no necesita un fundamento jurídico especial.

Elementos del Impuesto

El primer elemento que interviene en una relación tributaria es el sujeto. El sujeto es de dos clases, o mejor dicho, en toda relación tributaria intervienen dos sujetos: un sujeto activo y un sujeto pasivo.

Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son:

- La federación
- Las entidades locales (Estados y Distrito Federal)
- Los municipios

Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos; pero este derecho no tiene en todos ellos la misma amplitud; la Federación y las entidades locales, salvo algunas limitaciones constitucionales que analizaremos en su oportunidad, pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos. La fracción II, del artículo 115, de la Constitución Federal dice: *‘Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales’.* Con fundamento en esta disposición constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos: *Los impuestos municipales decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional’*

La Federación, los estados y los municipios

Para saber cuándo, como regla general, pueden ser sujetos pasivos de la obligación tributaria las entidades públicas, debemos tener en cuenta la posición de la legislación mexicana frente al problema de la personalidad del Estado. Bajo esta perspectiva, se han formulado sobre esta cuestión cuatro puntos de

discusión; la primera: la que sostiene que el Estado tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; la que sostiene que tiene una sola personalidad con dos aspectos; la que afirma que solo tiene una personalidad con derecho privado y la que sostiene que no es necesario el concepto de personalidad del Estado.

La segunda premisa que debe asentarse consiste en determinar cuándo obra el Estado como autoridad, y cuándo como persona de derecho privado. Obra como autoridad, siempre que ejecuta un acto o se niega a acceder a una petición, o amenaza o impide por medios pacíficos o violentos la actividad de un individuo o un grupo, o cuando se apodera de los bienes individuales administrativamente, o bien cuando hace uso de la fuerza pública para impedir la comisión de un delito, de la alteración de la paz pública o la defensa del territorio nacional.

La Federación, los estados y los municipios pueden ser sujetos pasivos cuando su actividad no corresponde a sus funciones propias de Derecho Público. Excepcionalmente los estados y los municipios considerados como entidades públicas pueden ser sujetos de impuesto, como sucedía en el caso de la contribución federal.

Las agrupaciones que sin tener personalidad jurídica, constituyan una unidad económica diversa de la de sus miembros.

También puede darse el caso de que varias sociedades, es decir, personas morales, constituyan una unidad económica distinta; este caso se presenta cuando varias sociedades independientes unas de otras en cuanto a su constitución, coordinan sus capitales en tal forma que en realidad constituyen todas ellas una sola unidad económica, en estos casos la unidad económica formada por todas se considerará como si fuera un sujeto pasivo independiente de cada una de las empresas que la constituyen.

III.4 Ingresos Fiscales (Tributarios y No Tributarios)

El Estado Mexicano obtiene los ingresos de distintas fuentes, sin embargo dentro de las Finanzas Públicas, el eje central de ellas radica en la Política Fiscal, por ello la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras. Dentro de las principales leyes del Estado Mexicano, está la Ley de Ingresos de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación

En la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se contemplan todos los impuestos, derechos y aprovechamientos que deberá pagar PEMEX durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Estas obligaciones están contenidas en el artículo 7 de dicho ordenamiento.

Las obligaciones de PEMEX, pueden clasificarse en tributarias y no tributarias, dentro de las primeras se encuentran el IVA, el IEPS a gasolinas y diesel, los impuestos al comercio exterior y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP). Dentro de las obligaciones no tributarias, se encuentran los derechos diferentes a los contenidos en la Ley Federal de Derechos, mismos que se explicaron a detalle en el apartado anterior y los aprovechamientos, entre los que se encuentran aquellos que gravan los ingresos excedentes y el del rendimiento mínimo garantizado.

A continuación se detalla cada uno de estos gravámenes a cargo de la paraestatal.

1. Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Este impuesto grava las ventas internas de petroquímicos y petrolíferos que comercializa PEMEX a una tasa del 15 por ciento y del 10 por ciento en zonas fronterizas.

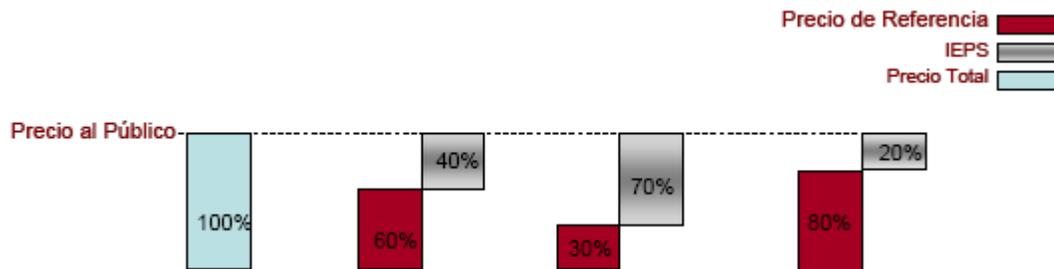
2. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

Este impuesto se aplica a la enajenación de gasolinas y diesel. Respecto del **IEPS**, la Ley de Ingresos de la Federación establece que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, pagarán y enterarán por conducto de PEMEX Refinación, por la enajenación de gasolinas y diesel, los montos que correspondan por dicho impuesto.

La tasa aplicable varía cada mes dependiendo del precio spot de referencia (Precio de la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América). Dichas tasas son publicadas mes con mes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para 2006, la LIF establece que cuando la determinación de la tasa aplicable resulte negativa, PEMEX y sus organismos subsidiarios, podrán disminuir el monto que resulte de dicha tasa negativa, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a su cargo o del Impuesto al Valor Agregado, si el primero no fuera suficiente acreditarlo contra el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, cuando los dos anteriores resulten insuficientes.

Dado que los precios a las gasolinas al público en el mercado interno son administrados, este gravamen funciona como un mecanismo de ajuste para llegar al precio final, es decir, a un mayor precio de las gasolinas, menor impuesto; por el contrario, a menor precio de las gasolinas, la tasa aplicable al IEPS se incrementa. En el esquema siguiente, se puede observar el comportamiento del IEPS a las gasolinas y el diesel, para lo cual se tomó el precio de referencia y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; para hacer más sencilla su explicación, se muestran diversos niveles para el precio de referencia y un solo precio al público, de tal manera que se pueda observar el comportamiento del impuesto y como éste aumenta o disminuye hasta llegar al precio al público.



3. Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP).

PEMEX y sus organismos subsidiarios distintos de PEP están obligados al pago del IRP sobre el rendimiento neto acumulado a la tasa del 30 por ciento; el rendimiento neto se determinará restando a la totalidad de los ingresos del ejercicio, el total de las deducciones autorizadas que se efectúen en el mismo.

4. Impuesto al comercio exterior.

Se divide en dos:

4.1 Impuesto a la exportación.

Cuando el Ejecutivo Federal, establezca impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán determinar y pagar dichos impuestos.

4.2 Impuesto a la importación.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios están sujetos al pago de los impuestos a la importación y las demás contribuciones que se causen con motivo de las importaciones que realicen.

5. Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE).

El ARE grava los ingresos excedentes que se obtengan por la exportación de petróleo crudo a una tasa del 6.5 por ciento.

Los ingresos excedentes se determinan a partir del precio fiscal (36.5 dólares), multiplicando el diferencial entre el precio antes mencionado y el precio

observado, multiplicado por la plataforma de exportación de petróleo. El monto a pagar por este aprovechamiento es acreditable contra el derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

La recaudación de este aprovechamiento se destina a las Entidades Federativas conforme a la estructura del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Controversia Constitucional

El 22 de diciembre de 2004 el Ejecutivo interpuso ante la Suprema Corte Justicia de la Nación (SCJN), la controversia constitucional 109/2004, en donde solicitó la suspensión del ejercicio de las ampliaciones aprobadas por los diputados al PEF 2005, en particular, se congeló el ejercicio de 4 mil 195 millones de pesos. El 5 de abril de 2005, la SCJN le solicitó al Ejecutivo el depósito del monto congelado, como garantía en la TESOFE, de acuerdo a un calendario mensual establecido por la misma SHCP. Finalmente, el 28 de octubre se publicó en el DOF, la resolución de la Cámara de Diputados, que liberó 80 mil 176.6 millones de pesos, para que se aplicarán conforme al Decreto del PEF 2005, al final del año se liberaron los 4 mil 195 millones de pesos congelados en la TESOFE.

La SHCP se comprometió a presentar un reporte sobre el ejercicio de los recursos contenidos en la resolución en torno a la controversia constitucional sobre el presupuesto en el cuarto informe trimestral; en éste, se observa que de los 80 mil 176.6 millones de pesos controvertidos, se ejercieron 72 mil 773.0 millones de pesos, esto es el 90.8 por ciento; el remanente, 6 mil 401.8 millones de pesos, se enviará al rubro de Adefas, mismos que deben ejercerse a más tardar el 28 de febrero de 2006.

IV LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL SEXENIO 2000-2006

IV.1 ¿Las finanzas públicas en México son sustentables?

La sustentabilidad de las finanzas públicas es un concepto dinámico que relaciona el saldo de la deuda pública, en un momento determinado, con el flujo de los balances primarios futuros esperados. En pocas palabras, *la sustentabilidad fiscal significa que los ingresos públicos netos sean suficientes para, por lo menos, cubrir los intereses que la deuda pública genera*. De no ser así, los intereses tendrían que ser capitalizados y se elevaría el monto del endeudamiento para el siguiente periodo, lo que a su vez generaría mayores intereses en el futuro. En base a esto, vamos analizar las sustentabilidad del país, partiendo de lo general hasta llegar a lo particular:

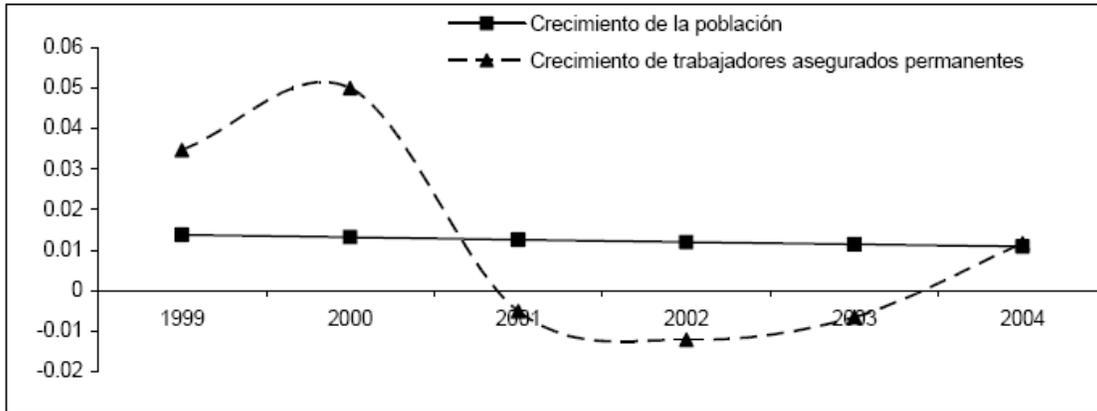
Los Estados Unidos Mexicanos (EUM) ocupan una superficie de 1, 964,375 km², Contienen a 32 entidades federativas (31 Estados y el Distrito Federal). La capital del país se encuentra en el Distrito Federal (Ciudad de México).

DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA

Los EUM cuentan con una población de 103, 263,388 habitantes. La esperanza de vida es de 75.4 años.

Empleo

La población de los EUM creció a una tasa promedio del 1.23%, entre los años 1998 y 2004, mientras que el número de trabajadores asegurados permanentes creció a una tasa promedio de 1.20%. Esta relación indica una situación de creciente desempleo, debido al déficit entre el crecimiento de la población y el crecimiento de trabajadores asegurados permanentes.

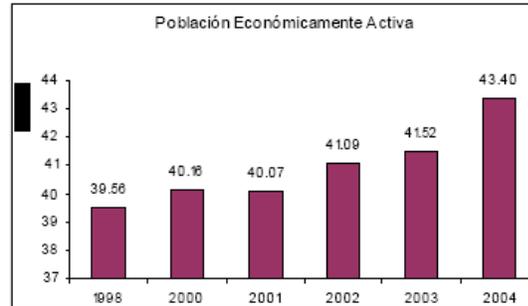


Fuente: CONAPO 1990-2030, para el crecimiento poblacional, y con base en información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), para el crecimiento de trabajadores asegurados permanentes.

Durante los años 1999 y 2000, el crecimiento de trabajadores asegurados permanentes rebasó la tendencia de crecimiento de la población, situándose en 10,913,047 trabajadores.

Para el año 2001, se reduce el número de trabajadores en empleos permanentes correspondiendo a una tendencia de decrecimiento la cual se mantiene hasta el 2003. Para el 2004, se observa un cambio en la tendencia de introducción de trabajadores asegurados permanentes y llega a un nivel similar al de la tendencia de crecimiento de la población.

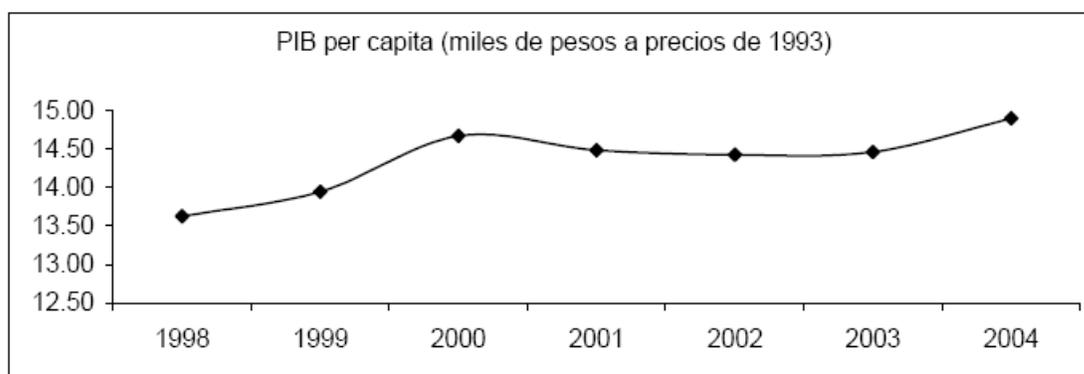
En las siguientes gráficas se muestran las tendencias de los trabajadores asegurados permanentes y la población económicamente activa (PEA).



Producto Interno Bruto

El PIB corresponde al valor en el mercado de todos los bienes y servicios finales producidos mediante los recursos localizados, en este caso en el país, sin importar quien los posea.

El PIB nacional per cápita, durante el periodo 1998-2004, mantuvo una tendencia creciente, que va de 13.63 miles pesos en 1998 a 14.90 miles pesos a precios de 1993, para el 2004.



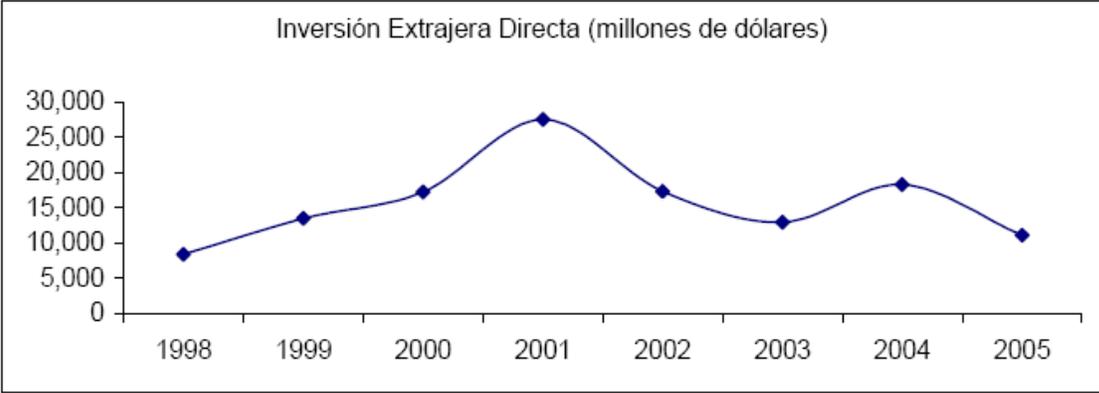
Fuente: INEGI

Producto Interno Bruto										
Unidad. Millones de pesos a precios de 1993. Principales ramas, comparables a los indicadores de las entidades.										
	Total	Agropecuaria, silvicultura y pesca	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	Servicios comunales, sociales y personales
1998	1451.35	79.43	18.82	284.64	57.46	21.97	278.16	140.71	173.07	280.28
1999	1505.87	80.62	18.43	296.63	60.32	25.45	286.81	151.67	178.49	286.21
2000	1605.12	80.93	19.13	317.09	62.85	26.21	321.83	165.46	187.89	294.48
2001	1604.60	85.74	19.41	304.99	59.29	26.81	318.03	171.80	195.63	293.70
2002	1616.98	84.93	19.49	303.00	60.56	27.07	318.07	174.89	202.38	296.35
2003	1639.46	88.19	20.20	299.15	62.56	27.48	322.73	183.59	208.82	294.70
2004	1707.68	91.04	20.90	311.01	66.35	28.25	340.37	200.53	215.40	296.54

Los elementos que aportan en mayor medida al PIB nacional son la industria manufacturera y el comercio, restaurantes y hoteles, En este sentido, se observa que, en el año 2000, la actividad en la industria manufacturera es la mayor del periodo (317 millones de pesos a precios de 1993), con rasgos de disminución en los siguientes años. Mientras que en el comercio, restaurantes y hoteles, la tendencia se ha mantenido creciente a lo largo del periodo, registrándose la mayor actividad (340.37 millones de pesos a precios de 1993) en el año 2004.

Inversión

La inversión corresponde a la adquisición de nuevas plantas, equipos, edificios, etc. Reflejados en los inventarios de los productores. Un indicador, en este sentido, es la Inversión Extranjera Directa (IED).



Fuente: Secretaría de Economía

La IED en el país muestra una tendencia creciente (*Durante el año 2001 se llevó a cabo la venta de BANAMEX a CITIGROUP que implicó un monto de 12,500 millones de pesos. Esto explica el gran crecimiento en ese año. Otra operación que debe de considerarse es la venta de acciones de BANCOMER y la venta de APASCO, que implicaron un monto aproximado de 4, 790.9 millones de pesos, en el año 2002*) con una disminución a partir del año 2002, hasta el final del periodo. El valor máximo de la IED se observa en el 2001, cuando alcanzó los 27,485.10 millones de dólares. Para el año 2004 la cifra se colocó en los 18, 244.40 millones

de dólares. Según cifras de la Secretaría de Economía, la IED en el país, ha sido desarrollada por la industria manufacturera con una relación del 49.6% del total, durante el periodo 1999-2005. En general la economía del país se percibe en crecimiento, lo cual se encuentra sustentado en la producción, así como la inversión.

En este sentido es necesario plantear bajo las condiciones económicas del periodo analizado: ¿Qué quiere decir que las finanzas públicas sean sostenibles y por qué la sustentabilidad es una característica deseable o necesaria?

La sustentabilidad de las finanzas públicas es un concepto dinámico que relaciona el saldo de la deuda pública soberana, en un momento determinado, con el flujo de balances primarios futuros esperados. En pocas palabras, la sustentabilidad fiscal significa que los ingresos públicos netos son suficientes para, por lo menos, cubrir los intereses que la deuda pública genera. De no ser así, los intereses tendrían que ser capitalizados y se elevaría el monto del endeudamiento para el siguiente período, lo que a su vez generaría mayores intereses en el futuro. En una situación de esa naturaleza, si no se presentara un cambio en la estructura de los ingresos y de los gastos del gobierno, el endeudamiento crecería año con año hasta conducir al Estado a una situación de bancarrota, y se vería obligado a incumplir con sus obligaciones financieras.

El concepto de sustentabilidad no sólo es aplicable a las finanzas públicas de un Estado soberano. El mismo principio se puede aplicar para determinar la solvencia de una empresa o de un individuo. Una persona que no es capaz de cubrir el pago de los intereses de su deuda, la verá incrementarse rápidamente hasta volverse inmanejable. Lo mismo sucede con una empresa. Desde luego, cuando se trata de deuda contratada expresamente para financiar un proyecto de inversión, es posible que durante la fase de inversión la empresa no cuenta con recursos para pagar siquiera los intereses generados; sin embargo, una vez que el proyecto madure, si es rentable, deberá producir suficientes ingresos netos para amortizar la deuda todos los intereses capitalizados. El principio es el mismo. El flujo de

ingresos futuros debe ser suficiente para, eventualmente, saldar las obligaciones financieras.

El crecimiento sostenido del endeudamiento público de un país tiene consecuencias adversas, expresado en el incremento en las tasas de interés que genera y, por ende, en el menor ritmo de actividad económica que el incremento en las tasas de interés provoca. La sobretasa a la que un Estado soberano puede acceder a través de los mercados financieros, conocida como *riesgo país*, está íntimamente ligada a la sustentabilidad de la política fiscal.

El riesgo país no es otra cosa que una prima de riesgo que exigen los inversionistas en el mercado ante la posibilidad de un *default* o suspensión de pagos. La probabilidad de un evento de esta naturaleza depende de la sustentabilidad de las finanzas públicas y de su vulnerabilidad ante cambios en el entorno. A diferencia de un actor privado, ya sea una empresa o un individuo, quien también experimenta mayores tasas de interés al incrementarse sus pasivos, los aumentos en las tasas de interés sobre la deuda soberana influyen sobre toda la economía, y por ello la situación de las finanzas públicas requiere de un seguimiento más minucioso.

En los últimos diez años, la política fiscal en México ha sido, en términos generales, prudente. A pesar del bajo nivel de los ingresos públicos, especialmente de los ingresos tributarios, y de su volatilidad ante los cambios en los precios del petróleo, las autoridades fiscales han sabido aplicar los ajustes necesarios en el gasto para mantener un superávit en el balance primario. Esta reducción en el superávit primario no ha tenido un impacto significativo sobre los niveles de endeudamiento. La deuda neta del sector público, de acuerdo con la información publicada por el Banco de México, ha oscilado entre un 20% y un 23% del producto interno bruto. En cuanto a su composición, destaca la contracción del endeudamiento externo a cambio de una mayor expansión del endeudamiento interno, lo que ha permitido reducir la exposición de las finanzas públicas a movimientos en el tipo de cambio, y a la vez ha generado un mayor desarrollo de

los mercados de deuda de largo plazo en México. La relativa estabilidad que ha registrado la deuda neta del sector público, a pesar de la contracción del superávit primario, se ha debido a la existencia de ahorros considerables en el pago de intereses, producto de un nivel históricamente bajo de las tasas internacionales de interés.

La trayectoria de la Deuda Pública, es sólo una parte de las obligaciones del sector público que deben considerarse al estudiar la factibilidad de las finanzas públicas. Una medida más realista de los pasivos del sector público es el saldo de los requerimientos financieros, publicado periódicamente por la propia Secretaría de Hacienda, y que constituye el monto total de deuda pública reconocida por el gobierno. Esta medición incluye, además de la deuda pública tradicional, los pasivos derivados de la banca de desarrollo, IPAB, Pidiregas, fondos y fideicomisos (incluye FARAC), y programas de apoyo a deudores. Es pertinente destacar que, para fines del estudio de sustentabilidad, el balance presupuestal que debe contrastarse con el monto total de endeudamiento, medido como el saldo de requerimientos financieros, no es el superávit primario convencional, ya que en este rubro pueden estar considerados flujos, tanto positivos como negativos, que estén vinculados a estos pasivos adicionales.

