



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO 2001-2006: CONSIDERACIONES
SOBRE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD EN EL GASTO SOCIAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

LAURA GUADALUPE LÓPEZ SALAS



ASESOR: PROFESOR ROGELIO PALMA RODRÍGUEZ

MÉXICO D.F. , AGOSTO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

A Esther Salas Martínez:

Mi madre, por su amor, apoyo, aliento e infinita confianza en mí.

A Sergio, Ricardo y Evelina:

Mis hermanos, que siempre han luchado para salir adelante y con ello me han impulsado para hacer lo mismo. Con especial cariño y gratitud a Ricardo.

A Rogelio Palma Rodríguez:

Mi asesor, por su paciencia mostrada, su permanente disposición y conocimientos compartidos. Gracias por ayudarme a concluir esta investigación.

A Salvador Yáñez, José Luis Gutiérrez, Reyna Pineda y Rina Aguilera:

Por sus comentarios y observaciones que nutrieron más este trabajo de investigación.

A José Aragón Méndez:

Por su incondicional amor y apoyo en todo momento.

A Vidal:

No hay mejor momento para tu existencia. Estas por venir y adiciones una especial felicidad y fuerza para concluir esta etapa.

A la UNAM:

Y en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitirme formarme en sus aulas y disfrutar de su generoso conocimiento. Es un orgullo pertenecer a esta respetable institución.

Y por su puesto a Dios.

Por la fe inmensa que ha puesto en mi y bendecirme en cada oportunidad.

Índice

	Página
Introducción	5
Capítulo I	
1. Marco teórico-conceptual	
1.1 Estado, gobierno y administración pública.	11
1.2 La gestión económica del sector público.	13
1.3 Las finanzas públicas.	
1.3.1 Concepto y componentes fundamentales.	15
1.3.1.1 Los ingresos públicos. Definición y principios doctrinales.	19
1.3.1.2 El gasto público. Definición y funciones.	20
1.4 La gestión económica del sector público mexicano.	
1.4.1 El Modelo desarrollista.	22
1.4.2 El Modelo neoliberal y los llamados cambios estructurales.	27
Capítulo II	
2. Las finanzas públicas en México	
2.1 Marco institucional del sistema fiscal mexicano.	
2.1.1 Marco jurídico.	37
2.1.2 El proceso presupuestario.	40
2.2 Clasificación de los ingresos y egresos públicos.	46
2.3 Evolución de las finanzas públicas 2001-2006.	50
2.3.1 Los ingresos públicos.	51
2.3.2 El gasto público.	60
Capítulo III	
3. La eficiencia y la equidad en el gasto social	
3.1 Presupuesto público y gasto social.	74
3.2 El gasto social durante el sexenio 2001-2006.	
3.2.1 Definición.	75
3.2.2 Clasificación.	77
3.2.3 Evolución del gasto social 2001-2006.	79
3.2.4 Distribución sectorial del gasto social.	82
3.3 Eficiencia y equidad en el gasto social.	91
3.3.1 Educación.	94
3.3.2 Salud.	96

3.3.3 Seguridad Social.	98
3.3.4 Urbanización, vivienda y desarrollo regional.	100
3.3.5 Asistencia social y programas para la superación de la pobreza.	104

Capítulo IV

4. Hacia un nuevo esquema de política de gasto público

4.1 La agenda nacional y las prioridades gubernamentales.	112
4.2 El proceso presupuestario. Puntos críticos.	118
4.2.1 Formulación.	118
4.2.2 Aprobación.	120
4.2.3 Ejercicio y control.	123
4.2.4 Evaluación.	128
4.3 Nueva estrategia para reformar el proceso presupuestario	134

Conclusiones	140
-------------------------------	-----

Fuentes consultadas	149
--------------------------------------	-----

Anexos	156
-------------------------	-----

Introducción

El tiempo transcurre y con él las formas de organización económica, política y social se transforman y evolucionan. El contexto, posterior a la crisis de los años ochentas, se ha vuelto más complejo e inconstante. Erick Hobsbawn ha dicho, al referirse a su velocidad, que los cambios que hoy se registran en una década, con anterioridad tardaban un siglo.¹ Y evidentemente, que estas rápidas evoluciones van por delante de las ideas, de la gestión pública y de los propios reajustes que emprenden las naciones.

El neoliberalismo ha traído severas consecuencias para el desarrollo y crecimiento económicos del país como la caída de la economía, el incremento del desempleo, la concentración de la riqueza, la extrema pobreza y disminuidas opciones de desarrollo para la mayoría de los ciudadanos, por esto, una de las principales lecciones después de más de dos décadas de experimentar ese modelo es la revalorización de la actuación gubernamental.

La discusión acerca del mercado como opción más eficiente y eficaz ha quedado rebasada por la realidad, lo fundamental es que el gobierno aumente sus capacidades vinculadas al modo de dirigir la vida pública porque el deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas parece no agrandar a la mayoría de la sociedad. El escenario actual demanda un replanteamiento serio y detenido de la acción pública con sentido de mayoría para disminuir el desprestigio de las instituciones encargadas de conducir los asuntos públicos y recuperar la responsabilidad social, que debe ser característica distintiva, del quehacer del gobierno.

Con bastante certeza se puede sostener que el gobierno es un actor primordial que no puede sustraerse de la vida pública pero tampoco puede continuar con sus mismas formas de organización y acción. Se requiere un sector público funcional que responda con prontitud, racionalidad y eficacia a los retos y a las demandas de la agenda nacional.

¹ Citado en: René Villarreal, "El recuento del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, [en línea], núm. 8, mayo de 1997, p. 6. Dirección URL: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/0028107.pdf>, [consulta: 29 de mayo de 2009].

Una agenda que está cargada de temas sin resolver y de indudable trascendencia para el país. Ahí está ocupando un sitio importante la reforma fiscal para construir unas finanzas públicas con ingresos suficientes, de sencilla recaudación y económica administración y; erogaciones oportunas, eficientes y equitativas para que la administración pública cumpla con sus cometidos ante la sociedad y estimule un mejor ejercicio gubernativo.

Carlos Tello sostiene que las finanzas públicas son las que mejor definen el tipo, la naturaleza y las características del Estado, las que precisan la forma en que el Estado interviene y participa en la economía, las que marcan el rumbo que se le quiere imprimir a la nación.² De forma que son el principal instrumento que tiene a su disposición el gobierno para incidir en las diversas esferas de la vida nacional, pero también son las que más ponen al descubierto su incapacidad al no responder apropiadamente a los objetivos propuestos.

Por lo que una reforma que conjugue el saneamiento de los ingresos públicos pero también la adecuada utilización de los mismos, más allá del equilibrio presupuestal que se circunscribe al aumento de los ingresos o reducción de los gastos, es sumamente relevante pues con desfortuna se observa que los intentos de transformación se dirigen con mayor énfasis a los aspectos tributarios –aumento o reducción de tasas, creación o derogación de impuestos- dejando al margen proposiciones que apunten al ejercicio más eficiente y equitativo de los recursos.

El principal reto a enfrentar para lograr una reforma fiscal integral es garantizar que los recursos lleguen a quien deben de llegar y sus efectos sean medidos con oportunidad. Hoy más que nunca el gobierno, en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal), se encuentra carente de resultados y el gasto público es un medio efectivo para demostrar a la sociedad que las estructuras gubernamentales son un ente deseable y favorable a su desarrollo.

² Tello Macías, Carlos, "Política económica: finanzas públicas" en: José Luis Calva, *Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo*, vol. 5, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 20.

Es necesario estrechar la suspicacia que genera la orientación de los recursos públicos con el fin de minimizar la negativa a contribuir y salir del círculo vicioso: a menor calidad de bienes y servicios públicos, menor bienestar, mayor resistencia y por lo tanto, baja capacidad recaudatoria.

El panorama es muy complejo: crecimiento y cambios en la estructura de la población, desarrollo industrial y tecnológico que demandan mano de obra más capacitada, la urbanización, la pluralidad social, los desajustes internacionales, el desarrollo sustentable, la pobreza, así como la desigualdad en la distribución de la riqueza son algunos de los asuntos de primer orden que exigen un sector público más participativo con un gasto público no decreciente sino sostenido, equilibrado y sustentado en políticas deliberadas.

Llevamos más de un cuarto de siglo de sujeción a los dictados del modelo neoliberal y el rumbo no parece modificarse porque el tema no ha sido parte fundamental del debate entre los actores políticos, pues aunque existe el reconocimiento de las diversas problemáticas que inquietan a la mayor parte de los ciudadanos, entre las causas aún no se reconoce plenamente la estrategia económica instrumentada en los últimos 27 años. De esta forma, por la falta de voluntad política, el diagnóstico no certero de las problemáticas existentes y el reconocimiento oficial de que las cosas van bien en el corto plazo es difícil pensar en un cambio de estrategia económica.

En razón de lo anterior, es significativo renovar el tratamiento de las erogaciones, y en general de las finanzas públicas, puesto que se han manejado a modo de contribuir a una economía estable, sin embargo, éstas tienen que ser más receptivas a los requerimientos ciudadanos a fin de dotarlos de mínimos de bienestar que les brinden la posibilidad, en el mejor de los casos, de mejorar su nivel de vida o, al menos, para no asentir que siga decayendo el nivel que se tiene.

Aún no hemos logrado consensuar las directrices que deben guiar la entrega de recursos públicos, por lo que constantemente las preguntas en torno a cómo se están asignando, bajo qué parámetros se distribuyen y qué lecciones se deben tomar de lo ocurrido, son

decisivas para que éstos efectivamente cumplan con su papel de promotores de bienestar social bajo esquemas de planeación, programación, ejercicio, control y evaluación, eficaces y congruentes con los resultados.

Es de sobra expresar lo controversial que son las decisiones de ingreso-gasto, sobre todo porque están rodeadas de decisiones cortoplacistas y rara vez exhaustivamente examinadas cuando reclaman reflexión, negociación y consenso. Pues aunque en el estudio de las finanzas públicas influyen consideraciones técnicas y diseños administrativos adecuadamente elaborados, no están exentas ni alejadas, ni deben de alejarse, de consideraciones políticas.

Un replanteamiento serio del proceso presupuestario tiene que abarcar factores técnicos y políticos, pues para vincular las etapas que lo componen es necesario que la formulación se nutra de una provechosa comunicación y coordinación entre poderes, un ejercicio de recursos responsable, información pertinente y de evaluaciones imparciales.

De ningún modo las fórmulas de distribución, las estructuras programáticas o bien, los indicadores de gestión o estratégicos serán por sí mismos suficientes para construir un proceso presupuestario como lo amerita la delicada cuestión social ya que la participación comprometida, continua y responsable de los diversos actores políticos es un elemento clave para resolver con éxito la reforma.

La actualización de la normatividad presupuestaria a través de la modificación constitucional del artículo 74 y la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su respectivo Reglamento, son las acciones más destacadas durante el período 2001-2006; posterior a esto, se institucionalizó en el mismo ordenamiento el sistema de evaluación del desempeño. Recientemente se presentaron las propuestas para modificar la composición del congreso y discutir la participación de la Cámara de Senadores en la aprobación del presupuesto. Estas acciones abren la posibilidad de iniciar un debate profundo y subrayan la voluntad de cambio constante que se requiere para transformar el proceso presupuestario.

El ejercicio eficiente y equitativo del gasto público es considerado la otra cara de la reforma fiscal. Así como han existido propósitos firmes en cuanto al saneamiento de la postura fiscal, en el actual contexto de desigualdad social, pobreza y deterioro económico, la utilización adecuada de los ingresos públicos debe ser el compromiso más asumido y de los quehaceres más exigidos al sector público.

El objetivo de esta investigación es analizar las acciones administrativas e instrumentos de política aplicados al logro de la eficiencia y la equidad del gasto público, particularmente del gasto social, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2001-2006, con el fin de apreciar y enfatizar cómo se ha restado potencial redistributivo al gasto. Por lo que se pretende demostrar cómo:

- La iniquidad en la política de gasto se ha constituido como un serio obstáculo para que la sociedad goce de bienestar, de forma que si ello continúa la política social continuará no sólo segmentada sino también obstaculizada en cuanto a sus distintos objetivos deteriorándose aún más las estructuras social, económica y gubernamental.

El proceso presupuestario es una actividad administrativa pero también política y, como actividad política exige estabilidad, responsabilidad y sensatez. Hoy la falta de esos atributos ha ocasionado que los cambios requeridos en el ejercicio presupuestal se retrasen aún más, ya que la falta de negociación y consenso en torno a la toma de decisiones y la renuncia a asumir los costos complica y paraliza la tarea de corregir el manejo, utilización y evaluación de recursos públicos. De forma que, como segunda hipótesis se plantea que:

- Si las instituciones de la administración pública, entiéndase Ejecutivo Federal y Cámara de Diputados, como actores protagónicos de la asignación, discusión y autorización de recursos y, todos aquellos órganos, dependencias, entidades, estados y municipios responsables de erogar el presupuesto público carecen de solidez en su actuación y manejo de recursos, entonces los cambios que se requieren en los ámbitos tributario y presupuestal no se emprenderán en el corto plazo, desempeñando estas políticas un papel inferior al que potencialmente y en teoría le es reconocido.

Así pues, para cumplir con el objetivo planteado y demostrar las hipótesis formuladas, el trabajo de investigación se configura de la siguiente forma:

El primer capítulo se refiere a la parte conceptual y al cambio de rumbo económico que orilla a establecer el equilibrio presupuestal como vértice del manejo de las finanzas públicas, mientras que en el segundo apartado capitular, se hace un escrutinio de la composición del gasto público durante el período en estudio como una forma de identificar a grandes rasgos el patrón de gasto característico de los dos últimas décadas.

En el tercer capítulo, se revisa la composición del gasto social y se trata de explicar porque su impacto se ha reducido y; finalmente, en un cuarto apartado, se presenta una propuesta en torno al gasto público que pone el acento en aquellos puntos que, hoy dados los acontecimientos que estamos presenciando, se vuelven críticos para fortalecer no solo la actividad presupuestal que realiza el gobierno, sino de su propia institucionalidad y legitimidad que tanta falta le hace. Lo anterior deriva en las conclusiones a las que se llega con el presente trabajo de titulación.

Es importante señalar que esta investigación reconoce las restricciones en la información pues se toma como referencia el gasto ejercido en las funciones sociales contabilizado en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, aún cuando los registros no permiten una adecuada valorización de las erogaciones. Además, sería muy valioso delinear nuevos criterios de distribución con el fin de que el gasto sea eficiente y equitativo, sin embargo, para centrarse en este asunto hay que estudiar a profundidad las fórmulas sobre las cuales se suministran los recursos y, más aún, ser un especialista en la materia. A partir de tal limitación, la propuesta que se presenta parte del punto de arranque que retoma consideraciones generales, en las cuales es importante insistir para revalorizar a fondo y con una visión de conjunto la política de gasto público.

Capítulo I

1. Marco teórico-conceptual

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública.

Etimológicamente la palabra Estado –que proviene del latín *Status*- denota una situación o modo de estar, aplicada a la comunidad política, podría decirse que es una forma de organización de la misma. Mas el término con las principales características que se le atribuyen –nacional, territorial, monárquico, centralizador y soberano- se identifica con el Estado Moderno, el cual es el resultado, de acuerdo con Mario de la Cueva, de las pugnas entre los poderes medievales, la Iglesia y el Imperio, la Iglesia y el Rey, el Rey y los señores feudales, así como de la formación de las comunidades nacionales.³

Un Estado que para determinarse requirió, de acuerdo con el mismo autor, la secularización del poder y la negación de las ambiciones papales sobre el poder temporal, la reivindicación del hombre y la confianza en su razón, la separación de la ciencia política de la ética tradicional, la afirmación del poder absoluto y la creación de la comunidad sea para garantía de la vida o de la propiedad.⁴

Diversas explicaciones se han dado al origen del Estado, se ha concebido como creación natural, divina, como un hecho de fuerza y de necesidad, no obstante sus rasgos no se ciñen a una sola de ellas. Éste ha experimentado un proceso continuo de transformación y evolución hasta llegar a constituir la estructura política actual con fines, funciones y atribuciones de diversa índole.

El Estado es una idea por demás amplia y diversa, no existe una sola concepción acerca de él. Lo que sí se puede afirmar es que dicho ente abstracto no es algo que se aspire a crear sino es algo ya creado, es toda una realidad que se explica, como lo expresa el Dr. Ricardo Uvalle, de acuerdo a valores, instituciones y modos de organización.⁵

³ Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975, pp. 45.

⁴ *Ibíd*, pp.57-80.

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 179.

El poder político tiene su manifestación más preclara en el gobierno al punto que se convierte en un elemento idóneo para asegurar la vida pública, su permanencia y su conducción. La dirección hacia ciertos fines que la sociedad estime como valiosos es lo que brindará legitimidad a aquellos que ejercen el poder. En estos momentos que mucho se habla de gobernabilidad, la capacidad de respuesta del Estado se mide por sus resultados, por la alimentación, salud, educación, trabajo, seguridad, vivienda y medio ambiente que goce la sociedad en su conjunto.

Una nota distintiva del gobierno es que posee el monopolio de la violencia física legítima. Y aunque no es el medio normal ni el único de que el Estado se vale, sí es su medio específico.⁶ Es por ello que sólo la fijación y consecución de objetivos de bienestar general justificará sobremanera la acción gubernamental sin reducirla a la simple fuerza, ya que ésta es y debe seguir siendo uno de los fundamentos poco usuales, sino es que inevitable, en la práctica de gobierno.

La relación gobernantes-gobernados sólo puede ser alimentada y reproducida legítimamente por la vocación de servicio y aseguramiento de sus derechos a la sociedad, y por su contraparte, de respeto y cumplimiento a las obligaciones ciudadanas. “Pero donde termina la obligación de obedecer a las leyes comienza el derecho a la resistencia”⁷, lo cual es válido para ambas partes porque tanto el gobierno debe saber mandar y obedecer a la sociedad, y ésta debe saber exigir y acatar preceptos. Aunque la desobediencia por parte del gobierno carece de excusa porque se instituye en beneficio de la colectividad y porque existe el principio ideal irreversible - afirma Bobbio- de que el gobierno es para los ciudadanos y no los ciudadanos para el gobierno.⁸

En consecuencia conocer qué se está haciendo, qué necesidades se resuelven y cuáles de ellas interesan a la población, es relevante por la evaluación constante de objetivos y metas de acuerdo a las exigencias de los mismos habitantes. El gobierno y la sociedad

⁶ Max Weber, *El Político y el científico*, México, Colofón, 2004, 6ª.edición, p.8.

⁷ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, F.C.E., 1999, p. 123.

⁸ *Ibíd.*, p. 85.

fundan su nexo en la relación gobernantes-gobernados y principalmente en el fundamento del poder que los primeros obtienen de los segundos.

El Estado es asociación, el gobierno dirección y la administración pública es organización y actuación. En esta tesitura la administración pública refuerza la organización del Estado, sustenta los vínculos de asociación y denota un constante accionar con competencias específicas dirigidas –en palabras de Bonnin- a arreglar, corregir y mejorar el destino de la sociedad.⁹

Por tanto, el Estado, como estructura política fundamental en la que se encuentra constituida la sociedad, es una institución de significativa presencia para su desarrollo. Y la política que se desarrolla y encuentra su expresión máxima en él, se convierte así en la búsqueda del bienestar por la evolución misma del conjunto social. Y éste –el bienestar- como su razón de ser en cuanto a su existencia y función.

1.2 La gestión económica del sector público.

Abordado desde una perspectiva sistémica, la política, la economía y la sociedad son esferas autónomas pero con una fuerte y estrecha vinculación, englobadas en un mismo sistema, -denominado Estado-, cada una aporta cierta dinámica y configura distintos tipos de relaciones sociales.

El Estado denota una organización política pero simultáneamente es una organización económica, social e institucional por excelencia. Es el gran sistema que organiza, articula y regula las relaciones entre los subsistemas político, económico y social a través de un conjunto múltiple y heterogéneo de instituciones. Representa el todo que a la vez que aglutina las relaciones de poder, de intercambio y de organización social, incide en cada una de ellas en el momento que opta por actuar o no actuar para en un momento posterior, éste quede caracterizado por esas interrelaciones:

⁹ C. J. Bonnin definió a la administración pública como una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Citado por Omar Guerrero, *Teoría administrativa del estado*, México, Oxford University Press, 2000, p.26.

*“Existe tal grado de correspondencia y correlatividad que, su evolución, estructura y funciones no dependen ni están determinadas única o siquiera principalmente por una de las partes de la relación, sino por el grado de organización, articulación y complejidad socioeconómica y política de los sistemas”.*¹⁰

La intervención del sector público en la economía alude a una decisión de tipo macro que asocia lo público y lo privado, lo político y lo económico de una forma institucional para instrumentarse en el seno de la sociedad. De esta forma, se formula un tipo de economía que opera en la mayoría de los países capitalistas: la economía mixta, la cual combina las instituciones y los principios del mercado con las reglamentaciones e intervenciones del sector público. Es decir, economías cuyo funcionamiento se basa en el mercado, pero en las que el sector público asume un papel más o menos relevante y donde las autoridades han dictado normas y creado instituciones orientadas a <<corregir>> y <<complementar>> al mercado.¹¹

Estado y mercado son dos instituciones que coexisten y que en cierto momento tendieron a representar un dilema. Hoy la disyuntiva ya no es si más Estado o más mercado, se ha comprobado teórica y empíricamente que ambos tienen fallas y que existen áreas de influencia propias para cada una de estas instituciones donde el otro no debe permear, o al menos no de manera directa y sin lineamientos establecidos.

La gestión gubernamental en el ámbito económico no se da por ocurrencia o casualidad, pues ello obedece a la consecución de fines de interés general y a la atención de objetivos económico-sociales que responden, como lo sostiene Juan Cuadrado Roura, a un modelo más general de organización de la vida política y económica.¹² Simultáneamente esta gestión se desarrolla dentro de un marco que involucra entre otros factores a las autoridades, instituciones, actores, tiempos, espacio, fines, objetivos e instrumentos.

¹⁰ José Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del estado: ensayos sobre economía política del estado*, México, INAP, 1992, p. 10.

¹¹ Juan Ramón Cuadrado Roura, *Política económica: objetivos e instrumentos*, Madrid, McGraw Hill Interamericana, 2006, 3ª edición, p.37.

¹² *Ibíd.*, p. 21.

Sea cual sea su grado de intervención, el gobierno al poner en marcha sus políticas públicas y económicas afecta a los distintos agentes económicos. Tratase de un país desarrollado o en vías de desarrollo, con escaso o amplio margen de maniobra, las políticas intervencionistas son uno de los principales mecanismos de actuación y colaboración estatal. Constituyen decisiones que trascienden en el sentido de que sus consecuencias van más allá de su esfera inicial de motivación y acción justamente como resultado del entorno de relaciones institucionales y de la respuesta organizada de los grupos o actores.¹³

El grado de intervención gubernamental es importante sobre todo en áreas como la económica, a pesar de que la efectividad de su gestión no depende de un sector público bastante amplio o bastante reducido, sino de la articulación existente entre las políticas y los instrumentos utilizados para la consecución de fines de interés general.

1.3 Las Finanzas Públicas.

1.3.1 Concepto y componentes fundamentales.

Las finanzas hacen referencia al proceso ingreso-gasto sea de una familia, de una empresa o de cualquier otra unidad económica. Pero si se habla del Estado el proceso de ingreso-gasto es estudiado por las finanzas públicas.¹⁴ Es la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales. En cuanto “finanzas” hace alusión a lo pecuniario y lo “público” refiere al gobierno y su relación con los ciudadanos.

Citando a Francisco Nitti, la Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y también la forma en que estas riquezas son utilizadas.¹⁵ De ello se desprende que los ingresos y egresos públicos son sus componentes fundamentales, mismos que le otorgan un carácter

¹³ *Ibíd.*, p.17.

¹⁴ Horacio Núñez Miñana, *Finanzas públicas*, Buenos Aires, Macchi, 1998, p.11.

¹⁵ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1980, 22ª edición, p.10.

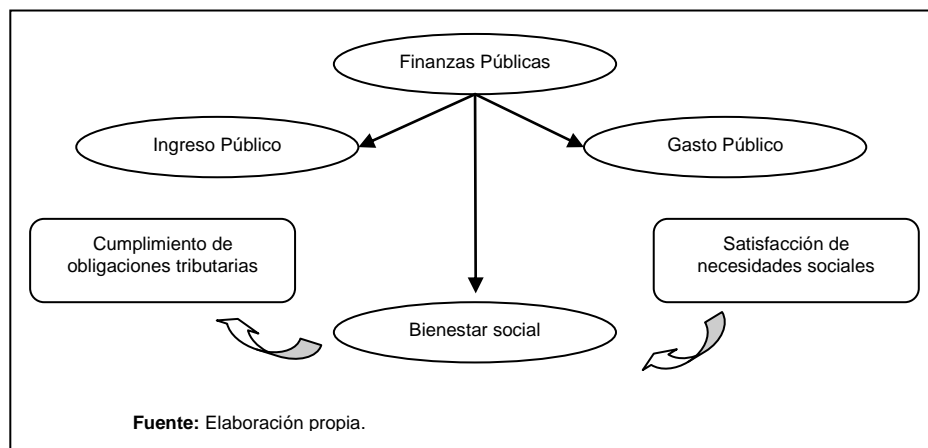
instrumental y se constituyen como herramientas clave de política económica a través de la política fiscal.

Los ingresos y egresos públicos son temas que habitualmente generan polémica por su impacto económico-social. La particular forma en cómo el gobierno obtiene y distribuye los recursos es parte fundamental de un proceso cargado de dilemas, discusiones, actores, motivaciones y consecuencias precisas para los distintos grupos sociales.

En la medida en que el gobierno asume más funciones y responsabilidades, las finanzas públicas adquieren mayor importancia, pues aquel tiene que obtener recursos suficientes y canalizarlos de forma adecuada para el cumplimiento de sus metas económicas, políticas y sociales. Por ello, el concepto de finanzas públicas se ha perfeccionado para significar no sólo un proceso de ingreso-gasto sino los efectos de dicho proceso en las esferas de la vida nacional:

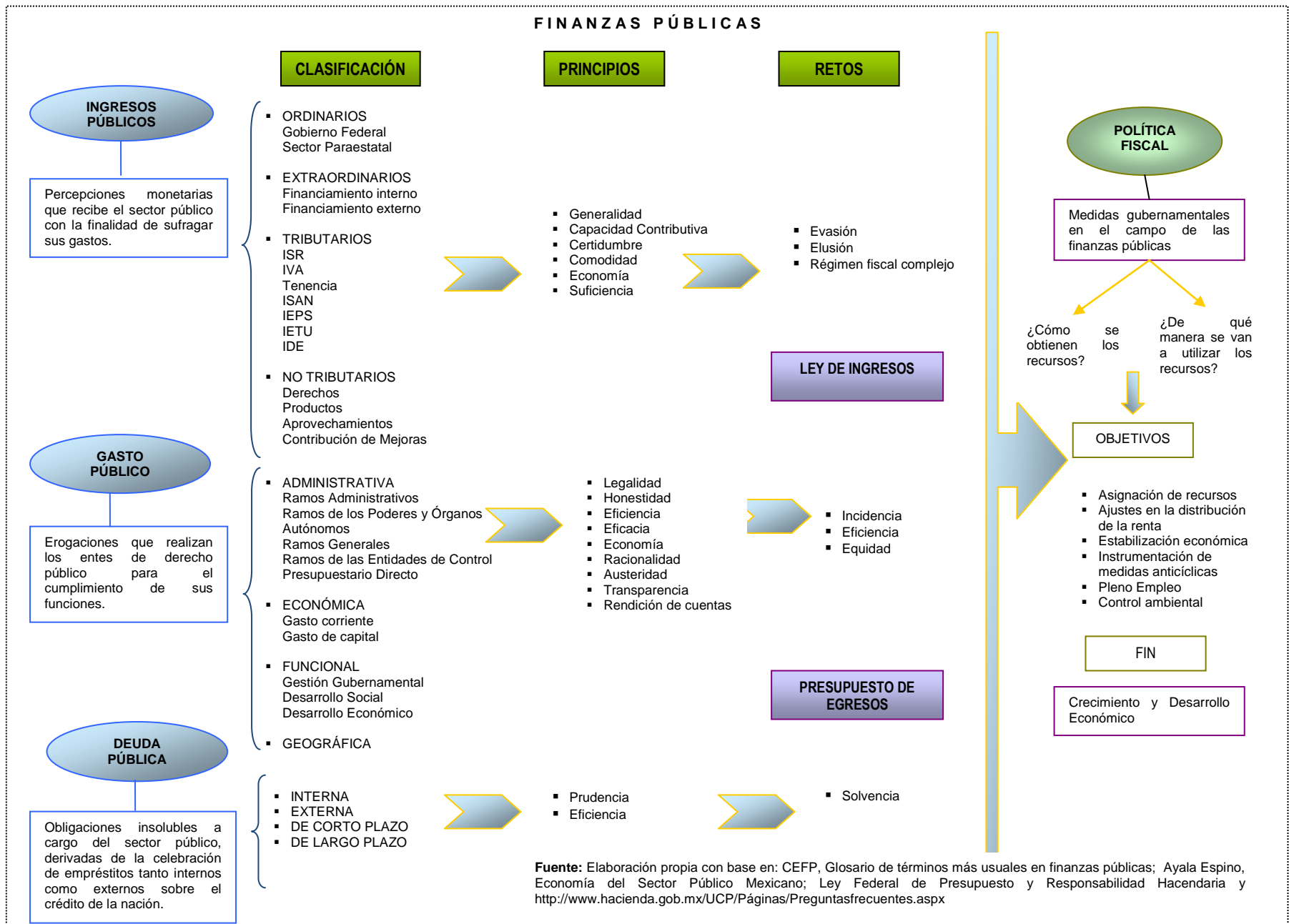
“Richard Musgrave definía a la Hacienda Pública como el conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto. Y expresaba que aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios, los problemas básicos son de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo.”¹⁶

Por ello, las ventajas del gasto deben ser equiparables a las desventajas de su desembolso. La captación sólo será legítima y plenamente aceptada cuando su asignación se centre en atender íntegramente los requerimientos ciudadanos y aquellos que contribuyen perciban beneficios palpables.



¹⁶ Richard Musgrave, *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Aguilar, 1969, p. 3.

En momentos como estos en los que los representantes populares y las instituciones no sostienen su credibilidad, es necesaria la adecuada canalización del gasto para que la administración pública cumpla con sus cometidos ante la sociedad, para que aminore la renuencia a contribuir y deje ver que efectivamente a través de esta política económica se puede mejorar la calidad de vida de la población.



1.3.1.1 Los ingresos públicos. Definición y principios doctrinales.

Es un hecho por demás reconocido que el sector público necesita recursos para poder realizar sus funciones y ejercer sus atribuciones, no puede prescindir de ellos y en esto funda el derecho que posee para hacerse acreedor de riqueza y obligar a sus miembros a contribuir para cubrir sus gastos.

La determinación de la estructura tributaria es un ejercicio anterior a la disposición de los recursos que se caracteriza por ser dinámico y bastante controvertido. Dinámico porque el gobierno debe ser certero en fijar las fuentes, los sujetos, el objeto, la cuantía, los tiempos y las formas de captación y, controvertido a raíz de que afecta el ingreso de individuos y empresas.

Los ingresos públicos son percepciones, generalmente monetarias, cuya finalidad es sufragar el gasto de los poderes públicos. O bien, constituyen los recursos financieros que, en una economía monetaria, puede expresarse como cantidades de dinero que el poder público percibe para cubrir el gasto que implica el cumplimiento de sus funciones legales.¹⁷ Es indudable que el gobierno ha diversificado el origen sus percepciones, pero los impuestos son, hoy por hoy, la fuente de recaudación más importante que se tiene.

Teóricos como Adam Smith y Adolfo Wagner establecieron una serie de principios como el de generalidad, capacidad contributiva, certidumbre, comodidad, economía y suficiencia, los cuales sugieren que la obligación tributaria debe:

- Ser extensiva a todos los individuos pertenecientes al Estado.
- Llevarse a cabo bajo el postulado de 'en la medida de lo posible'.
- Ofrecer seguridad jurídica a los contribuyentes a través de leyes explícitas en cuanto a fijar el sujeto, objeto, cuantía, sanciones, así como los recursos de defensa.
- Eliminar dificultades tanto para el pago como para su cobro.
- Reducir al mínimo posible el costo de recaudar, controlar y administrar los recursos.
- Plantear el equilibrio de ingresos y el presupuesto a cubrir en el año fiscal.

¹⁷ Aniceto Rosas Figueroa y Roberto Santillán López, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, México, UNAM, 1962, p. 71.

La resistencia y la evasión del pago son algunos de los problemas medulares de la hacienda pública principalmente por la reducción del ingreso disponible de los hogares, de ahí que lo esencial reside en cómo devolver a los ciudadanos el pago de sus impuestos. Y aunque por definición éstos no suponen una contraprestación, es preciso que el gobierno utilice los recursos de la mejor forma posible, sobre todo cuando es difícil la conciliación entre las reducidas contribuciones y las exigencias de un gasto público creciente.

1.3.1.2 El gasto público. Definición y funciones.

La política de gasto es un instrumento de incidencia real en la evolución del conjunto social debido a que tiene amplio alcance en las esferas económica, social y política, pues puede favorecer el buen funcionamiento de la economía al incidir en objetivos tanto a nivel particular como de la actividad económica en general; socialmente goza de tal importancia por la generación de bienestar, pues ésta es considerada la finalidad innegable del gasto y; políticamente, es un medio idóneo de respaldo gubernamental siempre y cuando de satisfacción a las necesidades que inquietan a los ciudadanos.

El gasto público refiere la aplicación de recursos que los poderes públicos se han hecho llegar y por lo tanto, se le define como toda erogación monetaria realizada por el Estado legítimamente autorizada y destinada al cumplimiento de sus fines.¹⁸

A través del gasto público el gobierno lleva a cabo la producción y provisión de bienes y servicios públicos, de asistencia social, desarrolla infraestructura básica y trata de responder a las necesidades y exigencias sociales. De forma que, “no existe individuo, empresa, organización social, sindicato, partido político, escuela pública o universidad que no reconozca la importancia de recibir más o menos recursos públicos”.¹⁹ Ni tampoco política o programa que se instrumente al margen de la discusión y utilización de los mismos.

¹⁸ Jorge Héctor Damarco en: Roberto Mordeglia, et.al., *Manual de finanzas públicas*, Argentina, A-Z Editora, 1986, 2ª edición, p.114.

¹⁹ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge, 2005, p. 141.

De acuerdo con Richard Musgrave se reconocen tres funciones básicas al gasto público: asignación de recursos, ajustes en la distribución de la renta y estabilización económica.²⁰ La primera de ellas, considerada la función tradicional del gasto, se ocupa de la satisfacción de necesidades públicas a través de la provisión de bienes y servicios que por sus características de no rivalidad y no exclusión el mercado no puede otorgar.

La distribución de la renta se encuentra determinada entre otros factores por la herencia, la educación, la propiedad de los medios de producción y el talento. De forma que el gobierno mediante el gasto instrumenta acciones para influir en su configuración. Aunque Musgrave señala que el problema central reside no en una cuestión monetaria sino de bienestar.

Musgrave establecía: “la tendencia inherente hacia la inestabilidad puede aumentar, en vez de disminuir, a medida que se desarrolle la economía y aumente en complejidad”.²¹ La estabilización es una función que hoy en día se revaloriza aún más cuando hemos llegado a ese avanzado grado de complejidad anunciado por Musgrave y porque el aumento de precios y el desempleo son temas que están siempre presentes en la sociedad.

Según el artículo 25 constitucional corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, de acuerdo a ello, éste se coloca como principal motor del desarrollo y agente económico que participa de forma planeada y determinante en la economía a través del gasto público. Así como máxima organización que se establece fines de interés general asume la obligación primordial de ofrecer al conjunto de individuos que lo integran bienestar social, de proveerlos de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades y promover su desarrollo.

En ese orden de ideas, en nuestro país los entes de derecho público – entidades y dependencias de la administración pública federal, entidades federativas, Distrito Federal, municipios y organismos autónomos- son los sujetos activos responsables de

²⁰ Richard, Musgrave, *op. cit.*, p. 5.

²¹ *Ibíd.*, p. 23.

erogar, año con año, de forma programada los recursos necesarios para el funcionamiento normal del aparato gubernamental y la satisfacción de necesidades sociales favoreciendo de esa forma el crecimiento económico y la estabilidad política y social del país.

Sin una política de gasto clara y precisa difícilmente los gobiernos cumplirían con sus funciones o ejercerían sus atribuciones y muchos otros difícilmente hubieran adoptado la estructura socioeconómica que los caracteriza, pues el gasto evoluciona con base en las necesidades de la comunidad política y por tanto refleja las prioridades de un momento histórico determinado.