El promedio de los balances públicos de los últimos tres años es un punto de referencia adecuado, ya que durante este período no se presentaron eventos o cambios de política que condujeran a balances extraordinarios, a diferencia de lo que se vivió, por ejemplo, inmediatamente después de la crisis de 1995.

Sin un cambio radical en los ingresos públicos, el objetivo de expandir el gasto público para atender necesidades sociales o para proveer de infraestructura pública contradice, a raíz de este análisis, la procuración de un entorno de finanzas públicas sano.

Hay por lo menos dos factores que obligan a poner en tela de juicio la sustentabilidad de las finanzas públicas. El primero proviene de los llamados pasivos contingentes, que son responsabilidades financieras del Ejecutivo aún no

reconocidas. En la medida en que estos pasivos se reconozcan, la deuda pública puede ser considerablemente mayor a la actual. El segundo factor muestra que, ante los nuevos y crecientes compromisos de gasto, las posibilidades de registrar balances primarios en el orden del 2% del producto parecen muy limitadas, especialmente en un entorno de escaso crecimiento. Existen, sin embargo, otros pasivos de carácter contingente o directo que aún no están reconocidos en la deuda pública total. Por definición, los pasivos contingentes son obligaciones del gobierno que pueden o no materializarse, en función de las condiciones del entorno económico o de otras variables que están fuera de control de las autoridades fiscales. Sin embargo, un reflejo más fiel de la fortaleza o de la debilidad fiscal requeriría el reconocimiento de provisiones para afrontar algunas de estas eventualidades.

Entre los principales pasivos contingentes que aún no han sido reconocidos, destacan el déficit actuarial del ISSSTE, el de los sistemas de pensiones de las empresas y de los organismos públicos, y el de los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, no se reconocen las obligaciones contingentes implícitas derivadas del endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales. Algunas estimaciones sugieren que el déficit de los sistemas de pensiones públicas podría situarse alrededor del 150% del PIB.

Existe una gran disparidad en las estimaciones de estos pasivos contingentes, especialmente en lo que se refiere al déficit actuarial al ISSSTE. Las estimaciones del déficit del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados del ISSSTE van desde un 32% hasta un 80% del producto. Las estimaciones más cuidadosas sitúan esta cifra alrededor del 60%.

Por su parte, el déficit de los esquemas de pensiones de los organismos y empresas paraestatales, así como los de las fuerzas armadas, pueden representar de manera agregada hasta un 60% adicional. De esta cifra, 5% corresponde al sistema de pensiones para los empleados del IMSS. Adicionalmente, el IMSS afronta un importante déficit actuarial en el ramo de la salud debido al aumento de

la esperanza de vida y al incremento explosivo en los costos de los procedimientos y de las medicinas sofisticadas.

En resumen, los pasivos contingentes no reconocidos por concepto de sistemas de pensiones para empleados públicos pueden llegar a representar hasta un 151% del producto interno bruto. Al integrar estas cifras al total de la deuda pública reconocida, se obtiene una cifra de endeudamiento total cercano al 200% del PIB. Aun en el escenario más favorable, una deuda pública de esa magnitud sería muy difícil de sostener. Si utilizamos los mismos supuestos del escenario base, es decir, una tasa real de interés de 5% y una tasa de crecimiento del producto de 3.2%, el superávit primario corregido que se requeriría para soportar una deuda de esa magnitud sería de 3.5%, lo que correspondería aproximadamente a un superávit primario convencional superior a 5%, es decir un incremento de más de dos y medio puntos porcentuales sobre el promedio de los últimos cinco años.

Comparando saldos históricos, basta mencionar que en los últimos veinticinco años el superávit primario alcanzó cifras de esta magnitud sólo durante el período de ajuste entre 1988 y 1989. El superávit primario en 1995, después de la crisis bancaria, fue de 4.6%.

Un pasivo contingente es, finalmente, una obligación que *puede* darse en un futuro, aunque no necesariamente. La mayoría de los pasivos contingentes, al menos en lo referente a las pensiones de empleados públicos, se debe a contratos colectivos excesivamente generosos. Estos pasivos se podrían reducir significativamente tan sólo modificando la edad de jubilación, digamos a los 65 años. Otros ahorros podrían lograrse incrementando las contribuciones de los trabajadores públicos o reduciendo el salario de jubilación. En cualquier caso, es evidente que la reforma de estos sistemas de pensiones debe llevarse a cabo urgentemente. Los organismos y las empresas públicas no cuentan con ingresos suficientes para capitalizar su sistema de pensiones, por lo que el retraso en estas reformas sólo conduce a un déficit actuarial más abultado.

Existen por lo menos otros dos componentes que pueden elevar aún más el nivel de endeudamiento público. El primero corresponde a las obligaciones contingentes que se derivan de la deuda de los gobiernos estatales y municipales; el segundo, al crecimiento de los Pidiregas en Petróleos Mexicanos y en La Comisión Federal de Electricidad.

No existen datos confiables sobre el nivel de endeudamiento municipal. El endeudamiento estatal representa de forma agregada aproximadamente 3% del producto. El impacto de esta deuda sobre las finanzas públicas federales debe ser objeto de mayor estudio.

La fragilidad de la posición fiscal se genera por dos tipos de factores. Los primeros son aquéllos que elevan el monto de la deuda pública. Otros que limitan las posibilidades de obtener balances primarios más elevados. Los dos principales rubros de esta naturaleza son: el incremento en el gasto derivado de la transición en el Sistema de Ahorro para el Retiro y las nuevas disposiciones legislativas que establecen niveles mínimos de gasto público en algunos sectores.

La reforma al sistema de pensiones garantiza a todos los trabajadores que habían cotizado bajo el régimen anterior una pensión mínima en el caso en que el saldo de su cuenta individual de retiro sea insuficiente en el momento de la jubilación. La presión que este gasto va a significar en el futuro dependerá de la dinámica demográfica y de las condiciones de la economía, ya que estas últimas determinan la evolución de las remuneraciones. En valor presente, los recursos adicionales necesarios para la transición del sistema de pensiones se estima en 19.1% del PIB.

La presión adicional al gasto, por sí misma, bastaría para eliminar por completo el superávit público primario, en cualquiera de sus mediciones. Las líneas de acción más razonables serían dos. Por un lado, una reforma tributaria que permita hacerle frente a dichos compromisos de gasto más otras necesidades que la sociedad reclama. Por otro, llevar a cabo, con la mayor brevedad posible,

reformas de fondo en los sistemas de pensiones para empleados públicos para lograr que el monto de los pasivos contingentes se reduzca significativamente.

IV.2. Gasto Público y Crecimiento Económico

Aunque este planteamiento de la sustentabilidad fiscal parece relativamente simple o quizás incluso obvio (los ingresos de un gobierno deben ser suficientes para permitirle llevar a cabo los gastos más importantes para el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, incluyendo el pago de sus deudas), en los hechos un estado de equilibrio en las finanzas públicas en presencia de deuda pública no es tan fácil de lograr, debido a que ni los costos ni los medios para su financiamiento son estables en el tiempo.

Se considera que en México hay dos enormes rezagos que requieren atención inmediata: los rezagos sociales y los relativos a la infraestructura para el desarrollo. El Estado dispone de los instrumentos necesarios para atenderlos, entre los cuales la política fiscal es el más importante.

a) Pobreza y distribución del ingreso

Dada la desigual distribución del ingreso, México continúa teniendo una alta proporción de población pobre, a pesar de ser un país de ingresos medios-altos. Los indicadores más recientes así lo muestran. En México, en el año 2000, una de cada dos personas era pobre y una de cada cinco era extremadamente pobre, de acuerdo con la metodología publicada recientemente por La Secretaría de Desarrollo Social. Tomando en consideración la pobreza con respecto a las oportunidades, La Secretaría de Desarrollo Social calcula en 53 millones el número de pobres y en 19 millones el de extremadamente pobres.

Quizá el número de pobres disminuía ligeramente por el crecimiento económico, pero no por una política fiscal redistributiva efectiva. Para corroborarlo se han

considerado las distintas estimaciones a lo largo del tiempo del coeficiente de Gini¹ que así lo sugieren². De acuerdo con las distintas fuentes, en 1950, este coeficiente oscilaba entre 0.501 y 0.533; en 1963, entre 0.512 y 0.571; en 1975, entre 0.54 y 0.601; en 1984, el rango se contrae y se ubica entre 0.478 y 0.509, mientras que en 1992 vuelve a incrementarse para ubicarse entre 0.511 y 0.545. En los años de 1996 y 2000 el coeficiente de Gini varía en las distintas estimaciones entre 0.50 y 0.48, respectivamente.

Como se puede apreciar, la pobreza y la desigualdad del ingreso en México no es un problema reciente sino persistente, y se debe a problemas ancestrales de concentración de los activos productivos -principalmente la tierra, desde la conquista hasta principios del siglo XX- y del capital humano. Una de las causas principales de esta problemática descansa en la incapacidad del Estado (a pesar de que ha incrementado considerablemente el gasto social como porcentaje del PIB) para revertirla por medio de una política fiscal eficaz.

Además, es importante destacar que los problemas futuros se agravan si se toman en cuenta los factores demográficos. De acuerdo con CONAPO, las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población son elementos que agravan y hacen más compleja la situación, y puede desembocar en problemas sociales todavía más profundos.

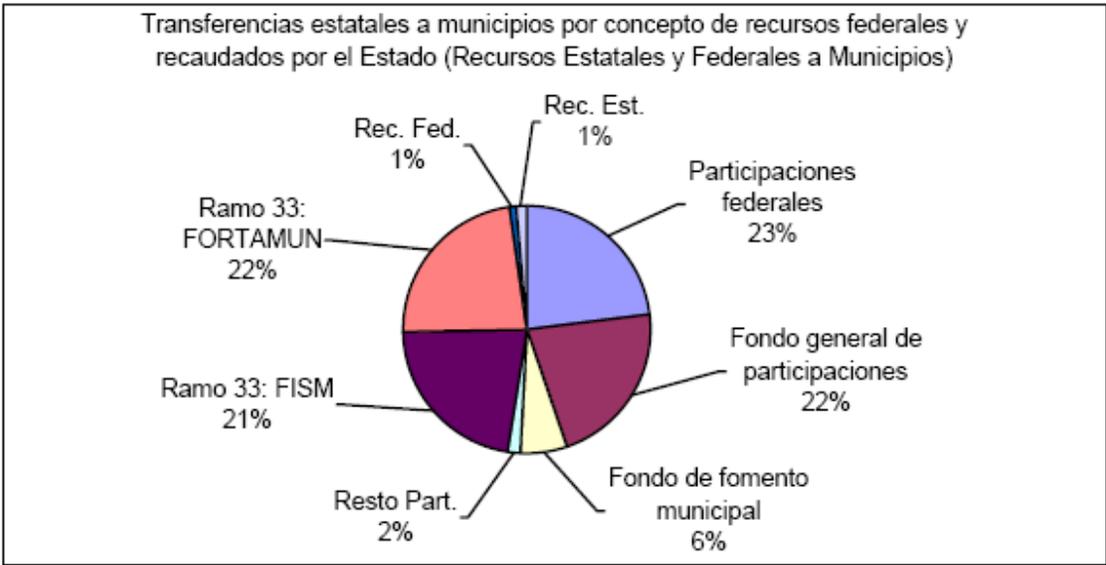
Las cifras recientes demuestran que mientras en el país la proporción de la población que habita en el sector rural es de 25%, en el sur del país esta cifra asciende a 44%. Es decir, si se considera la correlación que existe entre pobreza y habitante rural (correlación muy cruda, pero real), este indicador sugeriría que en el sur del país se localiza un mayor número de pobres. Sería importante tomar en

¹ El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad del ingreso. Cuando su valor se acerca a "0" la distribución del ingreso es perfectamente igualitaria, y acerca a "1" cuando la desigualdad es más pronunciada.

² La comparación entre distintas estimaciones es difícil debido a que las bases de datos sobre las que se construyen pueden ser distintas. No obstante, cuando todas ellas arrojan el mismo resultado general (en este caso, que la desigualdad es un problema), resultan muy ilustrativas.

cuenta esos indicadores para el diseño adecuado de la política social y de inversión pública. De acuerdo con otros indicadores sociales, la región sur sureste, se encuentra en desventaja en cuanto a dispersión de la población³. Mientras que en el sur la dispersión es de 7%, en el resto del país es de 3.5%. Si se mide de acuerdo con la población analfabeta mayor a 15 años, en el sur 19% son analfabetas, mientras que en el resto del país, este porcentaje alcanza 8%. Nuevamente, es evidente que el sur se encuentra en desventaja.

Los egresos totales de las entidades federativas sumaron 114, 644 millones de pesos para 1998, mientras que para el 2004 sumaron 246, 353 millones de pesos. Se observa que los egresos corrientes se han mantenido, en un rango, entre el 28 y 30% de los egresos totales, mostrando una tendencia de estabilidad. Los egresos relacionados con obra pública y acciones sociales se encuentran entre el 7 y el 8% de los egresos totales. En los subsidios, transferencias y ayudas se observa una gran importancia respecto a los egresos, entre el 35 y el 41%, lo cual se encuentra directamente ligado al Ramo 33.



En la gráfica anterior se muestran los elementos que componen los egresos relacionados con los Recursos Estatales y Federales a municipios. De esta forma

se observa como los Estados transfieren recursos federales y propios (recaudados por el Estado) a los municipios.

De acuerdo al promedio observado en el periodo 2001-2004, entre los ramos importantes están las participaciones federales (23%), el fondo general de participaciones (22%) y del ramo general 33, que incluye el fondo para la infraestructura social municipal FISM (21%) y el Fondo para el fortalecimiento de los Municipios FORTAMUN (22%).

Ingresos de las Entidades Federativas (1998-2004)

Unidad: (Miles de pesos)

Ingresos de las entidades federativas (1998-2004). Unidad: miles de pesos.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL DE INGRESOS	254,742,222.25	323,403,932.03	394,595,069.91	451,916,636.49	494,251,765.00	561,029,979.00	616,367,067.00
IMPUESTOS	5,541,510.70	7,105,203.49	8,991,290.16	10,840,449.01	12,655,996.00	13,720,659.00	14,975,008.00
DERECHOS	4,924,819.26	6,149,504.53	7,574,999.97	9,703,012.19	11,408,088.00	12,823,345.00	15,213,751.00
PRODUCTOS	5,222,363.91	6,296,922.18	4,983,131.77	4,329,884.42	3,188,123.00	2,973,175.00	3,391,287.00
APROVECHAMIENTOS	1,969,825.88	2,463,525.24	3,638,035.65	3,933,612.02	4,471,777.00	6,108,786.00	8,302,623.00
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	50,972.78	105,057.81	67,305.63	213,768.13	523,642.00	718,073.00	1,098,151.00
PARTICIPACIONES FEDERALES	98,854,112.49	121,445,796.61	154,019,642.21	170,932,043.54	180,764,359.00	203,819,654.00	217,118,121.00
APORTACIONES FEDERALES	117,895,267.31	155,093,368.73	196,021,319.44	233,229,660.86	253,488,652.00	290,645,697.00	326,435,893.00
FINANCIAMIENTO	1,817,710.07	3,196,828.54	3,063,495.59	7,143,642.87	14,326,019.00	15,308,244.00	16,895,042.00
OTROS INGRESOS	18,465,599.86	21,547,724.90	16,235,849.48	11,590,543.43	13,424,909.00	14,912,346.00	12,937,291.00
INGRESOS PROPIOS	17,709,512.53	22,120,213.25	25,254,763.19	29,020,745.78	32,247,626.00	36,344,038.00	42,980,720.00

Egresos de las Entidades Federativas (1998-2004)

Unidad: Miles de pesos

Egresos de las entidades federativas (1998-2004). Unidad: miles de pesos.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL DE EGRESOS	254,742,222.25	323,403,932.03	394,595,069.91	451,916,636.49	494,251,765.00	561,029,979.00	616,367,067.00
SERVICIOS PERSONALES	69,745,873.81	85,371,436.61	103,603,564.01	109,666,479.92	124,709,752.00	141,880,137.00	154,670,033.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	3,358,568.95	3,740,975.67	4,413,713.33	5,720,278.41	6,346,834.00	6,488,658.00	6,709,206.00
SERVICIOS GENERALES	6,802,036.33	8,165,812.85	10,215,090.62	11,894,676.74	13,362,418.00	14,847,148.00	16,292,042.00
SUBSIDIOS, TRANSF. Y AYUDAS	89,231,033.14	112,657,583.17	148,252,044.94	185,564,268.70	199,404,575.00	218,192,202.00	244,119,773.00
ADQ.DE BIENES MUEB. E INMUEB.	0.00	0.00	20,859.62	15,915.30	2,662,924.89	3,580,692.05	2,623,421.98
OBRAS PÚBLICAS Y ACC. SOC.	18,612,453.87	23,750,798.92	30,430,908.31	33,938,805.69	36,368,895.00	41,663,037.00	44,735,513.00
INVERSIÓN FINANCIERA	0.00	0.00	0.00	270,402.51	2,470,670.27	6,516,490.33	5,989,448.98
REC. FEDERALES Y EST. A MUN.	38,366,274.59	55,447,176.43	66,194,170.51	77,962,115.15	82,351,980.00	91,244,290.00	97,985,241.00
OTROS EGRESOS	28,625,991.55	34,270,149.39	31,464,718.56	26,863,494.07	26,574,735.85	36,617,324.61	43,242,388.04
EGRESOS CORRIENTES	79,906,469.09	97,278,224.12	118,232,367.97	127,301,635.07	144,418,004.00	163,215,943.00	177,671,281.00

Fuente: INEGI

En suma, desde cualquier indicador, es evidente que el área con más atraso es el sur del país. Por ello, y a raíz de la rebelión chiapaneca, el gobierno federal reaccionó llevando a cabo importantes programas de combate a la pobreza, principalmente en esa región. Durante el sexenio zedillista, el más importante fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, llamado actualmente Oportunidades), que consistió en invertir fondos públicos para incrementar el capital humano de la región. Los estudios preliminares que han evaluado dicho programa arrojan la conclusión de que ha tenido el impacto deseado. Si bien es cierto que es demasiado pronto para ver los frutos completos del programa, se señala una tendencia positiva y favorable ya que se evidencia que el capital humano se ha fortalecido en las regiones donde se ha aplicado el Progresá / Oportunidades.

Con este resultado, se esperaría que el impacto en el terreno económico fuera también positivo. Mientras que en 1993 la región del sureste participaba con el 15 % del producto interno bruto, en 2000 (tres años después de la introducción del Progres a / Oportunidades) esta participación descendió a 14 %.

El mismo resultado se obtiene si se considera solamente la producción manufacturera que, para el mismo periodo, la participación de la región se reduce de 8% a 6.9%. Es decir, aunque efectivamente se ha invertido en el fortalecimiento de capital humano en la región sureste del país los resultados no se han reflejado en el desarrollo económico de la región. Ello obedece, fundamentalmente, a que el capital humano no encuentra acomodo laboral en la misma región, por lo que se ve obligado a emigrar hacia destinos donde se ofrecen puestos de trabajo. Estos destinos han sido básicamente tres: el norte del país, el Bajío y centro En suma, desde cualquier indicador, es evidente que el área con más atraso es el sur del país. Por ello, y a raíz de la rebelión chiapaneca, el gobierno federal reaccionó llevando a cabo importantes programas de combate a la pobreza, principalmente en esa región. Durante el sexenio zedillista, el más importante fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres a, llamado actualmente Oportunidades), que consistió en invertir fondos públicos para incrementar el capital humano de la región.

Ello obedece, fundamentalmente, a que el capital humano no encuentra acomodo laboral en la misma región, por lo que se ve obligado a emigrar hacia destinos donde se ofrecen puestos de trabajo. Estos destinos han sido básicamente tres: el norte del país, el Bajío y centro del país, y los Estados Unidos. Por ello, las externalidades positivas³ o beneficios que se generan por un mayor capital humano, no las recibe el sur, sino los destinos recién anotados.

De todo esto se desprende que, además de los programas de combate a la pobreza, es necesario crear empleos, particularmente en la región del sureste del

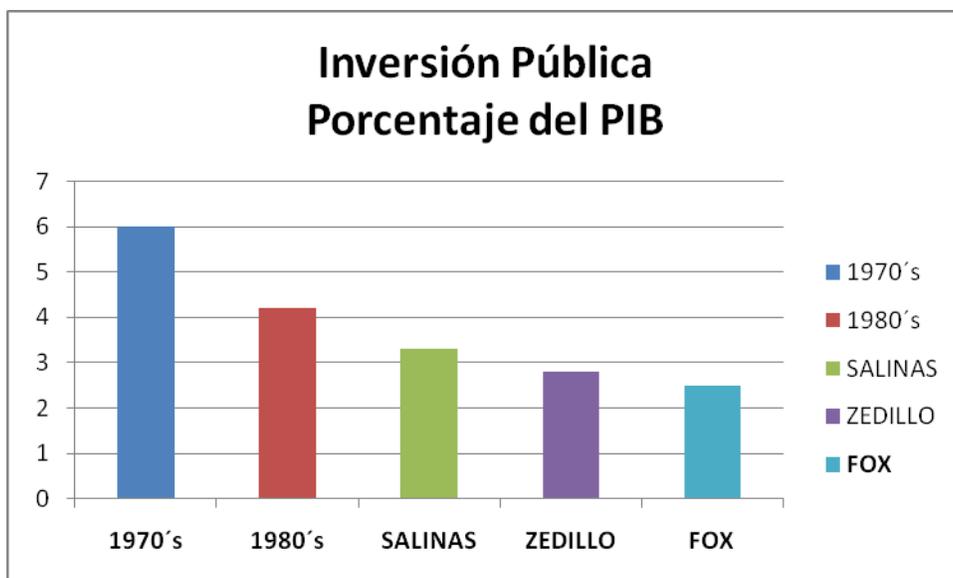
³ Una externalidad positiva es la acción que genera beneficios a terceros, sin que éstos extiendan pago alguno.

país. Para ello, es necesario revisar dos puntos. Primero, reconocer que, en parte, la inversión se ha dirigido al norte y al Bajío del país debido a que existe la suficiente infraestructura (carreteras, electrificación, telecomunicaciones) como para establecer plantas, fábricas, consultoras, etcétera, mientras que el sur se encuentra castigado en ese sentido. Segundo, recordar que existe una serie de subsidios al agua, al bombeo agrícola y a la electricidad que favorecen fuertemente al norte y que distorsionan los precios relativos, con lo que se elimina la ventaja comparativa (generación de energía, agua, etcétera) de la región del sur del país. Estos desbalances regionales en las políticas de gasto han agravado, en vez de corregido, las dinámicas de divergencia entre norte y sur, acentuadas por la apertura comercial con el mercado norteamericano, iniciada desde 1986 y consolidada a través del TLCAN.

b) La infraestructura

La inversión pública general del país en otros rubros también se ha rezagado de manera alarmante y con ello se ha frenado el crecimiento económico y la creación de empleos. Durante la década de los setenta, la inversión física pública promedio fue de un poco más de 6 % como proporción del PIB. En la década de los ochenta, el promedio fue de alrededor de 4.2 % y se obtuvo un crecimiento económico muy bajo. Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, la inversión física pública promedió 3.3 % del producto, mientras que durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la inversión disminuyó a 2.8 % (sin considerar la “financiada”⁴). Durante el sexenio que es objeto de estudio, para los años 2000-2006, la cifra es todavía más alarmante ya que se ubica en 2.5 % del producto, como se muestra en la gráfica.