Cabe mencionar que en las primeras décadas del siglo XX, cuando se inicia la reconstrucción del Estado mexicano, el gasto administrativo predomina con el fin de crear un aparato gubernamental y legal que auxilie en la tarea de restablecer el orden; luego en el marco de la industrialización, 1940-1972, las erogaciones se enfocan a lo económico con el fin de acelerar el crecimiento; una década después derivado de las necesidades de financiamiento y la capacidad de acceso a los mercados de capitales, el pago de la deuda y sus intereses absorben gran parte los recursos públicos y; de la década de los 90's a la fecha, debido a la delicada cuestión social, la mayor parte del gasto se canaliza hacia esta importante función.

1.4 La gestión económica del sector público mexicano.

1.4.1 El Modelo Desarrollista.

A lo largo de la historia económica, el gobierno ha asumido distintos roles, a veces elogiados y a veces criticados por sus aciertos y desaciertos. La gestión económica del sector público mexicano sin duda que es compleja y ha variado en intensidad y calidad, por lo que sin el propósito de simplificar la historia, en este apartado sólo se realizará un breve recuento de los aspectos esenciales de la participación gubernamental en la esfera económica.

De acuerdo con José Ayala Espino, son cinco períodos principales en los cuales se puede dividir la gestión económica del sector público: **1920-1934**, en los cuales se crean las bases de la **reconstrucción nacional**; **1934-1940**, caracterizado por un profundo **reformismo político y económico**; **1940-1954**, con un estrategia de desarrollo a favor de la **industrialización**; **1954-1970**, años en los que tiene lugar el **desarrollo estabilizador** y, el período de **1970-1982** distinguido por el **auge, crisis y ajuste** de la participación gubernamental.

El movimiento revolucionario que tuvo lugar en la primera década del siglo XX, trastoca seriamente las condiciones creadas durante el Porfiriato²² y da pie a un nuevo proyecto constitucionalista que incorpora las demandas de los diversos grupos de la sociedad. El constitucionalismo social de la Carta Magna de 1917 incluye, entre otras cosas, los derechos de los trabajadores, la propiedad pública de los recursos naturales, se fijaron límites a la propiedad privada y previó el reparto de tierras.

Los años de **1920 a 1934** representan un período en el que se forman los cimientos de la reconstrucción nacional porque se lleva a cabo la preparación política y administrativa que abriría el paso a la transformación de la estructura económica. De forma que las acciones se dirigieron a la creación de instituciones en los ámbitos político, financiero y fiscal -Partido Nacional Revolucionario, Banco de México, Nacional Financiera-, así como al restablecimiento de las vías de comunicación.

Durante este lapso tiene lugar un hecho trascendente que será factor indiscutible para el éxito de la reconstrucción, es decir, toma vida la institucionalidad del poder para que de una forma civilizada se lleve a cabo el ejercicio del mismo logrando con ello la

²² Con Porfirio Díaz se da el fortalecimiento del poder nacional y con ello se inicia la modernización de la economía mexicana bajo una concepción exógena del desarrollo donde las exportaciones y la inversión extranjera se convierten en elementos centrales de la estrategia. Así como se desarrolla una política de privilegios donde los inversionistas, terratenientes e industriales se vieron favorecidos a través de concesiones, enajenaciones y estímulos fiscales. Es por esto que, aunque no está contemplada explícitamente en las etapas de referencia, no puede dejar de mencionarse que la madurez institucional por obra de un gobierno fuerte y la creación de infraestructura moderna son dos de las experiencias porfirianas que influyen en el desarrollo económico de México. Ver Córdova Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, 2002, pp. 13-23.

estabilidad del sistema político y el surgimiento de un nuevo orden que permitiría la intervención planeada, continua y en ascenso del gobierno en la actividad económica.

Después del deterioro económico, político y social que resulta de la revolución, el gobierno es el único actor que se erige como capaz de tomar las riendas de la gran tarea que implica la reconstrucción, desplegando un conjunto heterogéneo de instrumentos y atendiendo una gama de objetivos nacionales. Idea que es reafirmada por la gran depresión estadounidense, misma que puso de manifiesto que el mercado no era el mecanismo que por sí solo podía asignar de forma eficiente los recursos, ni solucionar problemas de largo alcance como el desempleo o la redistribución de la riqueza que requerían soluciones más elaboradas.

El sexenio de **1934-1940** es sin duda uno de los más relevantes para el recuento de la participación del sector público en la economía por el profundo reformismo político y económico que tiene lugar con el Presidente Lázaro Cárdenas, ya que se consolida la estructura de poder con la institución presidencial como centro rector y se consuma la organización e incorporación política de campesinos, obreros, militares y grupos populares, misma que dio fuerza y legitimidad al proyecto gubernamental, el cual paralelamente tenía que responder a los objetivos de crecimiento pero también a las demandas de la revolución.²³

Razón por la que la política de gasto se instituye como instrumento clave del desarrollo económico y social, con erogaciones crecientes y acciones gubernamentales que se encauzan a una intervención más intensa y valiosa en virtud de que se lleva a cabo la repartición de tierras, el control de recursos estratégicos como el petróleo y la energía eléctrica, la nacionalización de los ferrocarriles, una extensa inversión para la construcción de infraestructura vial, obras de riego y electricidad, así como la creación de entidades esenciales para las actividades que va adquiriendo el gobierno, sobresaliendo

²³ Esta etapa se caracteriza por la acción dirigista del sector gubernamental, misma que recoge el Plan Sexenal de Cárdenas y lo convierte en, según palabras de Ayala Espino, un poder político y económico de vanguardia, organizador y dinamizador de las fuerzas productivas y garante del interés colectivo. Ver Ayala Espino, *Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, F.C.E., 1988, pp.139-211.

el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Politécnico Nacional, por citar algunos ejemplos.

De **1940 a 1954** la estrategia de desarrollo se enfocó en apoyar la industrialización al amparo de la política de substitución de importaciones. Es decir, la política se dirigió íntegramente a vigorizar el crecimiento económico tendiendo como eje principal la industrialización y la protección del mercado interno, de forma que no sólo el gasto sino también la política tributaria se volcaron a favor de tales objetivos a través de amplias inversiones, subsidios, exenciones y precios bajos en los bienes y servicios públicos.²⁴

Durante esta etapa el precario desarrollo interno y la debilidad de la clase empresarial redundan en un estado más protagónico y diversificado en su participación, por lo que el actuar del gobierno no tiene un efecto desplazamiento sino se vuelve incluso más imprescindible por las funciones que desempeña –creación de infraestructura, formación de empresas de propiedad pública, control de recursos estratégicos y contención de demandas populares-, lo cual ayudó a crear las condiciones para fortalecer y asegurar la rentabilidad a la clase empresarial.

Para **1954-1970**, bajo el mismo patrón de industrialización, se trata de acelerar el ritmo de crecimiento. Sin embargo, a diferencia del anterior período, esta época se conoce como desarrollo estabilizador por la cautela con la que se conduce la política presupuestal y crediticia del gobierno. Es decir, se cuidó el incremento del gasto y se dejó atrás el financiamiento del banco central. No obstante, el acelerado crecimiento de la economía, 6% en promedio, y la estabilidad cambiaria y de precios no son objetivos compartidos por los diversos grupos sociales, lo cual termina por tensar el pacto sobre el cual descansó la legitimidad gubernamental.²⁵

²⁴ En estos años se habla de una estrategia completamente dedicada al crecimiento, donde la composición del gasto público y las medidas tributarias reflejan con gran claridad tal fin, ya que de acuerdo a cifras de Ayala Espino, a principios de los cuarenta, 60% del total se destino a los rubros administrativos, entre 20 y 25% a funciones económicas, y el resto al gasto social y; para los primeros años de la década de los cincuentas apenas un tercio se dedicó al renglón administrativo, alrededor del 60% al gasto económico y el resto a aspectos sociales. Así como, la carga fiscal para el sector industrial paso de representar 21% de los ingresos totales del gobierno federal en 1940 a solamente el 10% en 1954. Ayala Espino, *Ídem*, p.250.

²⁵ Bajo la conducción moderada de las políticas fiscal y monetaria se obtuvo el crecimiento rápido y estable de la economía, por lo que el llamado “milagro económico” asombró a diversos actores y despertó

Para 1960 el gobierno había forjado una clase empresarial, la cual gozó de condiciones para su ascenso y ahora esta nueva fuerza social tenía opiniones divididas en cuanto a las acciones públicas, de forma que la relación entre los sectores público y privado entró en una fase de conflictos y, en la década siguiente, el gobierno comienza a perder protagonismo así como se inscribió en un lapso de marcadas fluctuaciones.

El auge, crisis y ajuste del sector público mexicano, **1970-1982**,²⁶ coincide con la recesión del capitalismo mundial y el deterioro de la relación con el sector privado. Pese a ello, el gobierno no detiene su política intervencionista gracias al descubrimiento de yacimientos petroleros durante la administración del Presidente López Portillo. De esta forma, México vio en el sector petrolero una salida no conflictiva al problema de las finanzas públicas y la oportunidad de continuar con el modelo intervencionista.

Con el *boom* petrolero, el fácil acceso a los créditos externos y con un gasto público en constante expansión la economía mexicana registró un crecimiento por encima del 8%. Omitiendo que los factores en que se sustentaba pertenecían a una particularidad momentánea en gran medida susceptible de alterarse por los trastornos externos como el derrumbe de los precios del petróleo, la inestabilidad de la demanda externa, las tasas de interés y el tipo de cambio.

El llamado milagro económico se originó por la conjunción de condiciones internas y externas que rendían frutos después de las reformas de los años 30 y 40's, mientras que el crecimiento experimentado en los ochentas partió de una estrategia meramente coyuntural sin bases sólidas ni reformas de largo alcance como la tributaria, el

versiones diferentes en cuanto a su origen. Lo que sí es indiscutible es que el éxito logrado permitió omitir problemas como la debilidad tributaria, el agotamiento del sector agrícola, un mercado interno no ampliado, el desempleo en ascenso y las crecientes desigualdades sociales que se conjuntaban además con agitaciones sociales y un sistema político rígido. Es por ello que se requería una desviación, sostiene Ugo Pipitone, del rumbo inercial para evitar problemas económicos y conflictos sociales imprevisiblemente agudos en un futuro. Ver Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, 2ª. ed., México, F.C.E., 1995, pp. 400-413.

²⁶ En esta etapa el gobierno expande aún más su política de gasto y por lo tanto, interviene de manera más directa y amplia en el desarrollo de la economía. Tan solo las 1,115 entidades en sus manos nos dan un panorama de la forma en que el tamaño del sector público se amplió. Por lo que este auge, sin la combinación de ingresos ordinarios suficientes lleva a la crisis de 1982 y anima al ajuste con el fin de sanear las finanzas públicas.

financiamiento agrícola o el fortalecimiento del mercado interno. Esta etapa fluctúa de la recesión al crecimiento, del crecimiento al retroceso, del retroceso a la nacionalización y de ahí a la crisis. Y de la crisis al ajuste en funcionamiento y orientación bajo las pautas del modelo neoliberal.

1.4.2 El Modelo Neoliberal y los llamados cambios estructurales.

La intervención estatal en sus distintas modalidades puso de manifiesto que el sistema económico también requería del consenso de los sectores público y social, así como de soluciones políticas para que las diversas estructuras se correspondieran. En paralelo a la permanencia del modelo capitalista se incorpora el sector público a la actividad económica para corregir las insuficiencias y deficiencias haciéndose presente una asimilación de objetivos señalados algunos como contradictorios: crecimiento y bienestar; salarios y productividad; libertad económica e igualdad social; legitimidad y acumulación.

No obstante, con la implantación del modelo neoliberal, “parece que el instrumento más ampliamente aceptado para resolver los problemas políticos se ha hecho problemático en sí mismo”,²⁷ haciendo resurgir la filosofía de libre mercado con tal fuerza que bajo los supuestos del individualismo, la flexibilidad, la desregulación y el librecambio se crítica y cuestiona la acción estatal. Manifestando que el sector público no es eficiente ni eficaz se sobreponen las cuestiones económicas a las políticas.

De acuerdo con Pedro Montes, las piezas de la política neoliberal son: el ataque a los salarios, el retroceso de las prestaciones y los servicios sociales, la contrarreforma fiscal, la desregulación del mercado de trabajo, las privatizaciones y la política económica basada en el monetarismo. Así como el librecambio, la supresión de obstáculos al comercio internacional y la liberación de movimientos de capital son los rasgos internacionales de la doctrina neoliberal.²⁸

²⁷ Claus Offe, *Contradicciones en el estado de bienestar*, México, Alianza, 1990, p. 136.

²⁸ Pedro Montes Fernández, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1999, 3ª edición, pp.72-89.

La falta de eficiencia, eficacia, habilidad para innovar, excesiva burocracia y un gasto público expansivo que recaía en constantes déficit fiscales fueron las justificaciones que se citaron en contra del sector gubernamental. Ajuste y reestructuración de los sistemas económicos y administrativos tanto para México como para América Latina se hacían necesarios como un esfuerzo de conciliación y compatibilidad macroeconómica con el nuevo entorno. Así, a partir de 1983 el gobierno instrumenta una serie de programas de ajuste con la finalidad de estabilizar la economía e insertarla en la ruta del cambio estructural: liberalización comercial, financiera y una mínima actividad económica estatal.

Las políticas de ajuste se enfocaron a superar los desequilibrios y reordenar la economía en sus principales variables para, en lo sucesivo, introducir los cambios que conducirían al sano crecimiento donde la apertura, la desregulación y el equilibrio presupuestal ocuparían un lugar fundamental. En lo que concierne a la política fiscal, las medidas se enfocaron al saneamiento de las finanzas públicas y al redimensionamiento del Estado, ya que el gasto y el tamaño del sector público fueron vistos como los problemas de fondo debido a los constantes déficit fiscales.

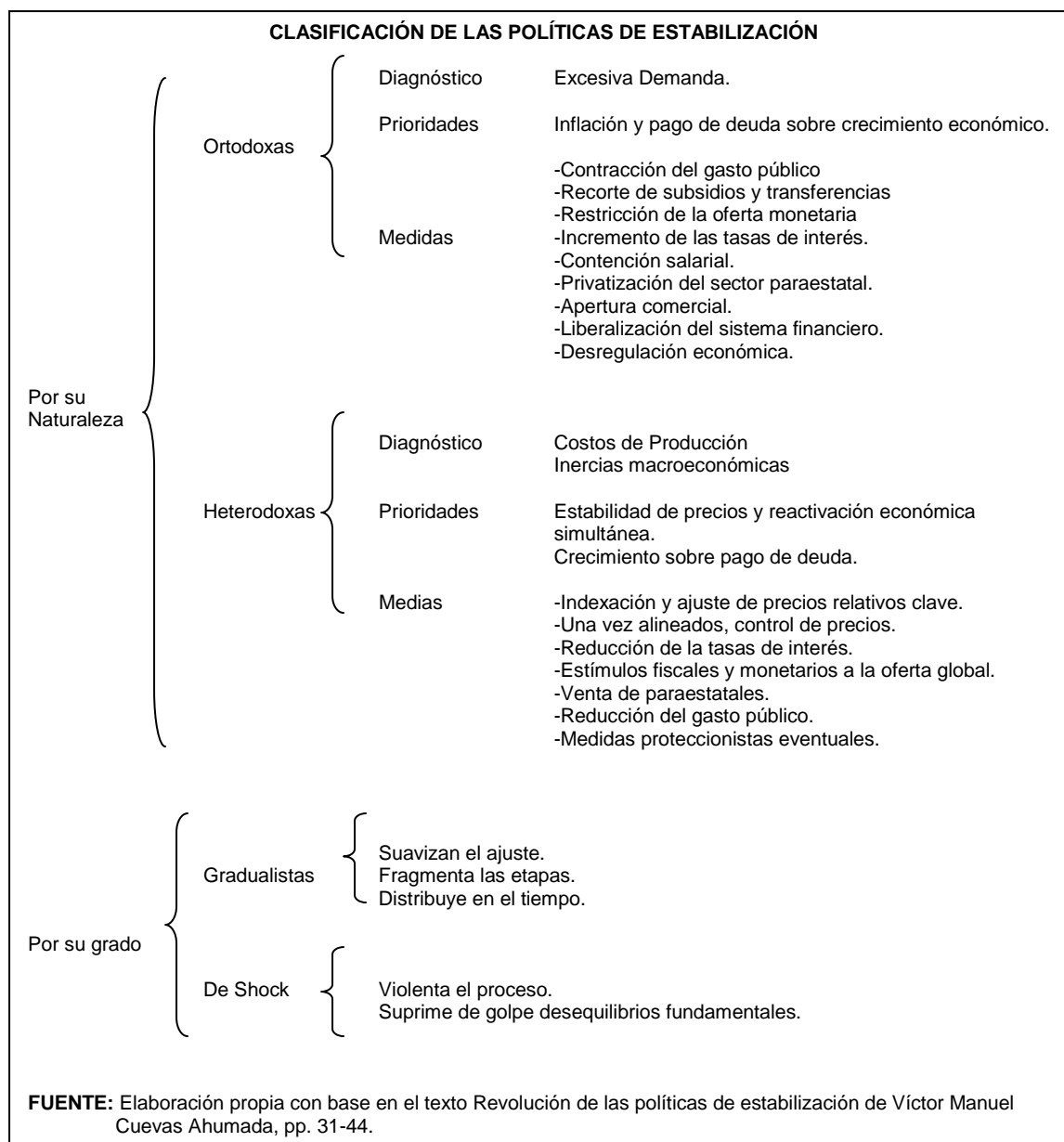
Los programas de reordenación propuestos si bien todos estaban dirigidos a un mismo fin, existía diferencia en cuanto su concepción, medidas e intensidad de aplicación. De acuerdo a la clasificación propuesta por Víctor Manuel Cuevas las políticas de estabilización van desde las que se pueden catalogar como ortodoxas a las heterodoxas, y su ejecución fue unas veces rápida y otras gradual tanto en períodos breves como en períodos más prolongados de tiempo.

Las políticas ortodoxas parten de un diagnóstico de demanda, tienen como prioridad a la estabilidad de precios y se reconocen porque son las que difunden con gran énfasis organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, tales como la desregulación, la contención salarial, la contracción del gasto y de la oferta monetaria. Políticas de carácter homogéneo que se recomendaron por igual a distintos países con el único fin de superar la crisis de los ochentas y sentar las bases de lo que ellos llamarían un sano crecimiento.

Pero frente a lo homogéneo encontramos lo heterodoxo donde el diagnóstico se da por el lado de los costos, las inercias macroeconómicas y se privilegia la recuperación económica más que el pago de la deuda pública, se controlan precios, salarios y se reducen las tasas de interés.

En los programas de reordenación económica se distinguen medidas de un tipo y otro. Como lo expresa el autor citado: “Desde esta perspectiva, encontraremos que hay planes ortodoxos y planes heterodoxos que, siendo claramente diferenciables, nunca llegan a ser “químicamente puros”.²⁹ Se puede decir que frente a las posturas dominantes para superar los desequilibrios la heterodoxia se considera porque existe el reconocimiento de que hay variables que se resisten a ser controladas sólo por el lado de la demanda, aplicar políticas puramente ortodoxas implica mayores costos sociales y lo más importante, denota esa estrategia de ir ajustando, se ajusta a la coyuntura y a la señalización de las variables.

²⁹ Víctor Manuel Cuevas Ahumada, *México: revolución de las políticas de estabilización*, México, UAM, 1993, p. 32.



Los programas de reordenación económica –PIRE, PERE, PAC, PASE y PECE,³⁰ reflejan que no existe un plan global ni de largo plazo. En todos los casos el fin fue estabilizar la economía con la ayuda de los principales instrumentos que dispone el gobierno - políticas fiscal y monetaria- y garantizar la transición hacia un modelo abierto a la competencia, integrado en la economía mundial y de libre mercado.

³⁰ Los programas de reordenación económica e iniciaron en 1983 y finalización poco después de los noventas: Programa Inmediato de Reordenación Económico (PIRE), Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), Pacto de Solidaridad Económica (PASE) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económicos (PECE).

Estos programas de ajuste no constituyeron una alternativa de cambio real para la economía mexicana y el tiempo que tomó su instrumentación -nueve o diez años- fue adecuado para superar los desequilibrios en las variables pero insuficiente si se atiende a la magnitud del proceso como era el cambio de estrategia económica y limitado para superar los desequilibrios internos emanados de factores estructurales.

Las finanzas públicas deficitarias, la alta inflación y el estancamiento económico crean un grave panorama en la década de los ochentas que muchos autores describen como nunca antes conocido. Por lo que las respuestas por parte del gobierno, a través de los programas de ajuste, no se hacen esperar e incluso llegan a ser exigidas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

La inflación como prioridad parte de que el déficit público es su causa y éste se debe a la expansión de las erogaciones, de forma que con el PIRE y el PERE se instrumentan medidas como la contracción del gasto público, la reducción de las estructuras administrativas, el ajuste constante de precios y tarifas, el alza de las tasas de interés y la contención salarial para sanear las finanzas públicas y reducir la inflación.

En el lapso de dos años que dura el PIRE sí logra aumentar los ingresos, disminuir el gasto público y la inflación. No obstante, después de la “rigurosa instrumentación” que corresponde al año de 1983, viene una de “ostensible relajamiento” en 1984³¹ con una reactivación bastante prematura de la economía.

Mientras que con el PERE los ingresos públicos continuaron a la baja, el gasto público casi retorna a sus niveles históricos y debido a la alta inflación registrada el servicio de la deuda se vuelve de gran costo renovándose aquel círculo vicioso de mayor inflación mayor déficit, y a mayor déficit mayor inflación.

Ante tal escenario, y después del reconocimiento de un diagnóstico no certero, en 1987 entra en acción el PAC con un carácter heterodoxo que opta, como su nombre lo indica,

³¹ Víctor Manuel Cuevas, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

por el crecimiento y condiciona los pagos de la deuda a su primer objetivo. Erogaciones al servicio sí y sólo sí se contaba con la capacidad de pago.

Dentro del período que va de reordenación el año de 1987 es el que advierte la mayor cantidad de erogaciones e ingresos públicos. Por lo que sin dar continuidad ni consolidar lo logrado con el PIRE y el PERE, se apresura una vez más la reactivación económica. La lección es clara, sin una efectiva coordinación de las políticas, la expansión fiscal y contracción monetaria, terminan entorpeciendo las maniobras del gobierno pues mientras la primera no permite reducir el déficit, la segunda por sí sola no consigue disminuir la inflación por la simple reducción de liquidez.

Como la economía mexicana admitió el Plan Backer su acceso a los financiamientos externos continuó fluyendo, de ahí que la deuda externa fuera en ascenso y para este mismo año se colocó en 106 millones de dólares, al igual que el pago de intereses se colocó en uno de los más altos. Por lo que no eran las erogaciones gubernamentales en bienes, servicios o en sus empresas, sino la inflación y el servicio de la deuda lo que hacían a las finanzas deficitarias.

La estabilización económica era necesaria cuando el crack bursátil pone de manifiesto que el equilibrio en los mercados financieros ya no estaba presente y la inflación parecía algo permanente. En este contexto, en diciembre de 1987, queda suscrito el PASE con el cual no pierden vigencia medidas ortodoxas como la reducción del gasto, la restricción monetaria y el proceso de desincorporación de empresas estatales, aunadas a heterodoxas como tasas de interés bajas, congelamiento de precios, tarifas, tipo de cambio y salarios.

Aunque lo más revelador del pacto fue la concertación con los sectores privado y social para compartir objetivos y asumir compromisos explícitos. En este marco el gobierno coordina la conducta de los agentes económicos reconociendo que los resultados positivos de las políticas no se darían únicamente por la facultad y capacidad gubernamental de manipular variables económicas, sino en gran medida estaban en función de la participación de los distintos actores involucrados.

Gozando de un contexto más estable, en enero de 1989 se presenta el PECE, mediante el cual se proyecta consolidar la estabilidad de precios y recuperar el crecimiento y el bienestar económicos. Sus fases distintivas son el descongelamiento, la flexibilización y la liberalización de precios con el fin de avanzar hacia la economía de mercado en donde el control de precios quede atrás y sólo sean determinados por la oferta y la demanda.

Asegurar la estabilidad de precios constituía la condición imprescindible para iniciar el llamado crecimiento sostenido. Si los precios y salarios se habían mantenido inmovilizados tocaba el momento de realizarles ajustes con el fin de no agotar la colaboración institucional e igualmente dar un respiro a la economía para encauzarla por la vía de la recuperación hacia un crecimiento con estabilidad que superara el estancamiento con inflación, característico de la época.

Con el PECE tienen lugar importantes reformas, como la desregulación financiera y la reprivatización de los bancos que comulgan con la economía de mercado. Lo anterior refleja que si bien la permanencia de la estrategia tiene el propósito de afianzar la estabilidad, paralelamente, la orientación hacia el nuevo modelo señala el alejamiento de la heterodoxia.

A inicios de la década de los 90's la situación era otra. Las erogaciones públicas ya se perfilan a la baja, la inflación después de haber registrado su máximo histórico de tres dígitos se logra reducir a dos, crecimiento por arriba del 3%, inversión extranjera sin precedente y entabladas las relaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte evidenciaban un clima optimista y de triunfal política económica. Parecía que la economía había respondido en tan poco tiempo al ajuste y se insertaba en la lógica del crecimiento sano y sostenido.

Sin embargo, estas políticas cuyos propósitos parecían logrados impactan fuertemente a la sociedad. El gasto público se contrajo cuando era significativo no debilitar más el patrimonio estatal que se había visto afectado por el proceso de desincorporación, impulsar la creación de infraestructura con el fin de hacer frente a la competencia a la cual quedaría expuesta la economía mexicana e incentivar el consumo deteriorado por

la menor producción, menor demanda de mano de obra, el aumento de impuestos y la disminución de subsidios.

Aun así se efectuaron los recortes y las consecuencias fueron bastantes desafortunadas.³² Además, la reducción del gasto estatal se demandó cuando la iniciativa privada ya se había beneficiado en gran medida de aquél, mediante los bienes y servicios que ofrecía el Estado a bajo costo y las exenciones a las que se hacían acreedores en un intento de protección a la industria.

Los ingresos extraordinarios del sector público habían ido en aumento por lo que el servicio de la deuda incorporó un fuerte sacrificio sustrayendo cuantitativos recursos a prioridades nacionales como educación, salud y superación de la pobreza. Tan sólo en cinco años, de 1989 a 1993- por concepto de interés de la deuda pública externa se destinaron 58,176 millones de dólares, que significan más o menos la mitad del adeudo total -108,216 en 1993.³³ Así, se visualiza que era la deuda y el estancamiento de los ingresos públicos los que hicieron deficitarias a las finanzas públicas.

Con la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) las políticas de cambio estructural se dan de una forma más rápida y constante con el fin de consolidar el modelo y concluir las políticas de cambio estructural. Prueba de ello es que se firma y entra en vigor el Tratado de Libre Comercio que refleja la total apertura de la economía,

³² El saneamiento de las finanzas públicas contribuyó en los 90's a que el panorama macroeconómico mejorara notablemente en comparación con la década de antecedente, no obstante, la reducción del gasto público se llevó a cabo cuando la población iba en ascenso, pues de 1970 a 1990 pasó de 48,255.2 a 81,249.6 miles de personas, por lo que la pobreza y el desempleo aumentaron y se agravarían con la crisis de 1995, los salarios disminuyeron con el fin de aumentar la productividad, así como la competencia en el mercado restó oportunidad a la mano de obra poco calificada obstaculizando su acceso al trabajo y persistiendo la desigualdad y la concentración del ingreso. Situación que desde los noventa no se ha modificado, pues según datos de Miguel Székely, mientras que en 1984, el 10 por 100 más pobre de la población obtenía el 1.4 por 100 del ingreso total y el 10 por 100 más rico obtenía el 39.5 por 100, casi dos décadas después –en el año 2002- el 10 por 100 más pobre seguía obteniendo el 1.4 por 100, mientras que el 10 por 100 más rico aumentó su participación para concentrar el 40.5 por 100 de total. Ver Székely, Miguel, *Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México*, [en línea], Información Comercial Española, Revista de Economía, Núm. 821, España, Marzo-Abril 2005. Dirección URL: <http://www.revistasice.com/RevistasICE/ICE/pagUltimoNumero?numero=821>, [consulta: 16 de marzo de 2009].

³³ Cifra de los Informes Anuales del Banco de México citada en: Arturo Ortiz Wadgymar, *Política económica de México 1982-2000: el fracaso neoliberal*, México, Nuestro tiempo, 1999, 7ª edición, p. 125.

se concluye el proceso de desincorporación con la privatización de las paraestatales más grandes, al igual que no se pone mayores restricciones a los capitales extranjeros.

De esta forma, con el Presidente Ernesto Zedillo la economía se encuentra bastante sujeta a los vaivenes externos –inversión extranjera y capital especulativo- que no es posible evitar la devaluación del '94, la crisis financiera de 1995, la devaluación y la caída de los ingresos petroleros en 1998 y la continuación de financiamientos externos.

En general, las reformas emprendidas son respuestas por un parte a la situación presentada en la década de los 80' y al agotamiento del modelo desarrollista y, por otra, representan un proceso de adecuación del sistema económico a las nuevas circunstancias. De éstas se aluden éxitos y fracasos, no obstante, las críticas han sido más recurrentes pues los logros se encuentran sustentados en distorsiones no sanadas.

El paso de un período de estanflación a una recuperación económica sin inflación en un breve período de tiempo habla de un buen manejo en las variables económicas pero de una débil economía vulnerable a los shock externos. Tampoco las bases para el llamado crecimiento sano y sostenido se manifestaron ya que el peso de la deuda y la débil recaudación tributaria se han colocado como serios obstáculos para el real saneamiento de las finanzas públicas. En palabras de Arturo Ortiz, esto fue vivir en la economía de la ficción y agilizar los desequilibrios estructurales de la economía, como evidente resultado de seguir más o menos al pie de la letra las sugerencias ortodoxas del FMI.³⁴

Para los propulsores del modelo neoliberal el déficit presupuestal, es decir, el exceso de gasto sobre los ingresos estatales es causa de graves consecuencias como la inflación, la deuda y demás desequilibrios externos. De ahí que desde las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y hasta la fecha con Vicente Fox el saneamiento de las finanzas públicas, a través de la disciplina fiscal, es un tema relevante en la agenda de gobierno, un objetivo alcanzable sin necesariamente recurrir a

³⁴ *Ibíd.*, p. 91.

cambios profundos pero, sobre todo, se considera acertado para la conducción responsable de la economía.

Capítulo II

2. Las finanzas públicas en México

2.1 Marco institucional del sistema fiscal mexicano.

2.1.1 Marco jurídico.

El Estado además de ser una organización económica, política y social, es una estructura institucional que define, establece y modifica las formas de regular su entorno. Como sabemos, la actuación estatal se desenvuelve dentro de un marco jurídico por lo que, es importante señalar los fundamentos legales de la actividad impositiva y presupuestal del Estado.

MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO	
SISTEMA TRIBUTARIO	SISTEMA PRESUPUESTARIO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 31, Fracción IV Artículo 36, Fracción I Artículo 73, Fracciones VII, VIII, X, XVII y XIX. Artículo 115, Fracción IV. Artículo 117, Fracción III, IV, V, VI, VII, VIII y IX. Artículo 118, Fracción I. Artículo 131 Leyes de Ingresos de la Federación. Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Ley del Impuesto al Activo y su Reglamento (vigente hasta el 31/12/2007). Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento. Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única. Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Ley Aduanera y su Reglamento. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Ley de Coordinación Fiscal Ley del SAT y su Reglamento. Código Fiscal de la Federación. Convenios de Colaboración Administrativa. Miscelánea Fiscal. Otros ordenamientos tributarios.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 25 Artículo 26 Artículo 74, Fracción IV. Artículo 126 Artículo 134 Ley de Planeación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de Entidades Paraestatales. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento (vigente hasta el 31/03/2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento (vigente a partir del 1/04/2006). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento. Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para la Federación. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Plan Nacional de Desarrollo. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Programas Sectoriales. Programas Institucionales. Programas Regionales. Programas Especiales. Programas Presupuestarios.
Fuente: Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, <i>El Ingreso Tributario en México</i> [en línea], Cámara de Diputados, México, Febrero de 2005, Dirección URL: http://www.cefp.gob.mx/intr./edocumentos.pdf/cefp/cefp0072005.pdf , [consulta: 20 de junio de 2008]; y José Ayala Espino, <i>Economía del Sector Público Mexicano</i> , México, Esfinge, 2005, pp. 234-246.	

Como se observa, el marco legal que rige al sistema fiscal es muy amplio, por lo que de forma muy general se abordarán los principales preceptos.

El principio de **legalidad de los impuestos** está contemplado en el artículo 31 fracción IV de la Ley Fundamental. Éste establece la obligación de los mexicanos para contribuir, de manera proporcional y equitativa, a los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, estados y municipios quienes son los sujetos activos de la relación tributaria.

La estimación de los ingresos públicos que la Federación percibirá durante el ejercicio fiscal se determinan en La Ley de Ingresos de la Federación, la cual es una norma decretada anualmente por el Congreso de la Unión y que contiene los conceptos y sus estimaciones, los montos de endeudamiento para la Federación y el Distrito Federal, así como los estímulos fiscales concedidos. Al entrar en vigor la ley de ingresos declara vigentes y obligatorias las demás disposiciones reglamentarias.

Las leyes reglamentarias de cada impuesto rigen de forma específica todo lo relativo a los elementos esenciales como el sujeto, el objeto, las cuotas, formas de recaudación, las sanciones e integran junto con las normas constitucionales el derecho tributario.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto organizar el sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y el Distrito Federal, establece la participación de ingresos federales que corresponde a las haciendas públicas locales, distribuye y determina la orientación de las aportaciones, fija reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales y constituye organismos en materia de coordinación fiscal.

El Código Fiscal de la Federación contiene las normas y principios que rigen las contribuciones fiscales. Establece entre otros asuntos la obligación de las personas físicas y morales para contribuir a los gastos públicos, la clasificación de los ingresos públicos, los derechos y obligaciones de los contribuyentes, las facultades de las autoridades fiscales, las infracciones y los delitos fiscales, el trámite y solución de recursos administrativos, el procedimiento administrativo y su apelación.

El principio de **legalidad presupuestaria** se encuentra contenido en el artículo 126 constitucional, el cual expresa que no podrá hacerse pago alguno que no esté

comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior. Mientras que el 134 establece los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para la administración y uso de los recursos públicos.

La Constitución Política atribuye la rectoría del desarrollo nacional al Estado para garantizar que sea integral y sustentable. El Estado tiene la obligación de fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Objetivos que sin duda han sido planteados para la política de gasto.

El Estado ateniendo a lo anterior lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo. Según el artículo 26 ésta debe ser democrática con la participación de los diversos sectores sociales: obligatoria para el sector público, coordinada con las entidades federativas e inducida y concertada con los particulares. Procesos que se desarrollan conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual está institucionalizado y normado en la Ley de Planeación.

Como es del conocimiento general es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, con base en el artículo 74 fracción IV, examinar, discutir, en su caso modificar, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases para la organización de la Administración Pública Central y Paraestatal, distribuye los asuntos del orden administrativo entre las dependencias y señala la necesidad de que las dependencias cuenten con unidades de planeación, programación, informática y estadística, recursos humanos y materiales.