⁴ La inversión financiada proviene de recursos privados. Si bien es cierto que este tipo de inversión la impulsa el sector público federal, es necesario dejarla fuera del escenario para poder hacer una comparación cronológica. Además, es importante evaluar su viabilidad financiera.



Fuente: Investigación Propia

La inversión pública en ciertos sectores clave para la economía no puede seguir postergándose. El peligro es que incluso afecten la inversión privada del país y con ello el crecimiento. Y sin crecimiento, el abatimiento de la pobreza podría verse rezagado. Dos famosos economistas, Krugman y Venables, demuestran que la construcción de infraestructura, con equilibrio regional y respeto de las ventajas comparativas de las propias regiones, puede contribuir al crecimiento y, con ello, generar empleos, factor determinante en el combate a la pobreza.

Por otra parte, el gasto corriente, generalmente contraparte del gasto en inversión, ha experimentado incrementos notables, como se muestra en la Gráfica. Este incremento se hace más palpable a partir del año 2001. Si se comparan las gráficas 4.5 y 4.6, se puede concluir que el crecimiento del gasto corriente ha desplazado al gasto en inversión (ver también gráfica 4.7 que contiene la comparación de tasas de crecimiento en estos dos rubros).

Podría argumentarse que buena parte del gasto corriente (90%, aproximadamente), lo constituyen los servicios personales (salarios de la burocracia) que han sido considerados como “irreductibles” porque representan la masa salarial del magisterio, los médicos y los empleados de la seguridad pública.

Sin embargo, también llama la atención su expansión a partir de 2001, lo que sugiere que antes de seguir invirtiendo más recursos, se debe hacer un uso más eficiente.

En lo referente al gasto en la educación, por ejemplo, hoy se encuentra en su umbral máximo histórico, mientras que los indicadores de desempeño del sector educativo han permanecido estancados y limitan su capacidad de disminuir la distribución del ingreso. Desde este punto de vista, resulta peligroso elevar el gasto en educación al 8% del PIB sin antes reformar de manera radical el sistema educativo mexicano.

Ingresos Presupuestarios, 2006 (Miles de millones de pesos)			
	Aprobado	Estimado	Diferencias
Total	1,953.5	2,232.1	278.6
Petroleros	752.4	862.4	110.0
Gobierno Federal	492.0	559.7	67.7
PEMEX	260.4	302.6	42.3
No petroleros	1,201.1	1,369.7	168.6
Gobierno Federal	847.8	996.9	149.1
Tributarios	813.5	933.8	120.3
No tributarios	34.3	63.1	28.8
Org. y empresas	353.3	372.9	19.5

Gasto Programable, 2005-2006 Clasificación funcional (Miles de millones de pesos de 2006)					
	2005	2006			Crec. real
		Aprobado	Estimado	Diferencias	
Total	1,536.9	1,406.9	1,623.9	216.9	5.7
Poderes y entes autónomos	36.5	42.9	42.9	0.0	17.7
Poder Ejecutivo	1,500.5	1,364.0	1,580.9	216.9	5.4
Gobierno	115.6	91.8	99.7	7.9	-13.8
Desarrollo social	906.8	879.7	958.1	78.3	5.7
Desarrollo económico	478.7	392.5	523.2	130.7	9.3

Fuente: CGPE 2007

El tema de una reforma fiscal vuelve a ser fundamental para atender los rezagos en la construcción de infraestructura, sobre todo dada la experiencia de la participación privada en estos proyectos y de su viabilidad política.

c) Los pasivos contingentes

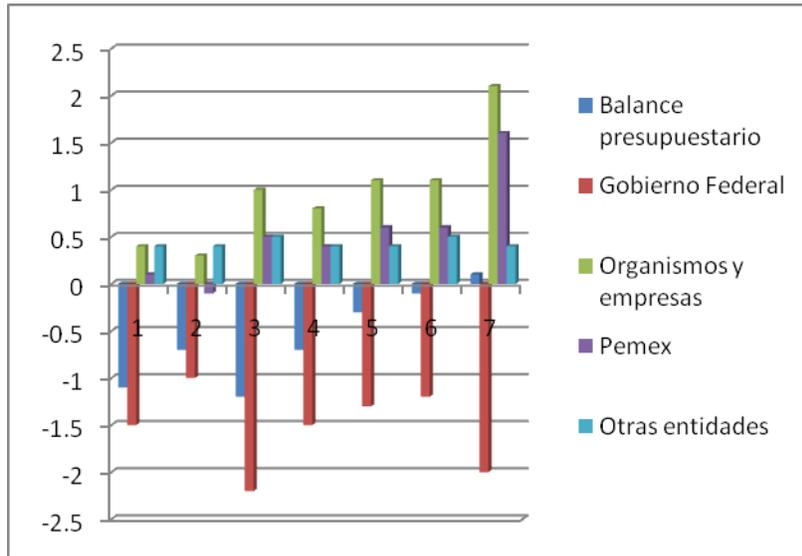
Un elemento que ha presionado, y que seguirá presionando, las finanzas públicas es el de los pasivos contingentes descritos anteriormente. De no contar con fuentes de financiamiento, se corre el peligro de seguir reasignando recursos destinados a programas sociales y de inversión.

En conclusión, podemos ver la necesidad de aplicar los recursos de manera planeada, eficiente y racional para que de ellos se obtenga el impacto adecuado. Así será mucho más fácil conseguir los recursos necesarios sin los cuales el país difícilmente lograría el desarrollo económico. Sin embargo, no se puede proceder a proponer una reforma fiscal sin antes conocer las características de nuestro sistema actual. Igualmente importante es proponer los mecanismos institucionales y legales que nos garanticen la consecución de los resultados previstos. Sin embargo las Finanzas Públicas aun no son sustentables.

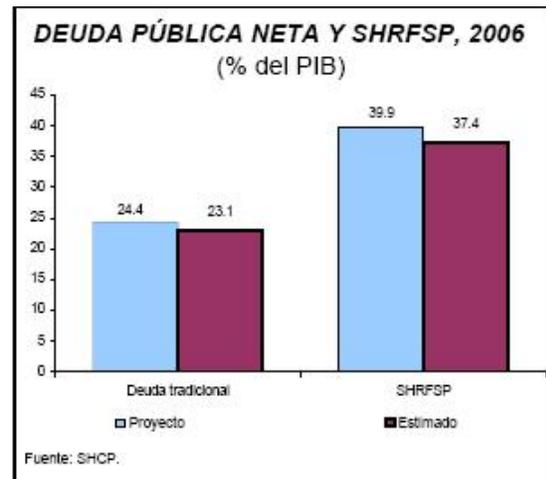
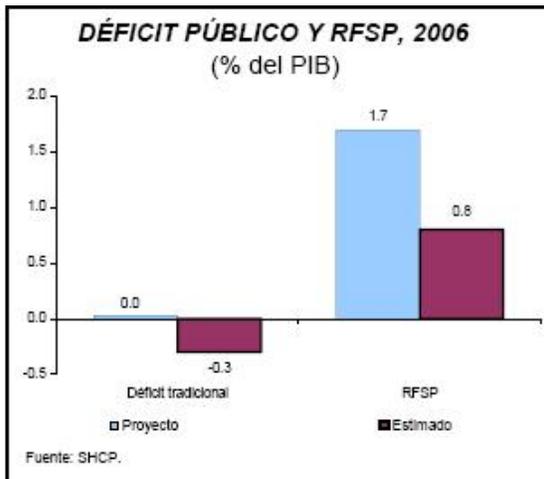
BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO									
Información en Porcentajes del PIB									
CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Balance público	-1.1	-0.7	-1.2	-0.6	-0.2	-0.1			0.1
Balance presupuestario	-1.1	-0.7	-1.2	-0.7	-0.3	-0.1			0.1
Gobierno Federal	-1.5	-1.0	-2.2	-1.5	-1.3	-1.2			-2.0
Organismos y empresas	0.4	0.3	1.0	0.8	1.1	1.1			2.1
Pemex	0.1	-0.1	0.5	0.4	0.6	0.6			1.6
Otras entidades	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5			0.4
Entidades bajo control presupuestario indirecto	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0			0.0
Balance primario	2.6	2.6	1.7	2.1	2.5	2.4			2.8
Balance presupuestario	2.6	2.5	1.7	2.1	2.4	2.4			2.8
Gobierno Federal	1.7	1.9	0.4	0.9	0.9	0.9			0.1
Organismos y empresas	0.9	0.7	1.3	1.2	1.5	1.5			2.7
Pemex	0.4	0.2	0.7	0.7	1.0	1.0			2.2
Otras entidades	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6			0.5
Entidades bajo control presupuestario indirecto	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0			0.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Balance Público (2000-2006)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Fuente: CGPE 2007

Balanza de Pagos

En un entorno económico internacional más favorable, el déficit de la Balanza en Cuenta Corriente ha venido disminuyendo desde el año 2000, a ello contribuyeron los elevados precios del petróleo, la reactivación de la economía estadounidense y las crecientes entradas de divisas por concepto de remesas. Así, el déficit de la

Cuenta Corriente pasó de 18 mil 684 millones de dólares (mdd) en 2000 y que representó el 3.13 por ciento del PIB, a un déficit de 4 mil 647 mdd en 2005 y que representó el 0.60 por ciento del PIB ese año. Así, no obstante que en el periodo 2000-2006 se mantuvo prácticamente sin cambios sustanciales, los desequilibrios de la balanza comercial y la de servicios, han sido las remesas familiares y los ingresos por exportaciones petroleras los que han permitido disminuir el desequilibrio de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Balanza Comercial

Durante el periodo 2000-2006 se mantuvo el saldo deficitario de la Balanza Comercial, sin embargo la reactivación de la demanda externa, permitió un incremento importante de la demanda de bienes mexicanos en los mercados externos y que se reflejó en un incremento constante de las exportaciones petroleras y en menor medida de las no petroleras. En general las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 5.79 por ciento en el periodo 2000-2006, y las importaciones lo hicieron a una tasa de 5.42 por ciento, promedio anual en igual periodo.

Remesas

De acuerdo con cifras del Banco de México, durante el primer semestre de 2006, las remesas del exterior de los residentes mexicanos en el extranjero registraron un monto de 11 mil 424.95 millones de dólares, cantidad que significó un incremento de 23.13% con relación a igual periodo de año anterior. *Los ingresos por remesas siguen siendo la segunda fuente de recursos del exterior, detrás de los ingresos obtenidos por la exportación de petróleo crudo y superior a los montos provenientes de la IED y el turismo.*

Tipo de Cambio y Tasas de Interés

El objetivo central de la política monetaria del Banco de México fue alcanzar la meta propuesta de inflación, para alcanzar este objetivo la autoridad monetaria se ha valido del llamado “corto” como su principal instrumento, el cual se emplea para

influir en forma indirecta en las tasas de interés nominales, por medio del establecimiento de metas de saldos diarios de las cuentas corrientes de la banca comercial en el Banco de México.

Para contrarrestar los efectos inflacionarios del incremento de las cotizaciones internacionales de algunas materias primas y para enfrentar posibles presiones derivadas de la demanda agregada, el Banco de México fue incrementando gradualmente el “corto” monetario, pasando éste de 6.4 millones de pesos diarios en enero de 2000 cuando comenzó a utilizarse este instrumento a 79 millones de pesos en el 2006. Con ello logro reducir la inflación de 9.51 por ciento en 2000 a 4.00 por ciento en 2006.

En general, el periodo 2000-2006 se caracterizó por el predominio de la oferta de dólares en la economía, determinada principalmente por la dinámica de las remesas externas, la inversión extranjera directa y las mayores entradas de divisas por las exportaciones petroleras por los precios crecientes de los hidrocarburos. No obstante, el mercado de cambios observó etapas de volatilidad durante dicho periodo, vinculados principalmente a incrementos en las tasas de interés internacionales, particularmente las estadounidenses y las expectativas de posibles incrementos.

Sin embargo, el incremento observado por las tasas de interés domésticas entre 2000 y 2001 contribuyó a estabilizar la cotización del peso frente al dólar y, no obstante que a partir de 2002 se observó una tendencia descendente de las tasas, el tipo de cambio prácticamente se mantuvo estable, sufriendo una depreciación nominal de 15.2 por ciento entre 2000 y 2006, pasando el tipo de cambio de 9.46 pesos por dólar a 11.39 pesos por dólar.

Precio del Petróleo

El petróleo se ha constituido en un bien cada vez más importante para la economía mexicana, tanto por el peso que tiene en los ingresos públicos como por

su importancia como fuente de divisas. A lo anterior ha contribuido el aumento creciente que han observado los precios del crudo desde 2001, y alcanzaron niveles históricos sin precedente en 2006. Así, mientras que en 2000 el precio de la mezcla mexicana de exportación fue de 24.79 dólares por barril (dpb) promedio anual, para caer en 2001 a un promedio anual de 18.61 dpb, desde 2002 retomó su tendencia alcista hasta en 2004 para alcanzar un precio promedio de 31.02 dpb; y en el año 2006, alcanzó el precio promedio de 53.17 dpb.

Relación entre Crecimiento Económico, Crecimiento de la Población y Empleo

Entre 2000 y 2003, la economía mexicana entro en un periodo de estancamiento, donde el nivel de la producción se contrajo debido, entre otros factores, al descenso de la producción manufacturera de exportación, la desaceleración de la economía de Estados Unidos y la inestabilidad financiera de los mercados financieros internacionales.

La desaceleración de la actividad económica originó que la tasa de desempleo abierto (TDA) aumentará de 2.2 a 3.3 por ciento en los primeros tres años de dicho periodo y el número de cotizantes al IMSS disminuyó en 227 mil plazas laborales.

La evolución del desempleo abierto mostró las siguientes tasas: 2000 (2.6 por ciento), 2001 (2.8 por ciento), 2002 (3.0 por ciento), 2003 (3.4 por ciento), 2004 (3.9 por ciento), 2005 (3.7 por ciento) y 2006 (3.5 por ciento).

En general, entre el cierre de 2000 y el cierre de 2006 se generaron 887 mil empleos de acuerdo al registro de los trabajadores asegurados, tanto permanentes como eventuales, contra un millón 300 mil plazas que estimaba la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como necesario crear, cada año para satisfacer la demanda de empleo de la fuerza de trabajo que se incorpora en el mercado laboral, por lo que *el déficit de dicho periodo fué superior a los 5.5*

millones de empleos, lo que explica el aumento geométrico de la ocupación en la economía informal y los grandes flujos migratorios hacia Estados Unidos.

IV.3 ¿Por qué una Reforma Fiscal Integral?

Carga tributaria y desarrollo económico

Un primer aspecto que surge de las comparaciones internacionales es que en las economías exitosas, con las de los países industrializados, la carga tributaria se concentra en un número limitado de impuestos, que en la mayoría de los casos incluyen el impuesto sobre la renta, un impuesto al valor agregado de aplicación bastante general, algunos impuestos especiales y las contribuciones a la seguridad social. Los impuestos al patrimonio en general se limitan a la propiedad raíz y son manejados en el ámbito local. Asimismo, las bases exóticas, como las transacciones financieras, tienen un uso sumamente limitado. Sin obviar la importancia de la concentración de la carga fiscal en un número reducido de gravámenes, resulta también sobresaliente que no se descansa en una sola fuente de recaudación, lo que permite manejar tasas impositivas lo suficientemente bajas para propiciar un cumplimiento razonable de las disposiciones fiscales, dada cierta capacidad administrativa. En los países industrializados, la carga tributaria es casi dos veces mayor a la que se observa en los países en proceso de desarrollo, y no existen signos claros, en los últimos diez años, de que esa diferencia tienda a estrecharse.

La mayor parte de la diferencia se explica por los impuestos al ingreso y, dentro de éstos, por los correspondientes a las personas físicas. De hecho, en el caso de las personas morales, no existen diferencias marcadas en los coeficientes de recaudación con respecto al PIB. Destaca también una brecha significativa en las contribuciones a la seguridad social, lo cual, junto con lo mencionado en relación con los impuestos al ingreso de las personas físicas, implica que las diferencias salariales entre los dos tipos de países expliquen las disparidades en la carga tributaria. Por ejemplo, las remuneraciones en la industria manufacturera en

México son solamente una novena parte de las que prevalecen en promedio en los otros socios de TLCAN; si la misma comparación se hace con los países miembros de La Unión Europea, se obtendrá un resultado similar. Los bajos niveles de las remuneraciones limitan el potencial para gravar el ingreso de las personas, independientemente de la capacidad administrativa del sistema tributario. No es lo mismo extraer, a través de un impuesto al ingreso, el 15% de la remuneración de un trabajador que gana 2 dólares por hora, que de otro que gana casi 20 dólares por hora.

Por otra parte, la proliferación de esquemas públicos de pensiones de contribución definida, en los países en desarrollo, también explica parte de la diferencia relativa en las contribuciones a la seguridad social.

En los impuestos al consumo, el contraste entre los países industrializados y las economías en desarrollo (ED) es mucho menos marcado, lo cual no implica que en estos últimos el sistema fiscal sea más regresivo. Si se considera el porcentaje de recaudación con respecto al PIB, la diferencia entre los países industrializados y las ED es de sólo 1 punto porcentual, contra cerca de 9 puntos porcentuales en el ISR y de 8 en las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, las discrepancias son más significativas en los impuestos de carácter general (3.7 puntos porcentuales del PIB en la segunda mitad de los ochenta), lo cual se compensa con impuestos al comercio exterior. No obstante, como resultado de la globalización, esta tendencia se ha venido atenuando y ha llevado la diferencia antes mencionada a sólo 3 puntos porcentuales del PIB en la segunda mitad de los noventa.

El caso de México

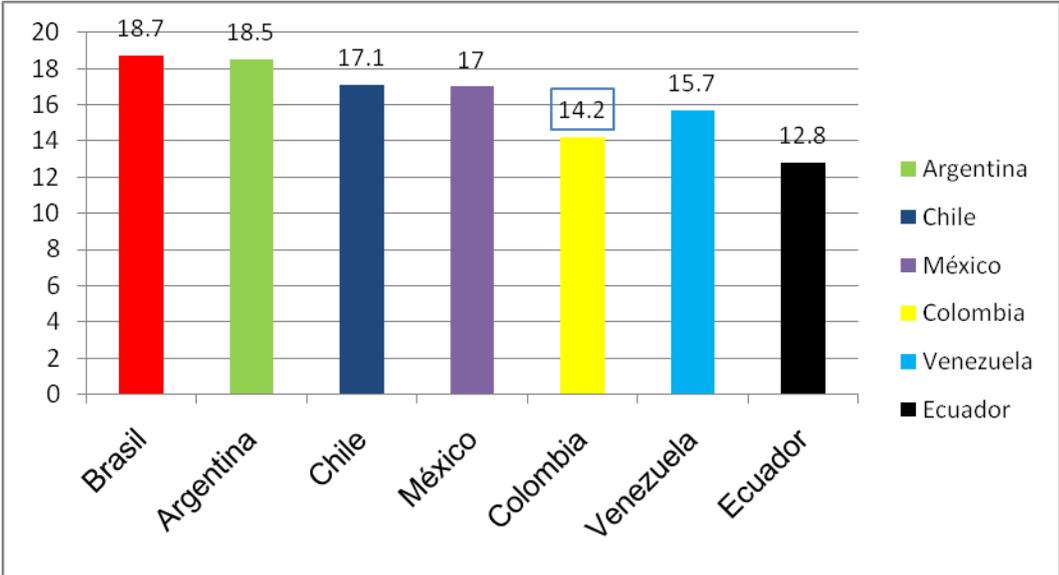
Con base en lo señalado, es conveniente que las comparaciones de carga tributaria se realicen entre países con un grado de desarrollo similar. Asimismo, debido a las asimetrías que existen entre diferentes economías en cuanto al régimen de comercio exterior y a la forma en que está organizada la seguridad social, resulta útil excluir estos conceptos en las comparaciones.

En este sentido, la siguiente gráfica presenta una comparación pertinente para México.

Ingresos Tributarios

Porcentaje del PIB

Excluye contribuciones a la seguridad social e impuestos al comercio exterior

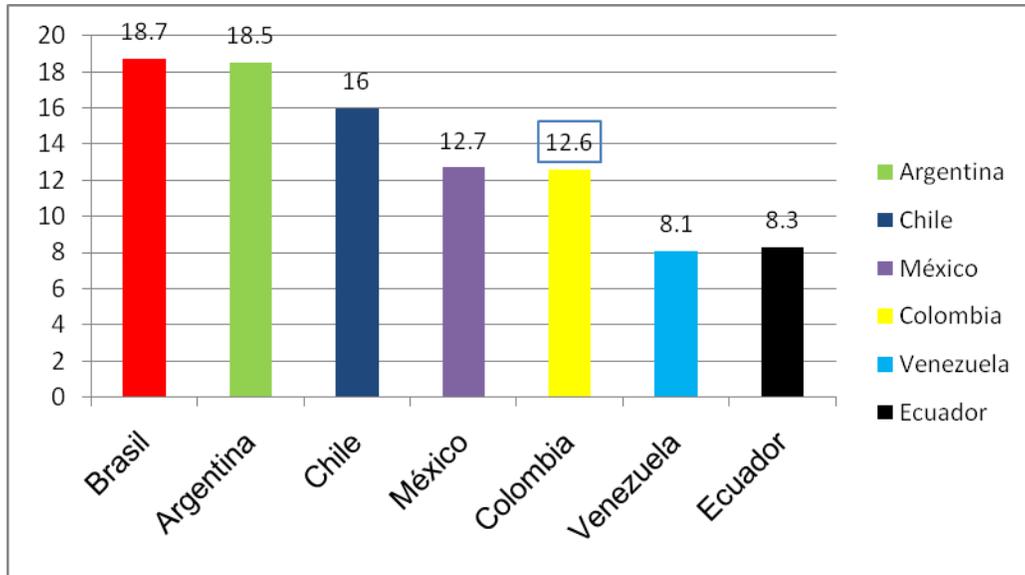


Fuente: OCDE

La gráfica muestra que la carga tributaria en México no difiere de manera importante de lo que se observa en países con un grado de desarrollo similar, y que incluso se ubica ligeramente por encima de la media. Sin embargo, esta gráfica incluye los gravámenes sobre los recursos naturales, con relación a los cuales se presentan también asimetrías importantes entre países. Esto se aprecia de manera más clara en la siguiente gráfica, en la que este rubro se excluye de la comparación.