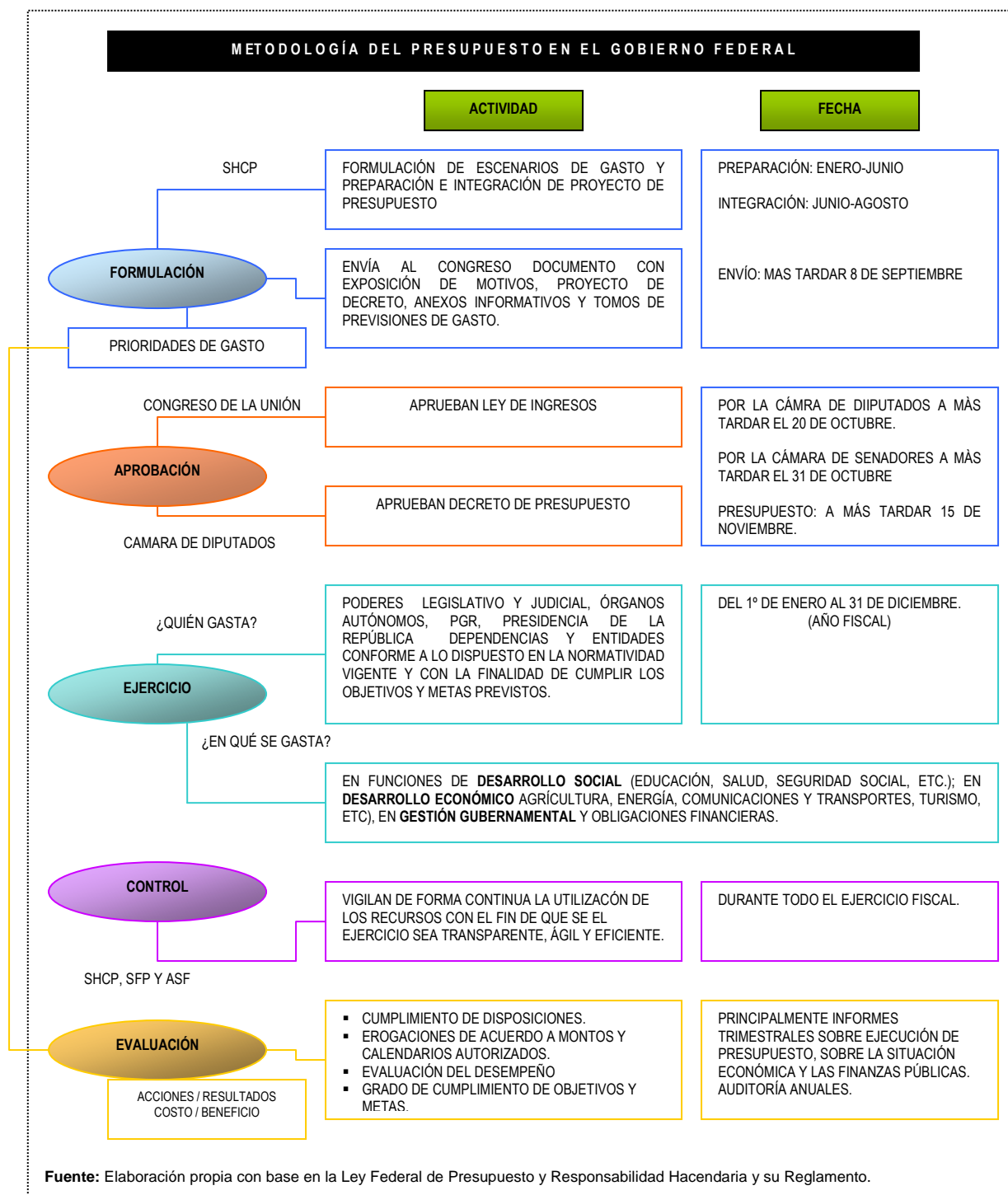
La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entró en vigor el 1º de abril de 2006 y abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Este ordenamiento define el gasto público y sus ejecutores, determina el destino de los ingresos excedentes, establece el contenido de los Proyectos de Ingresos y de Egresos, además comprende apartados acerca del equilibrio, la austeridad y la disciplina

presupuestaria, la transparencia, información, evaluación y sanciones a los servidores públicos que causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

2.1.2 El proceso presupuestario.

El proceso presupuestario denota un conjunto de actividades que desarrollan de forma continua los órganos del Estado con el fin de formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Cada una de estas etapas cuenta con procedimientos, tiempos y responsables formalmente establecidos, y aunque se reconoce la secuencia de las mismas es importante decir que dicho proceso no es lineal, sino que las diferentes fases de él están ocurriendo al mismo tiempo.³⁵ Es decir, mientras se ejerce el presupuesto vigente, se elabora el del año siguiente y se revisa la cuenta pública de ejercicios anteriores.

³⁵ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 226.



A. La **formulación** del presupuesto comprende las etapas de programación-presupuestación, en la cuales se determina los programas, se calculan escenarios de ingresos y gastos hasta que se llega a la elaboración de los respectivos

proyectos. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria³⁶ establece que la programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades y con base en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas de gasto que determine el Ejecutivo Federal, la evaluación de las metas y los avances físicos y financieros de los programas del ejercicio fiscal anterior, el marco macroeconómico de mediano plazo y el programa financiero del sector público, entre otros.

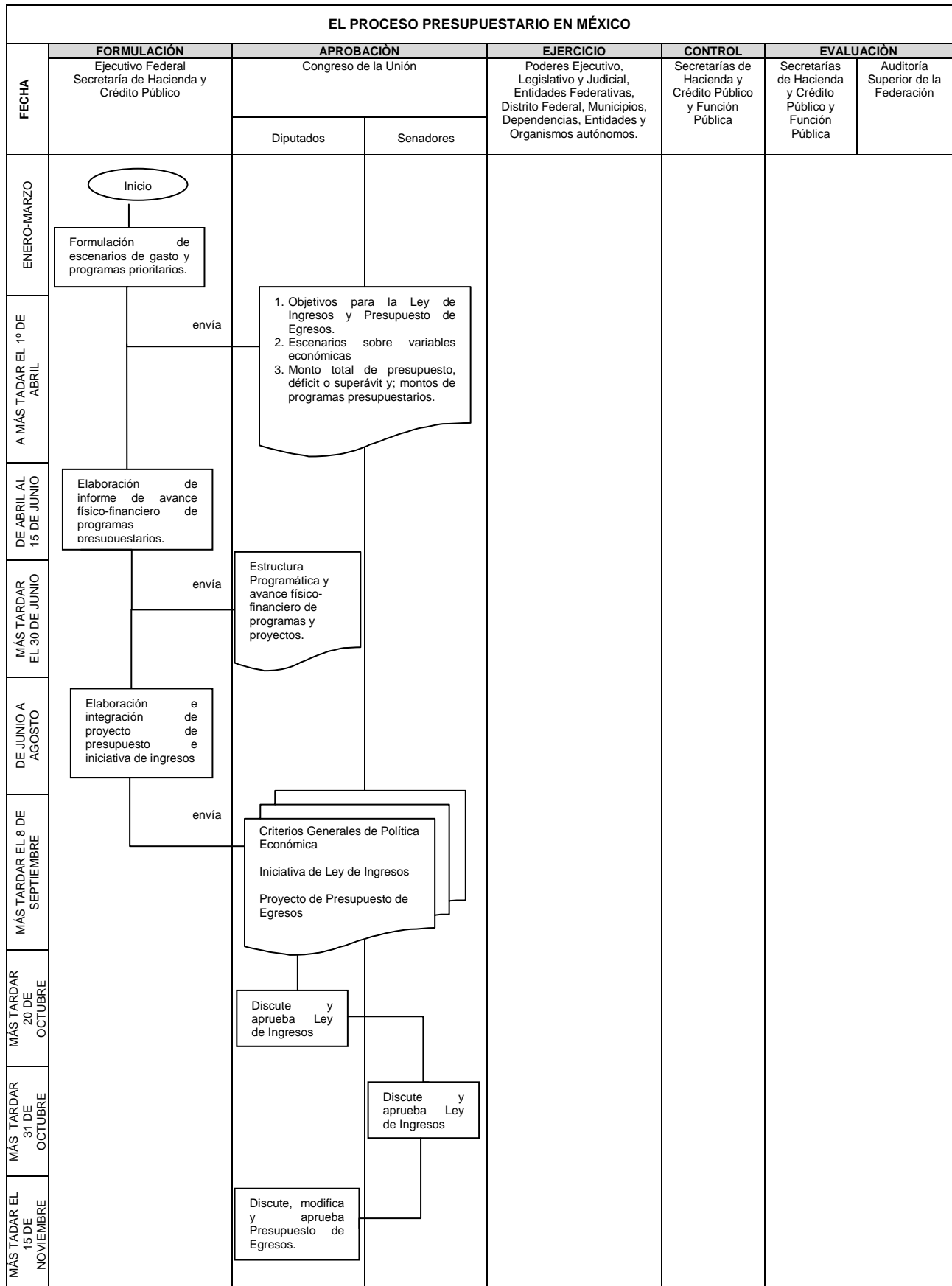
- B. La **aprobación** de la ley de ingresos se lleva a cabo en los términos de los artículos 72 y 73 ya que intervienen las dos Cámaras, mientras que el proyecto de presupuesto una vez recibido por la Cámara de Diputados, se turna a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio, análisis, dictaminación y posterior votación. Para que el presupuesto se dé por aprobado requiere de mayoría absoluta, esto es, más de la mitad de los votos presentes.
- C. El **ejercicio** del presupuesto es sólo para un año fiscal y se dice que en esta etapa se ponen en movimiento los recursos autorizados para ejecutar los programas y proyectos a cargo de las instituciones del sector público. El conjunto de acciones que se realicen en esta etapa son las que se controlan y evalúan con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas del plan, así como de asegurar una adecuada utilización de los recursos.
- D. El **control** es una de las etapas que está presente durante todo el ejercicio fiscal ya que permite vigilar de forma continua que la ejecución de acciones se realice en el marco de la legalidad, se corresponda con los montos y los calendarios autorizado, así como se revisa la aplicación eficaz y eficiente de los recursos. El control puede ser de carácter interno y ser realizado por organismos que forman

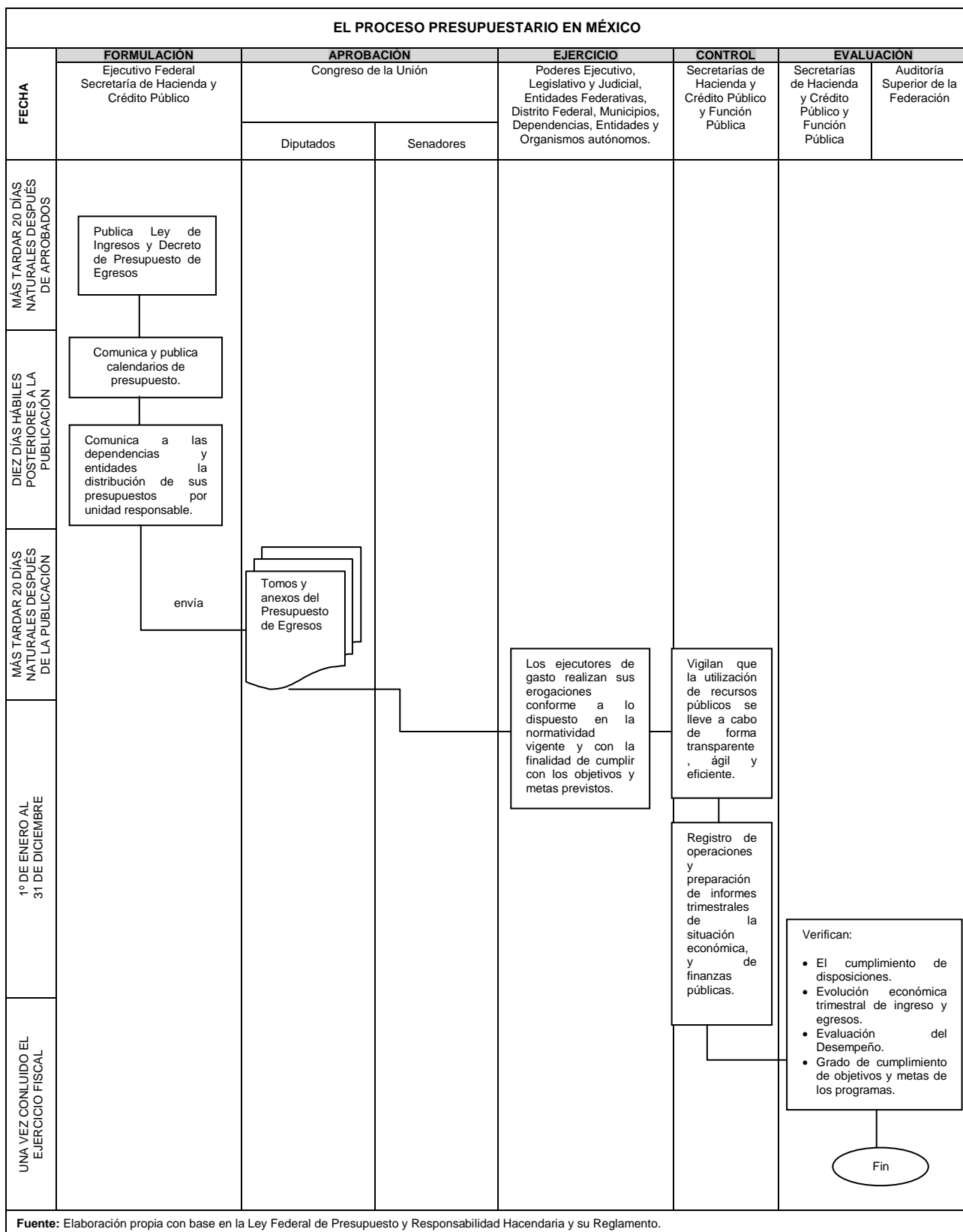
³⁶ Artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [en línea]. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>, [consulta: 14 de junio de 2008].

parte del mismo ente público (Órganos Internos de Control), o bien de carácter externo, llevado a cabo principalmente por la Auditoría Superior de la Federación.

E. La **evaluación** se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en un año.³⁷ Esta etapa se efectúa una vez que el ejercicio fiscal ha concluido y permite observar si se cumplió con lo originalmente previsto en cuanto a recursos, objetivos, metas y eficiencia. Actualmente, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo son los documentos que se utiliza para el fin.

³⁷ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge, 2005, p. 188.





Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

2.2 Clasificación de los ingresos y egresos públicos.

Existen diversas formas de clasificar los ingresos públicos. En razón de la regularidad o eventualidad se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los recursos que el Estado recauda en cada ejercicio fiscal para cubrir gastos regulares, por lo que se consideran tanto previsibles como permanentes y; los segundos, son aquellos que provienen de actos eventuales como la contratación de deuda y son utilizados para cubrir necesidades imprevistas.

Con base en la metodología tradicional que utiliza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos ordinarios del sector público se distinguen por el tipo de institución que los percibe clasificándose en ingresos del Gobierno Federal y de Organismos y Empresas.

La Ley de Ingresos de la Federación enumera tres grandes rubros: 1) Del Gobierno Federal, 2) De Organismo y Empresas y 3) Derivados de Financiamientos. En los primeros se agrupan a los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y la contribución de mejoras; en los segundos, se incluyen los ingresos propios de organismos y empresas y las aportaciones a la seguridad social; mientras que en los terceros, se encuentra el endeudamiento y los superávits de organismos y empresas de control presupuestario directo.

Asimismo, los recursos que capta la hacienda pública se pueden ordenar en tributarios y no tributarios. Los tributarios principalmente reúnen a los impuestos –al valor agregado, sobre la renta, especiales sobre producción y servicios, sobre autos nuevos, empresarial a tasa única, etc.- Mientras que los no tributarios concentran los ingresos que recibe el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y contribución de mejoras, además de los que adquiere el sector paraestatal.

Una distinción más se presenta en cuanto al origen de los recursos y se agrupan en los provenientes de la actividad petrolera y los que proceden de fuentes distintas a ésta. Dentro de los petroleros se ubican los derechos, los aprovechamientos, el impuesto

especial sobre producción y servicios y los de PEMEX; entre los de origen no petrolero están los tributarios –ISR, IVA, ISAN, IEPS- y los no tributarios de naturaleza distinta a los hidrocarburos.

El Código Fiscal de la Federación³⁸ define dichas contribuciones de la siguiente forma:

✓ *“Impuestos* son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstos por la misma”.

✓ *“Aportaciones de Seguridad Social:* son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

✓ *“Contribución de mejoras* son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas”.

✓ *“Derechos* son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derechos público. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

✓ *“Aprovechamientos* son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas

³⁸ Código Fiscal de la Federación, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>, [consulta: 14 de junio de 2008].

de participación social. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización participan de su naturaleza”.

✓ “*Productos* son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.



Para el caso de los egresos tenemos tres formas de clasificación ampliamente reconocidas:³⁹

- *Clasificación administrativa o institucional:* responde a la pregunta ¿quién es el encargado de ejecutar el gasto?, por lo que permite identificar a la unidad responsable y

³⁹ CIDE, Manuales sobre la clasificación administrativa, económica y funcional del gasto público, Programa de Presupuesto y Gasto Público [en línea]. Dirección URL: <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf>; <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ECO-MANUAL.pdf>; <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/FUNC-MANUAL.pdf>; [consulta: 17 de junio de 2008].

las organiza por medio de ramos presupuestales: 1) Ramos de la Administración Pública Centralizada, 2) Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos, 3) Ramos Generales y 4) Ramos de Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo.

- *Clasificación económica:* responde a la pregunta ¿en qué se gastan los recursos?, indicando con ello dos rubros: gasto corriente y gasto de capital. El primero se vincula con las erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades. En el segundo, el de capital, se contemplan aquellos recursos para la ejecución de obras de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos.
- *Clasificación funcional:* responde a la pregunta ¿cómo se gasta?, precisando la funciones, los programas y los proyectos donde se están ejerciendo los recursos públicos. Destacan tres grandes grupos funcionales: 1) Desarrollo social, 2) Desarrollo Económico y 3) Gestión gubernamental.
- *Clasificación geográfica:* En el artículo 28 de la LFPyRH, además de las tres clasificaciones anteriores, se incorporó la clasificación geográfica, misma que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones.⁴⁰

La suma del gasto corriente y del gasto de capital da como resultado el gasto neto total. Éste a su vez también se le divide en *gasto programable* y *no programable*. El primero agrupa las erogaciones que se asocian directamente con un programa público para desarrollar actividades sociales, productivas o cumplir con la gestión gubernamental, en tanto que el segundo no es posible asociarlo con algún problema específico ni con la provisión de bienes y servicios público ya que deriva de obligaciones legales como el

⁴⁰ Artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [en línea]. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

pago de deuda, intereses, participaciones a estados y municipios y los adeudos de ejercicio fiscales anteriores.⁴¹

Asimismo, con el fin de diferenciar la parte de gasto público destinada a saldar las obligaciones financieras del Estado, encontramos que éste se clasifica en gasto primario y costo financiero. El primero sustrae de las erogaciones efectuadas aquellos recursos asociados a obligaciones financieras contraídas en el pasado por el Estado. Mientras que el costo financiero incluye los intereses, comisiones y los gastos de la deuda pública, así como los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

2.3 Evolución de las Finanzas Públicas 2001-2006.

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2001-2006						
Año	INGRESOS			EGRESOS		
	Cifras como porcentaje del PIB	Cifras en millones de pesos	Variación respecto a año anterior (%)	Cifras como porcentaje del PIB	Cifras en millones de pesos	Variación respecto a año anterior (%)
2000	21.9	1,189,341.2		22.9	1,243,859.5	
2001	22.0	1,271,646.3	6.9%	23.0	1,327,188.1	6.7%
2002	22.6	1,387,500.4	9.1%	23.7	1,484,256.1	11.8%
2003	23.7	1,600,589.8	15.4%	24.2	1,670,796.3	12.6%
2004	23.2	1,771,314.2	10.7%	23.5	1,802,610.2	7.9%
2005	23.3	1,947,816.3	10.0%	23.7	1,979,808.0	9.8%
2006	24.7	2,263,602.5	16.2%	24.8	2,270,558.7	14.7%

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000-2006. Los ingresos se refieren a los recursos ordinarios captados por el sector público presupuestario (Gobierno Federal y Entidades de Control Presupuestario Directo) y los egresos se refieren al gasto neto total (erogaciones del Gobierno Federal, Entidades de Control Presupuestario Directo, Aportaciones a Estados y Municipios, Participaciones, Costo Financiero y Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores).

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 una de las finalidades de la administración del Presidente Vicente Fox fue contar con finanzas públicas sanas, ya

⁴¹ SHCP, Ingreso, Gasto y Financiamiento del Sector Público. Metodología Tradicional, [en línea]. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html [consulta: 19 junio de 2008]

que constituyen “la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y mejorar la calidad de vida de la población”.⁴²

El objetivo de las finanzas públicas sanas se ubica dentro del área de Crecimiento con Calidad, la cual busca conducir responsablemente la economía del país, elevar la competitividad, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.⁴³

La promoción de una Nueva Hacienda Pública se ubica como estrategia central para lograr que la economía se desarrolle en un marco de confianza y certidumbre, pues se sostiene que: “el equilibrio entre los ingresos y gastos de las dependencias y entidades constituye la base de la estabilidad macroeconómica”.⁴⁴

En este sentido, se dice que para alcanzar el “bono de la estabilidad macroeconómica” es necesario el financiamiento sano del gasto público, una mejor coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, así como el incremento del ahorro público y privado. Éstas se pueden considerar como las líneas básicas en cuanto a finanzas públicas de la administración del Presidente Vicente Fox.

De forma específica, se asumen como compromisos: un entorno macroeconómico cierto y estable sustentado en finanzas públicas sólidas y, una acción pública decidida en favor del desarrollo mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura.

2.3.1 Los ingresos públicos.

Las finanzas públicas se desarrollan en medio de un panorama económico internacional inestable durante la primera parte de la administración del Presidente Fox, a raíz de la

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 200. Dirección URL: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf, [consulta: 26 de junio de 2008].

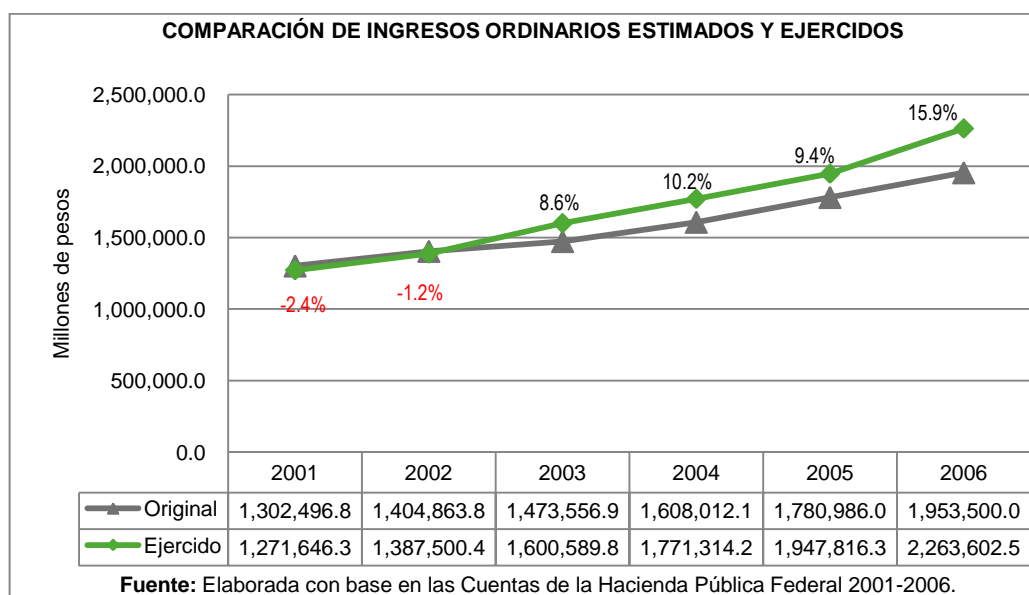
⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, Apartado 2.1 “Conducción Responsable de la Economía [en línea], 1º de septiembre de 2000, p.257. Dirección URL: <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/> [consulta: 02 de julio de 2008].

desaceleración económica estadounidense, el comportamiento inestable del mercado petrolero y la contracción del comercio internacional. El siguiente trienio se caracteriza por la recuperación global de la economía y la elevación constante de los precios de los hidrocarburos.

En lo que respecta a los ingresos públicos la apuesta principal del gobierno fue sacar adelante la tan deseada reforma fiscal integral que comprendía acciones en los ámbitos tributario, presupuestario y financiero. Con ésta se proponía aumentar la base de contribuyentes, simplificar el esquema impositivo, reducir sus costos y hacerlo eficiente y equitativo; además de incorporar principios de responsabilidad fiscal en el uso de los recursos públicos y fomentar el ahorro nacional para canalizarlo hacia las actividades productivas.⁴⁵

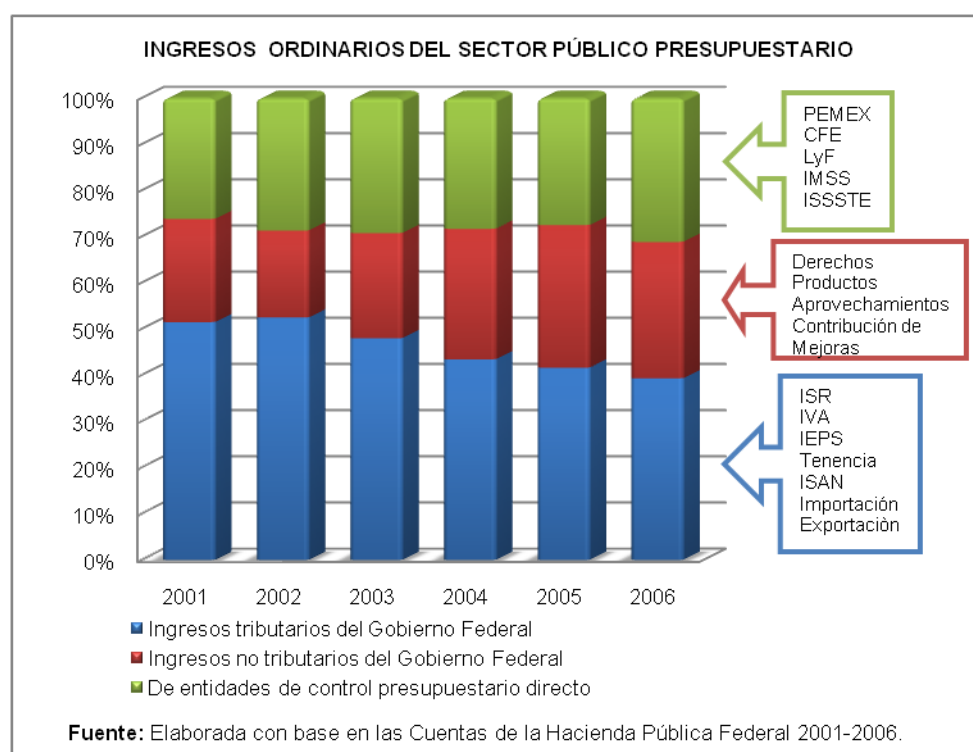
En relación a las respectivas Leyes de Ingresos, los recursos captados por la hacienda pública fueron menores que los estimados durante los primeros dos años mientras que el resto del sexenio se supera lo previsto en 8.6, 10.2, y 9.4%, destacando 2006 con una variación de 15.9%. Las diferencias negativas en 2001 y 2002 se explican por el inestable comportamiento de los ingresos no tributarios, los cuales en los años subsecuentes se recuperarán hasta revertir la tendencia y registrar variaciones positivas.



⁴⁵ *Ibid.*, p. 260-262.

De acuerdo a las Cuentas de la Hacienda Pública Federal,⁴⁶ los ingresos ordinarios del sector público presupuestario ascendieron de 1 billón 189 mil 341.2 millones en 2000 a 2 billones 263 mil 602.5 en 2006. No obstante, tal crecimiento no se da en forma constante ni progresiva, sino son específicamente 2003 y 2006 los años que presentan las mayores variaciones respecto al año inmediato anterior (ver Tabla No.1 “Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario”).

De acuerdo a la clasificación institucional, durante este período, los recursos del gobierno federal disminuyeron su porcentaje del total de ingresos, mientras que los derivados de organismos y entidades se fortalecieron. Así, del 100% de ingresos ordinarios recaudados, de 2001 a 2006, el gobierno federal descendió de 73.9% a 68.9% y; las entidades pasaron de 26.1 a 31.1%.



La gráfica muestra en general el descenso de los ingresos tributarios del gobierno federal y el ascenso de los no tributarios del sector público, -compuestos por los no

⁴⁶ SHCP, Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006. Análisis de Resultados Generales, [en línea]. Dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>, [consulta: 05 de julio de 2008].

tributarios del gobierno federal y los de las entidades de control presupuestario directo-, que finalmente terminan revirtiendo la tendencia negativa de los primeros.

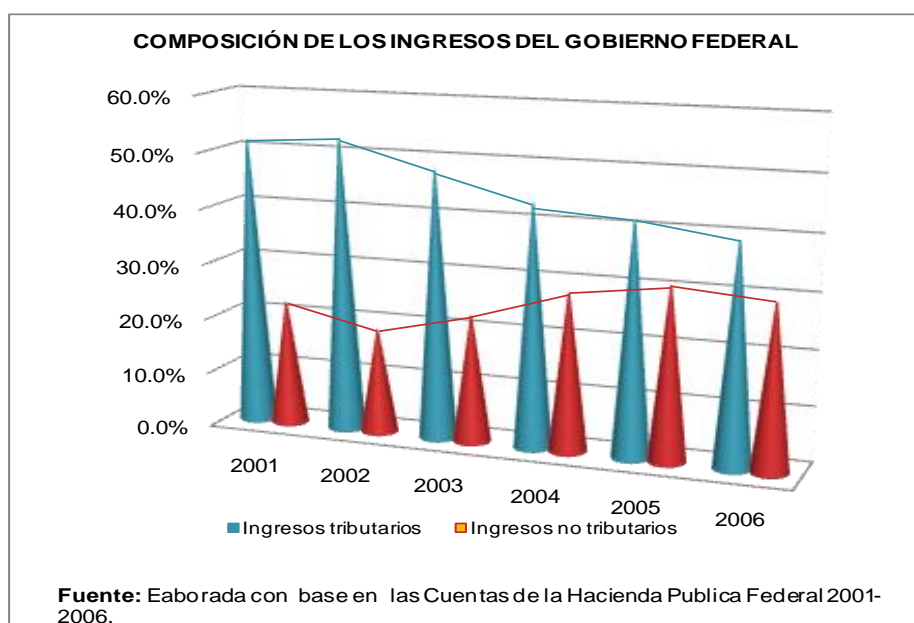
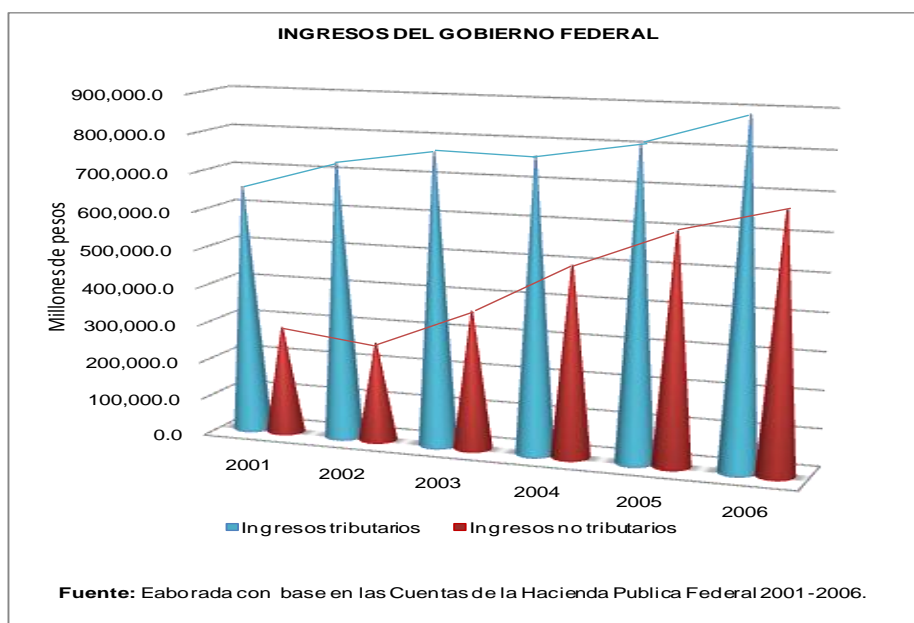
Los recursos del Gobierno Federal descendieron principalmente en su componente tributario por los limitados cambios aprobados al inicio de la administración. Recordemos que en abril de 2001, el Presidente Vicente Fox presenta su propuesta de reforma fiscal denominada Nueva Hacienda Pública Distributiva, la cual contemplaba la eliminación de la tasa cero del impuesto al valor agregado (IVA) en alimentos y medicinas, transferencias monetarias a 5 millones de familias más pobres, el incremento del crédito al salario a los trabajadores que ganan hasta un salario mínimo, deducción inmediata a inversiones fuera de la zona metropolitana y el establecimiento de una sola tarifa al impuesto sobre la renta (ISR).

El proyecto de reforma tributaria tropezó inmediatamente con el amplio rechazo de actores políticos y de la sociedad en general, precisamente por el incremento del IVA y la disminución del ISR. Estas medidas se calificaron de regresivas y la propuesta prosperó parcialmente. De las reformas aprobadas⁴⁷, para el año fiscal 2002, se puede decir que fueron insuficientes por el mínimo impacto que presentaron, ya que sólo elevaron en un punto porcentual los ingresos tributarios, de 51.5% a 52.5% del total de ingresos ordinarios del sector público.

Las gráficas siguientes muestran el comportamiento de los ingresos del gobierno federal de acuerdo a su composición de tributarios y no tributarios. En la primera de ellas se marca la evolución en millones de pesos y se advierte como la pendiente de los no tributarios está más elevada indicando un crecimiento más rápido que los tributarios, mismos que en términos absolutos efectivamente aumentaron pero de forma más moderada. Ello queda plasmado en la segunda gráfica, después de alcanzar el porcentaje de 52.2%, la propensión a la baja continúa hasta ubicarse en 39.3%. Cifra

⁴⁷ Entre las reformas aprobadas se encuentran la homologación de tasas máximas aplicables en el ISR de las personas físicas y morales en 35 por ciento, tasas que se reducirán anualmente un punto porcentual; la eliminación de regímenes preferenciales en el ISR, así como la creación de los impuestos a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios y, Sustitutivo del Crédito al Salario. Además, en los IEPS se incorporaron gravámenes a las telecomunicaciones, aguas minerales, bebidas rehidratantes, refrescos y se aumentaron las tasas por cigarros y bebidas alcohólicas.

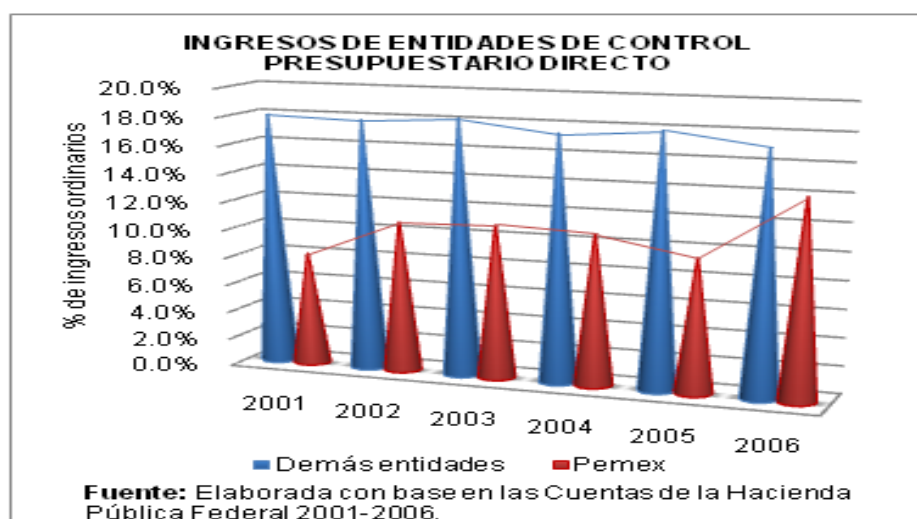
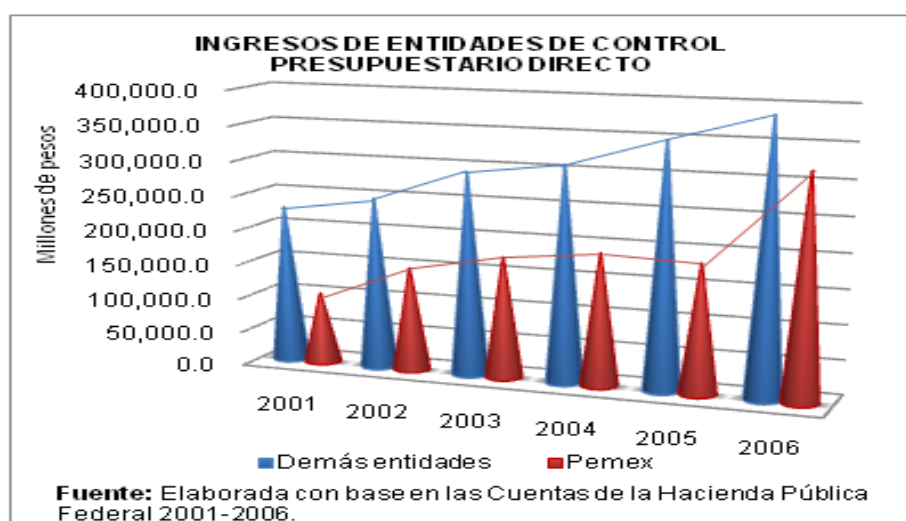
que representa la más baja desde la década de los noventas e indica una sobrestimación del impacto de las medidas adoptadas



Los ingresos no tributarios del gobierno federal, principalmente los vinculados a la actividad petrolera, se ven afectados durante los primeros dos años del sexenio en estudio en virtud del descenso en el precio de los hidrocarburos. Sin embargo, en los años subsecuentes son los que presentan mayor dinamismo en cuanto se incrementó el

volumen de exportaciones petroleras, se depreció el tipo de cambio y el barril de crudo se ubicó por arriba del estimado en 6.4, 11.0, 15.7 y 16.5 dólares, de 2003 a 2006 respectivamente.