Ingresos Tributarios Excluyendo los Derivados de Recursos no Renovables

Porcentaje del PIB



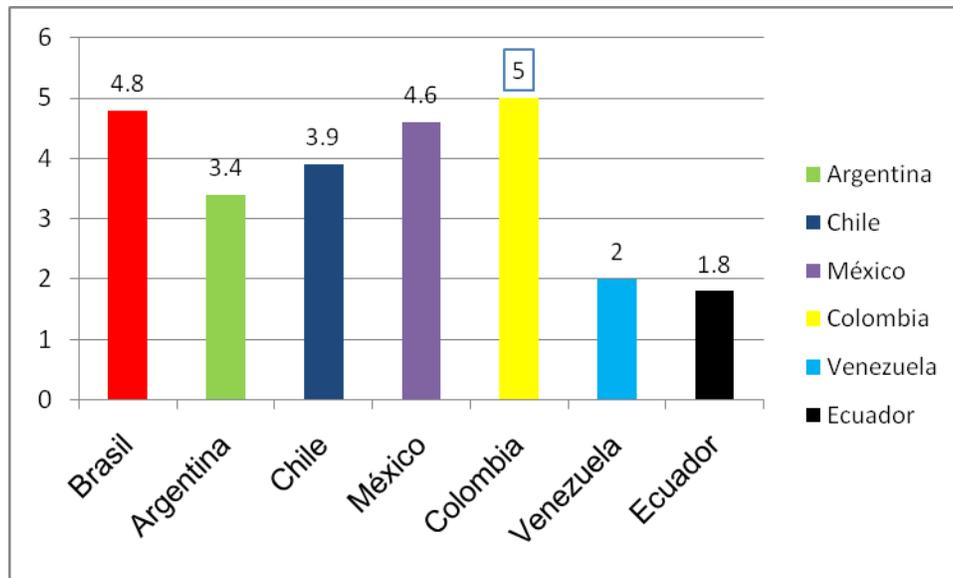
Fuente: OCDE

Con este criterio, la carga fiscal en México resulta relativamente baja, situación que es común a algunos otros países que cuentan con abundantes recursos petroleros, como Venezuela, Colombia y Ecuador. Nótese, sin embargo, que en el caso de Chile, a pesar de que un poco más de un punto porcentual del PIB proviene de impuestos asociados al cobre, la carga fiscal resulta elevada aunque se excluyan estos impuestos. *En el caso de México, la dependencia de los ingresos petroleros introduce complicaciones en el manejo de las finanzas públicas, debido a la volatilidad asociada a los ingresos por petróleo.*

En las siguientes gráficas se busca identificar el origen de la deficiencia en la carga fiscal que prevalece en México, considerando los impuestos que gravan una base amplia del consumo, como el IVA, y los impuestos al ingreso o impuestos directos. En la siguiente gráfica se presenta la comparación para los impuestos indirectos, lo que implica que la deficiencia no se encuentra en el impuesto sobre la renta, en donde la carga en México se encuentra por encima de la media.

Ingresos Tributarios por Impuestos Directos

Porcentaje del PIB

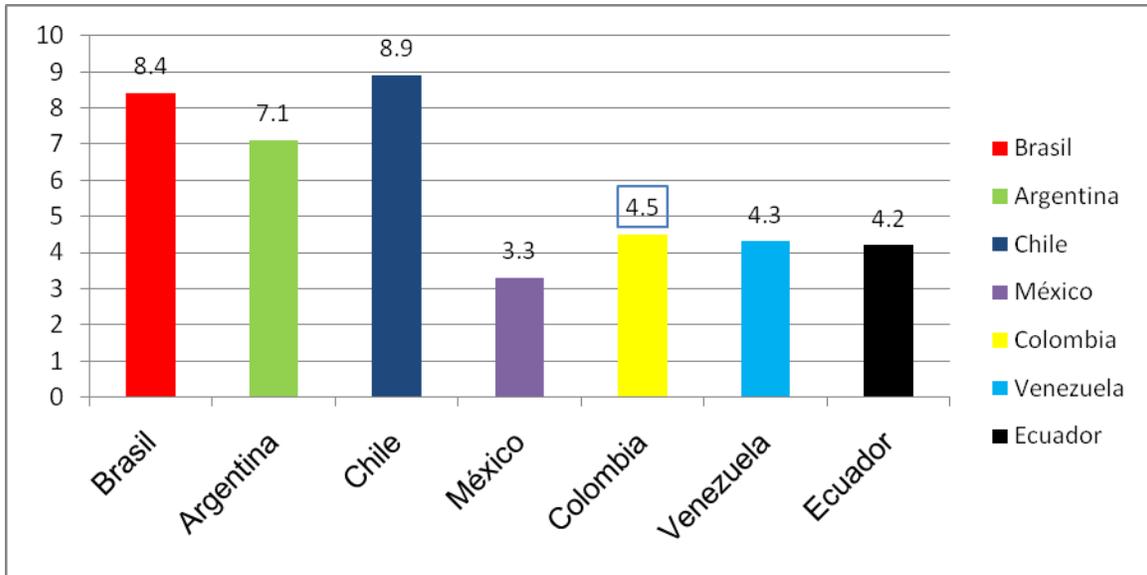


Fuente: OCDE

En el impuesto sobre la renta, en donde la carga en México se encuentra por encima de la media. Incluso, con base en los resultados de la gráfica, existe la posibilidad de que el impuesto sobre la renta en México sea relativamente gravoso si se considera, por ejemplo, que sólo 30% de la fuerza de trabajo está sujeta a él. Asimismo, la tasa a la que tributan las empresas mexicanas es mayor a la que prevalece en Chile y Brasil, mientras que la tasa aplicable a personas físicas resulta exageradamente elevada para niveles de ingreso moderados. No obstante, también existen exclusiones a la base del impuesto cuya justificación no es fácil de encontrar. En contraste con lo que se observa en los impuestos al ingreso, la gráfica ilustra una deficiencia muy marcada en los que gravan el consumo.

Ingresos Tributarios por Impuestos a las ventas (IVA)

Porcentaje del PIB



Fuente: OCDE

Ingresos Tributarios No Petroleros, 2005-2006 (Miles de millones de pesos)					
	2005	2006			Crec. real
		LIF	Estimado	Diferencia	
Total	793.0	813.5	933.8	120.3	12.9
ISR	384.5	388.3	448.2	59.9	11.8
IVA	318.4	335.7	386.0	50.3	16.2
IEPS	34.4	37.6	36.5	-1.1	1.6
Importación	26.8	21.7	30.6	8.9	9.5
Automóviles nuevos	5.7	5.3	4.7	-0.6	-20.3
Tenencia	14.5	15.4	17.7	2.3	16.8
Accesorios	9.5	9.4	9.9	0.6	-0.1
Otros	-0.9	0.1	0.1	0.0	n.s.

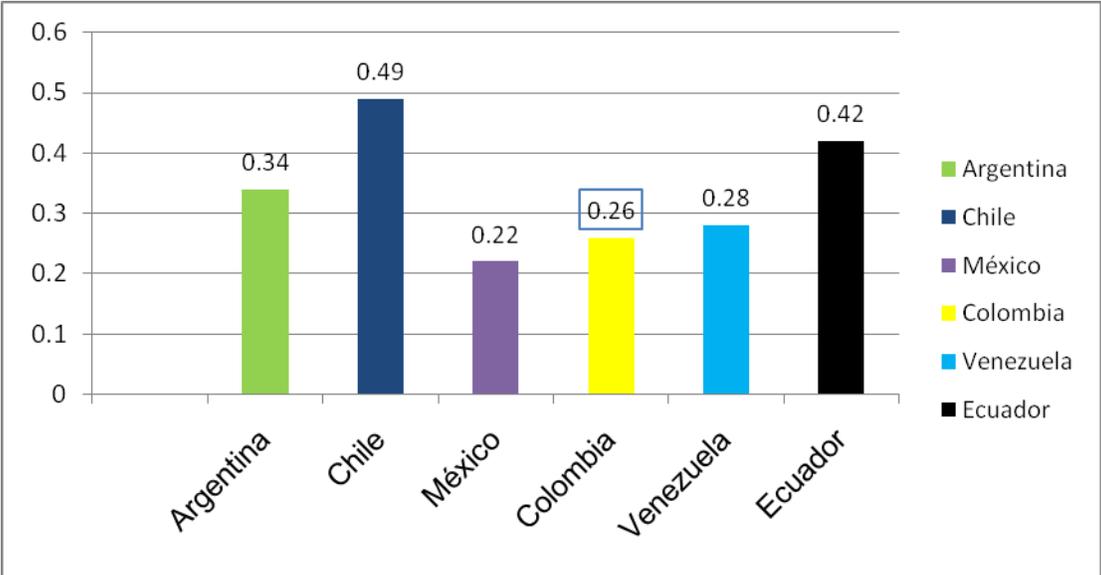
Fuente: CGPE 2007

La carga que prevalece en México resulta muy inferior a la media, y es incluso la menor entre los países considerados. En México, la productividad del IVA, definida como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y la tasa general

del impuesto (ver siguiente gráfica), es también muy reducida, lo cual apunta a una base muy erosionada. Con una productividad similar a la que se reporta para Argentina, la recaudación podría aumentar en 1.8% puntos porcentuales del PIB, manteniendo la misma tasa general del 15% vigente en la actualidad.

Asimismo, con la de Chile, el mismo ejercicio arroja un aumento del orden de 4 puntos porcentuales. Una productividad intermedia entre la de Chile y Argentina arrojaría un punto adicional de recaudación, aun con una tasa general de 12%.

Productividad del IVA

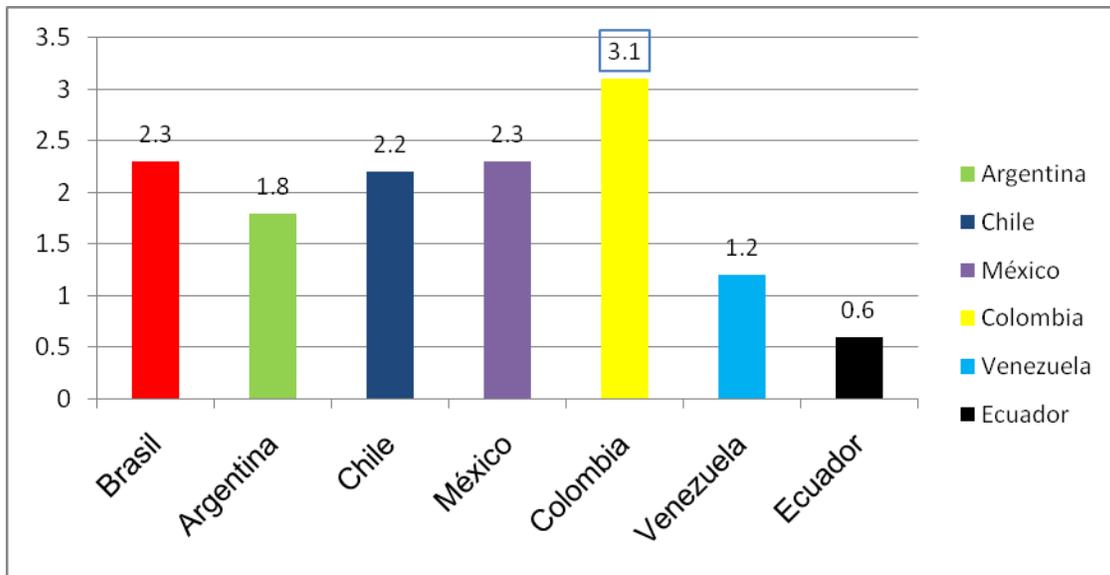


Fuente: OCDE

Finalmente, las cifras de recaudación correspondientes a los impuestos especiales, en las que se muestran, al igual que en el caso de los impuestos al ingreso, niveles razonablemente elevados de recaudación en el caso de México.

Impuestos Especiales

Porcentaje del PIB



Fuente: OCDE

Estimaciones distintas⁵ sugieren que México debe aumentar al menos en 2 puntos porcentuales el gasto en programas de alivio a la pobreza, y al menos otros 2 en construcción de infraestructura, aparte de otros objetivos prioritarios, como extender la cobertura de seguridad social y servicios de salud al 50% de población abierta. Queda, pues, claro que los ingresos federales son muy bajos.

Es necesario elevarlos, pero ello requiere de trabajo en materia institucional y de cambio de percepciones de la población con respecto al gasto público. Se requiere, en fin, asegurar la utilización eficiente, transparente y comprobable del gasto público en beneficio de la población atendida, y no de los proveedores de los servicios.

En suma, es necesario que exista una reforma fiscal que incluya ambos lados de la moneda: el de los ingresos, para elevar la recaudación y así contar con los

⁵ Fuente: SHCP, SE, SCT y CFE.

recursos suficientes para hacerles frente a las necesidades mínimas del país; y, por otro lado, el del gasto, para alcanzar una verdadera progresividad. Al final, esta reforma debe lograr en el agregado (ingreso más gasto) la progresividad necesaria para que se redistribuya el ingreso. Además, deben establecerse los mecanismos institucionales y legales para que ello ocurra. Una reforma sin estos últimos elementos no garantizaría nada y sería como darle un cheque en blanco a un gobierno que no ha sido históricamente bueno ni al gastar, ni al garantizarle al público una aplicación de recursos libre de corrupción y de la influencia de grupos de poder (empresariales y sindicales) que han aprovechado los vacíos en las leyes de presupuesto, de transparencia y de rendición de cuentas.

IV.4 PEMEX y el problema de las Finanzas Públicas

La actividad de explotación de los hidrocarburos se distingue de su procesamiento porque en la primera se obtiene una utilidad extraordinaria, derivada del aprovechamiento de un recurso escaso no renovable

- Esta utilidad extraordinaria se denomina *renta petrolera* y se puede calcular como la diferencia entre el precio de los hidrocarburos y el costo, relativamente bajo, de su extracción. Este costo debe de incluir el retorno al capital empleado.
- De hecho, cualquier país puede instalar refinerías o plantas petroquímicas; sólo algunos países –como México – pueden producir crudo a un costo sustancialmente más bajo que su valor de mercado; por tanto es en esa actividad que está la renta petrolera.
- Las actividades industriales de procesamiento del petróleo, si bien generan valor agregado, son similares en términos de rentabilidad a cualquier otra actividad industrial.
- *La contribución de los hidrocarburos a las finanzas públicas.* Al generarse una mayor renta petrolera y aumentar la contribución de la renta al presupuesto (mayores derechos e impuestos) se obtienen mayores

recursos para proyectos de inversión con altas tasas de retorno social, como salud, educación, combate a la pobreza e infraestructura que pueden realizar el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

- *Los recursos para PEMEX.* La paraestatal requiere de los recursos suficientes para operar e invertir con el fin de explotar los hidrocarburos y restituir sus reservas, asegurando que el país siga contando con la riqueza petrolera con que se ha beneficiado.
- Las operaciones de PEMEX detonan mayores niveles de actividad económica en las regiones donde se realizan.
- Los ingresos petroleros, vía el gasto federalizado, son una de las principales fuentes de recursos para las actividades de los gobiernos estatales.
- Los ingresos petroleros también constituyen un pilar importante para fondar el gasto en desarrollo social y económico, así como la inversión en infraestructura que realiza el Gobierno Federal.
- Dichos ingresos también fondean la inversión y operación en PEMEX, que a su vez genera mayores recursos y actividad económica.

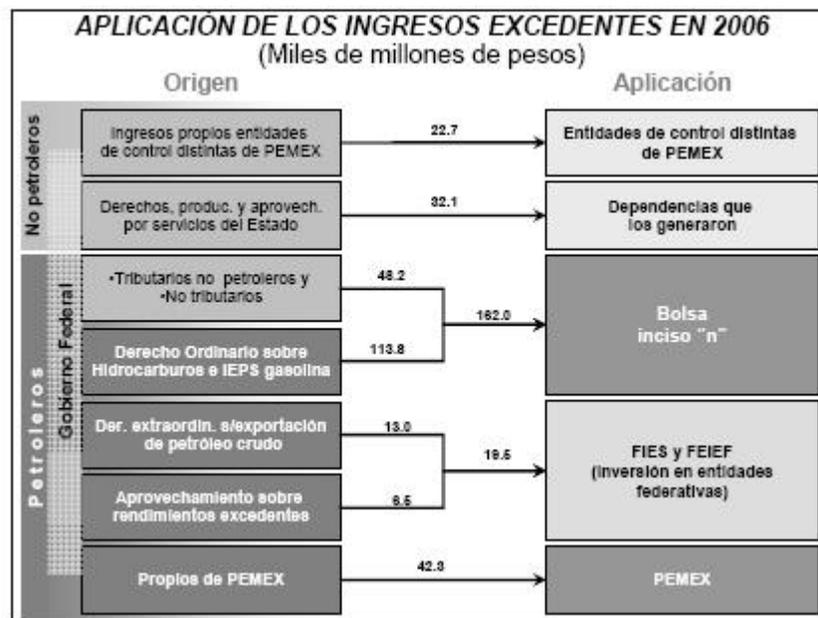
A pesar de la reciente Reforma Hacendaria, las finanzas públicas tienen una alta dependencia de los ingresos petroleros.

En los últimos años los ingresos petroleros han representado alrededor de un tercio de los ingresos totales del sector público.

- Durante 2000 y 2006, en promedio representaron el 31.5%.
- Debido a los importantes incrementos en el precio del petróleo, entre 2004 y 2007 representaron 36.7%.

Ingresos del Sector Público
(miles de millones de pesos de 2008)

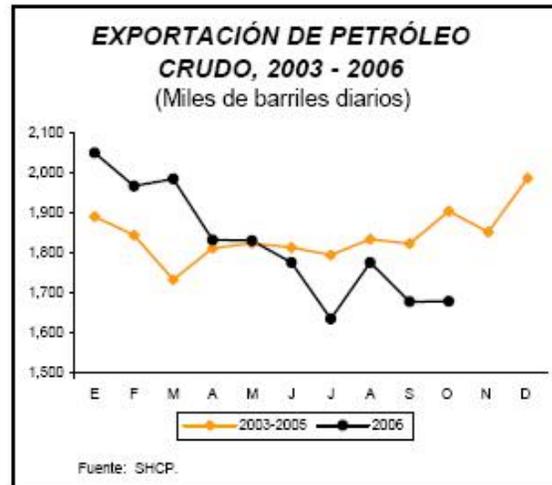
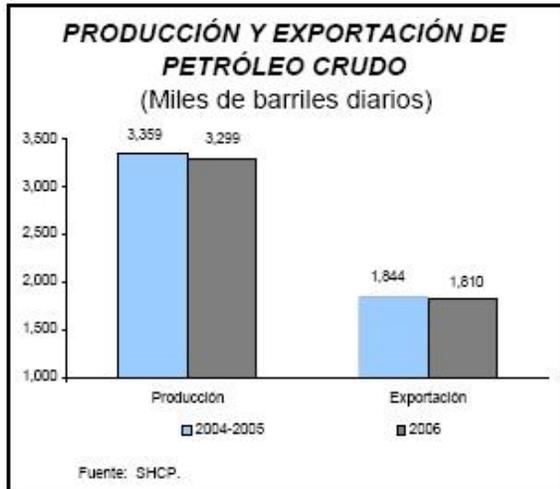
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	1,849.9	1,883.9	1,921.5	2,042.3	2,104.7	2,189.9	2,436.5	2,572.6
Petrolero	603.8	572.7	567.8	680.6	757.3	816.9	927.1	911.3
No petrolero	1,246.0	1,311.2	1,353.6	1,361.7	1,347.4	1,373.1	1,509.5	1,661.4
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Petrolero	32.6	30.4	29.6	33.3	36.0	37.3	38.0	35.4
No petrolero	67.4	69.6	70.4	66.7	64.0	62.7	62.0	64.6



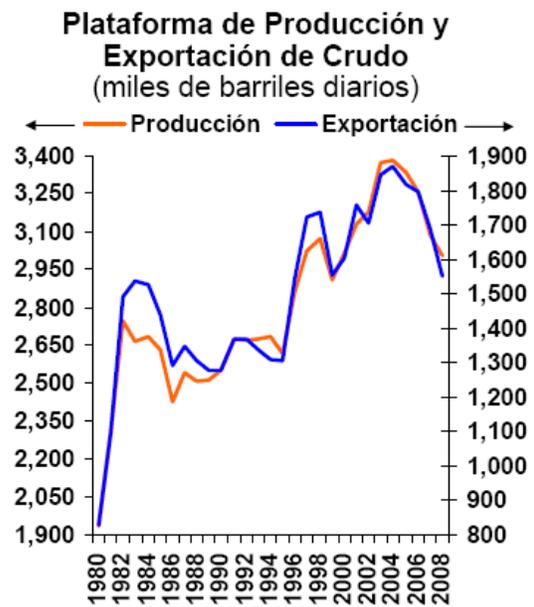
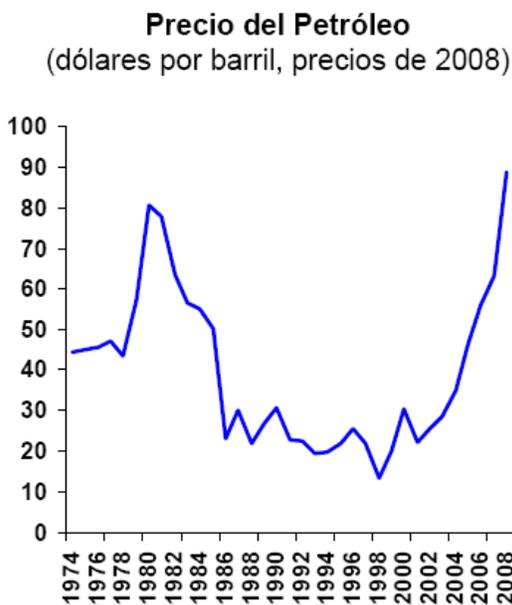
Fuente: CGPE 2007

Los ingresos petroleros cambian en el tiempo principalmente en respuesta a los siguientes factores:

- Plataforma de producción.
- Precio del petróleo crudo (mezcla mexicana de exportación).
- Precios internacionales y nacionales de la gasolina y el diesel.
- Tipo de cambio

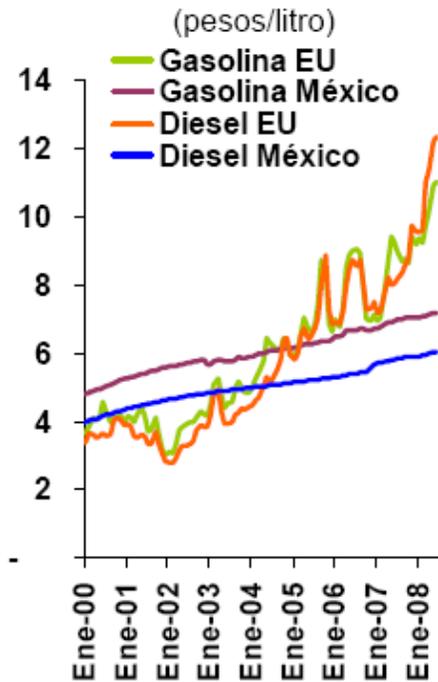


Los precios del petróleo son altamente volátiles (varían con frecuencia).