Los ingresos de organismos y empresas registraron un crecimiento de 5 puntos porcentuales al pasar de 26.1 a 31.1%. Los ingresos de las entidades de control presupuestario directo, distintas de PEMEX, ascendieron debido a que su captación evolucionó favorablemente por el ajuste en las tarifas eléctricas, de peaje y cuotas de seguridad social, no obstante, que su contribución en el total de los ingresos ordinarios prácticamente se mantuvo sin variaciones considerables, entre el 17% y 18%.



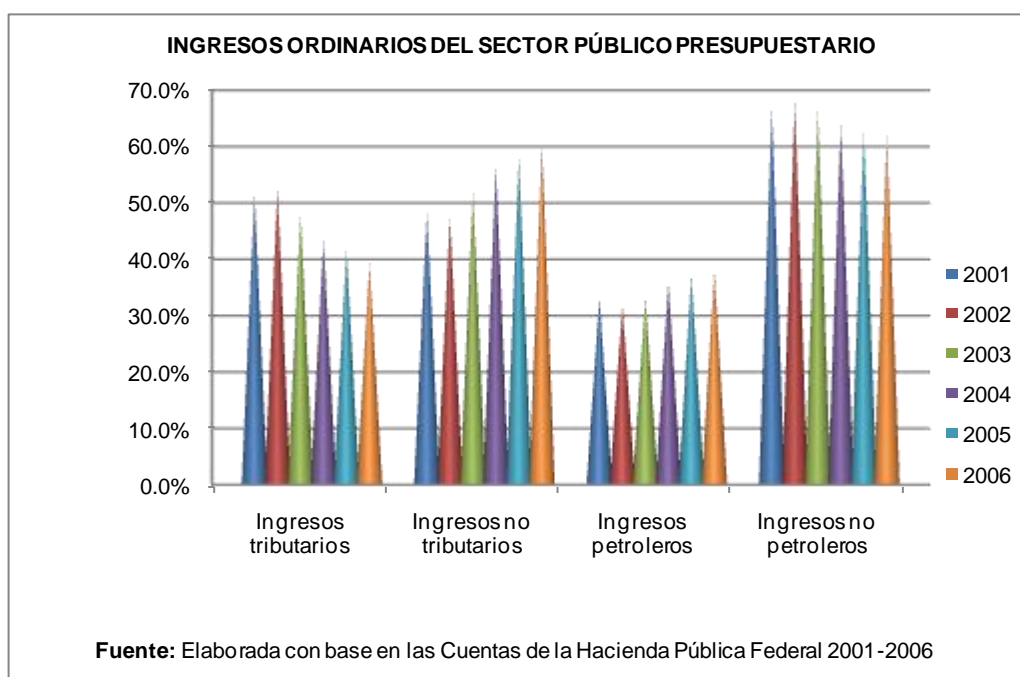
Por su parte, PEMEX después de que en 2001 no reúne los ingresos previstos y de 2002 a 2004 presenta un comportamiento constante –entre 10.8% y 11%-, en el último año del sexenio sus ingresos se dispararon de forma significativa puesto que el 1º de enero entró en vigor el nuevo régimen fiscal para la paraestatal, cuyo fin era dotarla de mayores recursos. De esta forma, el acrecentamiento de los ingresos de Petróleos Mexicanos fortalece los de las entidades y, de forma general, los de carácter no tributario.

La tendencia descendente de los ingresos tributarios y la ascendente de los no tributarios fue persistente durante la administración 2001-2006. Lo cual, es un dato revelador y preocupante -los primeros se contraen en 12.2% mientras que los segundos aumentan este considerable porcentaje-, porque indica la baja carga fiscal del Estado Mexicano y que el objetivo de fortalecer los ingresos de carácter permanente no se cumplió. Del 100% de los ingresos ordinarios en 2001, a los tributarios correspondía en 51.5% y a los no tributarios el 48.5%, al finalizar el período los dígitos fueron 39.3% y 60.7%, respectivamente.

Las medidas aprobadas no cumplieron las expectativas y como resultado los principales impuestos no se pudieron fortalecer. El ISR que inició figurando con 22.5% de los ingresos totales finalizó en 19.8% ya que, de 2002 a 2005, no ingresan al fisco los montos estimados. Parece que el establecimiento de una única tasa y su reducción de un punto porcentual por año aunque asiste en el proceso de simplificación administrativa y estandarización internacional con el fin de hacerla competitiva no impactó favorablemente.

En el caso del IVA volvemos a encarar el problema de las deducciones y la baja percepción, apenas por arriba de 16%. Se dice que este impuesto perdió potencialidad recaudatoria debido a su reducida base gravable y a los tratamientos especiales que requieren legislaciones fiscales más elaboradas y meticulosas. Desafortunadamente aún no se cuenta con ellas y por lo tanto, mientras estas distinciones no se contemplen de manera explícita habrá amplios espacios a la evasión y elusión fiscales.

Otras contribuciones como el impuesto sustitutivo del crédito al salario se deroga por ser declarado inconstitucional, el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios no reúne los resultados esperados y un año después de introducido también es derogado. Además, gravámenes como la tenencia, el ISAN y los IEPS mantienen sus porcentajes estancados, casi estáticos (ver Tabla No. 4 y 5 “Principales Impuestos Tributarios”).



El dinamismo de la actividad petrolera permitió la elevación de los recursos provenientes de ésta. De hecho, a excepción de 2001, todos los años los ingresos petroleros superan las cantidades pronosticadas. Así, del total de los ingresos ordinarios del sector público, los petroleros representaban en 2001 el 33.2% mientras que los no petroleros el 66.8%, en 2006 el resultado fue 38% y 62%, respectivamente.

La dependencia del petróleo para cubrir las erogaciones públicas ha sido una constante en las finanzas públicas. Es más del 30% la participación que hace Petróleos Mexicanos al fisco federal, colocándolo así en el principal contribuyente del país:

“En términos coloquiales se podría decir que un tercio de cada obra pública como presas, carreteras, escuelas; tres de cada diez empleos oficiales, o 45 centavos de cada peso que se gasta en desarrollo social, así como una parte importante del ingreso que percibe

*cada estado y municipio de la República origina en el excedente económico que se genera a partir de la extracción del petróleo mexicano”.*⁴⁸

No obstante, el entorno tan incierto vulnera los precios y hace también vulnerable a la hacienda pública. Esta estrecha vinculación de ingresos públicos e ingresos petroleros además de dificultar una adecuada planeación del presupuesto ha provocado que se instrumenten los mecanismos de ajuste al gasto y derivado de la moderada previsión se sobrestiman los logros.

Los hidrocarburos con que cuenta el Estado permitieron postergar una vez más la reforma en materia tributaria y continuar con la baja carga fiscal. El objetivo de fortalecer los ingresos públicos no se cumplió y los ingresos tributarios no representaron ni al 10% del PIB. Si años atrás la debilidad fiscal se situó como consecuencia de un sistema político basado en la figura presidencial fuerte que otorgaba premios y concesiones a cambio de apoyo político o financiero, y de la misma forma vía el presupuesto incentivaba o desincentivaba actividades a su completa discreción, durante la administración del Presidente Fox los intereses políticos y la falta de acuerdos se convirtieron en su principales obstáculos.

La complejidad del sistema tributario como consecuencia de los tratamientos especiales, la economía informal, la cultura del no pago de impuestos y la elusión y evasión fiscales son causas eminentes de la baja carga fiscal. En suma, los recursos gubernamentales evolucionaron lentamente y aunque al final del sexenio cerraron en 24.7% como porcentaje del PIB, no han podido superar la cifra de la década de los 90's cuando éstos excedían el 25% ó 26%.

El programa económico del Presidente Vicente Fox quedó marcado por el fracaso ante la imposibilidad de concretar la reforma fiscal que disminuyera la dependencia de los ingresos petroleros e incrementara los tributarios. La nula capacidad de negociación, la resistencia a proyectos alternos y un congreso sin mayoría preocupados por intereses políticos internos consumaron la posibilidad de reformar y fortalecer el sistema tributario.

⁴⁸ Dionisio Meade, “Ingresos tributarios en el contexto de la reforma fiscal integral” en: INAP, *Las finanzas del sistema federal mexicano. La reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria*, México, 2000, p. 189.

Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal se desecharon y otras como la laboral y energética se congelaron.

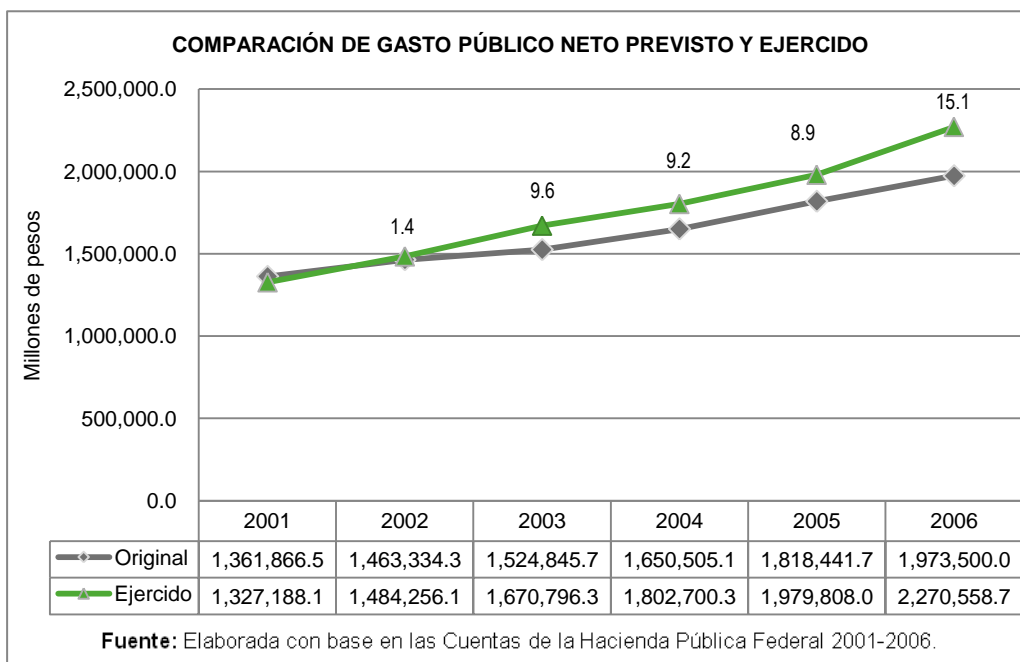
Los cambios no fueron de relevancia ni tampoco marcaron diferencias notables. Las modificaciones tributarias fueron limitadas y nunca formaron parte de una estrategia de análisis y renovación de la política fiscal. No hubo diálogo y comunicación entre los Poderes y, en consecuencia tampoco acuerdos evidenciando parálisis, incapacidad gubernamental y provocando que la reforma fiscal engrosara una vez más las filas de los temas urgentes pero pendientes.

2.3.2 El gasto público.

Las erogaciones del sector público presupuestario registraron un aumento menor que el de los ingresos. De 1 billón 243 mil 859.5 en el año 2000 ascendieron a 2 billones 270 mil 558.7 millones en 2006, esto es 1, 026,699.2 millones de pesos más (ver Tabla No.2 “Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario”).

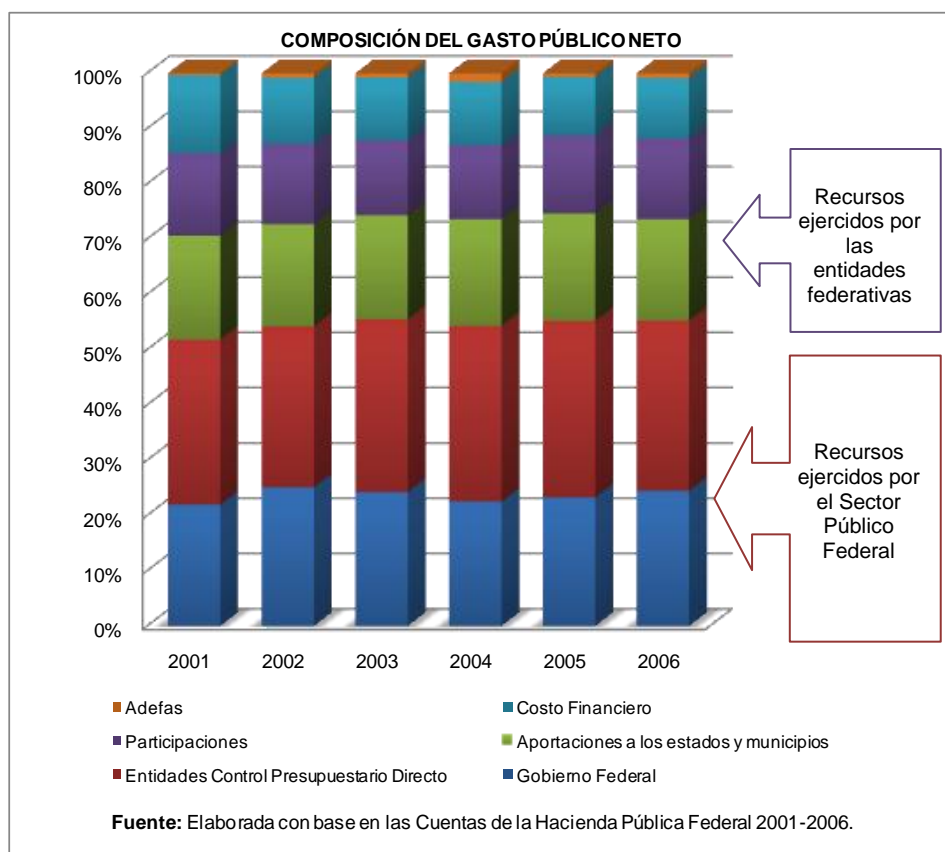
Si bien las metas fiscales propuestas al inicio de cada ejercicio fiscal determinaron niveles modestos de gasto público, en congruencia con los objetivos de disciplina fiscal y estabilidad macroeconómica, los resultados finales, a excepción del primer año de gobierno, superaron las cifras aprobadas en virtud de que ingresaron a la hacienda pública recursos adicionales provenientes principalmente de las fuentes no tributarias.

Si se comparan las cantidades aprobadas en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación y lo efectivamente ejercido, el año de 2001, presenta una variación negativa de 2.5%, en 2002, ligeramente se gasta más de lo que se aprueba en 1.4%, de 2003 a 2005 se presenta una variación positiva de entre 8 y 9%, mientras que en 2006 la cantidad ejercida supera la programada en 15.1%.



Efectivamente de 2002 a 2006 el gasto ejercido supera los montos autorizados. Y aunque a simple vista parece que a partir de 2003 las erogaciones realizadas fueron mucho mayores que las originales, es preciso decir que en la estrategia de reducir el gasto estatal los montos programados al inicio de cada ejercicio fiscal presentan, a partir de ese año, mínima diferencia respecto a los utilizados el año que le antecede. Es decir, existe moderación en la previsión de las erogaciones ocasionando que las brechas se amplíen.

El total del gasto público se distribuye entre el gobierno federal, las aportaciones que la federación realiza a las entidades federativas y municipios, el gasto destinado a las entidades de control presupuestario directo, las participaciones a estados y municipios, el costo financiero de la deuda y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Los primeros tres rubros integran el gasto programable y los tres siguientes conforman el gasto no programable.



Estos rubros no han variado en proporción considerable su porcentaje. En general, el gráfico muestra un gasto público de comportamiento muy similar en los seis años, lo cual refleja la estricta disciplina en cuanto a la conservación de los niveles de gasto.

La administración pública centralizada, los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos componen el gobierno federal. Éste ejerció un porcentaje de gasto del 21% al 25% del total. Sus principales variaciones se registran en 2001 (21.9%) en razón de los ajustes realizados por el descenso de los ingresos públicos y en 2002, cuando la cifra se eleva a 25.1% debido a la operación vinculada con la liquidación del Banco Nacional de Crédito Rural y la creación de un organismo descentralizado denominado Financiera Rural y; en los años siguientes, las cifras fluctúan entre el 22.5% y 24.4% por las erogaciones adicionales que se destinan especialmente a los ramos de energía, educación pública, comunicaciones y transportes, hacienda y crédito público y las aportaciones a la seguridad social.

Las entidades de control presupuestario directo (ECPD), integradas principalmente por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y Petróleos Mexicanos (PEMEX)⁴⁹ absorbieron entre el 30% y el 31.9% del gasto neto total. De éstas, al IMSS, a la CFE y a PEMEX les correspondió más del 25% del gasto neto total, o bien el 42% del gasto programable.

Lo anterior, da una simple idea de la importancia del Estado en las áreas estratégicas – petróleo y electricidad- y en la protección de la salud y seguridad social. Es preciso señalar que de 2001 a 2005, entre el 80 y el 90% de su presupuesto fue cubierto con sus propios ingresos, mientras que en 2006, los ingresos generados por estas entidades fueron suficientes para cubrir sus erogaciones.

Los recursos que la federación transfiere a las entidades federativas, al Distrito Federal y en su caso a los municipios en forma de aportaciones -a través de los ramos 25, 33 y 39- y participaciones –ramo 28-, representaron poco más del 30% de las erogaciones totales, o bien, se puede decir que los gobiernos locales ejercieron más de 30 centavos de cada peso recaudado.

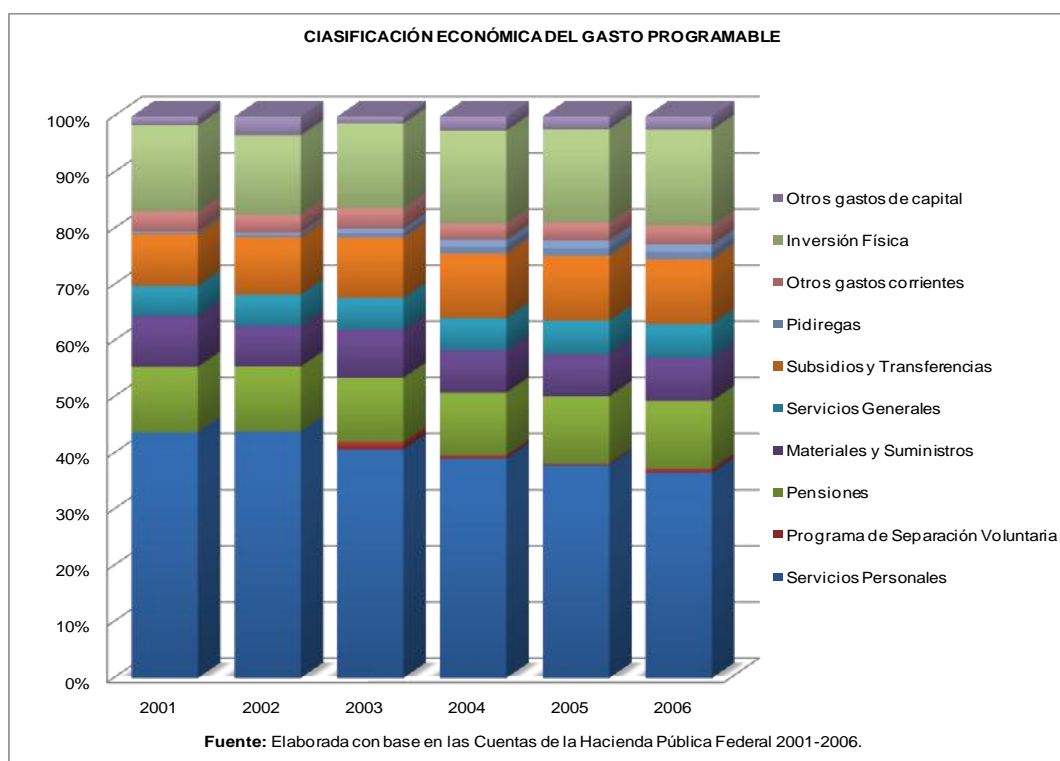
Cabe señalar que del total de recursos federalizados, más del 50% los ejercieron de forma condicionada y el restante discrecionalmente, ya que continúan siendo más los recursos etiquetados para educación, salud, infraestructura, obligaciones financieras, asistencia social y seguridad pública –entre el 18 y 19%- que los recursos recibidos vía participaciones –entre el 13% y 14% del gasto neto total-.

El costo financiero de la deuda, es decir, los recursos que se erogan por concepto de intereses, comisiones y gastos de deuda así como los que se destinan a los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca es de los rubros donde existe una mayor variación pues, de representar el 14.2% del total de los recursos en 2001 se ubicó en 11% en 2006. Descenso que se explica en virtud de que las tasas de interés registraron mínimos históricos, porque durante los primeros tres años de la administración no se

⁴⁹ Hasta 2003 Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) y Lotería Nacional (LOTENAL) eran consideradas en este grupo, a partir de 2004 se consideran entidades de control presupuestario indirecto.

solicitaron créditos externos y de 2004 a 2006 se previeron montos de desendeudamiento externo.

Del total del gasto programable, poco más del 80% se destinó a sufragar las erogaciones de carácter corriente y menos del 20% se asignó al gasto de capital. Y aunque desde el inicio de la administración existió el firme propósito de racionalizar el gasto corriente,⁵⁰ al final del sexenio sólo se observa una mínima reducción. De 83%, en 2001, el gasto corriente declinó en 2004 a 80.9%, el año siguiente registra un modesto aumento y en 2006 decae para finalmente situarse en 80.5%. Mientras que el gasto de capital, de forma inversamente proporcional, de representar 17% en 2001, se coloca en 19.1% en 2004 y, posteriormente crece ligeramente para terminar en 19.5%.



Mediante la clasificación económica se muestra que, durante los primeros tres años de la administración, las variaciones tanto en los rubros de gasto corriente como en el de

⁵⁰ La racionalización del gasto corriente fue de los principales objetivos que figuraron para la política de gasto de la administración del Presidente Vicente Fox. Por lo cual, en 2001 y 2002 tuvieron aplicación disposiciones encaminadas a generar ahorros en los capítulos 1000, 2000, 3000 y 5000, así como la compactación de estructuras y gastos de administración en áreas como Oficialías Mayores y de Comunicación Social. Además, de 2003 a 2006, se instrumentaron los programas de separación voluntaria con el mismo objetivo.

capital no fueron significativas denotando nuevamente la conservación en los niveles de gasto. Mientras que los siguientes tres años se aprecia un ligero descenso en los rubros de servicios personales y materiales y suministros que inducen el ascenso de la inversión física.

Es claramente perceptible que el pago de servicios personales es el principal rubro del gasto corriente. Éste, de 2001 a 2006, decreció 7.2% pues de representar 43.8% del gasto programable se ubicó en 36.6%, lo cual fue posible por la cancelación y congelamiento de plazas y porque la baja inflación dio lugar a incremento salariales no excesivos. Aunado a los programas de Conclusión de la Relación Laboral que motivaron la cancelación de 101,077 plazas.⁵¹

Los programas de separación voluntaria que se implementaron con el propósito de elevar la eficiencia y la racionalidad en el ejercicio del gasto tuvieron un costo total de 39,229.5 millones de pesos. Dichos programas efectivamente disminuyen las plantillas gubernamentales pero también representan la pérdida de oportunidades cuando, año con año, existen millones de jóvenes que desean incorporarse formalmente a un empleo. Asimismo, muchas de las personas que deciden concluir la relación laboral pasan a ensanchar las cifras de desempleados, subempleados o bien, de la informalidad. Por ello es necesario un estudio detallado que dé cuenta de su proceso, sus costos, consecuencias y ciclos de efectividad.

Otro de los rubros del gasto corriente con tendencia al alza son las pensiones. Éstas representan un compromiso al que no puede sustraerse el gobierno y conforme pasa el tiempo la presión que ejercen sobre las finanzas públicas crece, entre otros factores, por el cambio en la estructura demográfica, -envejecimiento de la población-, aumento en la esperanza de vida y los ajustes al sueldo tabular. De 2001 a 2006, este rubro registró un porcentaje entre el 12% del gasto programable, y en millones de pesos se acrecentó

⁵¹ Hasta agosto de 2005 cuando se presentó el Proyecto de Presupuesto 2006 las plazas canceladas eran 87 mil. En el Sexto Informe de Gobierno (1 de septiembre de 2006) se maneja la cifra de 95 mil 347 plazas con un costo total acumulado de 30 mil 751.7 millones de pesos. Y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se maneja la cifra de 5,978 plazas, por lo que sumadas a las 95,347 da un total de 101,077 plazas canceladas, [en línea]. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo_motivos/em02.pdf; y <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=124&ruta=1>, [consulta: 13 de julio de 2008].

más de 80 por ciento con respecto a 2001, pues de 109,403.3 pasó a 201,571.0 millones de pesos.

Los materiales y suministros junto con los servicios generales mantuvieron una proporción de entre el 12% y el 14% del gasto programable. Mientras que el primer rubro fue a la baja, el segundo presentó un pequeño ascenso. Pese a ello, aún así el gasto en operación mantuvo un porcentaje mayor que las pensiones o que los subsidios y transferencias. Por lo cual, hay que prestar especial atención a los capítulos 2000 y 3000, sobre todo por concepto, pues no es lo mismo gastar en materiales para la enseñanza como los libros de texto, en medicamentos o productos farmacéuticos que en material para oficina, productos alimenticios, herramientas, refacciones, comunicación social o servicios oficiales.

Los subsidios y transferencias se encuentran en el capítulo 4000 del Clasificador por Objeto del Gasto. Éste los define como las asignaciones de recursos federales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad para realizar actividades prioritarias de interés general (subsidios) y; las que realizan las dependencias a entidades y órganos desconcentrados con la finalidad de cumplir con las actividades que tienen encomendadas (transferencias para programas).⁵²

De acuerdo a la clasificación económica presentada en las Cuentas Públicas los subsidios y transferencias corrientes siguieron una tendencia al alza de 2001 a 2004, de 9.2% se elevan a 11.5%, y esta cifra se mantiene hasta 2006. Aunque en realidad, la participación de los subsidios y transferencias es mayor. En 2001 este capítulo representó 29% del gasto programable y se elevó a 38.1% en 2006.

La aclaración al respecto es importante porque en este porcentaje más alto se incluyen los recursos que, por subsidios y transferencias, se les destinan a las entidades de control presupuestario directo e indirecto y a los gobiernos de las entidades federativas y municipios para su fortalecimiento financiero o para dar cumplimiento a los convenios

⁵² Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000. Texto vigente. Última Reforma D.O.F 11 de enero de 2007. Dirección URL: [http://www.inifed.gob.mx/Normateca%20Capfce/Clasificador%20por%20Objeto%20del%20Gasto%20\(11.enero.2007\).pdf](http://www.inifed.gob.mx/Normateca%20Capfce/Clasificador%20por%20Objeto%20del%20Gasto%20(11.enero.2007).pdf), [consulta: 14 de julio de 2008].

suscritos con el Gobierno Federal –SAGARPA, SEP y Comisión Nacional del Agua-. Sin embargo, en la gráfica donde se muestra la composición del gasto programable, tal porcentaje no se refleja porque ciertas transferencias sí tienen un destino específico de acuerdo a la clasificación económica: transferencias para servicios personales, para materiales y suministros, para jubilaciones y pensiones, para bienes muebles e inmuebles y, por tanto se registran en dichos capítulos.

El gasto de capital afecta los capítulos 5000 “Bienes muebles e inmuebles” y 6000 “Obras públicas”. Se le define, de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto, como las erogaciones en bienes y servicios, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura, y demás programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de servicios públicos.

El gasto de capital es mínimo y ha tenido una participación decreciente con relación a la década de los noventa cuando era de 25.2% del gasto programable. Durante el período en cuestión apenas pasó de 17% a 19.5%, ya que desde 1996 se ha recurrido a la inversión financiada. Actualmente este tipo de inversión se denomina Proyectos de Infraestructura Productiva a Largo Plazo (PIDIREGAS) y refieren a inversiones que realiza el sector privado y que una vez que se encuentran listas para su operación, su pago se efectúa con cargo al presupuesto público, por lo que los recursos determinados para tal fin se convierten en pasivos u obligaciones a cumplir anual y puntualmente por el sector público.

Es destacada la importancia que han tenido los PIDIREGAS que en 2006 se llegó a 260 proyectos con un monto estimado, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos, de 1 billón 608 mil 094.2 millones de pesos, así como las amortizaciones y el costo financieros de los mismos ascendió durante el sexenio de 14 286 200 a 71 176 524 millones de pesos.

En este sentido, de acuerdo a un análisis realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, de cumplirse las metas programadas existirán mayores presiones de recursos fiscales para los próximos trece años, por un monto medio anual de 224 mil 854.5 millones de pesos de 2006 es decir, un total de un

billón 573 mil 981.8 millones de pesos de 2006 a cubrir en los próximos dos periodos sexenales, para el pago de amortizaciones e intereses. Estimación que se refuerza por la creciente participación de la inversión financiada ya en los últimos diez años -1996 a 2006- de 0.4% paso a representar el 44.3% de de la inversión total.⁵³

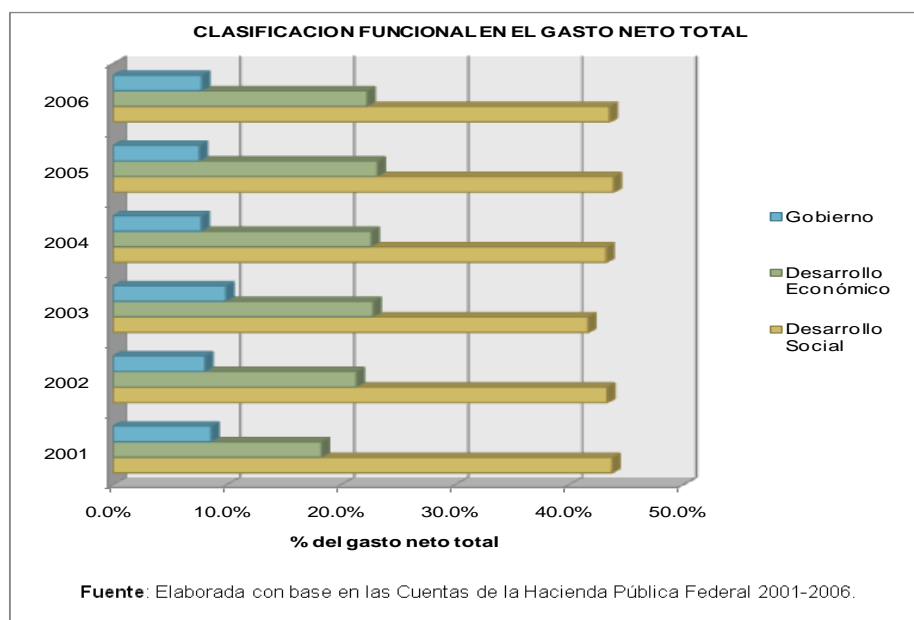
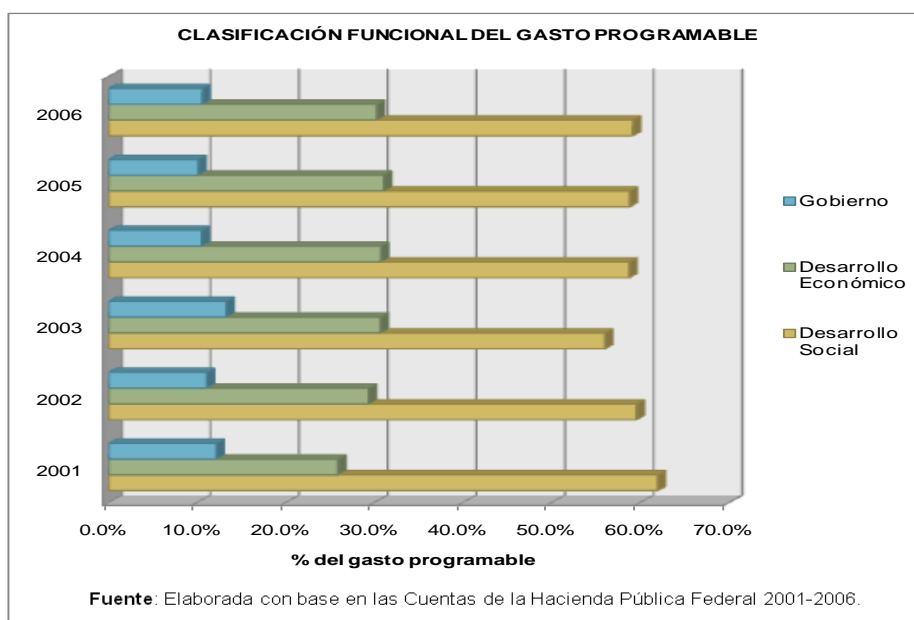
Lo anterior, deja ver que si bien la participación del sector público en el desarrollo económico es limitada debido a la insuficiencia de recursos también muestra el impacto de la participación privada, ya que ésta permite liberar y canalizar recursos hacia funciones de desarrollo social. Lo cual por supuesto no es discutible, el problema se presenta cuando observamos que la participación del capital privado no asegura la calidad en el servicio, como fue el caso de las carreteras,⁵⁴ y por tanto, el sector público tiene que hacerse presente elevando el porcentaje de gasto.

Entonces, si bajo la premisa de la eficiencia, el sector público se retrae generando espacios al sector privado, en los cuales se presume que aquél tiene un mejor funcionamiento y los recursos que se reserva los destina con eficacia al desarrollo social se crea una complementariedad positiva que fortalece el desarrollo. Sin embargo, tal complementariedad no ha existido ya que el desempeño del sector privado no ha sido del todo eficaz y, el gobierno no presenta avances significativos en materia de desarrollo social con los recursos liberados. Así que la cuestión se vuelve doblemente preocupante pues se descuidan dos flancos de suma importancia que acaban por debilitar y poner en duda la capacidad del Estado para cumplir con dos funciones básicas establecidas institucionalmente: **la rectoría del desarrollo nacional y el bienestar general.**

⁵³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo 2006 (Pidiregas)*, [en línea], CEFP/056/2005, México, octubre de 2005, pp. 12-13 Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>, [consulta: 6 de agosto de 2008].

⁵⁴ Ya casi al finalizar el sexenio del Presidente Fox tenemos el caso de la autopista del Sol, misma que fue concesionada y operaba con altas cuotas y en pésimas condiciones. Las notas en la prensa no pararon en destacar el caso como ejemplo de despilfarro, corrupción, compradazgo y grandes capitales que amasan su fortuna a la sombra del erario público. Además en agosto de 2006 el titular de la SCT, admitió que la carretera estuvo mal construida y por tanto se le inyectarían más del mil 200 millones de pesos. Y no sólo eso, pues a principios de 2007, se determinó aplicar un descuento en las cuotas de peaje con el fin de resarcir un poco los daños y las molestas que su mal funcionamiento ocasionó a los usuarios, decisiones sin duda que afectaron tanto la parte del gasto como la de los ingresos públicos.

Según la clasificación funcional presentada en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, las erogaciones destinadas al desarrollo social representaron, en promedio, 59% del gasto programable y 43% del gasto neto total, mientras que para el de desarrollo económico los porcentajes respectivos fueron de 29.7% y 21.8% y, los ejercidos para la gestión gubernamental se situaron en 11.3% y 8.3%.



En términos absolutos el gasto en desarrollo social registró un crecimiento de 407,866.9 millones de pesos, ya que pasó de 580,502.0 a 980,368.9 millones de pesos. Sin

embargo, como porcentaje del gasto programable se observa un ligero descenso de 61.9% en 2001 a 56.0% en 2003, el año siguiente se eleva a 58.7% y finaliza en 59.1%, porcentaje ligeramente inferior al del inicio de sexenio. En este tipo de gasto los sectores de educación, salud y la seguridad social absorbieron, en promedio, más del 80% del gasto social, o bien, más del 35% de gasto neto total.

El gasto destinado al desarrollo económico tuvo un incremento importante ya que de 242,615.9 se colocó al concluir la administración en 505,899.5 millones de pesos, de forma que aumentó de 25.9 a 30.3% del gasto programable. Dentro del gasto económico el sector que más contribución presenta es el energético en virtud de que le correspondió, en promedio, el 70% de lo destinado a este tipo de gasto y, en términos del gasto programable, ascendió de 19.2% a 22.5% en 2004 y finaliza con una proporción del 21.7%.

En lo correspondiente a la gestión gubernamental se nota el esfuerzo por disminuir las erogaciones ya que durante la primera parte de sexenio se situó entre el 11% y el 13% y, a partir de 2004 se mantiene por arriba del 10% del gasto programable.

En suma, durante la administración del Presidente Vicente Fox encontramos un gasto público que privilegia el desarrollo social pero que, conforme transcurren los años, se orienta de forma significativa a la actividad económica, por lo que al realizar una comparación de 2001 y 2006 se aprecia la disminución de los porcentajes, en términos del gasto programable, del destinado al desarrollo social y a las funciones de gestión gubernamental, 2.8% y 1.6% respectivamente, para permitir el ascenso en 4.4% del gasto en desarrollo económico.

En la dimensión social mientras que el gasto en educación y la seguridad social disminuyen, el destinado a salud, la asistencia social y al desarrollo regional ligeramente se incrementan, por parte de las funciones gubernamentales los rubros que reducen su porcentaje son la soberanía y la administración pública. Esto finalmente da cuenta de la complejidad que encierra el gasto y las disyuntivas que presenta pues en un contexto restricciones presupuestarias, es casi imposible beneficiar a unos sectores sin, al mismo tiempo, afectar a otros.

De forma particular, si se toma como referencia el incremento en las erogaciones ejercidas se puede decir que las prioridades de esta administración fueron: energía, educación, salud, la seguridad social, urbanización vivienda y desarrollo regional y; en menor medida, hacienda, orden, seguridad y justicia, asistencia social, comunicaciones y transportes y el desarrollo agropecuario y forestal.

Si se considera el porcentaje que cada uno de los renglones tienen en el gasto neto total, se puede decir que durante la primera parte de la administración la prioridad número uno fue la educación, seguida de la energía, la salud y seguridad social y; para la segunda parte únicamente la energía reemplaza a la educación. Ello en lo que se refiere al gasto programable, porque los recursos destinados a las entidades federativas y el costo financiero presentan una participación importante que llegan a desplazar como prioridad a la salud y a la seguridad social.

Frente a esto, se puede sostener que el gasto público 2001-2006 es un gasto conservador porque se centra en la educación, la salud y la seguridad social como mínimos de bienestar y en la energía como motor del desarrollo económico; dejando nuevas áreas, de potencial tratamiento por parte de la administración pública, como el desarrollo sustentable o las problemáticas urbanas con aportaciones poco representativas, las cuales conforme pase el tiempo ejercerán más presión sobre el gasto y su atención estará sujeta a los avances de los problemas de mayor impacto.

En la actualidad la política de egresos tiende a mantener los niveles de gasto debido a que con insistencia se exponía que: “el manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas hacía posible mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, reducir la vulnerabilidad de la economía y hacer frente a las presiones de gasto por obligaciones legales”.⁵⁵ En esta frase se encuentra el tratamiento económico que hoy en día se ha dado a las finanzas públicas debido a que los efectos de la responsabilidad fiscal sólo se visualizan como positivos en éste ámbito, aunque en lo político-social los

⁵⁵ SHCP, Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2006, Análisis de Resultados Generales. Panorama Económico y Resultados de Finanzas Públicas, [en línea], p.12. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2006/contenido/resultados_generales/r02/r02d05.pdf, [consulta: 15 de julio de 2008].

resultados no son tan notables ni se manifiestan en el crédito político o en el bienestar general.

Los claros objetivos en las políticas de ingreso-gasto y la búsqueda de cifras mínimas en inflación dejan entrever un entorno económico donde las políticas ortodoxas no pierden vigencia y las prioridades de éstas continúan alimentando la política económica. Medidas como el control de la inflación y el pago de la deuda sobre el crecimiento económico hablan por sí mismas de la continuidad que no consolida, como oficialmente se expresa, sino que atrasa y deja una vez más a la economía mexicana en desventaja e inmersa simplemente en la retórica del sano crecimiento.

Se sostenía que de aprobarse las reformas estructurales la economía mexicana crecería a una tasa de entre el 5% y el 7% y de no aprobarse sólo sería de 3%. Sin embargo, ninguna de las dos cosas sucedió, las reformas efectivamente no se aprobaron, se privilegiaron las políticas de corte ortodoxo y la economía durante el sexenio experimentó un crecimiento promedio de 2.4% que varios economistas consideraron como el más bajo en la historia reciente con una tasa de desempleo al alza. En contraste, tenemos logros en la meta inflacionaria del 3%, –también la más baja en la historia-, alcanzada en octubre de 2005, y la disminución de la deuda pues de representar el 19.9% del PIB en 2001 se colocó en 17.4% en 2006.⁵⁶

Parecía una vez más que las medidas instrumentadas ofrecían los resultados macroeconómicos aunque en su conjunto es claro el fracaso económico. Si bien tampoco son despreciables los logros de estabilidad de precios o el equilibrio en las finanzas públicas, éstos objetivos nulificaron la posibilidad de crecimiento denotando una economía con las viejas deficiencias estructurales de rezago, dependencia y vulnerabilidad. Por ello es que economistas como Francisco Suárez y David Ibarra calificaron como “estancamiento estabilizador” a los resultados de la política económica del Presidente Vicente Fox.

⁵⁶ Las cifras del PIB, sobre inflación y tasa de desempleo se tomaron de las Estadísticas Históricas del Centro de Estudios en Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, [en línea.] Dirección URL: http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copianewe_stadisticas.html; y las relacionadas con la deuda del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. Dirección URL: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P311.pdf>, [consulta: 15 de septiembre de 2008].

Desde el inicio de la administración se fijó como meta el descenso del balance presupuestario y en el último año del sexenio se cumplió. El saneamiento de la postura fiscal en cuanto a objetivo establecido durante esta administración puede considerarse como atendido y la tendencia de la política de egresos no parece modificarse, sino al contrario, la disciplina fiscal se ha configurado como un marco obligado de referencia para las finanzas, tan imperativo que dio origen y se ha institucionalizado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La responsabilidad fiscal es un principio que favorece la sustentabilidad al equiparar el nivel de gasto estrictamente a los ingresos disponibles y que permite, conforme al funcionamiento del modelo, que la factura de la irresponsabilidad fiscal no sea muy costosa. Mas no incita a emprender reformas de largo alcance pues el equilibrio presupuestal se puede obtener sin necesariamente aumentar los recursos, como fue nuestro caso, el problema es que el gasto público simplemente se preserva.

El gasto público se ha acotado y tiene como referencias más próximas la racionalidad, la eficiencia, el equilibrio, la disciplina y la austeridad. Sin embargo, este marco poco nos indica sobre su ejercicio pues las finanzas públicas sanas, por un lado, encajan a la perfección con la búsqueda de estabilidad, de solidez o con la llamada conducción responsable de la economía y; por el otro, es mínimo el aporte que tienen en la adecuada canalización del gasto quedando segmentado el nivel del aquél respecto de la distribución de recursos y por tanto, en cuanto a su alcance y objetivos. Por lo que trabajar en la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos es significativo para otorgar un valor especial a la política de gasto y recuperar la legitimidad del Estado.

Capítulo III

3. La eficiencia y la equidad en el gasto social

3.1 Presupuesto público y gasto social.

Las profundas transformaciones que ha sufrido el Estado forjaron un contexto con mejores expectativas para el desarrollo de la sociedad pero también motivaron el desafío de otros fenómenos más, como las crisis económicas, que inciden directamente en su nivel de vida. Hoy más que nunca las miradas se encuentran fijadas en la acción del gobierno y, de forma particular, en su presupuesto público.

En términos generales puede decirse que el presupuesto es un importante elemento de la planeación nacional mediante el cual las decisiones se convierten en acción, pues formalmente contiene las previsiones de gasto para la atención de necesidades y prioridades nacionales, mismas que previamente son planteadas y jerarquizadas de acuerdo con los fines y objetivos que en diversas materias persigue el Estado.

Si bien es cierto que el bienestar social es un fin del Estado y siempre ha estado presente en la agenda nacional, no se puede negar que en la década de los ochentas fue hasta cierto punto un tema desplazado por los argumentos económicos que aludían a la reestructuración. Tiempo después de consolidada ésta, vuelve a captar la atención por lo que actualmente forma parte de los propósitos invariables de nuestro gobierno y de cualquier otro

La cuestión social, por lo tanto, es un eje en torno al cual se aglutinan las preocupaciones nacionales e internacionales pues en el centro de la discusión están las políticas instrumentadas y los recursos que se aplican para atender áreas sensibles para el bienestar, ya que se dice: “el presupuesto público da cuenta, sin los brillos discursivos de lo que un gobierno realmente está dispuesto a hacer para solucionar un problema, especialmente a lo largo de un período de tiempo”.⁵⁷

⁵⁷ Kristina Pirker y Alberto Serdán, *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, [en línea], Serie: Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 200-2006, México, Fundar, Centro de Investigación,

Mediante el presupuesto, el gobierno brinda un panorama para prestar atención hacia dónde dirige los esfuerzos y qué rumbo llevan sus acciones. A partir de la década de los noventa, concretamente 1993, las erogaciones sociales mantienen una importancia indudable en el nuestro ya que superan el cincuenta por ciento del gasto programable excediendo así a los gastos económico y gubernamental. De hecho, su reciente institucionalización en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) les ha otorgado mayor prioridad a pesar de las restricciones financieras, económicas e institucionales que rodean al presupuesto.

Es así que la importancia que se le continúe otorgando es factor relevante, pero todavía más relevante es el buen uso que se pueda dar a esa cantidad de recursos ya que la prioridad del gasto social es necesario combinarla con una eficiente y equitativa asignación de recursos para que éstos no finalicen en el derroche, o en actos de corrupción bajo el matiz que se le quiera observar.

3.2 El gasto social durante el sexenio 2001-2006.

3.2.1 Definición.

El gasto social es una prioridad del Estado y en especial de la Administración Pública, no obstante, no existe documento institucional ni ley que lo defina de forma específica. En la formulación del presupuesto se le vincula con aquellos recursos que se ejercen en las funciones del desarrollo social, las cuales son acciones compensatorias tendientes a mejorar las oportunidades de la población de menores ingresos, aumentar sus niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, salud, asistencia social, vivienda e infraestructura social básica.⁵⁸

A.C., 2006, p.9. Dirección URL: <http://www.fundar.org.mx/pdfavancesyretrocesos/02.pdf>, [consulta: 27 de marzo de 2009].

⁵⁸ SHCP, *Concertación de Estructuras Programáticas 2004*. Lineamientos Operativos [en línea], Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizaciones/documentos/actualizacion_catalogos/2004/documentos/lineamientos_cep2004_julio4.pdf, [consulta: 14 de julio de 2009].

Esos rubros más la seguridad social han figurado en el presupuesto de egresos como parte del desarrollo social y los recursos públicos que se ejercen en esas áreas son los que se contabilizan como el gasto en la materia. El gasto social es una parte del gasto público que se canaliza a la provisión de bienes y servicios considerados básicos cuyo propósito general es mejorar el bienestar humano.

En efecto, las erogaciones públicas caracterizadas con tal adjetivo deben ser aquellas ligadas al desarrollo humano como fin último, pues se orientan a financiar factores básicos de subsistencia, los cuales disfrutados de manera plena brindan al individuo virtudes para mejorar su calidad de vida y concuerdan, afín a la definición de desarrollo humano, con la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses.⁵⁹

Resultado de los múltiples fines que se pretenden con el gasto social, éste goza de indudable transcendencia. Fines que van desde los más tradicionales como garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos e instrumentar los programas de desarrollo social, hasta aquéllos más elaborados y de largo plazo como la superación de la pobreza, la igualdad de oportunidades, la exclusión social, elevar el nivel de ingreso y mejorar su distribución.

Por ello, decir que la administración pública, y de forma particular el gasto que eroga con fines sociales, sólo tiene como intención la prestación de servicios es un enfoque limitado. Ésta a través del gasto efectúa una función básica que alude al modo de gobernar, es decir, formula e implementa políticas con el objeto de asegurar condiciones de bienestar y desarrollo que justifican su razón de ser y denotan ante todo su modo de organización, de planeación, programación y aplicación de recursos.

⁵⁹ El concepto de Desarrollo Humano de Mahbub ul Haq [en línea]. Dirección URL: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/> Asimismo, Mahbub ul Haq establece para ampliar las oportunidades de las personas es necesario expandir sus capacidades y funciones humanas. Las tres capacidades esenciales son disfrutar de una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y gozar de un nivel de vida digno, [consulta: 24 de julio de 2009].

Los recursos que a menudo se contabilizan y se conocen son los públicos, pues cuando hacemos referencia al gasto social de forma inmediata pensamos en erogaciones gubernamentales y le otorgamos un papel central al Estado, descuidando que en paralelo existe el gasto social efectuado por los hogares y organizaciones de los sectores social y privado, así como medidas tributarias implementadas con el mismo fin.

En párrafos anteriores se hizo referencia a un núcleo de población específico, los de menores ingresos. De ello no debe deducirse que el gasto social sea exclusivo para esos grupos. Éste es dirigido a toda la población, sin embargo, con el rediseño de la política social, gestado también con el modelo neoliberal, se contempló una mayor atención a grupos sociales en situaciones más vulnerables. Es decir, una parte del gasto social se ha focalizado y derivó en la distinción entre gasto social amplio y gasto social dirigido.

El primero se destina a toda la población, sin distingo de condición, por el simple hecho de garantizar el acceso al servicio, en éste se ubican de forma principal las oportunidades educativas y la atención médica; el segundo, son recursos que se ejercen en programas sociales enfocados explícitamente a personas con un grado más avanzado de pobreza –pobreza extrema-, con altos índices de marginación o bien, que enfrentan situaciones de riesgo que les imposibilitan adquirir un nivel de vida digno. En suma, el gasto social no es privativo ni exclusivo de un sector de la población, éste se ejerce para beneficio de toda la sociedad, aunque el grado en que cada sector se beneficia está asociado con el lugar en el que se encuentra en la pirámide de la “riqueza” de una nación.

3.2.2 Clasificación.

Con las modificaciones a la estructura programática, durante el período 2001-2006, las funciones sociales sufrieron algunas variaciones. Rubros como educación, salud, seguridad social, vivienda y el desarrollo regional permanecieron constantes; en cambio en 2001 y 2002 lo laboral se incluyó como parte del desarrollo social, cuestión que para

los subsecuentes ejercicios figuraría dentro las funciones económicas y; en 2003 la clasificación funcional no consideró la asistencia social.⁶⁰

A partir de 2004, los rubros en la estructura programática son permanentes y revelan hasta cierto punto consenso en la composición del gasto social, consenso que se pone en entredicho al revisar la LGDS pues, en su artículo sexto, hace alusión a los derechos para el desarrollo social y ubica como tales a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

Asimismo, haciendo una revisión de los documentos que hacen referencia a los propósitos del desarrollo social se reafirma la falta de unanimidad en cuanto a qué áreas considerar, pues el Programa Nacional de Desarrollo Social y la Estrategia Contigo destacan, además de las anteriores, el ahorro popular e igualmente la Política Nacional de Desarrollo Social, establecida en la LGDS, agrega el autoempleo, la capacitación y el fomento del sector social de la economía.⁶¹

En las estructuras programáticas empleadas durante los ejercicios fiscales 2001-2006 el medio ambiente sano, el trabajo, la capacitación, el fomento al sector social de la

⁶⁰ Con la implementación de la Nueva Estructura Programática, en 1998, la clasificación funcional se rediseña para definir de forma más precisa las funciones del Estado. Desde su ejecución los rubros laboral y de asistencia social fueron considerados dentro del desarrollo social, sin embargo, en 2003, la estructura programática se simplifica para ajustarla a los estándares del Fondo Monetario Internacional por lo que el primer componente es reubicado dentro de las funciones económicas y el segundo se suprime. Estos cambios no obedecen a un giro en la estrategia sino simplemente se ajusta el marco institucional que ordena el gasto público a la política económica en marcha, ni tampoco implicó mayor problema a los objetivos de la presente administración, pues tales variaciones están en total correspondencia con el plan sexenal, el cual hace referencia a la conducción responsable de la economía y, de forma particular, atribuye a las finanzas públicas el papel de generadoras de certidumbre y estabilidad pues es este contexto, según la visión ortodoxa, el que genere más empleo y mejores remuneraciones. Asimismo, como la política social parte de un enfoque subsidiario y no asistencialista, las acciones se enfocan en los elementos básicos del capital humano (alimentación, educación y salud) para que después de determinado tiempo los individuos, por sí mismos y mediante su esfuerzo, puedan procurarse un mejor nivel de vida. De forma que, el empleo deja de formar parte de la política social y se le identifica completamente con las cuestiones económicas, mientras que la asistencia social, a pesar del enfoque declarado, el siguiente año se vuelve a incorporar a la estructura programática, ya que en la LGDS los programas asistenciales se incluyen como una vertiente de la Política Nacional del Desarrollo Social, así como el artículo 19 los establece como prioritarios.

⁶¹ Artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Texto vigente [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264pdf>, [consulta: 01 de agosto de 2009].

economía y la no discriminación son materias que no están incluidas en el gasto social, pues las primeras cuatro materias son ordenadas en la dimensión económica del gasto público; mientras que la última se clasifica como gestión gubernamental.

Es decir, no existe afinidad en los rubros aunque ello no implica la ausencia de recursos para esas funciones, pero tal inconsistencia en las asignaciones dificulta comprender y valorar en su totalidad los recursos destinados al desarrollo social, o bien impacta si lo que se quiere conocer son aquéllos destinados a un rubro específico. Un año se registra para asistencia social, al siguiente año ésta no es considerada y los recursos se registran para el desarrollo comunitario y, al siguiente nuevamente para la asistencia social. Aunado a que varias funciones están asociadas a otra dimensión del gasto público.

Por ello es importante precisar **en la ley que compete el concepto de gasto social así como qué sectores lo integran y, a partir de esa jerarquía institucional, trascender a una visión integral de bienestar que denote una acción congruente de propósitos, líneas de acción y ejecución de recursos**, lo cual, conducirá a una valorización más exacta de estas erogaciones pues a simple vista parece que lo ejercido en áreas con fines sociales pero que recaen en otra dimensión están quedando fuera de los análisis efectuados.

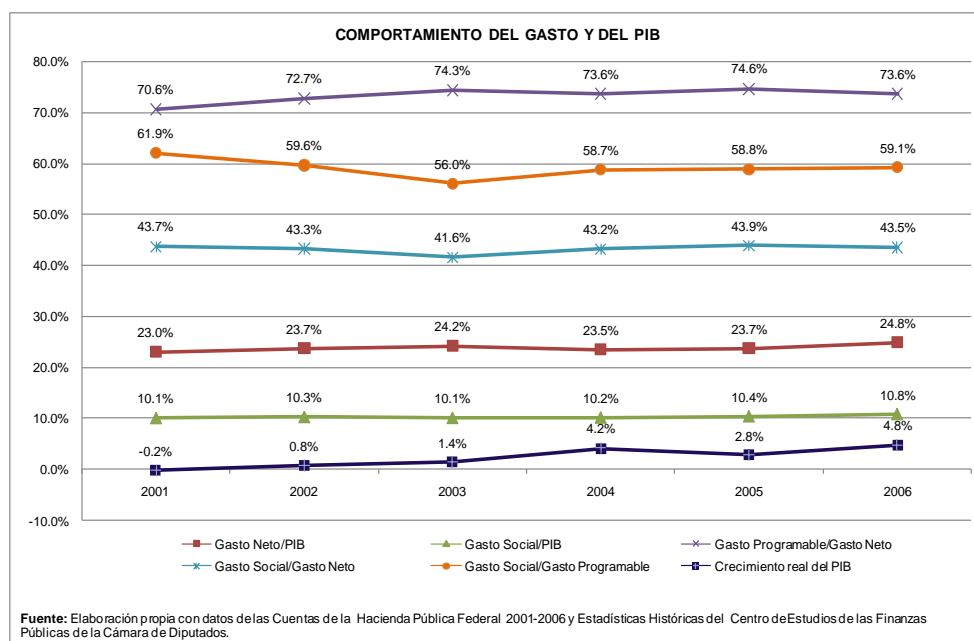
En este estudio de inicio se acepta tal limitación pues se toma como referencia el gasto ejercido en las funciones sociales contabilizado en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal mas, si en el transcurso del análisis se requiere, será considerados aquellos recursos ejercidos en otras áreas que no son etiquetadas como gasto social ya que son identificables en las clasificaciones funcionales presentadas en las mismas Cuentas.

3.2.3 Evolución del gasto social 2001-2006.

El gasto social en México durante la década de los ochentas se contrae en medio de fuertes restricciones presupuestarias que apuntan a superar la llamada crisis fiscal; en la década de los noventas con la recuperación del gasto programable éste también repunta

de forma significativa aun en medio de la insuficiencia de recursos, de la crisis de 1995 y la disciplina presupuestal, por lo que el Presidente Fox recibe un gasto social con una alta prioridad fiscal pues, al inicio su administración, registra cifras históricas que superan ligeramente el 60% del gasto programable.

Y aunque en los siguientes años el gasto social no pierde su importancia dentro del gasto público, se registran algunas variaciones hacia la baja denotando por una parte que la importante prioridad con que contaba al inicio de la administración no logra consolidarse a lo largo del sexenio y, por otra, refleja un gasto social que trata de mantenerse con el fin de guardar el equilibrio presupuestal.



Después de registrar el porcentaje de 61.9%, durante 2002 y 2003 el gasto programable crece en mayor proporción que el gasto social y éste desciende; sin embargo, precisamente en 2004, año en que entra en vigor la LGDS, la tendencia parece revertirse aunque no es suficiente para que las erogaciones sociales vuelvan a observar los porcentajes de años previos.

Con relación al producto interno bruto, en la década de los 90's México experimentó un gasto social bajo, menor a 9 puntos, en 1998 alcanzó dicha participación y, desde 2001 y hasta 2006 el porcentaje se conservó en poco más del 10%, por lo que hoy el gasto

social es de tipo medio.⁶² De esta forma, la prioridad fiscal del gasto social es la que hace que las miradas se centren en él, sobre todo cuando después de más de década y media el gasto público total como porcentaje del PIB se ha estacionado entre los 22 y 24 puntos así como el desempeño de nuestra economía adeuda óptimos resultados.

Después de la reestructuración económica el crecimiento del gasto social estuvo en función de la evolución del gasto no programable, especialmente la disminución del costo financiero que fue privilegiado por las mismas reformas aplicadas. Así diversos estudios⁶³ no dejan de señalar su similitud con el ciclo económico: descenso en los 80's y recuperación en los 90's. En la presente década, éste quedó sujeto a la disponibilidad de recursos y nuevamente al comportamiento económico. Este marco es característico del gasto social y se ha institucionalizado en la Ley General de Desarrollo Social al establecer que:

*“El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.*⁶⁴

Estos factores serían los dos más relevantes para explicar hoy en día la evolución del gasto social. Por ello se sostiene que ante el estancamiento económico mostrado, el gasto durante 2001-2006 apostó por la conservación y no es de esperar que aumente de forma espectacular en el corto plazo pues si se le deja al arbitrio de la economía nacional y al incremento de los ingresos públicos, de uno y otro lado, los pronósticos, aunque cargados de optimismo, no reflejan del todo la realidad que demuestra que la

⁶² La clasificación propuesta es de Rossana Mostajo. Según esta clasificación del gasto social se considera gasto social alto cuando es mayor a 13% del PIB, un gasto social medio se ubica entre 9 y 13%, mientras que el gasto social es bajo cuando es menor a 9% del PIB. Rossana Mostajo, *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, [en línea], Serie: Reformas Económicas, núm. 69, mayo de 2000. Dirección URL: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4589/lcl137e.pdf>, [consulta: 01 de agosto de 2009].

⁶³ La Comisión Económica para América Latina mediante su documento denominado “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos” resalta la el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social, así como Rossana Mostajo en “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe” expresa que la evolución del gasto social no ha respondido a una prioridad o estrategia social de mediano o largo plazo sino más bien a factores como el tamaño del gobierno y el desempeño económico.

⁶⁴ Artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social.

recuperación será lenta y, ejercicio tras ejercicio fiscal, se advierte la falta de un planteamiento serio de reforma en el ámbito fiscal.

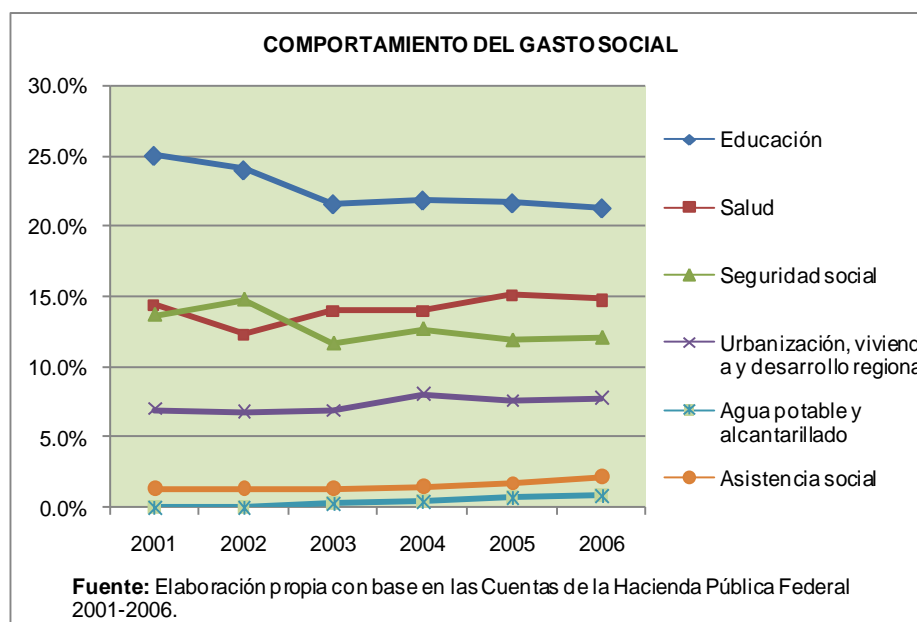
3.2.4 Distribución sectorial del gasto social.

De acuerdo a datos oficiales consultados en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal,⁶⁵ en términos absolutos, el gasto en desarrollo social registró un crecimiento de 407,866.9 millones de pesos, ya que pasó de 580,502.0 en 2001 a 980,368.9 millones de pesos en 2006.

El gasto social se compone de seis rubros, a saber: **educación; salud; seguridad social; urbanización, vivienda y desarrollo regional; agua potable y alcantarillado y; asistencia social.** Con base en las erogaciones efectuadas, destacan los primeros tres sectores que en su conjunto absorbieron más del 80% de lo destinado a las funciones sociales. Mientras que otros como la urbanización y la asistencia social se mantienen sin mayores variaciones, así como se nota la reciente incorporación del agua potable y alcantarillado con una mínima participación que no alcanza el 1% del gasto programable.



⁶⁵ SHCP, Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006. Análisis de Resultados Generales [en línea]. Dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>, [consulta: 13 de julio de 2008].



Respecto al comportamiento de cada uno de estos rubros se observa que la educación y seguridad social reducen sus porcentajes de gasto, mientras que la salud después de descender se recupera aunque sin mayores variaciones. Estos componentes del capital humano si bien se situaron como centrales en la estrategia de desarrollo y son de los rubros que más se incrementan en término absolutos, también son los que al finalizar el sexenio presentan un porcentaje de gasto inferior o casi igual al que registraban al inicio de la administración.

Lo cual, a primera vista indica un rezago en cuanto al incremento y la suficiencia de recursos en medio de un panorama que demanda cuantiosos requerimientos para infraestructura, asegurar la cobertura y calidad de los servicios, así como saldar crecientes obligaciones del Estado como es el pago de pensiones y jubilaciones.

La educación fue establecida como la columna vertebral de desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, se colocó como la primera y más alta prioridad en materia social. En correspondencia, se determinó que ello habría de reflejarse en asignaciones crecientes y efectivamente de 2001 a 2006, el monto destinado por el gobierno federal a la educación ascendió de 235,127.2 a 356,955.6 millones de pesos. Sin embargo este último monto, a contraposición de lo dicho, reflejó un descenso en el gasto programable pues significó 21.4% frente al 25.1% de 2001.

La salud fue otra de las prioridades de la administración cuyo gasto fluctuó entre el 12% y el 15% del gasto programable. Entre los objetivos trazados en esta materia estuvieron, elevar su calidad y garantizar protección financiera a todos los mexicanos. No obstante, el gasto en salud frecuentemente se financia con parte importante del gasto familiar debido a que su distribución es bastante desigual entre la población, pues el gasto efectuado en la población que efectivamente tiene derecho al servicio es más del doble que el de la no asegurada.

Al inicio de la administración la seguridad social representaba el 13.8% del gasto programable, en 2003 decae a 11.7%, la cifra más baja en el sexenio y, finaliza con un porcentaje de 12.1%. Las pensiones y jubilaciones son el renglón más importante dentro de la seguridad social, por lo que el peso que tienen sobre las finanzas llevó al gobierno a plantear desde el PND una reforma integral del sistema de pensiones con el fin de sanear la situación de insolvencia de los institutos y asegurar la viabilidad, en general, de los sistemas de seguridad social, reforma que no se concretaría sino hasta la siguiente administración.

Las erogaciones hacia la urbanización, vivienda y desarrollo regional pasaron de 7.0% a 7.8% del gasto programable, ya que ascendieron de 65,561.6 a 130,336.2 millones de pesos. Con este tipo de gasto se financian servicios básicos como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, mejoramiento de vivienda, caminos rurales y la modernización de catastros, de los sistemas de recaudación local y sistemas de protección civil. Por lo que es importante potenciar estos fondos y concentrar los recursos en las regiones donde más se requieren con el fin de avanzar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Un rubro más del desarrollo social que creció en cuanto asignaciones fue el de asistencia social. Éste paso de 12,766.1 a 36,975.8 millones de pesos, representando los primeros tres años el 1.4% del gasto programable y colocándose al finalizar la administración en 2.2%. En este tipo de gasto la constante es la atención a población que se encuentra en situación de pobreza extrema, lo cual responde a una estrategia de

política social focalizada y claramente vinculada con las transformaciones en la intervención pública.

En general, las erogaciones sociales continúan financiando preferentemente a los rubros educativo, de salud y seguridad social asumidos histórica y explícitamente por el Estado. Dentro de éstos, sobresalen los subsectores de educación básica, población derechohabiente y pensiones y jubilaciones que, en promedio, ejercieron de 60% a 70% de los recursos de su respectivo sector, lo que *grosso modo* sugiere la preeminencia del gasto social amplio que en sus inicios aspiró a la universalidad pero que finalizó segmentando a los beneficiarios de la política social, principalmente en los sectores de salud y seguridad social.

Con el rediseño de la política social se han generado esfuerzos para que el gasto social sea dirigido a aquéllos sectores de la población que no fueron asistidos de forma amplia por el Estado en años atrás. De hecho, el nuevo enfoque de la política social partió del reconocimiento de la pobreza como el principal problema social del país.⁶⁶

La política de desarrollo social del gobierno federal es propia de la redefinición delineada pues presenta como eje fundamental, de acuerdo al Programa de Desarrollo Social 2001-2006, la superación de la pobreza, de forma particular focaliza los esfuerzos en la pobreza extrema; pretende dotar de capacidades al individuo para que, mediante su propio esfuerzo, alcance un mejor nivel de vida; asume un enfoque subsidiario y se inclina por intervenciones temporales; así como busca una acción compartida es decir, involucra la participación y la corresponsabilidad de los diferentes grupos de la sociedad.⁶⁷

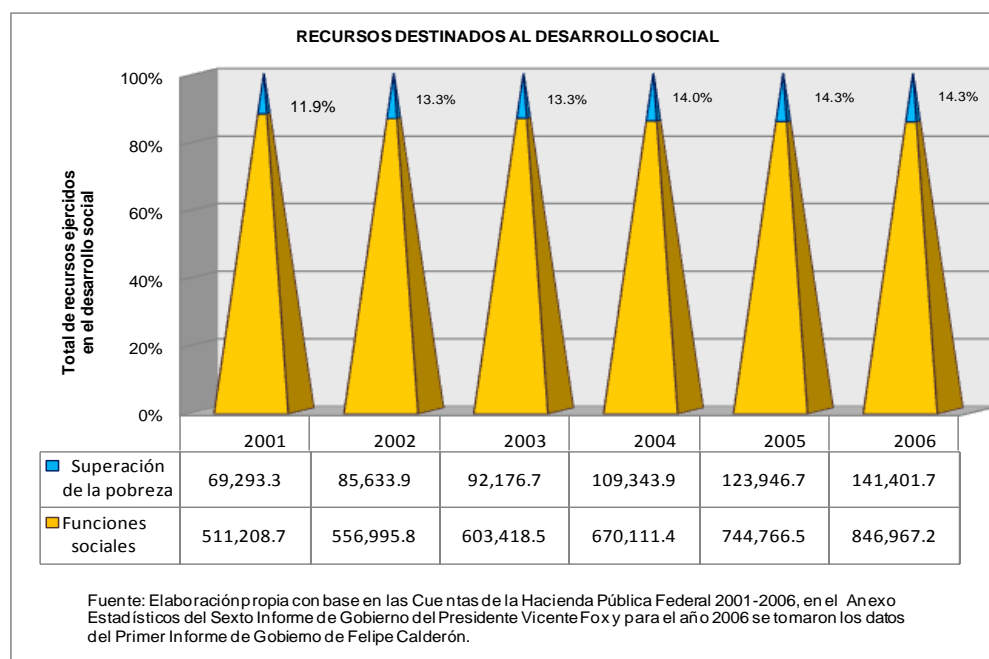
Acorde a la estrategia declarada el gasto social dirigido se canalizó a cuatro vertientes fundamentales, a saber: **1) la ampliación de capacidades, 2) generación de**

⁶⁶ Lendo Fuente, Tomislav, *Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México*, [en línea], IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. Noviembre 2004. Dirección URL: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0050140.pdf>, [07 de agosto de 2009.]

⁶⁷ SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea contigo*, [en línea]. Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801575/file/PNDS_2001_2006.pdf, [20 de agosto de 2009.]

oportunidades de ingreso, 3) protección social y, 4) formación de patrimonio, con acciones en educación, salud, alimentación, desarrollo local, acceso al crédito, autoempleo, ahorro, vivienda y previsión social, cuyos grupos de población abarcan desde niños, jóvenes y adultos mayores hasta mujeres, indígenas y migrantes.

Durante estos seis años el gasto social dirigido u orientado al combate de la pobreza ascendió 72,108.4 millones al pasar de 69,293.3 a 141,401.7 millones de pesos.



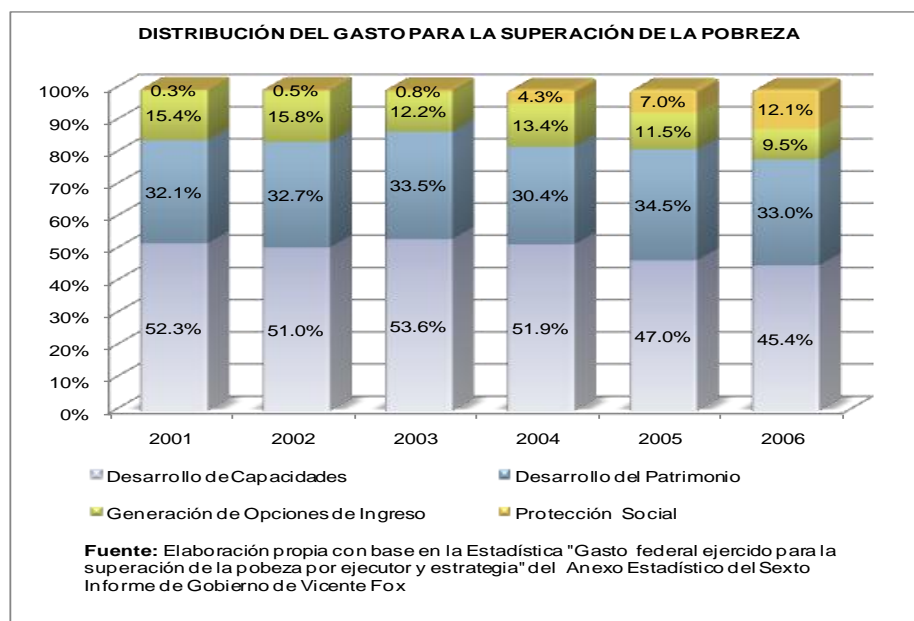
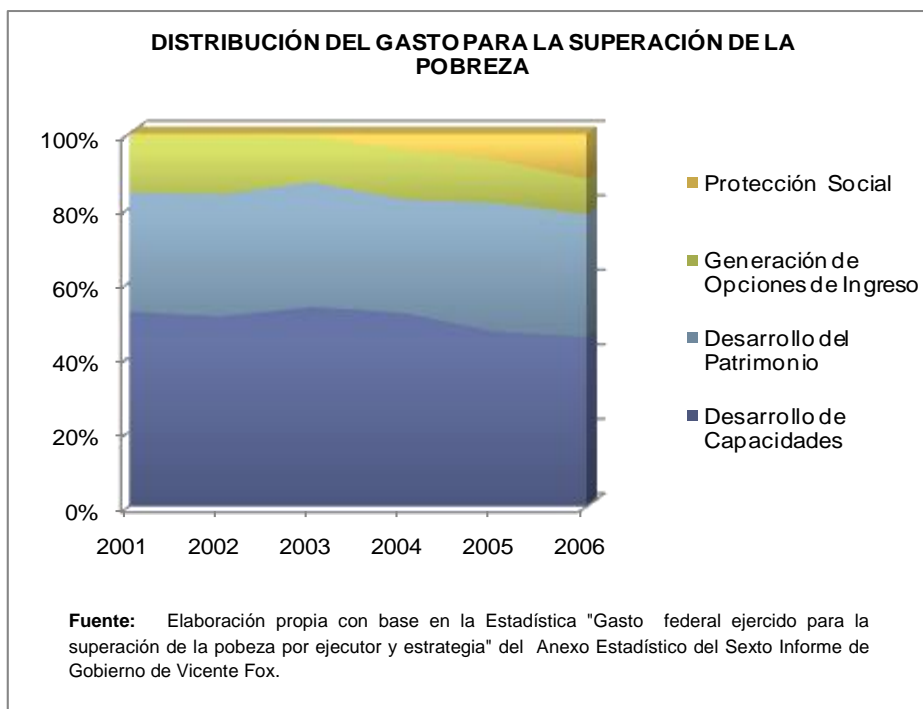
Como se observa el gasto focalizado presenta una participación reducida en las erogaciones sociales a pesar de la estrategia de focalización planteada en el diseño de varios programas contra la pobreza, e igualmente esta medida no difiere en relación al gasto programable y al producto interno bruto.