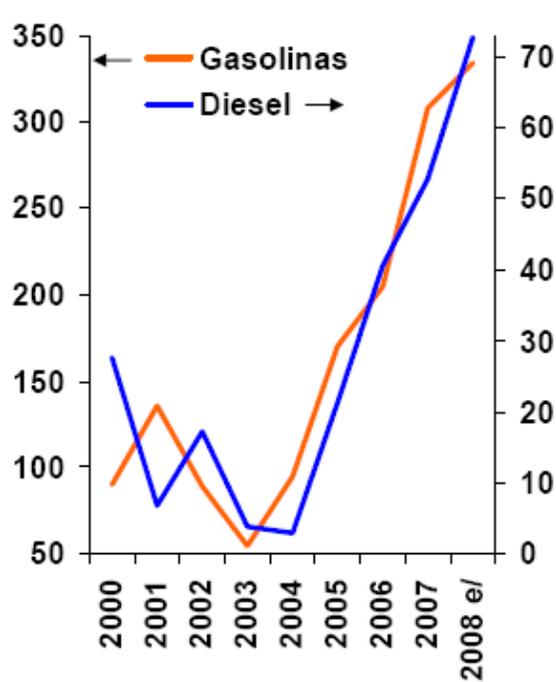


Durante los últimos años, a partir del año 2000, se experimentó incremento de los precios del petróleo, afectando en los incrementos del precio y volumen de las importaciones de gasolina y diesel, combustibles que en México durante el sexenio que estoy analizando, mantuvo precios estables.

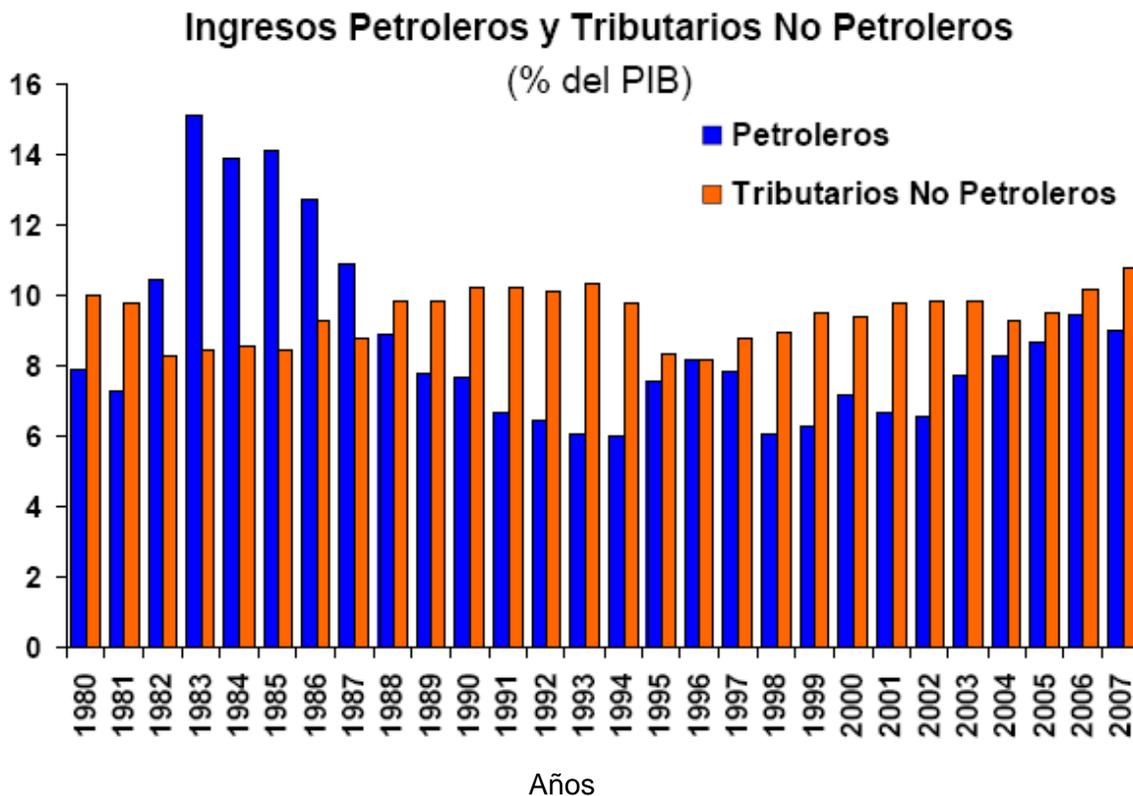
Precios al Público de la Gasolina y Diesel México y Estados Unidos
(pesos/litro)



Importaciones de Gasolina y Diesel
(miles de barriles diarios)



Los cambios en el precio y la plataforma de producción explican que los ingresos petroleros sean más volátiles que los ingresos tributarios no petroleros. Esto dificulta pronosticar los ingresos con que se contará para satisfacer las necesidades de gasto del sector público.



En cualquier país petrolero el objetivo del régimen fiscal aplicable a las empresas petroleras consiste en extraer la renta petrolera y por tanto su evaluación debe estar basada en el logro de dicho objetivo.

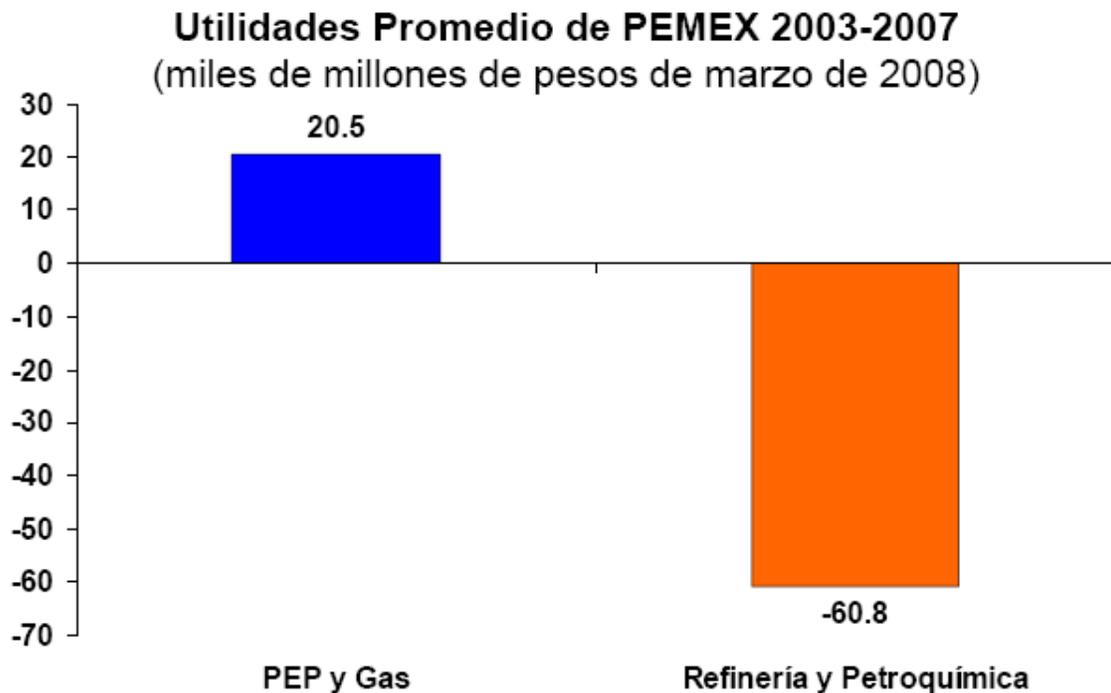
En aquellas actividades de las que se deriva la renta petrolera, esto es, la extracción de los hidrocarburos del subsuelo, debe aplicarse una carga apropiada que transfiera al Estado dicha renta.

Para lograr este objetivo, su instrumentación debe cumplir con las siguientes condiciones:

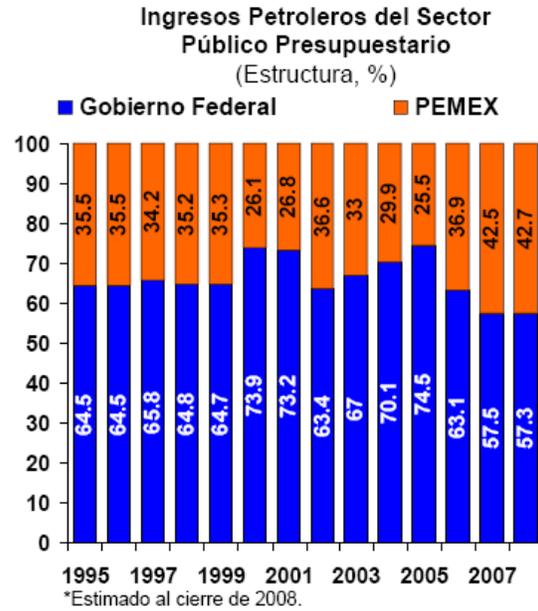
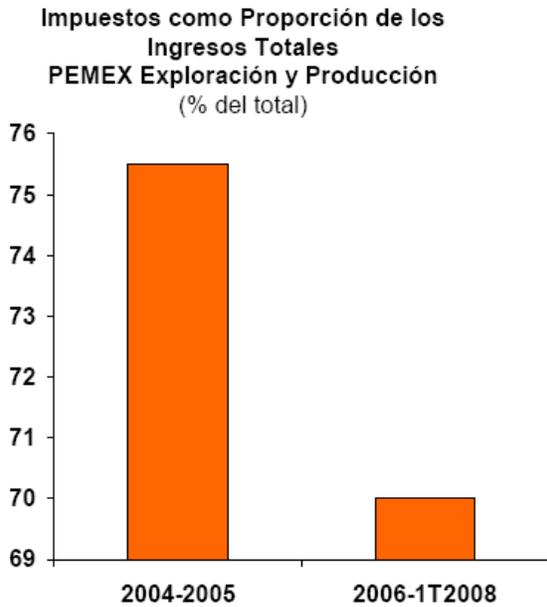
- Para las actividades en donde no hay renta petrolera, se debe imponer una carga tributaria similar a la que enfrentan el resto de las actividades productivas en la economía.
- Así, debido a que PEMEX Exploración y Producción realiza las actividades en que se concentra la renta petrolera, a este organismo le corresponde pagar dicha renta y por tanto debe enfrentar una carga fiscal mayor. A las

actividades donde no se materializa la renta petrolera, como refinación y petroquímica, se les debe aplicar un impuesto similar al Impuesto Sobre la Renta.

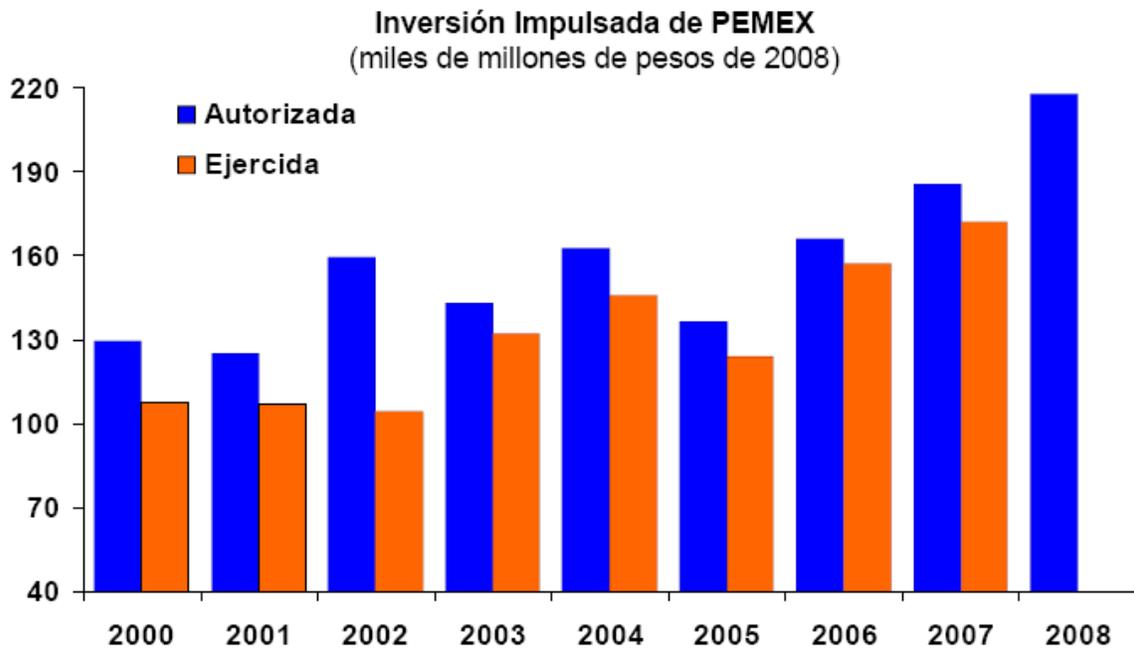
Las pérdidas promedio en refinación y petroquímica entre 2003 y 2006 fueron de 60.8 mmp, comparadas con utilidades en PEMEX Exploración y Producción y PEMEX Gas y Petroquímica Básica de 20.5 mmp. En ausencia de las pérdidas mencionadas, estos recursos hubieran podido destinarse a mayor inversión.



Como resultado de las modificaciones en el régimen fiscal de PEMEX:



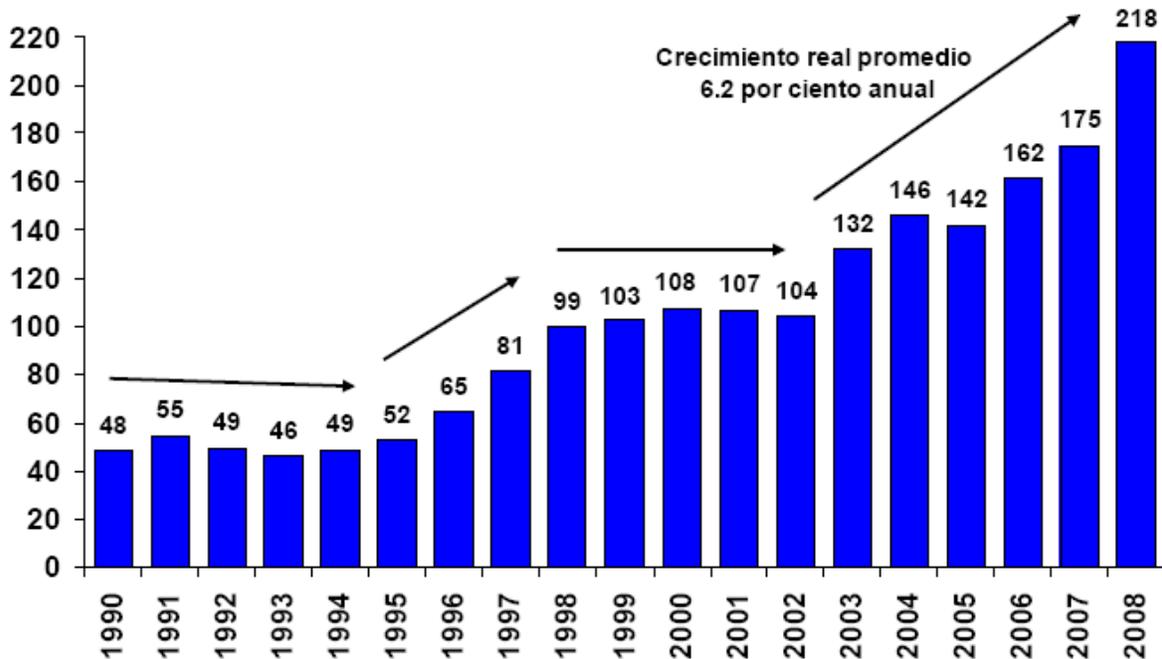
Es necesario que PEMEX tenga la capacidad de ejecución de proyectos de alta rentabilidad. Entre 2000 y 2006 el subejercicio de la inversión fue de 14.9% en promedio.



Estos cambios, además de contribuir a mejorar su eficiencia y reducir sus costos, fortalecerán la capacidad de ejecución de la empresa.

- El proceso debe complementarse con medidas ejemplares de transparencia, mejor gobierno corporativo y rendición de cuentas para asegurar a todos los mexicanos que sus recursos están bien empleados.
- • El proceso tiene que ser gradual, principalmente para que se instalen plenamente todas las medidas que permitan fortalecer los mecanismos internos de control y transparencia, y así poder depender menos de los mecanismos externos de control.

Inversión Impulsada de PEMEX
(miles de millones de pesos de 2008)



Régimen Fiscal de PEMEX

El Régimen fiscal que actualmente rige a PEMEX, se encuentra contenido en dos ordenamientos legales; por una parte, la Ley Federal de Derechos, a la cual se adicionó para 2006 un capítulo denominado Hidrocarburos, el cual contiene el desglose de los derechos que deberá pagar la paraestatal.

La Ley de Ingresos de la Federación, contiene todas las demás contribuciones a cargo de la empresa, incluyendo los impuestos y aprovechamientos. Hasta 2005, también se incluían los derechos pagados por Petróleos Mexicanos.

En 2005 se propuso una modificación al régimen fiscal de PEMEX, el cual fue analizado y discutido por las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Energía del Congreso de la Unión.

A partir del año 2006, la paraestatal cuenta con un régimen totalmente distinto al que prevaleció durante varios años, con el cual se buscó disminuir la carga fiscal a la que estaba obligada la empresa. Los cambios realizados le dan a PEMEX la oportunidad de contar con más recursos, con los cuales se busca incrementar la inversión en exploración y explotación de energéticos y lograr un mayor índice de sustitución de reservas del que prevalece en la actualidad.

Para 2006, se da un tratamiento fiscal diferente a las distintas actividades que realiza la paraestatal, diferenciando las actividades de exploración y extracción de las de refinación petroquímicos y petrolíferos y la extracción de gas, aplicando el Impuesto a los Rendimientos Petroleros, que es un impuesto a la utilidad, a las subsidiarias distintas de PEMEX Exploración y Producción (PEP).

Estos cambios detonaron en un cambio en la inversión y las utilidades de PEMEX, de igual manera, constituyeron la disminución paulatina en los niveles de endeudamiento de la empresa.

Ley Federal de Derechos

La Ley Federal de Derechos en su Título segundo, incluye un capítulo denominado "Hidrocarburos" en el que se relacionan los derechos que debe pagar la paraestatal por las actividades de extracción y exportación de petróleo y gas natural, así como el destino que tendrán los recursos obtenidos por éstos.

Dentro de los derechos que pagará la paraestatal, se encuentran algunos cuya renta se desprende de la extracción de petróleo crudo y gas natural, como el

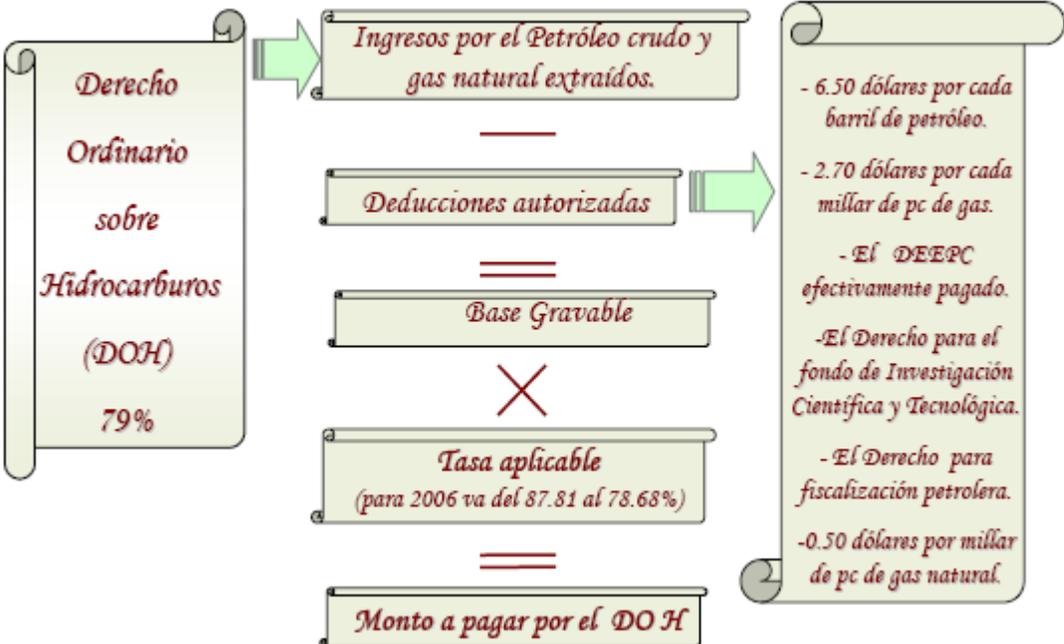
derecho ordinario sobre hidrocarburos, los derechos para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía y para fiscalización petrolera (destinado a la Auditoría de la Federación para fiscalizar programas prioritarios) o el derecho adicional; otros que se pagan solo por la extracción de petróleo, como el derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización (que se destina al FEIP) o los que se calculan con base a la exportación de petróleo.

Dada la diferencia que existe entre el cálculo de cada uno de éstos, se analiza a detalle la aplicación de cada derecho.

1. Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos

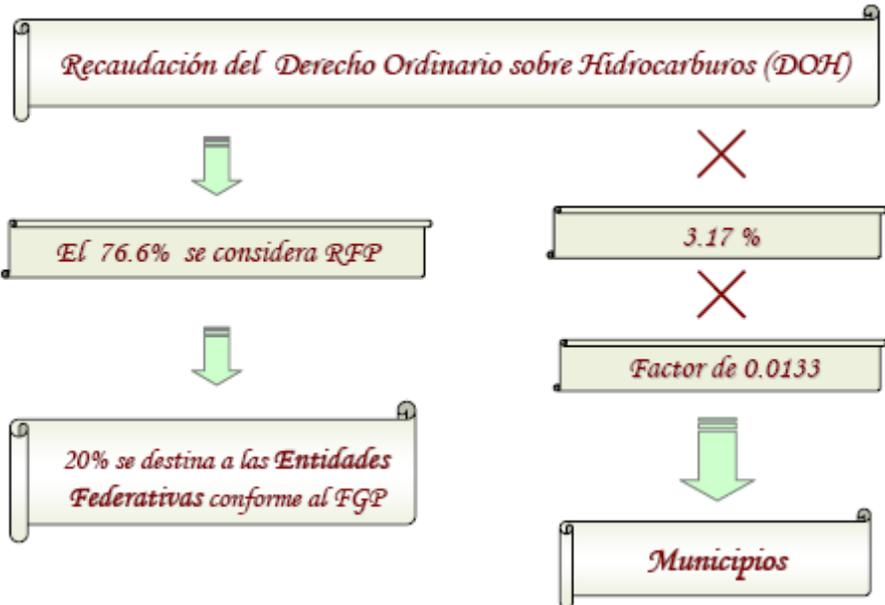
Es un derecho que grava el valor del petróleo crudo y gas natural extraídos, menos las deducciones autorizadas, entre las cuales se encuentran los costos y gastos realizados en exploración, desarrollo, explotación, así como en algunos gastos de operación.