Gasto para la superación de la pobreza					
Año	Millones de pesos	% Gasto en desarrollo social	% Gasto programable	% Gasto neto total	% PIB
2001	69,293.3	11.9	7.4	5.2	1.2
2002	85,633.9	13.3	7.9	5.8	1.4
2003	92,176.7	13.3	7.4	5.5	1.3
2004	109,343.9	14.0	8.2	6.1	1.4
2005	123,946.7	14.3	8.4	6.3	1.5
2006	141,401.7	14.3	8.5	6.2	1.5

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística "Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza" y datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Con base en los datos, se puede decir que la participación de los hogares y regiones más pobres en el gasto social es limitada ya que si los recursos destinados al fin son mínimos, la oportunidad de que los beneficios se extiendan a toda la población objetivo o que su participación en el gasto social efectivamente aumente, se ve disminuida. Por lo que es necesaria una revisión de las acciones de focalización, de los programas dirigidos y de su cobertura puesto que es necesario dotar de más recursos a este tipo de gasto.

La política para la superación de la pobreza instrumentada no presenta una distribución uniforme de recursos, pues la asignación de éstos favoreció ampliamente a la vertiente de capacidades con el 50% de los recursos, seguida de desarrollo del patrimonio con poco más del 30% de las asignaciones, a la generación de oportunidades de ingreso se le destinó el 13% y, la protección social absorbió un promedio de 4.2% de los recursos.



A partir de la jerarquía de necesidades se da una distribución diferenciada de recursos y se pone de manifiesto que la prioridad de la política social focalizada parte del reconocimiento de la satisfacción de necesidades básicas como nutrición, salud y educación pero que, de forma gradual, avanza hacia otras dimensiones de pobreza como la vivienda, la generación de empleo y la previsión social.

Es decir, una política social con integralidad que trata de abarcar las distintas etapas de la vida, pese a que en el proceso de fortalecer una estrategia se afecta a otras, como fue el caso de las estrategias uno y dos – ampliación de capacidades y generación de oportunidades de ingreso- que durante el sexenio se vieron disminuidas para dar paso al fortalecimiento de la protección social.

El gasto para la superación de la pobreza incluye la vertiente de ingreso a través del impulso a proyectos productivos o de programas de empleo temporal, sin embargo, estrategias como la generación de empleo o el fomento al sector social de la economía no figuran en la clasificación general del gasto social. Precisamente por ello reiteramos lo esencial que es definir la composición del gasto social e institucionalizarlo en las estructuras programáticas con el fin de evitar tratamientos diferenciados que alteren los registros presupuestarios y no permiten valorar bien a bien los recursos aplicados en uno u otro rubro.

En este asunto se puede partir del reconocimiento de las vertientes de la política nacional del desarrollo social especificadas en el artículo 14 de la LGDS: educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía. Así con base en ellas, clasificar los rubros que corresponda a tal o cual programa o concepto de gasto de forma que la distribución de recursos sea clara y congruente con la distinción de objetivos y acciones.

Según estadísticas oficiales que muestran las erogaciones por ejecutor de gasto ⁶⁸ se advierte la creciente intervención del gobierno federal en el ejercicio de los recursos para la superación de la pobreza, -de erogar 55.9% de los recursos en 2001, ascendió a 65.2% en 2004 y 68% en 2006-, en detrimento de la participación de los gobiernos locales. Lo cual, continúa marcando un carácter netamente centralizado de la política social que no coincide con el cuarto eje rector expuesto en el Programa Nacional de

⁶⁸ “Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por ejecutor y estrategia” y “Nivel de gasto federal y principales programas para la superación de la pobreza”, *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, [en línea], Dirección URL: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4>, [consulta: 23 de agosto de 2009].

Desarrollo Social de impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

A partir de 2004, cuando se expide la LGDS, se instituye que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, así como el presupuesto federal destinado al rubro no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior.⁶⁹ Con estas medidas se otorga prioridad al gasto social y se le protege de los ajustes automáticos que se venían aplicando en esta administración asegurando al menos el funcionamiento de los programas y su continuidad; pero a la vez, esto puede interpretarse también como un presupuesto de tipo tradicional que sólo aumenta montos y poco indica sobre la calidad de los programas y la eficiencia y equidad de los recursos.

Sin duda que la Ley significó un gran avance al priorizar el gasto social, sin embargo, esta medida pasó por alto un examen previo de distribución, uso y aplicación de los recursos destinados al desarrollo social. Un ejercicio anterior que era de suma importancia para evaluar las actuales erogaciones y asegurar su utilidad y eficacia.

El incremento por el solo incremento de recursos poco impacto puede tener sin antes garantizar que los recursos se están canalizando a los programas de mayor impacto y cobertura y que los apoyos gubernamentales lleguen a quien más lo requieren. De lo contrario, ello puede conducirnos a prolongar la condición de pobreza y desigualdad que caracteriza al país.

De acuerdo con Ayala Espino hemos transitado ya no sólo de un presupuesto equilibrado sino ahora el presupuesto también debe ser sostenible. Lo que equivale a decir que el nivel de gasto e ingreso del presupuesto debe ser compatible con la estabilidad macroeconómica y las necesidades económicas y sociales, y no únicamente con el equilibrio o desequilibrio.⁷⁰

⁶⁹ Artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social.

⁷⁰ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge, 2005, p. 163.

Ello obviamente denota una tarea compleja de construir pues si ajustar el gasto al nivel de ingreso ya implica limitaciones en cuanto a la satisfacción de necesidades, así como en la búsqueda de estabilidad, se descuidó la aplicación del gasto el gran reto que se plantea es cómo hacer coincidir los objetivos macroeconómicos con las crecientes necesidades y la insuficiencia de recursos.

Sin pretender dar una solución insuperable a esta problemática que encierra varios ejercicios de análisis y discusión en distintas dimensiones, en este estudio se plantea revisar el impacto que actualmente tiene el gasto social a fin revalorizar esta política y trabajar en la eficiencia y en la equidad de las asignaciones con el fin de aumentar el beneficio social de las mismas, pues una vez que la sociedad experimente ese beneficio asumirá su costo y reducirá la negativa a contribuir. Así se estará en la posibilidad de plantear una reforma que aumente los ingresos del Estado y distribuirlos, sin alejarnos de las consideraciones económicas, en función de las necesidades sociales.

3.3 Eficiencia y equidad en el gasto social.

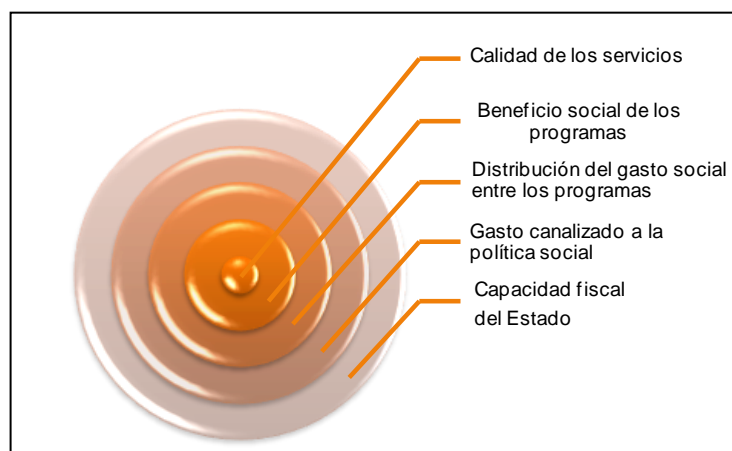
De acuerdo con J. Scott Andretta el impacto del gasto público en las oportunidades educativas y de salud de los pobres y en la distribución de estas dimensiones depende de cinco factores:⁷¹

- 1) La capacidad fiscal que determina los recursos disponibles para el gasto público.
- 2) La proporción del gasto público canalizado a la política social.
- 3) La distribución del gasto social entre los distintos programas.
- 4) La distribución de los beneficios de los programas entre la población.
- 5) La calidad de los servicios.

En completo acuerdo con el autor y consciente de la limitada capacidad fiscal del Estado Mexicano, dada ésta y como un paso serio en la búsqueda de fortalecerlo, se plantea trabajar por consiguiente en la dimensión del gasto público, particularmente en la

⁷¹ John Scott Andretta, *Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el fracaso del proyecto redistributivo*, [CD-ROM], núm. 330, Documentos de trabajo, División de Economía, México, CIDE, noviembre de 2005, p. 16. [consulta: 15 de agosto de 2009].

orientación del gasto social. Sí tomando como referencia los montos pero haciendo especial énfasis en cómo se están ejerciendo los recursos, en qué programas se están aplicando y a quién están beneficiando.



La respuesta a estas preguntas nos conducirán a conocer el beneficio social del gasto pues se asume que el impacto positivo de éste puede acrecentarse si recurrimos en primera instancia no a la capacidad fiscal del Estado ni a la cantidad de recursos que se están destinando, sino a la distribución del gasto social así como a la revisión de los beneficios y beneficiarios resultantes de los programas sociales. Es decir, explorar un poco la parte cualitativa que se encuentra en el centro del diagrama y que simboliza precisamente la primacía en nuestra reflexión sobre el gasto social.

Lo anterior, exige prestar atención en la eficiencia y en la equidad de los recursos como cualidades que nos brindarán un parámetro para conocer de forma explícita qué parte de los recursos destinados a las funciones sociales se transfieren efectivamente a la población, en especial a aquellos hogares de menor ingreso o bien, a aquellas áreas o regiones que la LGDS define como zonas de atención prioritaria cuya población registra índices de pobreza y marginación, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.⁷²

En la medida en que las erogaciones públicas favorezcan a los hogares de menor ingreso y el acceso a aquéllas se garantice con independencia de la situación económica

⁷² Artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social.

más equitativo será el gasto social, ya que de acuerdo a los estudios realizados,⁷³ actualmente gran parte de los beneficios del gasto son captados por hogares con más alto nivel de ingreso, lo que convierte a las erogaciones sociales en regresivas o inequitativas.

Se dice que el gasto público en México es regresivo en términos absolutos, lo cual significa que llega en mayor proporción a los sectores más ricos que a los más pobres de la población. No obstante, como consecuencia de la extrema desigualdad del ingreso que impera, este gasto es progresivo en términos relativos. Es decir, si consideramos individualmente a los hogares, el gasto representa una proporción mayor del ingreso de las familias más pobres, por lo que tiene un importante potencial redistributivo.⁷⁴

De esta forma la eficiencia que alude a la maximización de los recursos es un concepto que encaja a la perfección con la disciplina y restricción presupuestaria ya que la asignación y ejercicio de los recursos públicos debe ocurrir dentro de un marco que asegure su máximo rendimiento. Mientras que la equidad atiende a cómo los recursos serán distribuidos entre los sectores de la población, buscando una participación más amplia en el gasto social de los sectores menos favorecidos.

Para efectos de analizar las erogaciones sociales, los rubros de educación, salud y seguridad social se tomarán como gasto amplio y la asistencia social y los programas sujetos a reglas de operación como dirigido. Los aportes a la urbanización, vivienda y desarrollo regional se estudiarán aparte porque presentan características de ambos tipos de gastos pues, mientras se canalizan a todas las entidades federativas y al Distrito Federal, con algunos fondos se favorece a estados que presentan mayor rezago social o asisten a la población en pobreza extrema.

⁷³ Como ejemplos de estos estudios se encuentran los realizados por Jonh Scott, Rossana Mostajo, David Mayer e Ignacio Irarrázaval.

⁷⁴ John Scott Andretta, *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*, [en línea], Programa de presupuesto y gasto público, México, CIDE. Dirección URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Gasto/Scott.pdf>, [consulta: 25 de julio de 2008].

3.3.1 Educación.

Como se mencionó, la educación, la salud y la seguridad social son los rubros que más presencia tienen en el desarrollo social al sumar más del 80% de lo ejercido. Los avances logrados durante el sexenio en cuanto a indicadores de desarrollo humano en algunos casos son modestos mientras que en otros se han registrado avances importantes en comparación con años atrás.

En educación en los últimos diez años, de 1996 a 2006, hemos avanzado 1.3 años en el promedio escolar y disminuido en 2.9% el analfabetismo. Datos que son bastantes moderados para las actuales exigencias competitivas, la estrategia de desarrollo que representa el sector y la prioridad fiscal que se le ha otorgado. De hecho a estas alturas, el analfabetismo ni siquiera debería figurar en la agenda nacional, pues en principio, por mandato de la Ley Suprema es obligación del Estado y éste, después de un largo período de tiempo, no ha podido cumplirla cabalmente.

Desde 1998 y hasta la fecha, la federación destina más del 60% de los recursos a la educación básica sin lograr cubrir al cien por ciento la demanda, aunque en los últimos cinco años, 2001 a 2006, la cobertura se amplió en mayor proporción que los cinco años anteriores.

Año	Gasto federal ejercido (Millones de pesos)	Promedio de Escolaridad	Índice de analfabetismo	Atención a la demanda			Gasto federal por nivel educativo		
				Básica	Media Superior	Superior	Básica	Media Superior	Superior
1996	100,793.10	7.0	10.6	78.9	40.5	13.7	53.9%	12.7%	17.6%
2001	250,818.50	7.6	9.2	81.9	48.4	18.1	64.0%	10.3%	19.1%
2006	397,697.70	8.3	7.7	88.8	60.2	21.8	63.7%	9.4%	18.4%
Variación 2001-1996	150,025.40	0.6	-1.4	3	7.9	4.4	10.1%	-2.5%	1.5%
Variación 2006-2001	146,879.20	0.7	-1.5	6.9	11.8	3.7	-0.4%	-0.9%	-0.7%
Variación 2006-1996	296,904.60	1.3	-2.9	9.9	19.7	8.1	9.8%	-3.3%	0.8%

Fuente: Elaboración propia con base en las "Estadísticas por Entidad Federativa" del Sexto Informe de Ejecución 2006 y "Gasto nacional en educación" del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

Durante este sexenio también se registró un avance importante en la cobertura de la educación media superior que aunado a lo anterior resulta una mejora en 19.7 puntos porcentuales, a pesar de la disminución de recursos destinados a este subsector. Mientras que en la enseñanza superior las oportunidades educativas se reducen más

pues, sólo se atiende al 21.8% de la población en edad escolar, algo así como de cada 5 jóvenes en edad sólo 1 asiste a este tipo de enseñanza.

El gasto privado en educación, en promedio, representó el 21.9% del gasto nacional por lo que el otro 78.1% es cubierto por el sector público. Así como sólo el 12.9% de la matrícula escolar es de control particular, mientras que más del 80% es atendida por los gobiernos federal y estatales.⁷⁵ De esto, se deriva la importancia del gasto destinado en la materia ya que la mayoría de los hogares dependen de éste, sobre todo aquellos que se ubican en los deciles de menor ingreso.

En estos seis años más del 77% de la matrícula escolar correspondió a la educación básica, lo cual explica el destino de más del 60% de los recursos federales, además, como es la que mayor atención a la demanda presenta eso hace que el gasto educativo llegue a un mayor número de población. En contraste, la enseñanza media superior y superior registraron matrículas de entre el 11% y el 7%,⁷⁶ respectivamente, así que el gasto destinado a estos subsectores, -29% del gasto educativo federal- sólo benefició a un grupo de población más reducido, los de más ingreso pues es en los últimos deciles donde este tipo de enseñanza se logra.

Actualmente, la brecha escolar entre la población del primer y décimo decil es de 7.7 años.⁷⁷ A medida que avanzan los años escolares es menor el número de población que tiene acceso al nivel educativo inmediato por lo que los beneficiarios del gasto educativo disminuyen formándose las brechas escolares que agravan la desigualdad y generan asimetría en las oportunidades de desarrollo. En consecuencia, el cubrir al cien por ciento la demanda del nivel primaria y fortalecer el de post-primaria es sumamente fundamental pues entre mayor cobertura mayor es el beneficio social.

⁷⁵ “Gasto nacional en educación” y “Matrícula del sistema educativo escolarizado por tipo de control y nivel”, *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox*, [en línea]. Dirección URL: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4>, [consulta: 11 de marzo de 2009].

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ José Blanco, “La educación y la cuestión social”, [en línea], *Seminario de la Cuestión Social*, México, UNAM, marzo de 2009. Dirección URL: www.cuestionsocial.unam.mx, [consulta, 04 de septiembre de 2009].

3.3.2 Salud.

En materia de salud, en los mismos diez años, aumentó la esperanza de vida en 2.1 años, la tasa de mortalidad prácticamente no varió, mientras que la de mortalidad infantil fue hacia la baja en 9.6%. Sin embargo, la contribución del período 2001-2006 a la variación de estos indicadores es mínima como puede verse a continuación.

Año	Esperanza de vida	Tasa de mortalidad por cada 1000 habitantes	Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos
1996	72.7	4.9	25.9
2001	74.1	4.8	18.3
2006	74.8	4.8	16.3
Variación 2001-1996	1.4	-0.1	-7.6
Variación 2006-2001	0.7	0.0	-2.0
Variación 2006-1996	2.1	-0.1	-9.6

Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas de Esperanza de vida y Mortalidad del INEGI.

Del gasto público ejercido en salud, en promedio, el 69.4% correspondió a las instituciones que atienden a la población derechohabiente –IMSS, ISSSTE, SEDENA y PEMEX-, mientras que el restante 30.6% se destinó a la Secretaría de Salud y al Fondo de Aportaciones a la Salud que atienden a la población no asegurada.

Año	Gasto Público en Salud			Población		
	Millones de pesos	Instituciones que atienden a la población asegurada	Instituciones que atienden a la población no asegurada	Total Millones de personas	Asegurada (%)	No Asegurada (%)
2001	137,466.3	69.4%	30.6%	99,715.5	54.4%	45.6%
2002	134,713.8	65.6%	34.4%	100,909.4	54.4%	45.6%
2003	181,130.4	70.9%	29.1%	101,999.6	52.2%	47.8%
2004	184,678.9	73.5%	26.5%	103,001.9	53.3%	46.7%
2005	226,130.7	69.2%	30.8%	103,946.9	54.4%	45.6%
2006	249,159.7	67.7%	32.3%	104,874.3	56.2%	43.8%

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística "Gasto en -salud" del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox y en la Cuenta Pública 2006.

Si se divide el gasto en salud entre la población total obtenemos un gasto promedio, si esta operación se realiza con cada subsector -población asegurada y no asegurada- con

sus respectivas erogaciones, tenemos que el gasto del primer grupo se ubica por encima del perteneciente a la población no derechohabiente.⁷⁸ Relación que llegó a ser como mínimo 1.5 veces, pero que en 2003 y 2004 llegó a ser 2.2 y 2.4 veces más, respectivamente.

En 2003 como una forma de asegurar el acceso a aquellas familias que no contaban con los servicios de las instituciones de seguridad social se creó el Sistema de Protección Social en Salud -Seguro Popular-, el cual trata de garantizar el acceso efectivo a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios de forma oportuna y sin desembolsos al momento de su utilización.⁷⁹

Según datos oficiales, en 2006 se consiguió la meta de asegurar a 5.1 millones de familias en las 32 entidades federativas⁸⁰ cubriendo aproximadamente al 50% de la población no derechohabiente. El presupuesto ejercido ascendió de 618.5 millones de pesos en 2003, a 12,376.7 en 2005 y un año después a 20,472.4 millones de pesos. Es decir, de 0.3% pasó a representar el 8.2% del gasto ejercido en salud.

Además de los fondos públicos, las familias realizan una aportación con base en su capacidad de pago, de forma que los hogares de mayor ingreso subsidian en parte a los de menor ingreso. Las contribuciones progresivas son un mecanismo novedoso que se incorpora al programa, no obstante, la capacidad financiera puede convertirse en una gran limitante para la universalización debido a que el propósito demanda cuantiosos recursos financieros cuando los públicos son limitados y las aportaciones más cuantiosas, impuestas a los últimos deciles de ingreso, son mínimas dado que esos hogares si están cubiertos por alguna institución o bien, se autoexcluyen y optan por los servicios privados.

⁷⁸ Por ejemplo, si en 2001 dividimos el gasto total en salud entre la población total resulta un gasto por habitante de 1,379 pesos, mas al realizar la separación entre la población asegurada y la que no lo es tenemos que el gasto del primer sector se eleva a 1,759 y el del segundo desciende a 924 pesos. Para 2006 las cifras se sitúan en 2,863 y 1,751 pesos, respectivamente cuando el promedio es de 2,376 pesos.

⁷⁹ Información General del Sistema Nacional de Protección Social en Salud [en línea]. Dirección URL: www.salud.gob.mx/transparencia/informa.../InfoGralSP.pdf, [consulta: 01 de septiembre de 2009].

⁸⁰ Los datos de la cobertura se tomaron de la Información General del Sistema Nacional de Protección Social en Salud, mientras que el presupuesto de la Clasificación funcional por Ramo de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

En 2006, 3.7 de las 5.1 millones familias afiliadas -74.1%- quedaron exentas de pago porque se ubicaron en el primer o segundo decil de ingreso. Es decir, son personas del medio rural, no incorporadas al sector formal de la economía o que simplemente se encuentran desocupadas por lo que eximirlos de contribuir es justificable; entonces si los beneficiarios son en mayor medida personas de escasos recursos y no existe presencia de familias de mayor ingreso, ello nos lleva plantear una vez más la adecuada utilización de los recursos públicos y necesariamente a elevar la calidad del servicio para inducir la afiliación de aquéllas familias, conservando claro está la progresividad de las cuotas, con el fin asegurar la sustentabilidad del seguro popular.

3.3.3 Seguridad Social.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la población económicamente activa durante este sexenio ascendió de 40,286 a 44,447 millones de personas. De éstas en 2001, poco más de 17 millones contaban con protección social - IMSS e ISSSTE- y en 2006 los asegurados sumaron más de 20 millones.⁸¹ De forma que a la fecha aproximadamente 24 millones de personas ocupadas no tienen acceso a un esquema de seguridad social que les brinde una efectiva protección durante el ciclo de vida, desde el acceso a los servicios de salud hasta la garantía contra enfermedades, maternidad, invalidez, riesgos de trabajo y otras prestaciones más.

Generalmente los grupos de población que no gozan de protección social son aquellos que laboran por su cuenta, en actividades informales o eventuales, los cuales se ubican en los deciles de menor ingreso, contrariamente, los beneficiarios se sitúan en los de mayor ingreso. Según datos de la SHCP,⁸² el 58.6% de los asegurados del IMSS, el 73.2% del ISSSTE, 73.9% del ISSSTE estatal y el 75.1% de PEMEX corresponden a los deciles sexto a décimo, por lo que se ha creado una seria distinción en cuanto a la

⁸¹ INEGI, Población Económicamente Activa. Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general/MDXQueryDatos.asp>, [consulta: 25 de agosto de 2009].

⁸² SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2006*, [en línea]. Dirección URL: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/09_art_25_lif_2008.pdf, [consulta: 12 de septiembre de 2009].

distribución de recursos destinados a la seguridad social que no favorece la igualdad de oportunidades.

Distribución de asegurados por tipo de institución				
Decil	IMSS	ISSSTE	ISSSTE ESTATAL	PEMEX
I	6.6	1.7	1.6	1.4
II	9.3	3.7	3.7	3.6
III	7.8	4.7	4.4	3.9
IV	8.6	8.5	8.5	8.1
V	9.1	8.2	8.0	8.0
VI	10.0	9.6	9.1	9.2
VII	12.5	14.7	14.6	14.6
VIII	12.2	14.5	14.6	14.3
IX	11.1	15.2	15.5	15.9
X	12.8	19.2	20.1	21.1
CC	0.10	0.31	0.32	0.34

Fuente: SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2006.

Las personas que hoy carecen de un esquema de aseguramiento son aquéllas que en años atrás no tuvieron la oportunidad de insertarse formalmente a la economía. Los que actualmente no pueden hacerlo tampoco tienen la posibilidad de ofrecer esa protección a su familia, y en el futuro, no podrán aspirar a una pensión que los proteja durante la vejez de caer o agravar la condición de pobreza.

La salud y la seguridad social a diferencia de la educación son derechos más difusos puesto que sus ofertas tienen destinatarios específicos, por lo que la población queda segmentada en cuanto a los beneficios. Lo anterior, nos conduce a pensar que, en promedio, el 23% de los recursos destinados durante este sexenio a la salud beneficiaron de forma desigual al conjunto de la población, mientras que el otro 22% de las erogaciones –seguridad social- únicamente favorecen al 56% de la población. Así que más de una cuarta parte del gasto programable o bien, el 45% de los recursos destinados al desarrollo social no favorecen equitativamente al conjunto de la población y convierten el gasto destinado a estos rubros en altamente regresivos.

3.3.4 Urbanización, vivienda y desarrollo regional.

Respecto a la cobertura de servicios básicos se advierte un modesto progreso durante la administración foxista. Hasta datos de 2005, el 87.8 de viviendas disponía de agua, el 96.6 de energía, el 86.8 contaba con drenaje, así como descendió el porcentaje de los hogares con piso de tierra.

Año	Viviendas según disposición de servicios públicos			
	Con agua	Con energía	Con drenaje	Con piso de tierra
1995	84.1	93.3	74.7	15.4
2000	84.3	95.0	78.1	13.2
2005	87.8	96.6	86.8	10.2
Variación 2000-1995	0.3	1.8	3.4	-2.2
Variación 2005-2000	3.5	1.6	8.7	-3.0
Variación 2005-1995	3.8	3.4	12.0	-5.2

Fuente: Elaboración propia con base en las "Estadísticas por Entidad Federativa" del Sexto Informe de Ejecución 2006 del Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox Quesada.

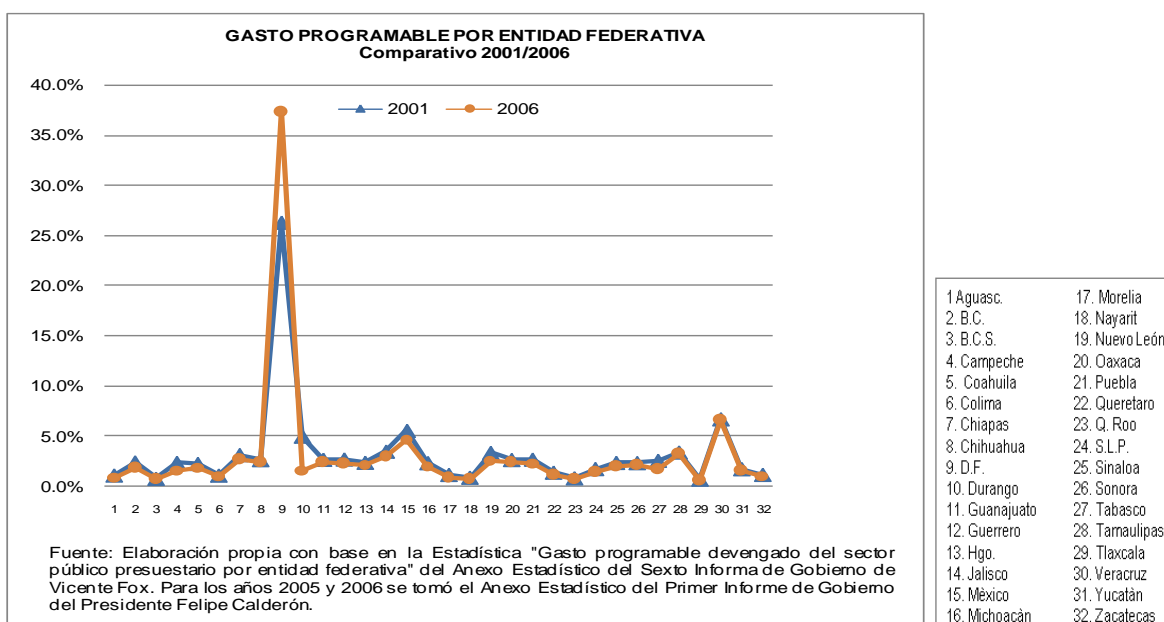
Después de una década que se transfirieron a los estados recursos precisamente para fortalecer este tipo de infraestructura, no ha crecido en mayor proporción la atención a la demanda de servicios. Aunque el desarrollo de la misma tiene detrás una situación compleja en tanto que dicha descentralización nos obliga a pensar en la utilización de recursos, en la creciente demanda de los servicios generada por la reciente creación de viviendas que puede neutralizar el avance y, por su puesto en el fortalecimiento municipal como sujeto activo de la oferta.

Las principales asignaciones al desarrollo regional se dan a través de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D.F (FORTAMUNDF), el de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y principalmente con las Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que financian de forma exclusiva obras de beneficio social.

Y aunque estas aportaciones tratan de partir de un principio de equidad al beneficiar regiones como sur-sureste o centro-país, precisamente donde se ubican estados con mayor rezago social como Chiapas, Oaxaca o Guerrero y, otros considerados de gran

densidad poblacional como México y Veracruz; aún tienen una participación reducida en la composición del Ramo 33.⁸³

Por lo que los gobiernos locales no ejercen los recursos en la misma proporción, lo cual es lógico considerando los criterios y fórmulas de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, así como obedece a la pluralidad existente en cuanto a las características demográficas, espacio geográfico, recursos naturales y actividades económicas de cada entidad. Sin embargo, al observar el gasto programable entre los 31 estados y el Distrito Federal (D.F), predomina la proporción ejercida por este último y el descenso que de casi todas las entidades.



La distribución del gasto programable por mesorregiones⁸⁴ también ilustra los contrastes entre las entidades, pues parte importante de aquél se concentra en la región centro-país

⁸³ El Ramo 33 representó entre el 12 y el 14% del gasto programable y su distribución promedio entre los siete fondos que hasta 2006 lo constituyeron fue como sigue: Educación básica (62.6%), Salud (12.9%), **Infraestructura Social (9.2%)**, Aportaciones Múltiples (3%), **Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones del DF (9.4%)**, Seguridad Pública (1.7%) y Educación Tecnológica y de Adultos (1.3%).

⁸⁴ Derivado de las diferencias tan marcadas en nuestro país el desarrollo regional equilibrado se trazó como un criterio central para el desarrollo de la nación. Resultado de ello y con el fin de organizarlo para facilitar la coordinación y colaboración entre las entidades y, entre éstas y la Federación se puntualizaron cinco mesorregiones como unidades base del sistema de planeación: **Centro Occidente** (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas) **Centro-País** (Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Querétaro y Tlaxcala); **Noreste** (Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo

que en estos seis años creció de 36.9% a 46.3%, le sigue la región sur-sureste con poco más del 20%, la centro-occidente y noreste que de 13.7% y 16.1% descendieron al 11.6% y 11% respectivamente y; finalmente, la región noroeste con erogaciones por arriba del 6%.

Que parte importante del gasto se centre en la región centro- país se debe a la amplia participación del Distrito Federal, pues como sabemos representa el centro económico y político más importante de la República. Es sede de los Poderes de la Unión y por tanto aquí se ejercen las erogaciones del Ejecutivo Federal, de los Diputados, de los Senadores, del Poder Judicial y otros organismos autónomos de relevancia como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

A excepción de la región centro-país todas las demás disminuyen su participación en el gasto programable, como consecuencia de que durante el sexenio el D.F. elevó su proporción de 26.2% a 37.4%; le sigue Veracruz con poco más 6.0% y México que de 5.5% finalizó con una participación de 4.5%. Todos los demás estados también redujeron su participación, de hecho, de acuerdo a los porcentajes se refleja la tendencia de aumentar los estados que erogan menos 3%, por lo cual en 2006 de los 31 estados, 28 ejercen dicho porcentaje:

GASTO PROGRAMABLE POR ENTIDAD FEDERATIVA						
(Número de casos)						
% del Gasto Programable	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ejercen más de 25%	1	1	1	1	1	1
Ejercen de 5,1 a más de 6%	2	1	1	1	1	1
ejercen de 3,0 a menos de 5%	5	2	3	2	2	2
Ejercen de 2,0 a 2,9%	13	13	11	11	11	10
Ejercen de 1,0 a 1,9%	7	8	10	10	9	10
Ejercen menos de 0,9%	4	7	6	7	8	8
TOTAL DE ENTIDADES	32	32	32	32	32	32

Fuente: Elaborada con base en la Estadística "Gasto programable devengado del sector público presupuestario por entidad federativa" del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. Para los años 2005 y 2006 se tomo el Primer informe del Presidente Felipe Calderón.

León y Tamaulipas) **Noroeste** (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) y; **Sur-Sureste** (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán).

La manifestación más clara de la asimetría de recursos es la dualidad al interior del país, pues al comparar los indicadores básicos se distinguen serios contrastes entre las entidades. De acuerdo a las Estadísticas por Entidad Federativa del Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo,⁸⁵ constantemente el Distrito Federal, Baja California Sur, Colima, Nuevo León o Aguascalientes predominan sobre cualquier estado del Sur y, principalmente sobre Chiapas, Guerrero y Oaxaca que presentan los índices más bajos en educación, salud y servicios básicos.

El promedio de escolaridad del D.F, 10.3 años o los 9.6 de Nuevo León, contrastan con los 6.2, 6.5 y 6.9 años en Chiapas, Oaxaca y Guerrero; así como los índices de analfabetismo de aquellos estados -2.6% y 2.7%- difieren sustancialmente frente al 18.9%, 17.8% y 17.7% de éstos. Respecto a la cobertura de servicios educativos nuevamente es el D.F la entidad que ocupa el primer lugar en los tres tipos de enseñanza con porcentajes de 96.4%, 90.2% y 42.2%; mientras que Quintana Roo (81.3%) y Campeche (84.7%) están en los últimos lugares en educación básica; Guanajuato (46.4%) y Guerrero (49.3%) en educación media superior y; Chiapas (11.8%) y Quintana Roo (12.6%) en cuanto a enseñanza superior.

La salud es un indicador más que deja ver las diferencias financieras pero también muestra la concentración de recursos humanos y de infraestructura necesarios para la adecuada prestación de servicios. Hasta datos de 2005 el promedio nacional era de 135 médicos, 191 enfermeras y 76 camas de hospital por cada cien mil habitantes. El D.F supera ampliamente las cifras al registrar 300 médicos, 450 enfermeras y 186 camas de hospital, después de éste se ubican estados con baja densidad poblacional como Colima y Baja California Sur; mientras muy por debajo del promedio nacional y a gran distancia del D.F se ubican México (83, 107 y 47), Chiapas (86,122 y 48) y Guanajuato (102, 140 y 53).

⁸⁵ "Estadísticas por Entidad Federativa", *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, [en línea], México, 2006. Dirección URL: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=54>, [consulta: 19 de agosto de 2009].

Finalmente, 2001-2006 fue el lapso que más saldo migratorio presentó durante los últimos quince años, al acumular 3.4 millones de personas. Además, se advierte que las entidades más pobladas como el Distrito Federal o Veracruz, o bien, las más atrasadas como Oaxaca, Guerrero y Michoacán son las que presentan una alta expulsión de habitantes en busca de oportunidades, las cuales son limitadas por la misma densidad poblacional o ni siquiera se concretan dado el rezago social existente.

Esta asimetría de recursos y las brechas de desarrollo al interior del país le restan potencial. Y aunque parece que se hace referencia a circunstancias obvias, que a diario la realidad evidencia, no podemos dejar de mencionarlo puesto que los gobiernos locales ejercen poco más de la tercera parte de gasto público, por la tarea pendiente que desencadena mejorar la gestión de los mismos y porque las erogaciones hacia el desarrollo regional deben partir de un principio claro de equidad con procedimientos bien definidos de asignación, distribución, control y por supuesto, de evaluación de recursos.

3.3.5 Asistencia social y programas para la superación de la pobreza.

A diferencia de las intenciones universalistas que predominan en los rubros anteriores, el gasto propuesto para la asistencia social y el desarrollo regional se combinan y parten de un enfoque claramente selectivo o focalizado donde la población objetivo son los grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Entre las aportaciones que se contabilizan en el rubro de la asistencia social tenemos el **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**, programa federal de participación interinstitucional inscrito como central en la vertiente de desarrollo social y humano debido a la atención de temas de primer orden como educación, salud y alimentación a familias que viven en condiciones de pobreza extrema; mismo que aumentó sus recursos de 12,296.6 a 33,532.7 millones de pesos, acumulando una inversión durante el sexenio de 140,729.8 millones de pesos.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples (ramo 33) reciban los estados de la Federación y el

Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema. De esta forma, de los 46,237.8 millones de pesos que se ejercieron durante el sexenio en el FAM, 21,122.4 -45.7%- se destinaron al fin.⁸⁶

A diferencia de los que se podría pensar, estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas que tiene altos índices en deficiencia nutricional infantil fueron favorecidos después del Distrito Federal, México, Veracruz, Puebla y Jalisco motivado porque parte de los recursos de este fondo también se etiquetan para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física educativa. Por lo que es difícil distinguir claramente el impacto de dichas aportaciones y determinar los criterios de asignación.

A excepción de los programas oportunidades, abasto social de leche y abasto rural todos los demás, también orientados a combatir la pobreza, se sitúan en las Cuentas Públicas como gasto destinado al desarrollo regional y urbano. Además de los anteriores, entre los principales se pueden citar al de Empleo Temporal (PET), Opciones Productivas, Microrregiones, Atención a Jornaleros Agrícolas, 3x1 para Migrantes y Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales.

La gama de programas federales focalizados es amplia y comprende las cuatro vertientes de desarrollo definidas en el programa del sector. Éstos están basados en transferencias monetarias (Oportunidades, Adultos Mayores en Zonas Rurales); realización de obras de infraestructura básica (Microrregiones, 3X1 para Migrantes, Hábitat); dotación de productos básicos (Abasto social de leche y Abasto rural); generación de ingreso (Opciones Productivas) y formación del patrimonio (Subsidios a la vivienda) cuya población objetivo son grupos sociales en condiciones de pobreza o pobreza extrema que habitan generalmente en localidades rurales o zonas de alta y muy alta marginación.

⁸⁶ SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006. Resultados Generales, Clasificación Funcional del Gasto*, [en línea]. Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx, [consulta: 14 de julio de 2008].

De acuerdo al tamaño de presupuesto ejercido, Oportunidades se ubica como el principal programa social, le siguen los Subsidios para la vivienda, Hábitat, Empleo Temporal, Abasto Rural y Opciones Productivas, mientras que en todos los demás, las asignaciones son comparativamente menores. De hecho, los primeros dos son los que más crecen cuantitativamente, en cambio, los recursos se contraen para el de Empleo Temporal, Adultos Mayores en Zonas Rurales, Opciones Productivas, Jornaleros Agrícolas y Jóvenes por México (ver Tabla No. 6 “Programas Sociales contra la Pobreza en el Sexenio 2001-2006”).

La cobertura de los programas sociales tiene similitud con las modificaciones presupuestarias, pues aquéllos que presentan descenso igualmente disminuyen su número de beneficiarios, e inversamente los que obtuvieron mayor cuantía ampliaron la misma. Por lo que Oportunidades es el programa con más solidez institucional, presupuestaria y de mayor alcance; a los de Abasto de Leche y Rural se les dio un nuevo impulso; Empleo Temporal, Jornaleros Agrícolas y Opciones Productivas fueron año con año perdiendo terreno; y el resto, prácticamente de reciente operación, sugiere realizar evaluaciones periódicas y serias que permitan su consolidación, su rediseño o en su defecto, extinción.

De acuerdo a un estudio realizado por John Scott Andretta sobre la eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México,⁸⁷ los que resultan altamente progresivos son Oportunidades, Piso Firme, Empleo Temporal y Crédito a la Palabra – modalidad de Opciones Productivas-. Por su parte, los de distribución de leche, becas y apoyos a la vivienda son los más regresivos. Es decir, mientras los primeros efectivamente logran transferir sus recursos a la población objetivo, los segundos no consiguen concentrarse en quienes realmente lo requieren restando impacto redistributivo al gasto focalizado.

Según cálculos del mismo autor la participación relativa de los pobres extremos (quintil 1) en el gasto dirigido analizado (44%) es más del doble que su participación en el gasto

⁸⁷ John Scott, *Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México*, [CD-ROM], núm. 307, Documentos de trabajo, División de Economía, México, CIDE, noviembre de 2004. [consulta: 17 de agosto de 2009].

amplio. Es así que los programas para la superación de la pobreza mejor focalizados sí aumentan la participación de los sectores más vulnerables en comparación con la dimensión que estos mismos grupos tienen en el gasto social en general.

El coeficiente de concentración es un indicador de la distribución del gasto cuya valores oscilan entre -1 y 1, donde los valores negativos indican distribuciones progresivas, los positivos las negativas y los cercanos a cero las neutrales. En ese mismo estudio Scott Andretta realiza las estimaciones para los subsectores del gasto amplio y varios programas dirigidos mostrando que actualmente ninguna de las erogaciones efectuadas llega a ser completamente progresiva, es decir, no hay programas o rubros de gasto que llegue a -1, por tanto no concentran sus beneficios plenamente en la población más pobre.

Precisamente los valores más bajos (-0.6) corresponden a Oportunidades y Empleo Temporal; después se ubican Piso Firme y Opciones Productivas (-0.4); detrás de estos están los Desayunos Escolares, lo que fue el subsidio a la tortilla, las despensas del DIF, las erogaciones realizadas por la Secretaría de Salud y las destinadas a la educación preescolar y primaria (con rangos entre -0.2 y -0.4). Mientras que la educación secundaria y PROCAMPO tienen valores cercanos a cero. Del lado contrario, como sumamente regresivos se ubican el rubro de las pensiones (valor cercano a 0.6); los créditos a la vivienda, la enseñanza superior, las erogaciones del ISSSTE y el gasto fiscal (mayores a 0.4) y; la educación media superior y los subsidios eléctricos (entre 0.2 y 0.4).

Con ello, se da cuenta que desde luego existe un esfuerzo por redistribuir los beneficios del gasto social, no obstante, el impacto aún se encuentra bastante acotado debido a que en varios programas dirigidos el grado de focalización no es apropiado porque los grupos más pobres no son los beneficiarios reales de los apoyos otorgados o bien, no los reciben en la misma proporción que el resto de la población.

Con base en estos datos, se percibe una seria inconsistencia en cuanto a la distribución del gasto dirigido ya que programas como el de empleo temporal y el de generación de ingresos disminuyeron presupuestalmente cuando son los que más beneficio le reportan

a la población en condiciones de pobreza. Lo cual, deja ver que no existe una valoración exacta de los beneficiarios reales que conduzca a replantear el diseño del programa y con ello, alterar el rumbo de las asignaciones presupuestarias de acuerdo a su efectividad.

En general, se puede ver que gran parte de los hogares mexicanos, sobre todo los de menores ingresos, dependen del gasto realizado en los mínimos de bienestar. De acuerdo a datos de la OCDE la proporción del gasto privado en el gasto social en México es apenas del 2.7%, porcentaje reducido si se compara con países miembros de esta organización que en promedio alcanzan 12.2%.⁸⁸

De esto se deriva la relevancia de las erogaciones públicas como principal fuente del gasto social pues, a diferencia de los países desarrollados donde sus habitantes están en condiciones de financiar, si ellos así lo deciden, parte importante del gasto en educación, en salud y en vivienda, en el nuestro los ingresos de las familias son insuficientes para costear dichos servicios, más aún cuando entre más grado de escolaridad o más especializada es la necesidad, la aportación se vuelve más onerosa.

La progresividad de algunos programas sociales de limitados presupuestos está siendo neutralizada por sectores que cuentan con recursos cuantitativamente superiores como la salud y seguridad social de la población derechohabiente y otros más que salen de la contabilidad social como los subsidios eléctricos y los gastos fiscales. Por lo que el impacto del gasto focalizado se ve disminuido no sólo por el gasto social amplio sino por el gasto de tipo económico y también por gastos que no se circunscriben a un proceso claro y abierto de definición y rendición de cuentas como los presupuestos de gastos fiscales.

También se visualiza la falta de una estrategia clara y más coherente que agrupe de forma integral a todos y cada uno de los programas, pues a simple vista parece que existe duplicidad o desarticulación porque al igual Microrregiones, que 3X1 para

⁸⁸ Liliana Alvarado Baena y Mariana Campos Villaseñor (coord.), *Las dimensiones del gasto social*, vol.1, Serie: El gasto social en México, [en línea], México, Fundación ETHOS y Fundación IDEA, julio de 2008, p.20. Dirección URL: http://www.ethos.org.mx/doctos/publish/GS_Vol1_Dimensiones_GS.pdf, [consulta: 03 de julio de 2009].

Migrantes o Hábitat tienen como propósito la realización de proyectos de infraestructura social básica. Además que la corresponsabilidad financiera entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios no opera de forma transparente, pues los informes que están a la mano hacen mención de ello pero no explícitamente de la cuantía o los mecanismos de cooperación.

En este punto también es de suma importancia saber sobre qué datos o en relación a qué evaluaciones se están tomando las decisiones presupuestarias. Revisando los informes de labores de la Secretaría de Desarrollo Social, mediante los cuales se da cuenta a la Cámara de Diputados del presupuesto ejercido, del cumplimiento de metas e indicadores de resultados de los programas sociales a su cargo, se nota que no existen parámetros mínimos para presentar los avances que permitan comparar la información.

Por ejemplo, en el Quinto Informe de Labores de la SEDESOL⁸⁹ los indicadores para el Programa Hábitat, son los recursos ejercidos, las zonas de atención prioritarias atendidas, los barrios, las ciudades y municipios seleccionados; mientras que en el Cuarto Informe Trimestral de 2006, los avances de las metas se presentan con indicadores como atención de ciudades y zonas metropolitanas, realización de obras y acciones en zonas de atención prioritaria y el número de hogares beneficiados.

Ello, sin duda, dificulta observar y comparar la evolución de la cobertura y las acciones desarrolladas al punto que coarta los estudios que pueden derivar en generalizaciones inciertas o en análisis parciales de un conjunto de programas cuya incidencia es determinante para mejorar el bienestar social y de evaluaciones que aporten elementos para mejorar la focalización y ayuden a determinar la pertinencia o viabilidad de un programa.

El gasto social focalizado representa una fracción reducida del presupuesto, carece de integración en la pluralidad de programas que se operan y no goza de información

⁸⁹ SEDESOL, *Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social 2004-2005*, [en línea], México, agosto de 2005 Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/quinto_informe/V_INFORME%20DE%20LABORES%20DE%20SEDESOL.pdf. Los informes trimestrales está Dirección URL: en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/cuentas/main.php>, [consulta: 06 de septiembre de 2009].

comparable que ayude en la construcción de valoraciones puntuales, mismas que constituyen la primera fuente para dotar de efectividad al gasto social. Con base en esto, se sostiene que la focalización no tiene una contribución óptima para la superación de las condiciones de vulnerabilidad o rezago, que caracterizan a su población objetivo.

Entonces si el impacto del gasto dirigido se reduce por el limitado presupuesto, sin duda que es importante acrecentar los recursos que están dirigidos a los hogares que más lo requieren. Aunado a esto, si a pesar de los esfuerzos de focalización ninguna erogación es completamente progresiva se requiere finiquitar programas y proseguir con aquél que mayor consolidación e impacto presenta, en este caso Oportunidades puede ser el favorecido.

La focalización sugiere y exige evaluaciones oportunas que no se están llevando a cabo, de forma que se continúan operando y gastando recursos en programas que no están reportando beneficios ni beneficiarios efectivos. De forma que es preferible que los esfuerzos se enfoquen a un solo programa, que sea perfectible y evaluable y no proseguir con toda una gama donde las valoraciones puntuales son escasas. Aunque lo ideal es avanzar hacia un gasto público que llegue por igual a los individuos, que termine con la distinción y que parta de propósitos y líneas de acción congruentes y afines a todo el gasto social.

Si no se están obteniendo los resultados esperados es porque la distribución del gasto social entre los distintos rubros y entre los distintos programas no está partiendo de fundamentos fehacientes de beneficio social. Es imperativo que con el gasto social se convenza a la sociedad entera de lo positiva que puede ser la estructura gubernamental, por ello es necesario revalorar la equidad en la política de gasto para que los hogares de menores ingresos obtengan un mayor beneficio, pues si ya existe disparidad entre la renta y/o el consumo entre las familias, el gasto público debe contribuir a la reducción de los niveles de pobreza al brindar más y mejores oportunidades de educación, salud, empleo y contribuir a un desarrollo regional equilibrado.

El optimizar los recursos no debe indicarnos únicamente reducción presupuestal, es decir, la eficiencia indica cuidar los recursos públicos y canalizarlos a los grupos sociales, a las áreas y a las regiones donde se requiere para que sean mejor aprovechados. Maximizar los recursos existentes y cómo mejorar su aplicación es obligado atendiendo no a una lógica de partido sino de responsabilidad política y social con el conjunto nacional.

Lo anterior, nos obliga a repensar qué instrumentos tenemos o qué herramientas nos ofrece la administración pública para ayudar en la adecuada aplicación de recursos y en la oportuna evaluación de los mismos. La eficiencia del gasto y la redistribución de recursos públicos aunque forman parte de discursos políticos reclaman más operatividad, esto es, requieren de un fortalecimiento de los procesos administrativos y presupuestarios mediante acciones básicas de formulación, aprobación, ejercicio, control y evaluación.

Capítulo IV

4. Hacia un nuevo esquema de política de gasto público

4.1 La agenda nacional y las prioridades gubernamentales.

Después de la década perdida y el ajuste estructural de los años noventa, es difícil una asimilación entre política económica y bienestar social. En este sentido, las preguntas abundan para cuestionar cuál es el papel actualmente otorgado a la política de gasto, cuáles son sus alcances, disyuntivas, retos y dónde ha quedado la función redistributiva del Estado y su obligación de materializar la idea constitucional de desarrollo económico y bienestar social, así como la responsabilidad política e institucional de la administración pública de ofrecer oportunidades y un mejor nivel de vida.

No hay que olvidar la carga política del tema en cuestión si consideramos cuánto tiempo han demorado nuestros representantes populares en plantear con responsabilidad la reforma fiscal integral, esa propuesta que defina en forma precisa a quién gravar y con cuánto, a quién beneficiar y cómo. A las anteriores cuestiones se le añade una más, qué lugar ocupan en la agenda gubernamental las finanzas públicas. Y cuando se hace referencia a las finanzas públicas se trata de ir más allá del equilibrio presupuestal para ubicar la atención en la distribución equitativa del gasto, la modernización tributaria, la renovación del federalismo fiscal y demás aspectos relevantes que involucran el ejercicio de recursos públicos.

Observamos unas finanzas públicas que han resultado favorables a la estabilidad económica y en armonía con los ingresos; tenemos un gasto público reducido porque el gran problema continúa siendo su financiamiento; un gasto donde las inercias presupuestarias siguen activas; un presupuesto prioritariamente social pero que no ha podido solventar los serios problemas de cobertura, calidad y fragmentación en los servicios básicos de educación, salud y seguridad social; así como se invierte en toda una gama de programas sociales contra la pobreza que no logran ser suficientes para el objetivo propuesto y aquellos que lo son en mayor medida, de acuerdo a los estudios realizados, se le recorta el presupuesto.

Disciplina, racionalidad, prudencia y responsabilidad son las palabras que adornan las finanzas públicas y se muestran como el gran logro económico, sí, como el gran logro económico del sexenio, cuando una parte central de éstas, el gasto público, es un instrumento de política económica con alto contenido social a través del cual debería atenderse, por principio, los intereses de la sociedad o las problemática más apremiantes y exigentes para su desarrollo, para decirlo en términos de Luis de la Rosa.

El saneamiento de las finanzas públicas se le identificó con el equilibrio de ingreso-gasto, mismo que se visualizó como un medio efectivo para la estabilidad económica y el sano crecimiento. Entonces, este medio se convirtió en un fin alcanzable cuyo costo fue asumido por el gasto público ante la débil recaudación del fisco. Hoy las finanzas públicas sanas son materia obligada, es decir, la responsabilidad fiscal es sinónimo de las mismas y ésta de equilibrio presupuestario. Sin embargo, este saneamiento construido está lejos de ser lo que en el ámbito se requiere para que la política fiscal responda a los complejos objetivos que en teoría le son reconocidos: la estabilidad (a alto nivel) del empleo, la distribución (equitativa) del ingreso nacional, la utilización (eficaz) de los recursos y una tasa (elevada) de desarrollo económico.⁹⁰

Para las necesidades de gasto los requerimientos de recursos siempre serán insuficientes. Los rezagos estructurales y el nivel de desarrollo que exigen las circunstancias actuales sobrepasan por mucho el nivel de erogaciones que el sector público pueda aplicar. Pero, si los recursos que hoy se tienen a la mano se proyectan, discuten, ejercen y evalúan bajo una estrategia organizacional e institucional que: 1) sea comprehensiva y tenga como punto de partida los aspectos operativos y ascienda a propósitos más elaborados como el presupuesto por resultados y los sistemas de evaluación del desempeño y; 2) que sea congruente y descienda de una agenda común con cambios que van más allá de meras modificaciones al marco institucional para centrar la atención en cada una de las etapas del proceso presupuestario y por supuesto, en la actuación de los actores involucrados.

⁹⁰ Benjamín Retchkiman, *Teoría de las Finanzas Públicas*. Tomo II, México, UNAM, 1987, p. 399.

Nuestro proceso presupuestario no está intacto. La redefinición de la postura económica estatal, la modernización de las herramientas presupuestales, los cambios institucionales y, en la última década, el pluralismo político han incentivado su evolución con el fin de que éste refleje con mayor exactitud el destino de los recursos públicos.

Transitamos de un presupuesto tradicional, a uno donde la asignación de recursos se efectuó con base en programas y de éste, a uno orientado a resultados, trascendiendo de la estimación de insumos a la ordenación de las erogaciones públicas con la ayuda de herramientas como el clasificador por objeto del gasto, los manuales de programación y presupuesto y los catálogos de actividades y programas del sector público.

Actualmente, la estructura programática se perfecciona aún más con el objetivo de alinear los objetivos y estrategias derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, con los programas sectoriales, regionales, especiales, temáticos, los proyectos y el tipo de gasto que efectúan las unidades responsables, así como los ejecutores de gasto se encuentran comprometidos con el cumplimiento de indicadores y sujetos a evaluaciones del desempeño.

Durante el sexenio del presidente Fox los principales cambios institucionales en torno al proceso presupuestario fueron la reforma a la fracción IV del artículo 74 y la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF).

Desde 1998 y hasta abril de 2004 se acumularon 23 iniciativas de reforma a la fracción IV del artículo 74, algunas de ellas coincidentes en cuanto a modificar la fecha de presentación de las iniciativas de ingreso-gasto y determinar los tiempos de su aprobación. De acuerdo al Dictamen legislativo la iniciativa se consideró necesaria, entre otros aspectos, porque el marco institucional vigente no incentiva una adecuada comunicación del Legislativo con el Ejecutivo, para disminuir la tensión generada en el proceso de negociación ya que las iniciativas de ingreso-gasto son presentadas al Legislativo cuando el período de sesiones está muy avanzado, así como para no afectar el desarrollo de las variables económicas y generar incertidumbre a los agentes

económicos.⁹¹ Esta reforma finalmente fue aprobada con 394 votos a favor el 15 de abril y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.

Con esta reforma se hizo explícita la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal, se adelantó la fecha de presentación del 15 de noviembre al 8 de septiembre ampliando con ello el tiempo que tienen los Diputados para su análisis y discusión e igualmente, se fijó el 15 de noviembre como fecha límite para su aprobación, plazo no previsto con anterioridad.

La reforma del artículo 74 constitucional ratificó el espacio que la pluralidad abrió para una intervención más activa de los diputados. Cuestión que efectivamente pone el acento en la división de poderes y subraya la importancia de la interlocución y la negociación entre los mismos, pero que no deja de preocupar por la falta de consenso, por los intereses de ningún modo coincidentes ni relegados ante un tema tan delicado y controversial como el de la distribución de los recursos públicos.

La segunda modificación fue la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), misma que entró en vigor el 1º de abril de 2006 y se visualizó como un complemento a la reforma constitucional del artículo 74, pues su objetivo era modernizar las medidas en materia de presupuesto público ante las limitaciones de la anterior legislación con el fin de lograr un sistema presupuestario más eficiente, eficaz y oportuno.

Los argumentos para expedir esta ley giraron en torno a que el marco jurídico se encontraba rebasado por la realidad económica, política y social; la necesidad de mejorar la calidad del gasto a través de la orientación del presupuesto a la consecución de metas y objetivos concretos, incluir en una ley permanente las medidas administrativas necesarias para actualizar el marco legal vigente ya que el Decreto de

⁹¹ Cámara de Diputados, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, [en línea], núm. 1476-II, México, 15 de abril de 2004. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx> (consulta: 01 de noviembre de 2009).

Presupuesto no era el instrumento jurídico idóneo, así como el impulso de una mayor coordinación, colaboración y comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.⁹²

Así, después de 20 iniciativas de reforma y dos de Ley, se expide este nuevo ordenamiento que profundiza en aspectos de planeación-programación-presupuesto, equilibrio presupuestal, presentación y contenido de la iniciativa de ingreso y el proyecto de presupuesto de egresos, aplicación de los ingresos excedentes, erogaciones plurianuales; a la vez que incorpora elementos que por varios años se dejaron de regular como la calendarización del proceso presupuestario, medidas de disciplina presupuestaria, regionalización del gasto público, estimación del precio del petróleo, el sistema de evaluación del desempeño y la observancia a disposiciones de transparencia.

La LFPRH representa un marco jurídico mucho más perfeccionado en comparación con su predecesora pues regula aspectos de interés para el fortalecimiento del proceso presupuestario, pero también representa un conjunto de disposiciones que contrastan unas con otras. Es una ley que norma claramente las etapas de programación-presupuestación, es contundente en cuanto a regular el ejercicio del gasto, pero respecto a los mecanismos de control y evaluación continúa siendo muy laxa.

Los llamados controles de primera generación, los de flujo de efectivo, no terminan por articularse con la planeación de mediano-largo plazo, la evaluación económica trimestral con la calidad y la confiabilidad de la información remitida por las dependencias y entidades, así como la verificación del cumplimiento de objetivos y metas con el costo de su implementación y con la determinación de indicadores que efectivamente auxilien en la obtención de resultados.

El presupuesto basado en resultados está institucionalizado en el artículo 45 de la LFPRH. Sus antecedentes se encuentran en la reforma gerencial al sistema

⁹² Cámara de Diputados, "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", *Gaceta Parlamentaria*, [en línea], núm. 1963-III, año IX, México, 09 de marzo de 2006. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/20051208-II.html#Dicta20051208RespHac> (consulta: 01 de noviembre de 2009).

presupuestario planteada en el marco de la modernización administrativa de los noventas e implementada con el fin de elevar la productividad del gasto público. Durante este sexenio, a excepción del cambio constitucional y de la mencionada ley, no se encuentran más elementos para sostener la continuidad de la reforma, por lo que los dilemas⁹³ que guardan los presupuestos dirigidos a resultados aún no se han experimentado ni discutido extensamente.

A raíz de la LFPRH se observan compromisos y acciones evidentes para orientar nuestro presupuesto a resultados, no obstante, los impulsos se debilitan porque el cambio de reglas no ha sido secundado por un cambio organizacional ni de comportamiento de los partícipes. La efectiva vinculación de la planeación-programación-presupuestación, la participación más responsable de los actores involucrados, sistema de control claros y evaluaciones oportunas son algunas de los puntos clave donde es importante actuar para consolidar la reforma del sistema presupuestario y, de éste, resulte un gasto público que atienda eficazmente las necesidades e intereses de la sociedad.

Una parte fundamental para armar una nueva estrategia de gasto público es partir de que las reformas realizadas nunca serán suficientes ni las únicas por cumplir. Antes de plantear la distribución del gasto con base en fórmulas es indispensable un replanteamiento del proceso presupuestario con una perspectiva de conjunto pues la innovación de la estructura programática o adposición de indicadores de desempeño por sí mismos no asegura la correcta asignación y el buen uso de recursos públicos. Ello sin duda tiene que estar acompañado de una revalorización del papel de los actores

⁹³ Según David Arellano Gault los dilemas que la propia reforma va generando son: la definición de ordenaciones que no sólo hagan obligatorias las reglas del juego sino que generen ciertos comportamientos; la lucha constante entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica; la definición de qué tanto control y que tanta autonomía y con ello la distribución de responsabilidades ya que la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de distribuir, afirma el autor. David Arellano Gault, et. al., *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*. [en línea], Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, pp. 83. Dirección URL: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2084.pdf, [consulta: 26 de julio de 2009].

involucrados y complementado con otras reformas que fortalezcan el quehacer público y conduzcan a mejores prácticas.

4.2 El proceso presupuestario. Puntos críticos.

El proceso presupuestario aún está bastante desequilibrado en cuanto a sus etapas ya que unas se encuentran más reguladas y otras cuentan con ciertos elementos mejor desarrollados, lo que dificulta la relación entre ellas y obstaculiza su retroalimentación.

Así, en tanto la planeación nacional no logre derivar en la formulación de presupuestos que coadyuven a la consecución de objetivos de largo plazo; si la discusión continua efectuándose sin entendimiento y una real colaboración entre los Poderes; si el ejercicio del gasto se halla muy regulado requerirá de controles puntuales y; mientras éstos no se desarrollen y las evaluaciones no se fortalezcan el proceso presupuestario se debilitará aún más. Por lo que es preciso explorar los puntos críticos en cada una de las fases con el fin de que el aporte al proceso no sea estrictamente lineal sino que se efectúe dentro de un esquema correspondido entre las distintas etapas que lo forman.

4.2.1 Formulación.

El artículo 25 de la LFPRH establece que la programación y presupuestación anual del gasto público se realizará con base en las Políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal, la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas, el marco macroeconómico de mediano plazo, el programa financiero del sector público, los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con las entidades federativas.

Este precepto responde a la inquietud de hacer efectivo el vínculo planeación-programación-presupuesto, establecido de forma muy escueta en la ley anterior, y trata de constituir una política de gasto integral con referencia a aquellos aspectos que de una u otra forma la determinan –políticas, programas, requerimientos financieros,

evaluaciones del gasto ejercido, necesidades de los gobiernos locales, etc.- lo cual denota una política de gasto compleja que deja más perplejidad que claridad pues ¿cómo asimilar y reunir en ella todos y cada uno de esos factores?

La confusión se da no porque se cierren de forma anticipada las posibilidades sino, porque claramente se observa que los actuales instrumentos no son los más idóneos. Los Planes Nacionales de Desarrollo siguen siendo una mera exposición de buenas intenciones gubernamentales cada seis años, que definen infinidad de objetivos, ejes rectores y estrategias, a veces bastantes ambiciosos para los medios, los tiempos y el alcance de los programas instrumentados. Y estos últimos, igualmente sexenio con sexenio, pierden continuidad pues en cada uno de los sectores se renuevan las líneas a seguir sin antes valorar objetivamente las experiencias.

La alineación de objetivos con los programas y el gasto ejercido es de suma importancia porque implica el planteamiento de necesidades, la definición de prioridades y la adopción de ciertos objetivos que finalmente deben verse concretados en las asignaciones presupuestales. Asimismo, este esquema nos remite a la parte política que exige esmero para diseñar planes, programas y proyectos fundamentados en ideas con un alto contenido de los problemas nacionales y; al componente técnico, –concertación de estructuras programáticas, costeo de programas y proyectos, escenarios de gasto-, que continua siendo poco transparente y no ha logrado estructurar y asociar los recursos con las dimensiones del gasto público.

Las previsiones de gasto no deben circunscribirse a un proceso inercial que se resume en sumar al presupuesto actual la inflación esperada, restar proyectos que van a concluir, deducir ampliaciones extraordinarias y añadir requerimientos de nuevos proyectos.⁹⁴ Para que los preceptos legales, en este caso el artículo 25 de la LFPRH, no se desplomen una vez más ante el *modus operandi*, así como para consolidar el vínculo planeación-programación-presupuesto, marcado en la ley como en su motivación, es necesario que se instituya una perspectiva con definiciones puntuales y hasta cierto

⁹⁴ Jorge Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, F.C.E., 2000, p. 12.

punto modestas, alcanzables para los recursos humanos, materiales y financieros que disponemos y; se favorezca el proceso presupuestario en su totalidad pues la formulación está en función de las acciones y los resultados posteriores a su decisión.

En este contexto, es forzoso que el Ejecutivo Federal recobre su autoridad dado que es el facultado para presentar la iniciativa de presupuesto, pues es claro que los métodos de comunicación, negociación y acuerdo no están siendo efectivos. En nuestros días, principalmente durante este sexenio, el presidente dejó de representar aquella figura dominante que concentraba y ejercía amplias atribuciones que le hacían parecer como eficaz y controlador de los asuntos públicos.

Es claro que la figura presidencial ya no es la única que determina la agenda pues tiene que compartir espacios de decisión y acción con el Congreso, los gobiernos locales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y organizaciones empresariales. Por lo que, sin añorar la figura presidencial omnipotente del PRI-gobierno, es necesario que el Ejecutivo recobre su autoridad y se posicione como actor fundamental que coloque los temas para la discusión, dicte líneas a seguir en torno a los problemas más apremiantes y se convierta en generador de acuerdo.

La preocupación de que el titular del ejecutivo, pese a todo, funde una política basada en acuerdos se hizo manifiesta allá por el año 2000, rumbo a la transición democrática, ahora después de experimentada es urgente hacer nuevamente el llamado porque estamos presenciando desorden, desinterés y una grave irresponsabilidad por parte de los legisladores ya que la aprobación del presupuesto se está dando únicamente bajo negociaciones partidistas con fines político-electoral, con jalones por llevar más a su causa que no es la de la generalidad de la población y evidentemente sin miras de alturas.

4.2.2 Aprobación.

El examen, discusión, modificación y aprobación del proyecto de presupuesto desafortunadamente ha quedado truncado por decisiones inmediatas, casi siempre al

margen de argumentos sólidos y en el límite de los tiempos establecidos. Con discusiones encasilladas en intereses no tan propios a los problemas comunes, discutiendo lo discutible pero siempre lo mismo, mientras que lo verdaderamente importante pasa en la completa opacidad sin mediar análisis y una discusión seria.

Hasta 1997, los Diputados sólo intervenían en la aprobación para formalizar el procedimiento. Por lo que hacer explícita la facultad de modificar el presupuesto fortaleció el contrapeso de este poder, tal como fue originalmente concebido. Sin embargo, los intereses de grupo, la falta de propuestas alternativas, las discusiones poco constructivas y las urgentes revisiones han debilitando los mecanismos de comunicación y coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, llevado a enmendar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, restándoles potencial e incidencia.

Los cambios en la composición del Congreso generaron espacios que permitieron mayor margen de acción y decisión al Legislativo, por lo que este punto abre la pauta para reflexionar sobre el valor de su participación y la responsabilidad que deben asumir al modificar la política presupuestaria ya que, de acuerdo a un estudio realizado por Laura Sour,⁹⁵ de la LVII legislatura en adelante, cada vez más ramos y mayor cantidad de recursos han sufrido variaciones.

Así como obliga plantear lo medular del asunto, sobre qué bases y en torno a qué criterios se están realizando los cambios presupuestales. Ello se dice porque las reasignaciones hechas parecen no salir de la locución común, apostar a aquellos rubros que socialmente se reconocen como importantes, sin mediar un análisis profundo de eficiencia, eficacia, de costos y beneficios, en fin, de argumentos técnicos.

Según datos de la misma autora entre los ramos que más se han beneficiado con los cambios de los diputados están la educación, el desarrollo social, aportaciones y

⁹⁵ Laura Sour, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, [en línea], Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES), 2007, p. 10 y ss. Dirección URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/7/32577/sgp65.pdf>, (consulta: 19 de octubre de 2009).

participaciones federales, comunicaciones y transportes y el sector agropecuario. Sectores que sin negar su máxima importancia, son electoralmente redituables y demandan serios replanteamientos en sus políticas, en sus programas y en las evaluaciones realizadas.

Parece que el contrapeso se ha desnivelado y el poder de decisión que tiempo atrás fue característica propia del Ejecutivo hoy la tiene el Legislativo, por lo que sin renunciar a la composición plural del Congreso es necesario que se afinen los mecanismos de aprobación con la finalidad de exigir un mejor desempeño por parte de los legisladores, así como buscar el fortalecimiento de su órgano de apoyo –por ejemplo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas- para que la voz de los especialistas apartidistas sean escuchadas en los análisis y en la toma de decisiones.

En torno a la misma reforma, que adelanta la fecha de presentación para otorgar mayor espacio para el estudio de las propuestas, cabe señalar que se coincide en el sentido de que el tiempo es factor importante para que exista una discusión sensata acerca del origen y distribución de los recursos públicos, pero ni aun así el tiempo es ni será suficiente pues el fortalecimiento de proceso presupuestario no se logra exclusivamente a través de modificaciones formales. Los plazos pueden jugar a favor si los debates se nutren con argumentos convincentes de porqué ampliar o reducir un ramo o en razón de qué aumentar o disminuir una u otra partida presupuestal, además de conciliar posturas a través de un adecuado proceso de interlocución entre los actores políticos.

El marco jurídico puede incentivar pero no garantiza que los mecanismos de comunicación y negociación se efectúen con sentido de responsabilidad y de voluntad para asumir los costos que generan las decisiones sobre finanzas públicas. Por lo que decir que la falta de tiempo crea tensión y desborda la negociación es una justificación simple cuando ésta no ha tenido presencia real, ni mucho menos ha tenido como resultado una agenda común por sobre las diferentes plataformas políticas.

Es así que la aprobación del presupuesto se ha vuelto una de las etapas más complicadas en tanto no existe método que nos ayude a cambiar conductas ni ciertos

posicionamientos. Las propuestas para que el Senado participe en la aprobación del Presupuesto y la reducción del número de Diputados están puestas sobre la mesa, por lo que es interesante los posicionamientos que se darán en torno a la facultad exclusiva de los Diputados y dejará ver el real poder de los gobiernos locales que desde luego empujarán por una nueva intervención de los Senadores. Sea el cual sea el rumbo que tome, nos hay que dejar de apelar al sentido de responsabilidad de los representantes y la visión compartida en al menos cuestiones elementales de la agenda nacional.

4.2.3 Ejercicio y control.

El ejercicio del presupuesto pareciera ser la etapa más sencilla puesto que supone la aplicación de recursos con el fin de realizar lo previsto ajustándose estrictamente a lo autorizado. Sin embargo, los principios que actualmente se han dispuesto para las erogaciones -eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, etc.- han devenido en ejecuciones cargadas de procedimientos, autorizaciones, informes y metas de balances. Luego entonces, los esfuerzos por parte de los ejecutores de gasto se concentran en cumplir con la regla omitiendo la mayoría de las veces la calidad de la información y el registro adecuado de las operaciones.

Asimismo, notamos que el ejercicio del gasto público federal es de las etapas más reguladas ya que la ley en la materia incorpora diversos aspectos como las erogaciones adicionales, adecuaciones presupuestarias, el equilibrio presupuestario y medidas de disciplina y racionalidad del gasto que requieren por un lado ser dictaminadas por la dependencia a cargo y; por otro, de controles muy puntuales con los cuales aún no se cuenta. En suma, dice Jorge Chávez Presa, el proceso presupuestario en la práctica está diseñado para gastar menos, no para gastar mejor.⁹⁶

El gastar mejor implica la utilización de recursos para la satisfacción de necesidades públicas, que las erogaciones lleguen a sus destinatarios finales y que tengan sobre ellos un impacto favorable. Por consiguiente, vale la pena explorar qué tipo de controles tenemos y a qué objetivos están sirviendo ya que sólo mejorando su gestión, las

⁹⁶ Jorge Chávez Presa., *op.cit.*, p. 144.

dependencias y entidades podrán disminuir costos, contarán con un panorama claro de aplicación de recursos y realizarán sus atribuciones de forma más eficaz.