Adicional a los costos y gastos, también son deducibles los derechos para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía, para la fiscalización petrolera, y el extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo:



Respecto a la distribución de los recursos que se obtienen por este derecho, el 76.6 por ciento del importe recibido por el Gobierno Federal, se destinará a formar parte de la Recaudación Federal Participable.

Adicionalmente, se destinará el 1.33 por ciento del 3.17 por ciento del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos a los Municipios por donde se realiza la salida de los productos.

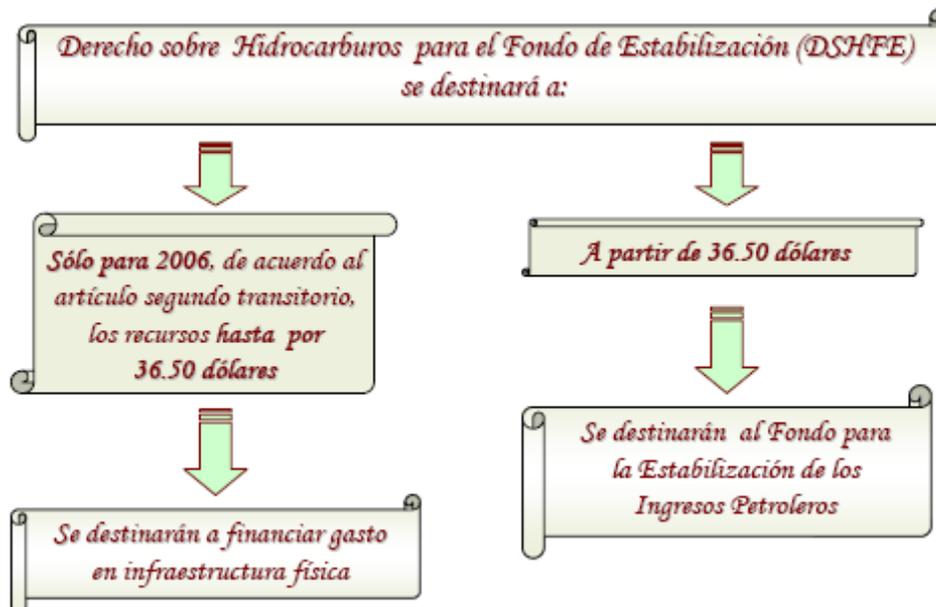


2.- Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

Este derecho se aplica sobre la producción de petróleo crudo, cuando el precio de la mezcla mexicana sea superior a los 22 dólares por barril, aplicando tasas que van del 1 por ciento, cuando el precio observado sea de 22.01 dólares, al 10 por ciento cuando el precio alcance niveles de 28.0 dólares o superiores.



El monto total de la recaudación anual que se genere por este derecho se destinará al Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), excepto para 2006, año en que se aplicó el siguiente esquema:



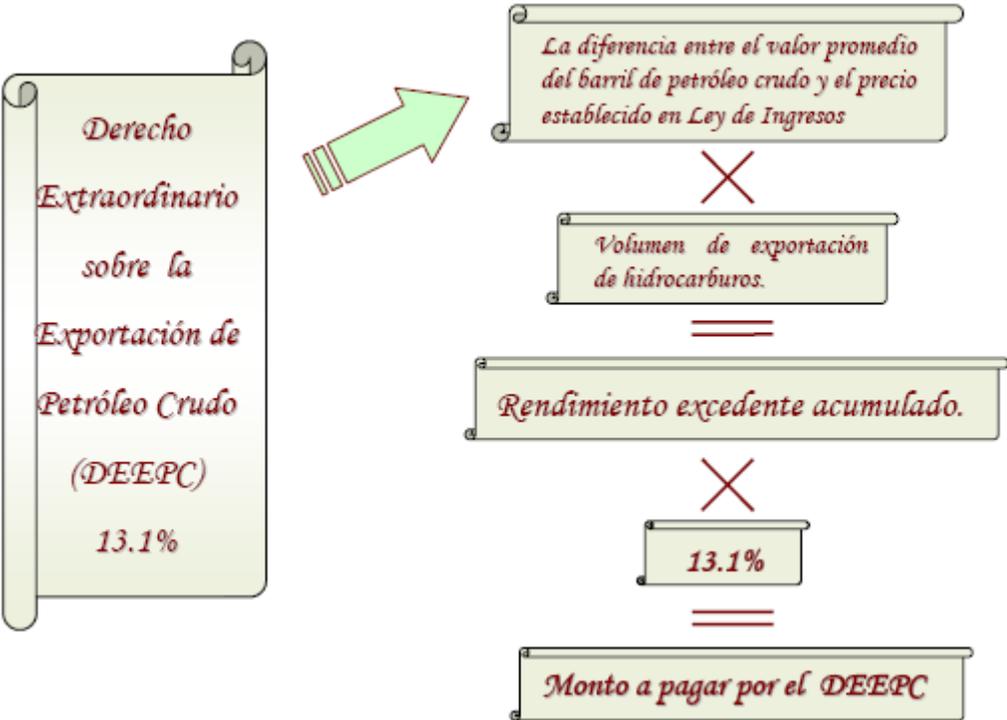
3.- Derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo

Este derecho grava los ingresos excedentes que se obtengan por la exportación de petróleo crudo a una tasa del 13.1 por ciento.

Los ingresos excedentes se determinan a partir del precio fiscal, multiplicando el diferencial entre éste y el precio observado, por la plataforma de exportación.

Este derecho es acreditable contra el derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

La recaudación anual de este derecho se destina a las Entidades Federativas a través del Fondo para la Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) conforme a la estructura del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.



IV. 5 Comportamiento de las Finanzas Públicas en el periodo

2000-2006

Balance Económico del Sector Público 2000 – 2006

Para comprender la evolución reciente de las finanzas públicas en México, es necesario ponerlas en el contexto de la situación económica predominante en el país en los últimos años.

El balance económico muestra el cambio en la posición financiera neta del sector público que se obtiene de restar al ingreso presupuestario los egresos públicos. Dicho resultado es equivalente al financiamiento del sector público.

La desaceleración económica de 2001 generó una caída del producto de 0.2%, como efecto de la disminución del ritmo de expansión de la economía norteamericana, mientras que la inflación registró una tasa de 6.4%.

La economía mexicana mantuvo un débil desempeño en el periodo de 1995 a 2006, al registrar un crecimiento promedio anual de 2.9% en términos reales y una inflación de 13.4% anual. Durante este periodo, la política descansó principalmente en el mantenimiento de finanzas públicas sanas, cuidando de no incrementar el gasto público por encima de los ingresos presupuestarios, lo que permitió un balance público tendiente al equilibrio fiscal y un superávit primario constante.

Institucionalmente, la composición del balance público presupuestario se caracterizó por un déficit en las finanzas públicas del Gobierno Federal y un superávit en las operaciones de las entidades paraestatales no financieras de control presupuestario directo.

En México, la política tributaria en el periodo 2001-2006, se orientó a disminuir la tasa impositiva del Impuesto sobre la Renta con objeto de hacerla más competitiva a nivel internacional, apoyándose en mayor medida en los impuestos al consumo.

La dependencia de las Finanzas Públicas respecto a los ingresos petroleros se incrementaron durante el periodo analizado: en 2001 representaban un 30.4 por ciento de los ingresos presupuestarios totales y al 2006 representaban 37.6 por ciento del total de los ingresos públicos.

Los ingresos no petroleros observaron una participación promedio dentro del PIB de 15.1 por ciento. El Impuesto Sobre la Renta incluyendo el Impuesto al Activo, tuvo una recaudación promedio en el periodo de 2001-2006 en términos de PIB del 4.6 por ciento.

Dentro de los tres principales impuestos en términos de recaudación, se encuentra el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, después del ISR y del IVA. El promedio estimado de este impuesto como porcentaje del PIB en el periodo 2001-2006 es de 0.4 ciento.

Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno.

En este sentido los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) disminuyeron a lo largo del periodo, al pasar de 3.4 por ciento del PIB en el 2000 a un nivel esperado de 2.2 por ciento respecto al PIB al cierre de 2006.

Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, al uso de recursos para financiar a los sectores privado y social, a los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

Los ingresos no tributarios, sin considerar los derechos y aprovechamientos petroleros, tuvieron una participación dentro del Producto Interno Bruto de 1.4 por ciento, durante el periodo de referencia.

Los ingresos propios de los Organismos y Empresas, exceptuando PEMEX, tuvieron una participación promedio dentro del Producto Interno Bruto de 4.04 ciento.

Durante el periodo 2000 – 2006, el gasto neto devengado promedió 23.3 puntos del PIB. En este mismo periodo, el gasto programable representó en promedio 82.8 por ciento del gasto primario y el 72.1 por ciento del gasto neto total, mientras que el gasto corriente representó en promedio el 83.2 por ciento del gasto programable.

Al considerar la inversión impulsada por el Sector Público (inversión presupuestaria más inversión financiada), la inversión física presupuestaria tiende a disminuir relativamente. En contraparte, la inversión financiada (PIDIREGAS) crece, en el año 2000 representó el 24.1 por ciento del total de la inversión impulsada, mientras que para el año 2006 representó el 42.9 por ciento.

La inversión financiada se ejecuta a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, los cuales representan un monto de inversión global a precios del año 2005, de un billón 544 mil 378.5 millones de pesos, en proporción de 79.3 por ciento y 20.7 por ciento respectivamente para ambas entidades. A la cantidad mencionada, habrá que agregar un monto por 511 mil 382.3 millones de pesos por concepto de intereses por amortización de los proyectos recibidos por el Gobierno Federal, lo que totaliza una cantidad de dos billones 055 mil 760.7 millones de pesos; este total, deberá pagarse en un horizonte de tiempo que termina en el año 2041.

La evolución del desempleo abierto mostró las siguientes tasas: 2000 (2.6 por ciento), 2001 (2.8 por ciento), 2002 (3.0 por ciento), 2003 (3.4 por ciento), 2004 (3.9 por ciento), 2005 (3.7 por ciento), 2006 (3.5 por ciento).

En el período de referencia, el saldo de la Balanza Comercial fue deficitario, no obstante la reactivación de la demanda externa. En general las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 5.79 por ciento en dicho periodo, en mayor grado las exportaciones petroleras, que las no petroleras; sin embargo las importaciones lo hicieron a una tasa mayor de 5.42 por ciento promedio anual en igual periodo.

De acuerdo a la clasificación del World Economic Forum, se observa una tendencia hacia la pérdida de competitividad de la economía mexicana en los mercados externos, pasando de ocupar el lugar 32 en competitividad en 1998 de un total de 104 países al lugar 55 en 2005. Para 2006 el país ocupó el lugar 58 en materia de competitividad. La pérdida de competitividad conlleva a una caída del índice de confianza entre los países receptores de inversión extranjera directa, en donde México ocupa actualmente el lugar 22 de entre 25 economías, después de haber estado dentro de los primeros 10 lugares.

La política monetaria del Banco de México incrementó la tasa de interés, alcanzando la tasa CETES a 28 días un nivel promedio anual de 7.35 por ciento nominal, tasa aún por debajo de la estimada de 8.90 por ciento para todo el 2006 en los CGPE.

En relación al PIB, los principales renglones no petroleros, durante el periodo 2001-2006, participaron en promedio de la manera siguiente:

ISR, incluyendo Impuesto al Activo	4.8%
IVA	3.7%
IEPS	0.4%
Derechos y Aprovechamientos	1.4%
Organismos y empresas, exceptuando PEMEX	4.1%

La Cámara de Diputados realizó cambios a la Iniciativa de Ley de Ingresos que envió el Ejecutivo, de forma que incrementó el monto de los ingresos a recaudar en 92 mil 299.6 millones de pesos, al pasar de 1 billón 881 mil 200.4 millones de pesos a 1 billón 973 mil 500. Entre los cambios realizados destaca la estimación del precio del barril de petróleo que pasó de 31.50 a 36.50 dólares por barril, por lo que se dieron 46 mil 676.2 millones de pesos adicionales de ingresos petroleros. El Impuesto a la Importación disminuyó por los nuevos tratados bilaterales con otros países, así como la desgravación de productos por dichos tratados. Por lo que para el 2006, la caída fue del 21.7 por ciento real.

Las modificaciones introducidas por los diputados al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 permitieron que el gasto de capital se incrementara en 34.1 por ciento, en particular todos los proyectos de infraestructura aprobados generaron un crecimiento del 92.2 por ciento de la inversión física, respecto al monto presentado por el Ejecutivo. En contraste, el gasto corriente sólo aumentó 2 por ciento y los servicios personales se redujeron en uno por ciento.

De cada peso del gasto primario del Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprobó para el ejercicio fiscal 2006, 37.6 centavos se destinarán a gasto federalizado y 62.4 centavos a gasto de la Administración Centralizada, lo cual mostró una ligera mejoría con respecto al ejercicio 2000, cuando se destinaron 36.2 centavos al gasto federalizado y 63.8 centavos a la Administración Central; sin embargo, distó mucho del nivel registrado en el año 2001, cuando a través del

gasto federalizado se destinaron 38.1 centavos y 61.9 centavos a la Administración Pública Centralizada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las Finanzas Públicas de los tres ámbitos de gobierno enfrentan problemas severos de insuficiencia de recursos financieros. Las participaciones son los ingresos y aportaciones del Ramo 33 que perciben las entidades y los municipios, que hace el Gobierno Federal a través de los Ramos 28, 33 y otros; de manera que estos ingresos se han convertido en la principal fuente de recursos de las entidades y los municipios, de tal manera que han provocado la disminución de la autonomía fiscal del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siendo la base de las Finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales. Por ello las entidades dependen de las participaciones federales como su principal fuente de ingresos, en promedio la dependencia financiera para la mayoría de los estados y municipios es del 80% al 90% de los recursos presupuestarios que transfiere el gobierno federal a estados y municipios.

Durante este sexenio analizado, se puede concluir que la economía mexicana atravesó por dos fases claramente distinguibles. La primera de ellas abarcó el periodo 2001-2003 y se caracterizó por una desaceleración generalizada de la actividad productiva, la inversión y el empleo. En ese lapso el valor real del PIB creció a una tasa anual promedio de 0.7%. Los determinantes fundamentales de esta fase fueron: i) la recesión que padeció la producción industrial estadounidense, y ii) la mayor presencia comercial de China en los mercados globales.

En el 2000, después de 25 años, se hizo el cambio de gobierno sin crisis recurrentes y con alternancia partidista. El PAN recibió una economía creciendo al 6.6 % con sólidos equilibrios macroeconómicos que fueron bases para continuar el proceso sin enfrentar problemas cíclicos.

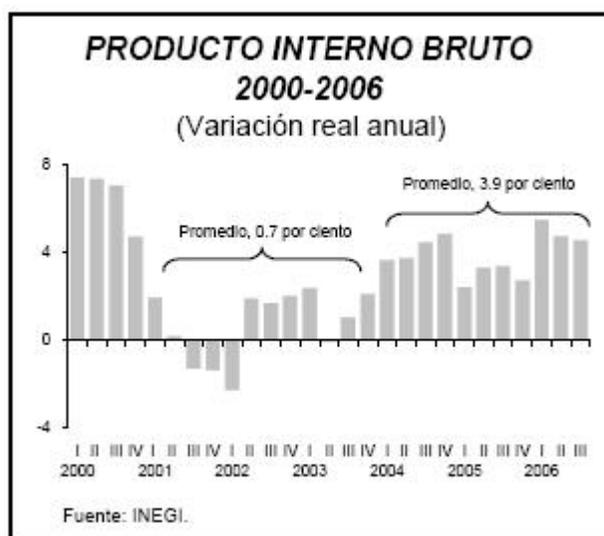
En este sexenio, la continuidad en el manejo de las variables macroeconómicas y los altos precios del petróleo mantuvieron en equilibrio las finanzas públicas,

redujeron la inflación y las tasas de interés. El PIB y el empleo se estancaron y permaneció el declive productivo y competitivo.

Fox desaprovechó: el precio del petróleo y las tasas de interés sobre la deuda externa; los ingresos por remesas del exterior sin precedente; creció el turismo estadounidense y se mantuvo la paridad dólar/euro. México perdió competitividad, desperdició oportunidades y se rezagó.

Con Fox, la economía mexicana creció menos que la estadounidense y se desperdició el auge petrolero. Los beneficiarios fueron el gasto público corriente y el consumo suntuario de los ricos. La economía perdió competitividad.

El foxismo desaprovechó la riqueza petrolera para elevar la competitividad de la economía, el gasto público como instrumento para reducir la pobreza y elevar la competitividad; aumentar el gasto social y de inversión, y reducir el gasto corriente.



De esta manera el ciclo por el que atravesó la economía mexicana en los años analizados 2000-2006, estuvo determinado, principalmente por las siguientes dos fuerzas:

1. Las Remesas enviadas por los connacionales en Estados Unidos.
2. Los cambios en la demanda externa y las variaciones en la formación bruta de capital fijo.

En el periodo 2000-2006 el balance tradicional del sector público disminuyó el déficit de 1.1 puntos porcentuales del PIB a 0.3 por ciento. La deuda pública solo se redujo en 0.2% ya que pasó de 23.3 a 23.1%

Los criterios de distribución y volumen de las participaciones federales sustentadas en fórmulas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal deben analizarse, revisarse y reenfocarse de manera gradual, incorporando indicadores de carácter económico que den muestra de contribución, del potencial y del desarrollo de las entidades federativas, así como sus requerimientos sociales.

Sin olvidar el entorno económico internacional, nos obliga a tomar decisiones que tiendan a fortalecer las finanzas públicas del Estado y al mismo tiempo reactivar la economía, garantizando la generación de empleo, resultando imprescindible el diseño de estrategias que incidan directamente en el incremento del consumo nacional y del ahorro interno.

Bajo este sentido resulta fundamental fortalecer la hacienda pública mediante una reforma estratégica, dividida en cinco rubros de desafíos para las Finanzas Públicas, permitiendo tener ingresos incrementales que vayan destinados al gasto social y a la inversión productiva para generar crecimiento económico y empleo.

En la confección de la política económica: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento impulsado por la competitividad, son elementos necesarios, pero insuficientes. El gobierno debe atacar a la pobreza y la miseria. El reto, no es hacer más por los que menos tienen, sino hacerlo mejor. Se necesita mejorar la

educación, la salud, etc., y rediseñar los mecanismos para aprovechar el capital humano de los pobres.

La política económica, debe crear y proteger el capital humano. Urge la reforma laboral para mejorar competitividad económica y reducir pobreza; el marco normativo es dique para que los trabajadores más pobres, obtengan un mayor beneficio de su capital humano. Los pobres deben ser capaces de obtener ingresos de ese capital.

Ingresos Presupuestarios del Sector Público							
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Estimado
- por ciento del PIB -							
Total	21.5	21.9	22.0	23.2	23.0	23.3	24.4
Petroleros	7.0	6.7	6.5	7.7	8.3	8.7	9.4
Gobierno Federal	5.2	4.9	4.2	5.2	5.8	6.5	6.1
Ingresos propios de PEMEX	1.8	1.8	2.4	2.6	2.5	2.2	3.3
No petroleros	14.5	15.2	15.4	15.5	14.7	14.6	15.0
Tributarios	9.4	9.8	9.8	9.9	9.3	9.5	10.2
No tributarios	5.1	5.5	5.6	5.6	5.4	5.1	4.8
Gobierno Federal	1.2	1.5	1.6	1.4	1.4	0.9	0.7
Organismos y empresas distintas de Pemex	3.8	3.9	4.0	4.2	4.0	4.2	4.1
Ingresos tributarios totales	10.6	11.3	11.6	11.1	10.0	9.7	9.8
Ingresos no tributarios totales	10.9	10.6	10.4	12.1	13.0	13.6	14.6
- Estructura por ciento -							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Petroleros	32.6	30.4	29.8	33.3	36.0	37.3	38.6
Gobierno Federal	24.1	22.3	18.9	22.3	25.2	27.8	25.1
Ingresos propios de PEMEX	8.5	8.1	10.9	11.0	10.8	9.5	13.6
No petroleros	67.4	69.6	70.2	66.7	64.0	62.7	61.4
Tributarios	43.7	44.6	44.8	42.4	40.5	40.7	41.8
No tributarios	23.7	25.0	25.5	24.3	23.6	22.0	19.5
Gobierno Federal	5.8	6.9	7.4	6.0	6.0	4.0	2.8
Organismos y empresas distintas de Pemex	17.9	18.0	18.0	18.2	17.5	18.0	16.7
Ingresos tributarios totales	49.3	51.5	52.9	47.9	43.5	41.5	40.0
Ingresos no tributarios totales	50.7	48.5	47.1	52.1	56.5	58.5	60.0

I. RETOS Y DESAFÍOS PARA LOS INGRESOS PÚBLICOS

(INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS)

1) Política Tributaria

¿Tiene México la arquitectura tributaria adecuada?; ¿Son suficientes?, ¿Cómo incrementar la base de contribuyentes?, proporcionalidad y equidad en el pago de los impuestos; privilegios fiscales y potestades tributarias para las entidades federativas.

El desafío de los Ingresos Públicos, exige hablar de dos tipos de ingresos:

- Los tributarios, impuestos
- Los de las empresas públicas

La naturaleza de estos ingresos es diferente

- Los impuestos creados por Ley, son para financiar los gastos públicos;
- Los ingresos de las empresas públicas, producto de su operación, son para el desarrollo de dichas empresas.

Los impuestos tienen por función fundamental financiar los gastos públicos de los tres niveles de gobierno. Una carga fiscal del 11% es insuficiente para financiar los gastos públicos que demanda un país del tamaño y grado de desarrollo de México. Por ello es un desafío incrementar la recaudación federal.

- #### 2) Política de Administración Tributaria; recaudación tributaria; información y fiscalización como antidotos de la evasión, elusión y contrabando; costo de la recaudación; simplificación de disposiciones fiscales; costo de operación del SAT, y seguridad jurídica para el contribuyente.

La reforma de la hacienda pública debe sentar las bases para alcanzar una estructura tributaria robusta que permita con el tiempo sustituir a los ingresos

petroleros, enfrentar los compromisos adquiridos, en especial de seguridad social y satisfacer las necesidades urgentes de infraestructura social y económica.

Desarrollar un programa que equilibre el Presupuesto de Egresos en un horizonte de 6 años, requiere adecuar el gasto corriente y de inversión, los ingresos del sector público, los y no tributarios en un Programa Hacendario Integral.

Reestructurar a fondo el sistema impositivo; hacerlo muy sencillo, con tasas bajas y uniformes para combatir evasión y elusión, evitar la doble tributación y con deducciones fijas que beneficien a los estratos de menores ingresos; elevar la recaudación en términos del PIB, reducir la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar la equidad fiscal. La meta, es tener un sistema tributario simple y equitativo que mejore la competitividad.

Durante esta tesis observamos que la discusión de los impuestos a nivel internacional es muy importante para la fortaleza de su hacienda pública de cada país ya que en 136 países se recauda este gravamen, por ello la importancia del tema del IVA es importante, ya que en México la recaudación de este gravamen se hace solo sobre 30% del consumo total.

En el 2005 las devoluciones de impuestos fueron de 149,849 millones de pesos (80% son del IVA). Por ello es necesario matizar la discusión y no polarizarla.

Otro tema importante es el tema del combate a la evasión fiscal y a la inconformidad, como elemento recaudatorio y de elemental equidad, dentro de las prioridades y estrategias a instrumentar.

El adelgazamiento del aparato gubernamental también debe de ser discutido, así como el redireccionamiento de los actuales programas de gasto público, enfocándolos a las grandes prioridades nacionales.

Las entidades federativas tienen políticas y dinámicas de gasto diferentes, conservan una identidad, pero también pertenencia a un pacto federal. En tanto las finanzas públicas de la federación sean sólidas, lo serán también las de las entidades federativas y por extensión los municipios.

En el esquema del Federalismo Fiscal: ampliar la magnitud de atribuciones (para poder llevarlo a cabo, es necesario modificar la Ley de Coordinación Fiscal), facultades y competencia con las que participan las entidades federativas, de tal manera que sean éstas las que determinen el modelo tributario que se adecue a su particular condición. Al vincular la distribución de recursos a las entidades federativas y a los municipios con el esfuerzo recaudatorio, particularmente de impuestos locales como el impuesto sobre la tenencia y el predial; y la regularización de los padrones tanto de contribuyentes como de usuarios.

El nuevo Régimen Fiscal debe de propiciar como meta la elevación paulatina y programada, de la recaudación tributaria, que sustituya los 5.8 puntos porcentuales que hoy aporta las finanzas del Gobierno Central, a la vez de generar otros recursos netos para elevar los ingresos del Gobierno Federal; y con ello poder tener *unas Finanzas Públicas Sólidas y Sanas* que eleven en un 80%, en el mediano plazo, la actual recaudación tributaria, para asegurar la suficiencia de recursos públicos en proyectos sociales, e invertir en proyectos de infraestructura, induciendo la acción inversora de los sectores privados.

Por otra parte los Estímulos Fiscales, deben de tener un objetivo directo definido en cuanto a beneficiario y período de tiempo; deben ser claros y de fácil aplicación. Los recursos dedicados a cada estímulo deben ser cuantificables en un periodo de tiempo, a fin de evaluar su efectividad.

La información hacia los consumidores en la fiscalización para ser usada como antídoto de la evasión, elusión y contrabando, simplificando también las disposiciones fiscales.

GASTO PÚBLICO

Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario									
Concepto	% del PIB							2006 Estimado	Diferencia 2006-2000
	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
Total	22.6	22.6	22.5	23.7	23.2	23.3	24.1	1.5	
Costo financiero	3.7	3.2	2.8	2.8	2.7	2.5	2.8	-0.9	
Intereses, comisiones y gastos	2.6	2.6	2.1	2.3	2.1	2.2	2.3	-0.2	
Programa de apoyo a deudores	1.1	0.7	0.7	0.4	0.6	0.3	0.4	-0.7	
Gasto primario	18.9	19.3	19.7	20.9	20.5	20.8	21.3	2.4	
Gasto programable devengado ^{1/}	15.6	16.1	16.4	17.8	17.1	17.6	17.8	2.2	
Participaciones	3.2	3.4	3.4	3.3	3.1	3.3	3.6	0.3	
Adefas menos diferimiento de pagos	0.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.2	-0.1	0.0	-0.1	

^{1/} Excluye cuotas ISSSTE-FOVISSSTE y transferencias a organismos y empresas bajo control presupuestario directo. En 2002 excluye costo de la liquidación de Banrural. En 2003, 2004 y 2005 excluye el costo del Programa de Conclusión de la Relación Laboral.

Fuente: SHCP.

II.- DESAFÍOS PARA EL GASTO PÚBLICO

El gasto público por sí mismo es insuficiente para mejorar la competitividad, se requiere aprovechar el capital humano y reducir la pobreza. Adecuar el marco legal para que los trabajadores más pobres, obtengan el mayor beneficio de su capital humano.

- 1) La necesidad de adecuar la planeación gubernamental para una eficaz administración, presupuesto, ejercicio del gasto, así como el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.
- 2) Infraestructura; inversión pública (social y productiva) y competitividad industrial;
- 3) Financiamiento de las responsabilidades exclusivas del Estado; cobertura de servicios públicos; rezagos sociales, y transformación de la administración pública.

Por ello en estos desafíos del Gasto Público, radica en que es necesario hacer un uso eficiente y transparente de los recursos del Gobierno para el crecimiento del

país; puesto que México requiere de un nivel de Gasto Público que permita al Estado cumplir su mandato constitucional de orientación de desarrollo.

Por ello la Política de Gasto Público, tiene 7 desafíos en general:

1. Elevar la productividad del Gasto
2. Impulsar, el crecimiento, el empleo y el desarrollo regional
3. Disminuir los rezagos sociales y procurar una mayor igualdad en las oportunidades de desarrollo personal
4. Reducir la vulnerabilidad de las Finanzas Publicas frente al ingreso petrolero
5. Reformar la planeación gubernamental
6. Perfeccionar la evaluación y la fiscalización
7. Revisar la participación de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario

El cambio de orientación de la productividad del Gasto Público educativo, en particular tendría que orientarse a la formación de capacidades para elevar la competitividad; a partir de la ubicación de sectores estratégicos a desarrollar, de manera que fortalezca los mecanismos de trabajo integral, entre los programas públicos y las reformas legales para generar una política industrial de competitividad.

El programa fiscal debe atender el federalismo hacendario, y que el gasto público corrija las desigualdades regionales, para mejorar la infraestructura física y el capital humano del centro y sur del país. La función del gobierno federal debe ser reguladora y participar en proyectos de gran visión.

Por ello la Reforma Fiscal debe de ir acompañada de una reforma en el Gasto Público, para fortalecer los recursos en los municipios y los estados; sin embargo es necesario tener el fortalecimiento de los proyectos de inversión a nivel regional.

Otro aspecto importante es el aspecto legislativo, para poder fortalecer acuerdos en los mecanismos del fortalecimiento de los presupuestos, a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la Unión y de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento (CIGF), de manera que el Congreso cree mecanismos de trabajo que posean una estrategia presupuestaria, dedicando mas gasto a educación e infraestructura, como sucedió durante la LIX Legislatura, cuyo Dip. Ángel Augusto Buendía Tirado, en calidad de Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Publica, determinó por primera vez la modificación al Ejecutivo para ejercer el presupuesto federal aprobado por dicha Legislatura.

En este mismo sentido, no debemos olvidarnos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para fortalecer los mecanismos de reconducción, y comenzar a hacer programas multianuales, reforzando siempre los principios de racionalidad y disciplina presupuestaria, incrementando la inversión, y despetronalizando las finanzas estatales y municipales y al mismo tiempo poder homologar las estructuras programáticas, los principios y registros de los estados y municipios para garantizar una mayor información nacional.

Este proceso nos daría una nueva visión de la economía pública, redefiniendo el Federalismo Fiscal, otorgando mayores potestades y responsabilidades a los gobiernos municipales y estatales, creando con ello una corresponsabilidad fiscal, tanto en el ingreso como en el gasto público.

En este sentido, llegamos a la célula del federalismo, que es el municipio, que como nivel de gobierno con mayor proximidad a la sociedad para proveer de todos los servicios, requiere de sistemas presupuestarios donde la asignación de recursos sea descentralizada y transparente y se consoliden con ello los procesos de rendición de cuentas.

Finalmente la focalización, de manera que se consoliden los objetivos que se quieran lograr. En el caso de los servicios sociales como educación, salud y seguridad social, se debe asegurar la cobertura universal de paquetes básicos (educación básica, salud primaria, pensión mínima).

III.- FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO: DESAFÍOS PARA LA DEUDA Y LAS PENSIONES.

Pago de pensiones del sector público presupuestario								
Millones de pesos de 2006								
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Estimado	Diferencia 2006-2000
Total	149,915.5	156,309.9	159,619.0	161,440.8	174,625.9	185,093.9	210,536.6	60,621.1
Gobierno Federal	86,174.1	83,163.1	92,058.5	99,409.7	102,511.3	112,950.4	133,914.9	47,740.8
Curso de pago del IMSS	42,237.3	44,731.9	50,567.8	51,768.9	55,371.4	58,029.9	65,383.0	23,145.7
Déficit actuarial ISSSTE ^{1/}	13,712.5	15,673.6	19,757.5	27,900.2	24,470.6	32,308.9	42,633.6	28,921.1
Resto	30,224.2	22,757.6	21,733.1	19,740.5	22,669.2	22,611.7	25,898.3	-4,326.0
IMSS (RJP)	33,138.2	38,423.8	31,298.1	26,519.2	32,675.7	31,023.6	39,656.0	6,517.8
ISSSTE (Recursos propios) ^{1/}	11,383.7	12,326.0	12,006.5	9,560.1	11,887.6	10,417.2	2,628.6	-8,755.1
Pemex	10,385.6	11,893.2	13,054.1	13,415.5	14,138.4	15,308.1	17,327.3	6,941.8
CFE	3,902.4	4,652.9	4,669.2	5,568.9	6,053.3	7,360.3	8,317.2	4,414.8
LFC	4,931.5	5,851.0	6,532.7	6,967.5	7,359.5	8,034.3	8,692.6	3,761.1
<i>Partidas informativas</i>								
Gasto presupuestario en pensiones ^{2/}	144,531.4	150,212.4	160,068.8	168,657.6	162,989.5	184,715.6	208,634.5	64,103.1
Aportaciones al Fondo de Pensiones de Pemex	5,001.5	5,795.6	13,503.9	20,632.2	2,502.0	14,929.8	15,425.2	10,423.7
Pensiones totales del ISSSTE ^{1/}	25,096.2	27,999.6	31,764.0	37,460.3	36,358.2	42,726.1	45,262.3	20,166.0

1_/ Las pensiones del ISSSTE se cubren con recursos propios de la entidad y transferencias del Gobierno Federal. La insuficiencia de reservas por parte del ISSSTE se ha reflejado en que la entidad cada vez destine menores recursos propios al pago de pensiones y requiera mayores transferencias del Gobierno Federal.

2_/ El gasto presupuestario en pensiones difiere del pago de pensiones, porque en el caso de Pemex en el Presupuesto se registran las aportaciones al Fondo de Pensiones Folape, no los pagos que realiza el Folape a los extrabajadores.

FUENTE: SHCP.

- 1) ¿Es necesario redefinir el destino y utilización del endeudamiento conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?; límites a la acumulación de pasivos públicos,

contingencias, avales y garantías del Estado, y monopolio de la banca de desarrollo para intermediar financiamiento externo a las entidades federativas.

- 2) Compromisos provenientes de los pasivos laborales; buenas pensiones a unos cuantos a costa de una mayor desigualdad.
- 3) Inversión financiada a través de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (Pidiregas): ¿se agotó el esquema? ¿qué implicó en términos de definición del déficit? Y distorsión de las cuentas fiscales.

En este sentido, la esencia de discusión debe radicar en:

1. Una constatación del Estado que guarda la infraestructura en México, las modalidades de su financiamiento y los retos a los que este se enfrenta.
2. El financiamiento, su disponibilidad y calidad en términos de costo y plazos.
3. La Política Económica, porque es la causa final del estado de las cosas. La deuda es un resultado de insuficientes ingresos o exceso de gasto, de la misma manera operan las pensiones.

Principales Retos:

1. Inversión por nivel de gobierno

Institucionales

- Promover una mayor coordinación de la política de desarrollo de infraestructura
- Fortalecer el marco legal aplicable al financiamiento de estados y municipios
- Aprovechar las sinergias de la banca de desarrollo con la banca comercial
- Incrementar la capacidad de identificación y desarrollo de proyectos

Económicos

- Eficientar el uso de recursos provenientes de fuentes multilaterales para complementar los del sector privado
- Incrementar el financiamiento a los municipios más pequeños para proyectos más riesgosos
- Desarrollar productos acordes a las necesidades de los estados y municipios
- Propiciar una clara diferenciación y asignación del riesgo
- Disminuir los costos de transacción

2. Importancia del Sector Privado

La tendencia en las economías con un mayor desarrollo en materia de infraestructura es hacia esquemas que involucran una mayor participación privada. La evidencia muestra que este tipo de esquemas, cuando están bien asignados los riesgos que asumen el sector privado y público, permiten potenciar los recursos que se invierten en infraestructura.

Por ultimo la Reforma a los sistemas de pensiones, los cuales son:

1. Reforzar el programa del IMSS

- ❖ Competencia
 - Comisiones
 - Número de AFORES
 - Costos Operativos
- ❖ Inversiones
 - Régimen
 - Rendimientos
- ❖ Otros
 - Seguro de Invalidez y vida
 - Sector asegurados en pensiones

2. Reformar los programas públicos de pensiones de reparto.

- Reforma del programa del ISSSTE
- Queda pendiente la reforma al resto de los programas públicos aún de reparto como universidades públicas y algunos estados y muchos municipios.

3. Hacia un sistema nacional de pensiones

- Aspectos fundamentales de la problemática de pensiones:
 - Baja Cobertura
 - Fragmentación del sistema
 - Inexistencia de portabilidad
- Componentes a incluir
 - Pilar contributivo
 - Solidario y redistributivo

IV. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL MODERNA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público								
% del PIB anual								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Estimado	Diferencia 2006-2000
Deuda neta del sector público	42.2	41.7	43.6	43.9	40.9	38.9	37.4	-4.8
Presupuestario	21.1	21.0	22.7	23.3	22.2	20.8	19.8	-1.2
No presupuestario	21.1	20.6	20.9	20.6	18.7	18.0	17.6	-3.5
Banca de desarrollo y fondos y fideicomisos	3.7	3.0	2.8	2.8	2.4	1.9	1.6	-2.1
FARAC	1.9	1.9	2.2	2.0	2.0	1.9	1.7	-0.1
Pasivos del IPAB	11.8	12.0	11.3	10.5	8.7	8.3	7.7	-4.1
PIDIREGAS	2.7	2.7	3.7	4.5	5.1	5.5	6.1	3.4
Programa de apoyo a deudores	1.0	1.0	0.8	0.8	0.5	0.5	0.5	-0.6

FUENTE: SHCP.

- Transparencia de los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos; armonización de estándares mínimos en la contabilidad

de todo ente gubernamental; instrumentos para la fiscalización; rendición de cuentas; productividad de las erogaciones; contabilidad gubernamental útil; administración del patrimonio; distribución de competencias y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

Por ello el Objetivo General radica en implementar un modelo de contabilidad gubernamental que responda a las necesidades de calidad y cantidad de información financiera para la toma de decisiones ejecutivas y rendición de cuentas, bajo un esquema de amortización entre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo conjuntamente con los poderes Legislativo y Judicial; así como los municipios del Estado, en el ámbito del esquema de armonización acordado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Productos por atender:

1. Modelos de Clasificación del Gasto Público Armonizado
 - Modelo de clasificación por Fuente de Financiamiento

2. Programa de Armonización de la Contabilidad Gubernamental
 - Armonización de Catálogos de Cuentas
 - Lineamientos para el registro contable del patrimonio
 - Lineamientos para el registro contable en base devengado
 - Tratamiento contable de recursos federales
 - Lineamientos para la integración de los Municipios en el Programa de Armonización de la Contabilidad Gubernamental
 - Lineamientos para el registro contable de resultados financieros vs. resultados presupuestarios
 - Lineamientos para la integración (consolidación) de la información contable del Sector Paraestatal con el Sector Central

- Tratamiento contable derivado de operaciones bajo el esquema de Proyectos de Prestación de Servicios 'PPS'

Esto radica, porque el Presupuesto es ante todo el instrumento de Política Económica que permite la implementación de estrategias de desarrollo capaces de alcanzar objetivos y metas. Sin embargo la problemática radica porque actualmente el Gobierno es el encargado de dictar las reglas y bases para la elaboración de la contabilidad gubernamental, lo que provoca que se pierda objetividad y transparencia en la elaboración y presentación de la información financiera gubernamental.

Por lo tanto el Estado debe propiciar una reforma al marco legal vigente que incluya una adecuación constitucional, permitiendo con ello que todos los organismos públicos de los tres órdenes de gobierno, ajusten sus contabilidades a reglas claras y uniformes que propicien la cualidad de la información que emitan.

Esto porque la Contabilidad Gubernamental tiene como objetivo captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar actividad económica, financiera, presupuestaria, administrativa y patrimonial del Estado.

Pero a lo largo de las dos últimas décadas, la Contabilidad Gubernamental en México ha presentado tres etapas importantes en su desarrollo, centralizado, descentralizado e integral.

V.- COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y RECURSOS

- Marco institucional en gasto, ingresos, deuda y patrimonio públicos; certidumbre y transparencia en los recursos; agilidad del sistema; implicaciones de la concentración de potestades tributarias e ingresos en el orden federal; eficiencia de reformas; orden de gobierno responsable actual fórmula de participaciones; posibilidades de reformas; orden de gobierno responsable actual

fórmula, de participaciones, posibilidades de reformas; orden de gobierno responsable de la administración del uso de recursos del subsuelo; participación y responsabilidad; la importancia de proceder gradualmente para darle viabilidad a reformas que requieren de una transición, medición de resultados; colaboración administrativa vertical y horizontal.

A pesar de que México, es una República Federal y Representativa, lo referente a la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres órdenes de gobierno y la coordinación de las finanzas y haciendas públicas, sigue siendo un tema pendiente de la agente nacional.

La eficiencia del mercado, requiere un diagnóstico regulatorio en los tres ámbitos de gobierno, que elimine barreras a la producción, la competitividad, y fundación y desarrollo de empresas.

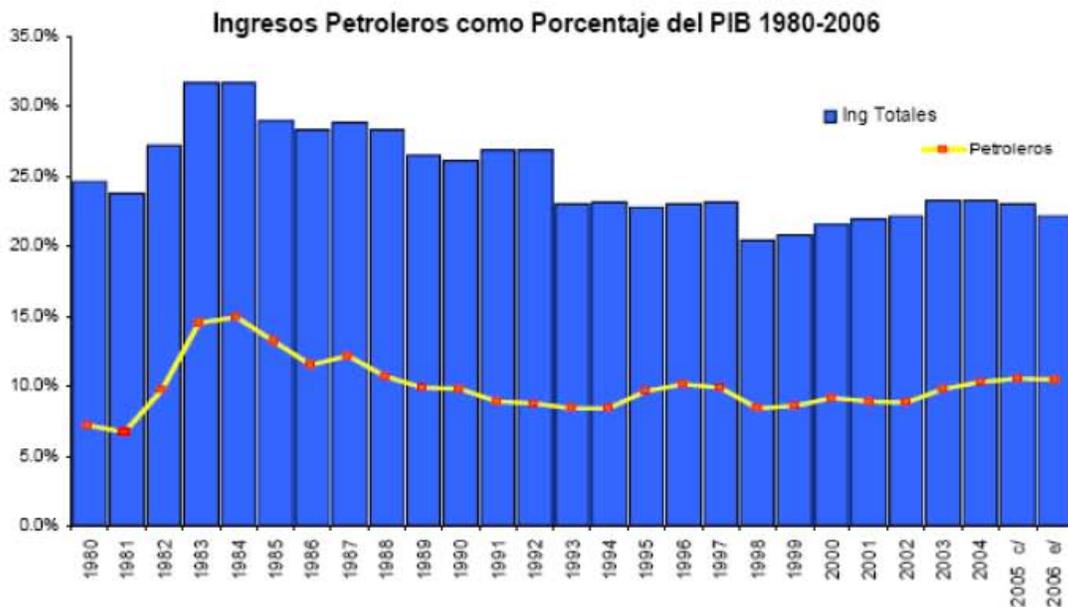
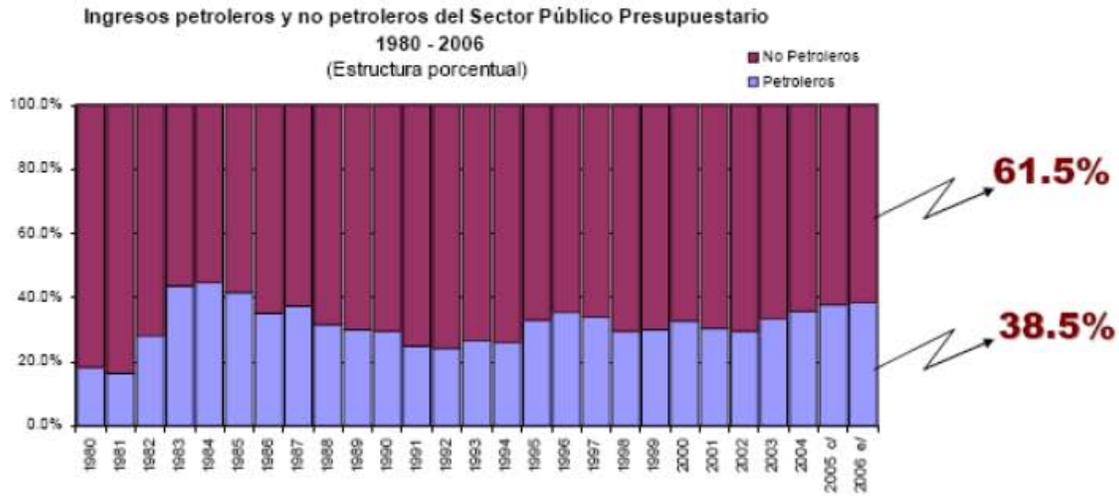
Por ello en el nuevo modelo debe prevalecer una mayor participación de estados y municipios en la planeación nacional, así como evolucionar hacia una mayor capacidad de decisión de los mismos. Es tiempo de adecuarlo al México del Siglo XXI, de avanzar a un modelo intergubernamental que permita, entre otros fines:

- Certidumbre y transparencia en los recursos públicos transferidos a entidades federativas y municipios;
- Mayores potestades tributarias de los estados: la población debe asociar que a mayores funciones y responsabilidades corresponden a una mayor contribución de todos;
- Mayor eficiencia económica y administrativa en aprovechamiento de los recursos públicos;
- Reorientar el impacto del financiamiento público en el desarrollo regional y la infraestructura a través de la modernización de la banca de desarrollo.

Finalmente, México es un gran mosaico de diversidades, políticas, culturales, socioeconómicas, etc., con distintas necesidades de acuerdo a su región, nivel cultural, con distintos empleos en el sector informal, agrario, urbano, desde la ciudad mas importante, hasta la comunidad y ranchería mas alejada de la sierra, tanto en el norte como en el sur del país.

Con raíces bélicas nacionalistas de lo que fue el imperio del único mundo, desde el génesis del imperio Mexica, hasta las luchas de independencia y revolucionarias, pasando por la Guerra de Reforma, somos el fruto de los sueños de muchos que quisieron una vida de equidad y justicia social, y ahora en el siglo XXI lejos de permitir el aniquilamiento de estas luchas; revitalicémoslas con la mejor herramienta que es la economía, para hacer de este, un país mejor posicionado para los nuevos retos internacionales, y hacer un semillero de líderes comunitarios, hasta líderes de clase mundial.

ANEXOS ESTADÍSTICOS



Ingresos Petroleros 1995 - 2006
(Millones de Pesos)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 e/	2006 e/
Total de Ingresos Presupuestarios	418,882.6	580,722.0	737,180.9	783,045.9	956,683.1	1,179,918.9	1,271,646.3	1,387,500.4	1,600,569.8	1,771,314.2	1,780,986.0	1,953,500.0
Petroleros	138,997.1	206,600.0	248,981.6	233,063.3	296,215.3	385,146.6	396,579.1	410,037.7	533,420.8	637,960.4	616,966.9	752,396.3
Gobierno Federal	89,696.6	133,246.8	163,941.3	150,996.9	185,049.5	284,555.1	283,055.2	260,006.1	357,644.2	446,568.4	433,769.9	441,100.6
IEPC	17,329.2	20,412.4	34,383.7	61,620.9	87,461.1	66,210.9	87,188.5	112,221.4	87,579.4	53,334.5	75,860.0	16,569.7
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	64,474.5	106,104.4	122,237.5	88,778.0	90,465.0	195,143.2	187,606.7	140,495.7	250,744.3	354,381.8	347,933.5	417,692.4
Derechos	7,894.8	6,730.0	7,320.1	596.0	7,123.4	22,201.0	6,260.0	7,289.0	19,320.5	38,872.1	9,976.4	0.0
Otros no Comprendidos												50,931.7
Pemex	49,296.6	73,353.2	85,040.3	82,066.4	101,165.8	100,591.5	103,523.9	150,031.6	175,776.6	190,772.0	183,197.0	260,364.0
No Petroleros	279,885.5	374,122.0	488,199.3	549,982.6	670,467.8	794,772.3	865,067.2	977,462.7	1,067,169.0	1,133,963.8	1,164,019.1	1,201,103.7

e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y 2006

Ingresos Petroleros 1995 - 2006
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 e/	2006 e/
Total de Ingresos Presupuestarios	22.8%	23.0%	23.2%	20.3%	20.8%	21.5%	21.9%	22.1%	23.2%	23.2%	22.4%	22.2%
Petroleros	7.6%	8.2%	7.8%	6.1%	6.2%	7.0%	6.7%	6.5%	7.7%	8.3%	7.8%	8.5%
Gobierno Federal	4.9%	5.3%	5.2%	3.9%	4.0%	5.2%	4.9%	4.1%	5.2%	5.8%	5.5%	5.0%
IEPS	0.9%	0.8%	1.1%	1.6%	1.9%	1.2%	1.5%	1.6%	1.3%	0.7%	1.0%	0.2%
Impuestos a los Rendimientos Petroleros												0.1%
Derechos	3.5%	4.2%	3.6%	2.3%	2.0%	3.6%	3.2%	2.2%	3.6%	4.6%	4.4%	4.7%
Aprovechamientos s/ Rend. Excedentes	0.4%	0.3%	0.2%	0.0%	0.2%	0.4%	0.1%	0.1%	0.3%	0.5%	0.1%	0.0%
Otros no Comprendidos												0.6%
Pemex	2.7%	2.9%	2.7%	2.1%	2.2%	1.8%	1.8%	2.4%	2.5%	2.5%	2.3%	3.0%
No Petroleros	15.2%	14.8%	15.4%	14.2%	14.6%	14.5%	15.2%	15.6%	15.5%	14.9%	14.6%	13.7%

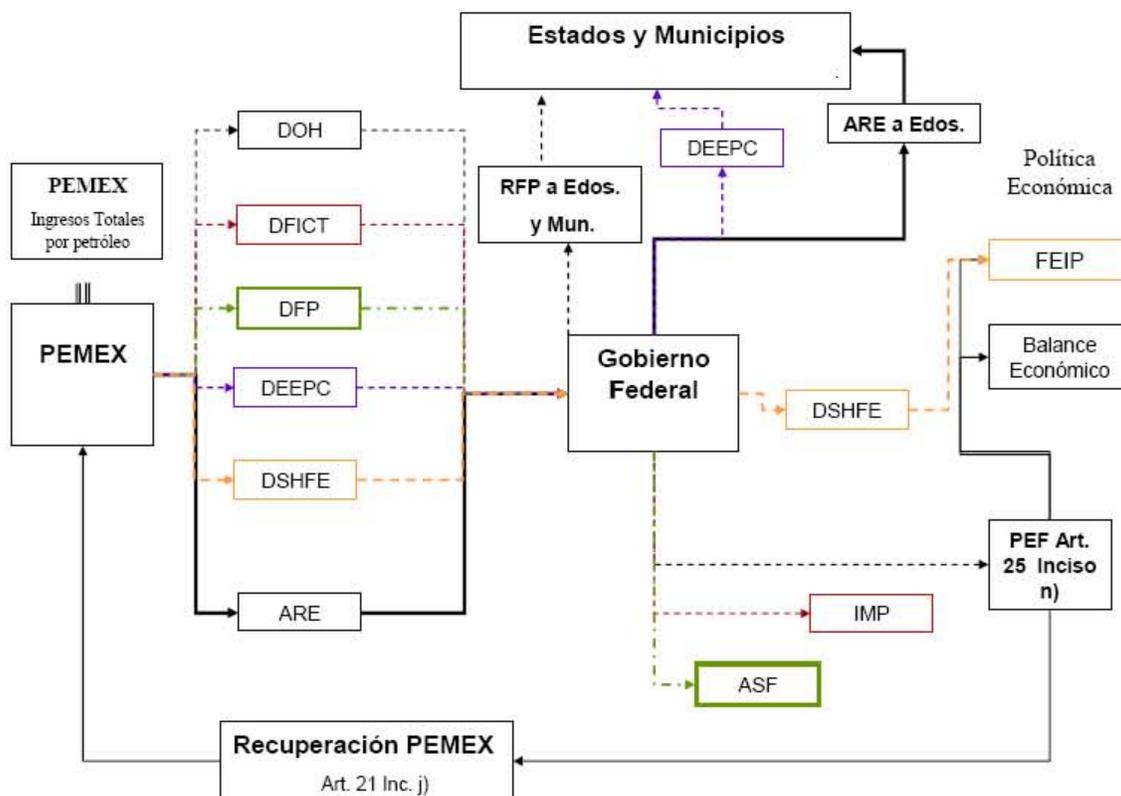
e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y 2006

Ingresos Petroleros 1995 - 2006
(Estructura Porcentual)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 e/	2006 e/
Total de Ingresos Presupuestarios	100.0%											
Petroleros	33.2%	35.6%	33.8%	29.8%	29.9%	32.6%	30.4%	29.6%	33.3%	36.0%	34.6%	38.5%
Gobierno Federal	21.4%	22.9%	22.2%	18.3%	18.3%	24.1%	22.3%	18.7%	22.3%	25.2%	24.4%	22.6%
IEPS	4.1%	3.5%	4.7%	7.9%	9.1%	5.6%	6.9%	8.1%	5.5%	3.0%	4.3%	1.0%
Impuestos a los Rendimientos Petroleros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Derechos	15.4%	18.3%	16.6%	11.3%	9.5%	16.6%	14.8%	10.1%	15.7%	20.0%	19.5%	21.4%
Aprovechamientos s/ Rend. Excedentes	1.9%	1.2%	1.0%	0.1%	0.7%	1.9%	0.8%	0.5%	1.2%	2.2%	0.6%	0.0%
Otros no Comprendidos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.6%
Pemex	11.8%	12.6%	11.5%	10.5%	10.6%	8.5%	8.1%	10.8%	11.0%	10.8%	10.3%	13.3%
No Petroleros	66.8%	64.4%	66.2%	70.2%	70.1%	67.4%	69.6%	70.4%	66.7%	64.0%	65.4%	61.5%

e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y 2006

Distribución de Ingresos Petroleros (Régimen Fiscal de PEMEX 2006)



Destino de los Recursos por concepto de Derechos

Derechos	Base del Derecho	Federación	Municipios	Estados	Auditoría Superior de la Federación	Fondo de Investigación Científica y Tecnológica	Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH)	Petróleo crudo y gas natural extraídos, descontando las deducciones autorizadas	84.64%	0.04% (1.33% del 3.17% del DOH)	15.32 % (20% de la Recaudación Federal Participable)			
Derecho para Fiscalización Petrolera	Petróleo crudo y gas natural extraídos				100.00%		
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	Petróleo crudo y gas natural extraídos					100.00%	
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	Petróleo crudo extraído cuando el precio exceda de 22.0 dólares por barril	Para 2006 hasta 36.50 dólares por barril de petróleo					100.00%
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	Petróleo crudo exportado cuando el precio sea superior a 36.5 dólares por barril			100.00% (a través del FEIEF)			
Derecho Adicional.	Caída en la producción de petróleo crudo respecto de la estimada, menos las deducciones autorizadas		0.27%	99.73%			
Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes (ARE)	Petróleo crudo exportado cuando el precio sea superior a 36.5 dólares por barril			100.00%			
Impuesto a los Rendimientos Petroleros (IRP)	Utilidad de PEMEX y sus organismos subsidiarios distintos de PEP.	100.00%					

México: Evolución de la Inflación, 1995-2005/dic.
(variación porcentual anual)

AÑO	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	PROMEDIO
1995	10.23	14.31	20.43	29.39	34.15	37.72	39.91	41.57	43.48	45.66	48.46	51.97	34.77
1996	51.72	48.95	43.75	36.93	33.83	31.82	31.03	30.60	30.00	28.97	27.77	27.70	35.26
1997	26.44	25.64	24.46	22.33	21.23	20.35	19.70	19.18	18.76	18.24	17.77	15.72	20.82
1998	15.27	15.35	15.27	15.10	14.97	15.31	15.41	15.50	15.92	16.65	17.41	18.61	15.90
1999	19.01	18.54	18.26	18.23	18.01	17.39	17.04	16.58	15.83	14.91	13.92	12.32	16.67
2000	11.02	10.52	10.11	9.73	9.48	9.41	9.12	9.10	8.85	8.91	8.87	8.96	9.51
2001	8.11	7.09	7.17	7.11	6.95	6.57	5.88	5.93	6.14	5.89	5.39	4.40	6.39
2002	4.79	4.79	4.66	4.70	4.68	4.94	5.51	5.29	4.95	4.94	5.39	5.70	5.03
2003	5.16	5.52	5.64	5.25	4.70	4.27	4.13	4.04	4.04	3.96	3.98	3.98	4.56
2004	4.20	4.53	4.23	4.21	4.29	4.37	4.49	4.82	5.06	5.40	5.43	5.19	4.68
2005	4.54	4.27	4.39	4.60	4.60	4.33	4.47	3.95	3.51	3.05	2.91	3.33	4.00

Nota: Índice Nacional de Precios al Consumidor base 2Q Jun. 2002=100.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Banco de México.

Precios Internacionales del Petróleo, 2000 - 2005 / IV
(Promedio en dólares por barril)

Años	TIPOS DE PETROLEO					
	WTI ¹	BRENT ²	MEZCLA México	ISTMO	MAYA	OLMECA
2000	30.31	28.63	24.62	27.67	22.81	28.94
I	28.81	26.85	24.36	26.44	22.61	27.77
II	27.98	26.37	24.44	26.71	22.94	27.96
III	31.06	30.29	26.30	29.77	24.46	30.77
IV	31.96	29.59	23.46	27.74	21.46	29.31
2001	25.29	23.98	18.57	22.23	17.15	23.93
I	28.77	25.85	19.62	23.71	17.81	25.52
II	27.94	27.26	19.85	24.20	18.06	26.07
III	26.58	25.26	19.90	23.16	18.82	24.68
IV	20.37	19.29	14.92	17.56	13.96	18.86
2002	26.16	25.01	21.53	23.63	20.90	24.87
I	21.62	21.19	17.05	20.39	16.24	20.76
II	26.24	25.06	22.34	24.59	21.80	25.06
III	28.31	26.97	23.95	26.23	23.38	26.97
IV	28.17	26.71	22.77	25.29	22.04	26.90
2003	31.03	28.89	24.77	27.99	24.13	29.32
I	34.03	31.49	26.68	29.94	25.91	31.82
II	28.93	26.13	22.60	24.95	21.98	27.12
III	30.18	28.45	24.68	29.26	24.20	28.59
IV	31.15	29.43	25.01	28.45	24.25	29.78
2004	41.48	38.28	31.02	38.04	29.78	39.34
I	35.21	31.95	26.76	30.63	25.81	33.21
II	38.32	35.43	30.17	34.26	29.36	36.59
III	43.84	41.42	33.48	39.39	32.18	42.10
IV	48.30	44.21	33.30	39.83	31.46	45.24
2005	56.03	53.84	42.18	50.01	40.82	53.93
I	49.83	47.61	34.60	42.79	32.82	47.04
II	53.03	50.99	41.25	46.58	40.08	51.25
III	63.16	61.52	49.57	57.57	47.32	61.23
IV	58.11	55.26	43.29	53.09	43.06	56.20

¹ WTI. West Texas Intermediate.

² BRENT. Mar del Norte

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la Secretaría de Energía, Agencia Internacional de Energía (EIA) y PEMEX.

Indicadores Petroleros 2001-2007

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{iv}
Precio Promedio del barril de petróleo. Mezcla Mexicana (Dólares por barril)							
Programado (Precio Fiscal)	18.00	15.50	18.35	20.00	27.00	36.50	42.80
Observado	18.61	21.52	24.78	31.05	42.71	53.04	54.60
Plataforma diaria de Producción de petróleo (Miles de barriles diarios)							
Programado	-	-	-	-	-	3,478.0	3,231.0
Observado	3,127.0	3,177.0	3,371.0	3,383.0	3,333.0	3,256.3	3,162.0
Plataforma diaria de Exportación de petróleo (Miles de barriles diarios)							
Programado	1,825.0	1,825.0	1,860.0	1,959.0	1,900.0	1,868.3	1,628.0
Observado	1,757.0	1,705.0	1,644.0	1,870.0	1,817.0	1,793.0	1,731.0
Ingresos Petroleros Programados (Millones de pesos)	289,372.7	395,607.7	464,160.4	502,988.7	616,966.9	701,464.6	815,447.9
Ingresos Petroleros Observados (Millones de pesos)	386,579.1	410,037.7	533,420.8	637,360.4	726,536.6	861,279.3	863,084.4
Menos -							
Ingresos Propios de PEMEX (Millones de pesos)	103,523.9	150,031.6	175,776.6	190,772.0	185,529.2	317,655.0	347,779.6
Ingresos del gobierno Federal (millones de Pesos)	283,052.2	260,006.1	357,644.2	446,588.4	541,007.4	543,624.3	515,304.8

^{iv} Estimado de cierre de Criterios Generales de Política Económica 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP y PEMEX.

Resumen de Ingresos Petroleros del Sector Público Presupuestario, 2001 - 2008
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 e/	2008 e/
Petroleros	386,579.1	410,037.7	533,420.8	637,380.4	726,536.6	861,279.3	815,447.9	885,559.0
Gobierno Federal	283,056.2	280,006.1	357,644.2	446,588.4	541,007.4	543,824.3	477,168.3	520,918.1
IEPS	87,188.5	112,221.4	87,579.4	53,334.5	15,186.4	-42,217.5	16,874.5	12,348.3
Art.2-A, fracción I								3,959.4
Art.2-A, fracción II								8,388.9
Impuestos a los Rendimientos Petroleros					n.e.	1,809.3	2,419.2	5,000.0
Derechos	187,806.7	140,495.7	250,744.3	354,381.8	469,205.1	521,117.0	457,874.6	503,567.8
Extracción	128,204.4	94,330.5	170,097.8	239,737.1	332,465.6	n.e.	n.e.	n.e.
Extraordinario	58,907.8	44,181.5	77,480.7	109,818.9	129,967.3	n.e.	n.e.	n.e.
Adicional	2,494.5	1,983.7	3,165.8	4,825.8	6,772.2	n.e.	n.e.	n.e.
Derecho ordinario sobre hidrocarburos						472,403.4	398,539.0	435,412.6
Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización						35,353.5	55,491.6	63,495.0
Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo						13,026.1	3,467.9	3,673.8
Derecho para el Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía						315.1	364.2	1,092.6
Derecho para la fiscalización petrolera						18.9	21.9	23.8
Derecho adicional						0.0	0.0	
Derecho único								0.0
Aprovechamientos s/ Rend. Excedentes	8,260.0	7,289.0	19,320.5	38,872.1	58,616.9	8,514.6	0.0	0.0
Otros no Comprendidos						58,800.9	0.0	0.0
PEMEX	103,523.9	150,031.6	176,778.6	190,772.0	185,529.2	317,855.0	339,279.6	344,642.0

e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 y Dictamen de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2006, Resultados Generales, Ley de Ingresos 2007 y dictamen de Ley de Ingresos 2008.

Distribución de Ingresos Petroleros 2001 - 2008
(Millones de pesos)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 e/	2008 e/
Estados ^{1/}	34,142.9	33,048.3	53,683.2	70,189.2	77,610.7	70,939.1	68,372.8	73,748.7
Municipios	8,905.0	8,649.3	10,757.9	12,274.4	14,593.6	13,485.7	12,983.0	14,035.0
Fondos ^{2/}	0.0	0.0	6,227.9	11,648.8	11,081.4	47,724.9	35,877.7	44,581.4
PEMEX	0.0	0.0	0.0	34,617.4	44,149.3	24,074.9	0.0	0.0
Mejorar Balance Económico	0.0	0.0	6,227.9	11,648.8	11,081.4	12,037.4	0.0	0.0
No Programable	0.0	0.0	19,237.2	8,805.5	8,335.0	989.3	0.0	0.0
Programable	0.0	8,441.1	0.0	7,895.0	15,377.2	0.0	0.0	0.0
Federación (Apoyo al PEF)	240,007.3	209,867.4	261,510.1	289,509.3	358,778.8	374,373.0	359,934.8	388,551.1

e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 y 2008.

1/ Incluye ingresos por participaciones, ARE y DEEP.

2/ Incluye al FEIP.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP.

Distribución de Ingresos Petroleros 2001 - 2008
(Estructura porcentual)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 e/	2008 e/
Estados ^{1/}	12.1	12.7	15.0	15.7	14.3	13.0	14.3	14.2
Municipios	3.1	3.3	3.0	2.7	2.7	2.5	2.7	2.7
Fondos ^{2/}	0.0	0.0	1.7	2.6	2.0	8.8	7.5	8.6
PEMEX	0.0	0.0	0.0	7.8	8.2	4.4	0.0	0.0
Mejorar Balance Económico	0.0	0.0	1.7	2.6	2.0	2.2	0.0	0.0
No Programable	0.0	0.0	5.4	2.0	1.5	0.2	0.0	0.0
Programable	0.0	3.2	0.0	1.8	2.8	0.0	0.0	0.0
Federación (Apoyo al PEF)	84.8	80.7	73.1	64.8	66.3	68.9	75.4	74.6

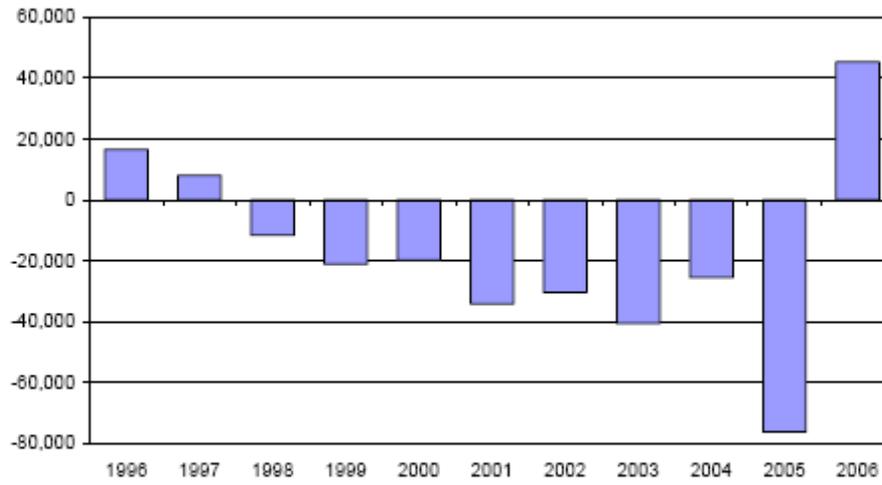
e/ estimación Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 y 2008.

1/ Incluye ingresos por participaciones, ARE y DEEP.

2/ Incluye al FEIP.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP.

Rendimiento o pérdida netos de PEMEX 1996 - 2006
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de de Diputados con datos de PEMEX, Anuario Estadístico 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aguilera Verduzco Manuel. *“Una Lectura Keynesiana del Liberalismo de los Ochenta. La Teoría General: Nueva y Vieja Ortodoxia”*. Facultad de Economía UNAM. México. 1992
- 2.-Arriaga Conchas Enrique. *“Finanzas Públicas de México”*. IPN. México. 1996
- 3.- Aspe Armella Pedro. *“El Camino Mexicano de la Transformación Económica”*. México 1993.
- 4.- Ayala Espino José. *“La Economía del Sector Público”*. México 2001
- 5.- Ayala Espino José. *“Estado y Desarrollo: La Formación de la Economía Mixta Mexicana”*. México 1988.
- 6.- Ayala Espino José. *“Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado”*. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- 7.- Calzada Falcón Fernando. *“Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX. Dilemas de una Reforma necesaria”*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). México 2006.
- 8.-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados
- 9.- Colegio Nacional de Economistas. *“50 años de Política Económica en México”*. El Economista Mexicano. Número 4 y 5. Abril – Septiembre 2003.
- 10.- Colegio Nacional de Economistas *“Desafíos de la Economía Mexicana”*. El Economista Mexicano Número 6. 2000

- 11.- Colegio Nacional de Economistas. *"Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios"*. El Economista Mexicano. Número 2. 2000
- 12.- Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. *"El Poder Legislativo Federal y Local en el marco de un nuevo Federalismo"*. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2005.
- 13.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 14.- Criterios Generales de Política Económica 2001-2006
- 15.- Fukuyama, Francis. *"¿El fin de la historia?"* National Interest, 1989. Reproducido en Claves de razón práctica p. 85-96.
- 16.- Giddens Anthony. *"La Tercera Vía"*. 1997. México
- 17.- H. Haveman Robert y Margolis Julios. *"Un análisis del Gasto y las Políticas Gubernamentales"*. FCE. México. 1992
- 18.- Ley de Coordinación Fiscal
- 19.-Ley de Egresos de la Federación 2006
- 20.-Ley de Ingresos de la Federación 2006
- 21.- Madrazo Pintado Roberto. *"Bases para un Gobierno Firme y con rumbo"*. Editor Madrazo Pintado Roberto. México. 2005
- 22.- Maynard Keynes John. *"Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero"*. México 1978.

23.- Pérez Blanco Raumiez. *“La Década del Coyote”*. Editor Pérez Blanco Raumiez. México. 1995

24.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

25.-Poulantzas. *“Poder Político y Clases Sociales”* México 1993.

26.- Rawls, J. *Teoría de la justicia*. FCE, México: 1979.

27.- Rebolledo Juan La Reforma del Estado en México. F.C.E. México 1993.

28.-Stiglitz Joseph. *“Economía del Sector Público”* México 1995.

29.-Valdivieso *“Reformas Estructurales y Política Macroeconómica, El caso de México 1982-1999”*. México 2002.