Las dependencias y entidades deben mostrar disposición a entrar en esquemas de control que refuercen su funcionamiento organizacional y procedimental. En este sentido, los órganos internos de control pueden jugar un papel más activo para conocer, corregir y prevenir desviaciones o deficiencias durante el ejercicio del presupuesto y ayudar a construir indicadores distinguiendo la naturaleza de las funciones, pues aunque se reconocen los excesos sería bastante aventurado sostener la flexibilización de controles mientras los ejecutores de gasto no acepten que siempre existirán áreas de oportunidad susceptibles de mejorarse.

Asimismo, la capacidad institucional que desarrollen, en este caso las unidades responsables será pieza clave para hacer valer sus posicionamientos frente a la institución que tiene a cargo la programación y presupuestación del gasto público, pues a pesar de que al exterior se ha reducido la discrecionalidad del Ejecutivo –piénsese Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, hacia el interior, las riendas aún están tomadas por esta dependencia que igualmente está facultada para autorizar erogaciones adicionales que para aplicar medidas de control y austeridad presupuestaria obligando a las demás a recortar su gastos.

Y ya que hablamos de ejecutores de gasto no hay dejar de mencionar a los órganos autónomos, a quienes respetándoles tal carácter se exceptúan de las disposiciones emitidas por las Secretarías de Hacienda y Función Pública. El carácter autónomo de ciertos órganos –IFE, CNDH, Poderes Legislativo y Judicial, entre otros- de ninguna manera los exime de sistemas de control y evaluación. Indudablemente que su credibilidad como institución la llevan en el cumplimiento de su función, pero deben asumir un compromiso explícito con la correcta aplicación de recursos públicos que refuerce la confianza ciudadana.

Sin la intención de proponer que la Federación apruebe o límite sus presupuestos, éstos deben estar abiertos a continuas acciones de fiscalización y sujetarse a disposiciones

generales al menos en cuestión de sueldos y demás percepciones con el fin de que la administración y ejercicio de recursos se lleva al amparo de criterios de eficiencia, transparencia y honradez.

Finalmente, es preciso detenerse en los gobiernos locales pues recientemente se ha visto su presencia y la fuerza que pueden tener en la disputa por los ingresos públicos. De forma que su desempeño en la distribución y ejecución del gasto es básico, sobre todo si se observa a la luz de la suficiencia propia de recursos, de la obligación para desarrollarse organizacional e institucionalmente y principalmente, el adeudo que tienen con la rendición de cuentas.

Los recursos transferidos a las haciendas estatales y municipales tienen su origen en la demanda de espacios para participar más activamente en la toma de decisiones y en las carencias y necesidades que enfrentan a diario los gobiernos subnacionales. Estas exigencias surtieron efecto al punto que el gasto federalizado presenta una tendencia ascendente que no ha sido compensada con la responsabilidad fiscal de generar localmente riqueza.

Así que los reclamos por mayores transferencias coexisten con la presión que preservan las finanzas públicas de forma global. La debilidad fiscal no es sintomática únicamente de la Federación, sino que afecta y con más fuerza a las haciendas locales ocasionando gran dependencia de las aportaciones y participaciones. En este tenor, las capacidades institucionales de los gobiernos locales cobra relevancia pues lo que se haga o deje de hacer en la relación ingreso-gasto trasciende su ámbito para incidir en las finanzas públicas nacionales.

Las transferencias federales han resultado costosas al erario si consideramos que el 90% de los ingresos de las entidades federativas y municipios lo constituyen estos recursos, los gobiernos locales también disfrutaron de los ingresos excedentes provenientes de los recursos petroleros, además, su patrón de gasto no difiere del nacional, pues la mayor parte de las erogaciones son corrientes e incluso, especialistas advierten de un aumento mayor del gasto en burocracia en los ordenes estatal y

municipal.⁹⁷ Al parecer las entidades federativas ya no están dispuestas a ser meras espectadoras de decisiones, entonces tampoco tienen que seguir siendo sólo receptoras de recursos, por lo que a mayor petición de éstos, más rendición de cuentas deben exigírseles.

La rendición de cuentas es una práctica poco usual y efectiva en el ejercicio del poder público en los tres órdenes de gobierno, pero apremia particularmente en los gobiernos estatales y municipales por la cercanía que tienen con los ciudadanos, la cantidad creciente de recursos que han recibido y la delegación de funciones -educación, salud, infraestructura social, rezago social, seguridad pública, etc.- esenciales al desarrollo nacional.

De forma análoga a la descentralización debió estructurarse un sistema intenso de rendición de cuentas para que las entidades y municipios no sólo muestren su presupuesto autorizado y/o ejercido, sino también el avance en el cumplimiento de objetivos y los logros en los sectores que tienen encomendados. Sin embargo, tal sistema no se elaboró y la opacidad, la corrupción y el dispendio en el uso de los recursos se hizo extenso a las administraciones públicas locales.

Como ejemplo, de acuerdo a las auditorías practicadas al Ramo 33, tenemos pagos indebidos al personal, pagos al personal no localizado en sus centros de trabajo, erogaciones con fines distintos a lo establecido en la legislación, obras y acciones que no atienden a la población en pobreza extrema, falta de documentación comprobatoria, obras terminadas que no se encuentran en operación, mala calidad de los materiales en la ejecución de obras, adquisiciones fuera de forma, destino de recursos con fines diferentes al fondo, falta de un sistema de registro, contabilidad y control presupuestal, carencia o desactualización de manuales o normatividad interna, incumplimiento en la devolución de la TESOFE de recursos no erogados, obras pagadas no ejecutadas,

⁹⁷ Según Juan Pardinás el gasto en burocracia a nivel estatal tuvo un crecimiento real del 29% entre 2001 y 2007. En el mismo periodo, el gasto en burocracia municipal aumentó en 68%, a nivel federal fue del 15%. Instituto Mexicano para la Competitividad, *Finanzas públicas en tiempos de crisis* [en línea], Boletín de prensa, México, 01 de octubre de 2009. Dirección URL: www.imco.org.mx/finanzaspublicas/BoletinFinanzasPublicas.pdf, (consulta: 20 de octubre de 2009).

recursos no ejercidos dentro del plazo previsto.⁹⁸ Y lo más preocupante es que la misma Auditoría Superior de la Federación reconoce:

*“...que todas las observaciones anteriores presentan, anualmente, la misma recurrencia, debido fundamentalmente a los deficientes sistemas de control interno existentes, a una insuficiente fiscalización de las Contralorías Internas en los distintos niveles de gobierno, a la falta de claridad de Reglas de Operación de los Fondos de los Ramos Generales 33 y 39, así como de un deficiente y/o inexistente marco normativo para el control, ejercicio, supervisión y rendición de cuentas de los recursos asignados”.*⁹⁹

La recurrencia nos manifiesta que las observaciones no son atendidas, las sanciones, en caso de haberlas, no son ejemplares o si no las hay ello es un fuerte incentivo a repetir prácticas dañinas a las haciendas públicas; además, es innegable que las contralorías internas no están realizando su función, la falta de reglas puntuales aumenta la probabilidad de entendimientos a conveniencia y evidencia la falta de mecanismos adecuados para rendir cuentas.

La responsabilidad de los funcionarios locales de dar cuenta en qué se gasta, para qué se gasta y qué resultados se obtienen con el uso de los recursos públicos es fundamental atendiendo al deber que tienen con la adecuada utilización del dinero público ya que sus haciendas no están generando los recursos; la contigüidad ciudadana y la eficiencia que suponía la descentralización del gasto; la fuerza que han adquirido los gobernadores en las decisiones fiscales y; la crisis de representatividad que aqueja por igual a todos los niveles de gobierno, pero sobre todo, la urgencia que se tiene de mostrar que los recursos se aplican donde se requiere.

De modo que si, en el marco de la eficiencia y la equidad, se pretende animar continuamente la proximidad gobierno-sociedad así como procurar un desarrollo regional congruente con el crecimiento paralelo, las entidades federativas tienen que usar sus potestades tributarias¹⁰⁰ y reproducir prácticas como la actualización del marco jurídico

⁹⁸ Auditoría Superior de la Federación, *Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, [en línea], p. 79. Dirección URL: <http://www.asf.gob.mx/trans/obliga.htm>, [consulta: 06 de enero de 2010].

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ De acuerdo al Diagnóstico Integral de la Situación de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2003, en la legislación de las entidades

presupuestario, ajustarse a disposiciones de transparencia, afianzar sus órganos de fiscalización, trabajar en el registro y presentación de información, someterse a compromisos de desempeño y evaluaciones constantes con el fin de contribuir al saneamiento real de las finanzas públicas.

Mucho se habla de la renovación del federalismo fiscal y no hay otra cosa más compatible con ello que la redistribución de autoridad, de recursos pero también de responsabilidades. Una correcta correspondencia entre los ámbitos federal, estatal y municipal tiene que partir de relaciones horizontales, congruentes con una administración pública más directa y cercana a la ciudadanía, y de responsabilidades compartidas que renueven el equilibrio intergubernamental, sustento de una mejor coordinación hacendaria.

4.2.4 Evaluación.

La evaluación es de gran relevancia para el proceso presupuestario en tanto está pensada para valorar la dimensión cualitativa del gasto público y ser, por primicia, fundamento concluyente a la hora de asignar mayor o menor cantidad de fondos públicos. No obstante, es de las fases recién apreciadas, escasamente perfeccionadas y de la cual aún restan varios asuntos por desarrollar ya que requiere de información completa y oportuna y de elementos programáticos –misión institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador- que si bien se tienen a la mano es necesario revisar su pertinencia para que efectivamente sirvan como “instrumentos de navegación” que orienten a los servidores públicos.¹⁰¹

Actualmente aunque se ha institucionalizado el Sistema de Evaluación del Desempeño con el fin de llevar a cabo la valoración de las políticas y programas presupuestarios, la

federativas existe gran diversidad de tributos que no son aprovechados en su totalidad. Como ejemplo se cita que de las 32 entidades, 27 ejercen el impuesto sobre nóminas, 13 el de tenencia o uso de vehículos de más de 10 años, 27 reciben ingresos derivados de premios de lotería, 15 de servicios profesionales de medicina y 24 de operaciones contractuales. Lo cual disminuye el potencial recaudatorio que pueden tener los estados y enmarca la precaria tributación de los gobiernos locales.

¹⁰¹ Jorge Chávez Presa, *op. cit.*, p. 185.

Cuenta Pública continúa siendo el mecanismo de mayor peso para conocer acerca de la utilización de los recursos públicos federales.

De conformidad al artículo 74 constitucional, fracción VI y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la revisión de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal. En esta perspectiva el papel que desempeñan los Diputados se vuelve doblemente importante porque aprueban la asignación de recursos públicos pero también tienen la obligación de revisar los resultados de la aplicación de los mismos.

De acuerdo al artículo 1º de la LFRCF, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.¹⁰²

La fiscalización de ingresos y egresos se lleva a cabo de forma posterior a su manejo y aplicación, por lo que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe presentar a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal, la integración de la Cuenta Pública, la cual como mínimo debe contener información contable, presupuestaria, programática por dependencia y entidad y un análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal – ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios y deuda pública-.

Los Diputados turnan la Cuenta Pública a través de la Comisión respectiva a la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene de plazo hasta el 20 de febrero del año

¹⁰² Artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Texto Vigente. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009 (en línea). Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf, (consulta: 06 de mayo de 2010).

siguiente al de su presentación para rendir el Informe de Resultado, el cual contiene las auditorías practicadas, las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. Es preciso señalar que la ASF tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades en cuanto al manejo de los recursos como indemnizaciones y sanciones y, sólo puede emitir recomendaciones cuando se trate de los objetivos de los programas.

Una vez recibido y analizado el Informe, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación lo turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual tiene que someter a votación del Pleno el Dictamen correspondiente a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de presentación de la Cuenta Pública.

A grosso modo ese el procedimiento que se sigue para evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, sin embargo, con desencanto se observa que dicha evaluación aún presenta serias limitantes debido a que el ciclo no se concluye. En este caso me refiero a la actuación de los legisladores, quienes no explotan las dos importantes facultades que gozan -aprobar y evaluar- como elementos de apoyo en la toma de decisiones.

Existe sobrada inclinación hacia la discusión y al jaloneo de recursos, a las modificaciones apresuradas y sin esa misma intensidad no se debaten los resultados y menos aún el seguimiento y solventación de las observaciones. De esa forma, se aprueban dictámenes sin avalar contenidos, o simplemente se posponen y ejercicio tras ejercicio fiscal se continúan asignando recursos sin ser despejadas las incógnitas de las acciones señaladas, contribuyendo a la persistencia de las deficiencias encontradas y manteniendo el status quo de las asignaciones presupuestales.

Otro mecanismo de reciente operación para la evaluación de los recursos públicos es el Sistema de Evaluación del Desempeño. La LFPRH no fue pionera en incorporar un apartado específico sobre la evaluación del gasto, el reglamento de la anterior ya lo incluía, pero sí fue la primera en hacer referencia al Sistema de Evaluación del

Desempeño (SED),¹⁰³ definirlo y establecer fechas precisas para su implementación. Con lo que se han dado los pasos necesarios, pero nunca suficientes, para avanzar en la compleja y ambiciosa tarea que representa fomentar una gestión basada en resultados.

En su Título Sexto, capítulo segundo, la ley establece la evaluación del gasto público, la cual refiere el cumplimiento de objetivos y metas que permitan conocer los resultados del gasto público, mediante indicadores que sirven de parámetros para conocer la dirección en la cual se avanza. Entre los preceptos destacan la evaluación económica trimestral a los ingresos y egresos, se faculta al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para coordinar las evaluaciones en la materia, se establecen los criterios para las evaluaciones, se determina que el SED es de carácter obligatorio para los ejecutores de gasto y debe estar concluido a más tardar el ejercicio fiscal 2008.

Se observa que en primer punto se coloca la evaluación económica trimestral de ingresos y egresos. Lo cual, no es extraño si consideramos los criterios que prevalecen en las finanzas públicas, pero causa asombro que de inicio se anuncie la verificación del nivel de gasto congruente con el ingreso, cuando las evaluaciones deben de ir en un sentido más amplio para concretarse en la implementación de políticas; en el diseño, impacto e incidencia de programas; en los indicadores fijado para éstos o para alguna actividad; así como en el desempeño de las unidades responsables.

Otra cuestión no menos importante son las evaluaciones externas, las cuales en últimas fechas han tomado relevancia porque son realizadas, en algunos casos, por instituciones de educación superior que cuentan con especialistas creíbles e imparciales. Aunque con frecuencia falta esa actitud autocrítica y el reconocimiento de que las cosas se están haciendo mal, la clase política tiende a descalificar y desestimar la crítica de los expertos, por lo que el detalle pendiente es la atención y seguimiento a las recomendaciones, por parte de las dependencias y entidades, para que de las

¹⁰³ En su artículo segundo, numeral LI, la Ley define al Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

observaciones proceda la terminación, depuración, rediseño, simplificación o fusión de los programas y entonces no se llegue a otro ejercicio fiscal con un programa que después de 15 años se acusa de ineficiente, que evidentemente no atendió su objetivo, y que aún así, se le vuelven a otorgar recursos.

El SED pretende identificar la eficiencia, eficacia, economía y la calidad en el ejercicio del gasto público, dimensiones que usualmente se han asociado al sector privado y, desde tiempo atrás, fueron propuestas para la gestión de lo público. Con el presupuesto basado en resultados, últimamente estas características están siendo valoradas, a través de indicadores estratégicos y de gestión, e incluidas en los Presupuestos de Egresos, en los informes remitidos a la Cámara de Diputados y en las Cuentas Públicas.

Haciendo una revisión en las Cuentas Públicas y en el Proyecto de Presupuesto 2010 se nota que aún varios indicadores están enfocados a la gestión y parecen no aportar elementos suficientes para mejorar las actividades del sector público. Por ejemplo, para determinar la eficacia de Procampo se miden los apoyos entregados a los beneficiarios en el ciclo agrícola como porcentaje de los apoyos presupuestados; para Opciones Productivas el número de proyectos aprobados; mientras que en el ámbito educativo, el total de libros de texto y materiales educativos producidos por la CONALITEG. En el caso de Oportunidades, la eficiencia en los apoyos educativos es calculada a partir de las transferencias monetarias para becas y las familias incorporadas al Programa.

De esta forma, me pregunto ¿qué sentido puede tener entregar todos los apoyos agrícolas previstos o los pagos a los becarios y entonces inferir, con base en las fórmulas propuestas, que Procampo y Oportunidades son eficaces, cuando se desatiende a quién se están otorgando dicho apoyos y/o la utilización de los recursos? Es así que los resultados arrojados serán sesgados mientras no se complementen con las evaluaciones externas efectuadas sobre el diseño de los programas. Es fundamental que éstas se comiencen aterrizar en los indicadores, sean estratégicos o de gestión, para que los resultados revelen objetividad y sean de más valor, sobre todo para aquellos programas que se distinguen por su impacto social.

Un buen ejemplo de indicador es el control nutricional en Oportunidades, pues aunque en la fórmula sólo menciona el total de niños, se deduce que existe un seguimiento a la situación alimentaria, por lo que a tiempo se puede detectar si lo hecho es correcto y si no es así, también permite reconocer dónde está el error. Es decir, si la mayoría de los niños bajo supervisión están presentando mejoría y sólo unos cuantos no, la falla puede atribuirse a la familia y viceversa, si la mayorías de los niños no presentan mejoría entonces la operación del programa es inadecuada. De esta forma, la lección a tomar es la coincidencia de indicadores a situaciones específicas que permitan valorar el impacto de las acciones instrumentadas.

La construcción de indicadores debe ser el resultado de un proceso deliberado sobre la misión, objetivos, atribuciones y actividades de las unidades responsables y a partir de ello, adoptar aquellos que mejor se ajusten a su naturaleza. Asimismo, esta definición no debe quedar solamente en manos de las instituciones estatales, sino debe extenderse a académicos, expertos en la materia, órganos de control y fiscalización, así como remitirse a experiencias internacionales, pues el que sólo las dependencias y entidades dicten sus parámetros o las globalizadoras fijen las dimensiones a evaluar encausa a la simulación y termina por ser una actividad que consume recursos, tiempo y sin mayor trascendencia para la gestión pública y el bienestar de la población.

El SED, el presupuesto basado en resultados y en general la gestión para resultados requieren de una infraestructura organizacional y operativa afinada, cuantiosos recursos y esencialmente tiempo y continuidad para lograr su consolidación. La administración pública evidencia serias limitantes mientras la sociedad exige resultados palpables a corto plazo, por consiguiente, es indispensable establecer en al menos los programas sociales más importantes –Oportunidades, Seguro Popular, Opciones Productivas, Procampo, etc.,- indicadores precisos para objetivos concretos, sin que el conformismo nos prive de aspirar a instituir un SED efectivo, detonante de una gestión pública eficaz y de un gasto público de calidad.

La cuestión obligada es la claridad que se debe tener a la hora de revisar los indicadores, debido a que son referentes próximos para cumplir metas y no garantes de

los resultados, asimismo, son un buen inicio para finiquitar las asignaciones presupuestales inerciales aunque su alcance esté aún lejos de simbolizar la transparencia y rendición de cuentas, pues ello reclama información oportuna, confiable y clara, así como responsables de ejercer el presupuesto con nombre y apellido, incentivos y sanciones.

La evaluación del gasto es de las etapas que más cuidado debe prestársele ya que es la fuente primera que retroalimenta el ciclo presupuestario y otorga elementos valiosos a cada una de las fases. Si ésta se logra arraigar en el quehacer público, con base en los resultados, tendremos una asignación de recursos objetiva, de forma más segura se podrá determinar el alcance de un programa, ponderar sus costos y beneficios, sostener discusiones y proposiciones constructivas acerca de las reasignaciones de gasto y, sobre todo, se abrirá la puerta a la depuración del gasto para mejorar su composición con el único fin de justificar ante la sociedad el esfuerzo de su contribución.

4.3 Nueva estrategia para reformar el proceso presupuestario.

Como ya se puntualizó el monto y la composición del gasto público no es propio para la compleja situación socio-económica que se vive en el país, de ello se deduce que las erogaciones estatales son y siempre será susceptibles de mejorarse. Las finanzas públicas son en gran medida el reflejo del Estado y de sus instituciones, de forma que para detener el deterioro de su estructura gubernamental y con ésta, el de la económica y la social, es imprescindible una estrategia de renovación de la política de gasto.

Una estrategia que contemple y revalore, desde una perspectiva de conjunto, todos los elementos antes expuestos y enfatice que los cambios sustanciales no se darán únicamente en una sola dirección sino en los distintos frentes del proceso presupuestario con el fin de que el gasto público y, de forma particular, el gasto social cumplan íntegramente con el único propósito que debe guiar la acción estatal: el bienestar social. En seguida se enlista una serie de consideraciones que en materia de gasto público conviene atender:

La disciplina presupuestal es el marco de referencia institucionalizado y por tanto obligado para el tratamiento de las finanzas públicas. Este marco no incita a emprender transformaciones de largo alcance porque su origen sólo contempló la dimensión económica y tuvo como resultado el acotamiento y preservación del gasto público. Ante tal situación, el gobierno está éticamente obligado a:

- Empezar y/o continuar transformaciones profundas y en distintas dimensiones del sistema presupuestario.
- Instrumentar un proceso de reforma amplio, continuo y progresivo con metas bien definidas y a veces hasta modestas, ajustada a los medios disponibles y congruentes con las necesidades del mismo sistema presupuestario.
- Cambiar la perspectiva de la responsabilidad fiscal, de modo que ésta deje de ser equiparable a una fórmula donde “I” es igual a “G”, es decir, el ingreso igual a gasto para trascender a un compromiso explícito, con fechas e instrumentos definidos, con la dimensión cualitativa del gasto público extensible y atendible por los tres órdenes de gobierno, por las instituciones de la administración pública federal y por todo aquellos organismos que administren y utilicen recursos públicos.

La política de gasto tiene como gran limitante la escasez de recursos. Algunos analistas sostienen que el nivel de erogaciones debe incrementarse. Tal consideración es compartida, aunque de forma inmediata es bastante más costoso para los contribuyentes pues la norma es clara, cualquier aumento de gasto debe acompañarse de su respectiva fuente de financiamiento. En este contexto, los recursos con los que actualmente se cuenta:

- Tienen que ser asignados y ejercidos estrictamente para los fines propuestos.
- Deben estar respaldados por políticas adecuadamente diseñadas que establezcan puntos de inicio y término que nos ayuden a distinguir la dirección en la cual se avanza. En efecto, aquí cobra relevancia el vínculo planeación-programación-presupuesto para instituir previsiones de gasto articuladas a

políticas, programas y proyectos con objetivos medibles y alcanzables que denoten un Presupuesto de Egresos de la Federación con visión de Estado que trascienda la perspectiva anual y los resultados magros.

- Es necesario distribuirlos de acuerdo a una jerarquización de necesidades urgentes entre los sectores y al interior de los mismos, pues existen rezagos en áreas sensibles que no pueden seguirse prolongando. Por ejemplo, el analfabetismo, cuestión que para las exigencias actuales y el nivel de desarrollo es impensable pero existe. Por lo que se requieren adecuadas políticas y dirigir los recursos necesarios, por tiempo determinado, para superar tales problemáticas y así liberar recurso a otros rubros.

Lo anterior, debe ser aplicable en general al gasto, pues su composición ha seguido un patrón similar denotando un presupuesto prioritariamente social aunque con marcados rezagos no superados. Dentro del gasto social focalizado, existe una amplia gama de programas sociales que parecen no tener conexión unos con otros, además de que la participación de los hogares más pobres en el gasto social sigue siendo limitada. Por lo que:

- Es de sobra expresar la posición a favor de que a los sectores educativos, de salud, seguridad social, desarrollo regional y combate a la pobreza se les procure financieramente. Si bien la LGDS protege al gasto social de sufrir disminuciones e instituye el propósito de incrementarlo anualmente, es por supuesto importante institucionalizar un porcentaje mínimo del producto nacional para fortalecer los rubros sociales, sobre todo de aquellos como el desarrollo regional o el combate de la pobreza que presentan porcentajes de gasto muy reducidos.
- El establecimiento de un piso mínimo de PIB para los sectores sociales es importante por el significado de estos rubros para la construcción de un proyecto de nación que no puede seguir al capricho de la voluntad política, de la capacidad de negociación de los actores, de los buenos o malos acuerdos que se generen o simplemente de las intenciones de ahorro y austeridad. No obstante, el hecho de comprometer recursos encierra una cuestión de fondo que es la certidumbre en la programación del gasto público como media deseable a la que necesariamente

tenemos que arribar pero que está en función de una hacienda pública consolidada que goce de certeza y suficiencia.

- La comparación internacional con naciones de similar capacidad económica a la de México puede brindar algún parámetro para fijar las cifras, aunque vale la pena subrayar que los recursos comprometidos tienen que estar complementados con un giro contundente en las políticas para que los recursos se direccionen a la calidad de la educación básica, al fortalecimiento de la educación media superior y superior, a la cobertura del sistema de salud, la creación de infraestructura básica para el progreso de los gobiernos locales y a los programas sociales de mayor impacto.
- Es urgente una revisión de las acciones de focalización pues, a contraposición de lo dicho, no han resultado ser lo suficientemente eficientes ni equitativas.
- Si las medidas de racionalidad y austeridad resultan ser efectivas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está obligada a distribuir los recursos con la mayor utilidad posible, por lo que estos ahorros pueden ser destinados al combate a la pobreza, previo rediseño de la estrategia de desarrollo social y en consecuencia de la integración, fusión o extinción de programas manteniendo aquellos que efectivamente cumplen con su cometido.
- Las acciones en curso tendientes a definir indicadores y evaluar el desempeño, deben estar preferentemente dirigidas a los programas sociales focalizados con el fin de que éstos efectivamente cumplan con el objetivo propuesto, beneficien a quien deben beneficiar y logren incidir favorablemente en el nivel de bienestar de la población.
- Sin embargo, reconociendo las limitaciones de este tipo de instrumentos y el costo que representan, es necesario revisar las propuestas que aluden a cambiar el rumbo y hacer las cosas diferentes: apostar a la universalidad en la política social. Ahí está la propuesta de Enrique del Val Blanco, Pablo Yanes, Julio Boltvinik, entre otros, sobre el Ingreso Ciudadano Universal (ICU), o bien, la propuesta de derechos sociales universales de los trabajadores como una pensión de retiro, un seguro de salud, de invalidez y de desempleo de Santiago

Levy las cuales no requieren de una infraestructura institucional afinada, diseños operativos exhaustivos y son económicamente viables.

Respecto a las instituciones que intervienen en el proceso presupuestario es importante señalar que:

- Tienen la obligación de crear un proceso presupuestario más abierto, visible y comprensible a la ciudadanía. Tal vez los ciudadanos no hablen en términos de ramos, partidas o conceptos de gasto pero sí observan y reconocen la construcción de hospitales, la mejoría en la atención médica, escuelas mejor equipadas, más alumbrado público, colonias pavimentadas y drenajes funcionales, etcétera, etcétera.
- El Ejecutivo Federal tiene que coordinar y dar seguimiento a la suma de esfuerzos en torno al proceso de reforma del sistema presupuestario, así que su titular tiene la obligación de recobrar su autoridad y su capacidad de acuerdo en torno a una agenda común.
- Los Diputados, en tanto están facultados para modificar los montos propuestos, deben asumir su responsabilidad sometiéndose al escrutinio público y explicando el sentido de su voto. Además, necesariamente deben apoyarse en especialistas apartidistas que los instruyan para tomar decisiones inteligentes y más allá de factores meramente políticos.
- Aunado al punto anterior, los ciudadanos debemos asumir nuestro papel de vigilantes y contestatarios. El presupuesto no tiene que ser visto como un ámbito exclusivo del gobierno, todo lo contrario, la sociedad lo debe hacer suyo haciendo válida su contribución. Es su dinero, sólo que administrado y ejercido para fines más generales.
- Las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal tienen un amplio espacio de trabajo para reforzar sus capacidades organizacionales que deriven en mejores procesos, así como estar siempre abiertas al cambio y ser receptivas a innovaciones que las afiance y coloque en un lugar privilegiado a la hora de concertar los recursos públicos.

- Al inicio del capítulo se hizo referencia a una estrategia institucional que fuera comprehensiva, que partiera de propósitos básicos y ascendiera a otros más elaborados. En este momento el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño son dos instrumentos puestos en marcha, por lo que existe la posibilidad de no concretarse perfectamente debido a que a la parte operativa no se procuró debidamente. Los órganos internos de control tienen allí el gran reto de coadyuvar a simplificar procedimientos, establecer controles puntuales e identificar áreas críticas.
- Los gobiernos locales como ya se mencionó tienen la obligación de generar recursos, mejorar sus capacidades y rendir cuentas. En este sentido, no se debe caer en los extremos de detener la descentralización de recursos o apresurarla creyendo que de esa forma las haciendas estatales y municipales se fortalecerán.
- Siguiendo a Enrique Cabrero, vale la pena generar espacios de intercambio y coordinación de experiencias -aprendizajes cruzados- entre los estados y entre éstos y los municipios con el fin de construir procesos multiplicadores de fortalecimiento institucional.¹⁰⁴ Y cabe subrayar que son los mismos gobiernos locales los encargados de generar tales espacios, debiendo mostrar una actitud propositiva y no esperar que la convocatoria se origine desde arriba.

La realización de los cambios planteados desde un nuevo pacto fiscal que involucra cambios institucionales, participación de los diversos actores y toma de decisiones que entrañan negociación y acuerdo son urgentes para que la política de gasto resuelva oportuna y eficazmente las necesidades públicas, cumpliendo así su papel de promotora del desarrollo social y económico.

¹⁰⁴ Enrique Cabrero, "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo a la descentralización fiscal?", *Revista de Gestión y Política Pública*, núm. 3, vol. XIII, México, CIDE, segundo semestre de 2004, p. 755.

Conclusiones

El Estado es una estructura política fundamental que tiene que rescatar los valores que le dieron origen, revalorar sus instituciones y renovar sus modos de organización y gestión, pues únicamente su capacidad de respuesta y las acciones que emprenda para mejorar el desatino de la sociedad lo convertirán en un ente deseable y justificarán sobremanera su existencia, su gobierno, su intervención en las distintas esferas de la vida nacional y los recursos que cotidianamente utiliza para su funcionamiento.

La intervención estatal en la esfera económica responde a la consecución de fines de interés general, aunque su intensidad y calidad no depende de un sector público amplio o reducido, sino de la articulación existente entre las relaciones políticas, económicas y sociales y la correspondencia de las políticas y los instrumentos para que las acciones desarrolladas tengan congruencia y gocen de certeza.

Las finanzas públicas mediante los ingresos y gastos son un instrumento de incidencia real en la vida pública. Ante la limitada respuesta gubernamental es indispensable la revaloración de ambos componentes para que la estructura gubernamental demuestre que efectivamente puede contribuir al bienestar social. Especialmente a través de la política de gasto en tanto tiene objetivos encomendados –asignación de recursos, ajustes en la distribución de la renta y estabilización económica- que se consideran básicos para que el sector público sea rector del desarrollo nacional e incentive el esfuerzo e interés ciudadano en las acciones de gobierno.

Con el cambio de estrategia económica en los ochentas, la disciplina presupuestal se convirtió en una prioridad vigente tanto en los discursos como en las acciones de gobierno. De forma que el equilibrio presupuestario como base de la estabilidad macroeconómica, desde esa década y hasta la fecha, es un tema relevante en la agenda de gobierno, sobrepuesto incluso a la reforma hacendaria y a la eficiencia del gasto.

Con el Presidente Vicente Fox, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el saneamiento de las finanzas públicas se continuó visualizando como medio efectivo para lograr el crecimiento sostenido y dinámico, por lo que fue un objetivo declarado que se cumplió íntegramente al grado que la disciplina fiscal es marco obligado de referencia

para las finanzas públicas institucionalizado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La disciplina fiscal como actualmente se maneja, equiparando ingresos y gastos para alcanzar el equilibrio presupuestal no incita a emprender reformas de largo alcance, pues dicho equilibrio se puede alcanzar sin necesariamente aumentar los recursos. La cuestión es que el gasto público se conserva o se modifica estrictamente en la medida que las variaciones de los ingresos lo permiten. De forma que la política se guía por los principios de racionalidad, disciplina y austeridad, buscando acotar el nivel de erogaciones sin conexión alguna con la adecuada composición y distribución del gasto.

Sin embargo, no por ello se sostiene que sean exclusivamente la política fiscal restrictiva y el equilibrio presupuestal los factores que le restan potencial al gasto público. La racionalidad no es el único factor ni mucho menos el más importante que determina la orientación de los recursos públicos, pues para que las erogaciones estatales gocen de eficacia y contribuyan a otorgar ese bienestar que requiere y reclama la sociedad es necesario que dejen de acotarse, pero es más importante, que partan de un proceso de planeación-programación-presupuesto ordenado y efectivo, del cual emanen objetivos alcanzables, políticas de Estado funcionales a las exigencias sociales, programas evaluables y asignaciones que rompan con la inercia presupuestal.

La responsabilidad fiscal encierra un tratamiento más complejo de las finanzas públicas, no es sólo un asunto que se circunscriba al balance presupuestal. De hecho, la racionalidad y la disciplina se muestran como un mérito de los gobiernos panistas cuando la disciplina y la responsabilidad fiscal debe ser una constante de la actuación gubernamental tanto en los períodos de crisis como en los de prosperidad económica. Por esto, es importante cambiar la perspectiva de la responsabilidad fiscal, de modo que ésta deje de ser una fórmula donde “I” es igual a “G”, para transitar a una actuación comprometida con la calidad del gasto público.

La insuficiencia es una característica de los ingresos del sector público mexicano, de hecho, la reducida captación es un obstáculo para el financiamiento sano del gasto ya

que el gobierno no ha podido fortalecer las fuentes tributarias manteniendo la dependencia de los recursos petroleros y la baja capacidad recaudatoria.

No obstante, los aspectos tributarios que requieren actuación rápida y constante están plenamente identificados: ampliar la base impositiva, combatir la evasión y elusión fiscales, reducir las exenciones y tratamientos preferenciales, transparentar los presupuestos de gastos fiscales, así como simplificar el pago de impuestos. Es por esto que el fracaso de la reforma fiscal no se explica sólo por el hecho de que no se haya aprobado la eliminación de tasa cero o se haya admitido la disminución del ISR, ésta es una tarea de mediano-largo plazo que abarca factores administrativos, económicos y conlleva una fuerte carga política, no asumible de momento por los actores políticos.

En razón de esto, la opción se vislumbra por el lado del gasto público. Es importante revalorar esta política como promotora de desarrollo económico y social así como replantear su conducción en un marco de planeación-programación-presupuesto efectivo y a la luz de principios como la equidad, la eficiencia, la transparencia y la oportunidad. Pues solamente un gasto público plenamente justificado nos dará la pauta para avanzar hacia el replanteamiento de una reforma fiscal integral que conjugue el incremento de los ingresos pero también, y sobre todo, la adecuada orientación del gasto público.

Las finanzas públicas sanas tienen que dejar de ser vistas sólo como positivas en el ámbito económico. Ha sido demostrado que éstas favorecen la estabilidad macroeconómica, no obstante, a ese tratamiento es necesario sobreponer la delicada cuestión social para que las exigencias ciudadanas sean atendidas con la finalidad de recobrar el bienestar general y se acredite políticamente a los representantes populares y a las instituciones del Estado.

Muchos autores proponen que la solución está en aumentar los ingresos, sin embargo desde la perspectiva que aquí se maneja, -ante la credibilidad disminuida del gobierno, el distanciamiento de los reclamos ciudadanos y el desánimo y desconfianza de éstos en las instituciones-, es indispensable trabajar por un gasto público que justifique ampliamente ese aumento ante la sociedad y que ofrezca garantías de que será

utilizado en su beneficio, porque sólo así ésta asumirá también su costo y las objeciones se reducirán.

La importancia de sanear las finanzas públicas radica no sólo en la contribución que pueden tener a la estabilidad económica, sino principalmente en que la administración pública cumpla sus cometidos ante la sociedad, pues el que ésta advierta de forma palpable el esfuerzo de su contribución, -a través de calles y colonias pavimentadas, drenajes funcionales, materiales educativos oportunos, escuelas y hospitales equipados, espacios públicos rehabilitados, etc., etc.- es condición necesaria para disminuir la resistencia y apuntalar una hacienda pública que goce de certeza y suficiencia.

No sabemos si existe un grado de eficiencia o equidad óptimo, pero sí se debe trabajar por un gasto que ayude a aminorar aquellos obstáculos que mantienen al país en el subdesarrollo como la disparidad regional y la concentración del ingreso; ofrezca acceso a servicios de calidad, contribuya a reducir la pobreza al brindar más y mejores oportunidades de educación, salud, empleo y fomente el desarrollo regional equilibrado.

En la última década y media, nuestro gasto público no ha variado su composición. Lo cual, es un vivo reflejo de que los viejos problemas no pierden vigencia, confirma las deficiencias de las políticas gubernamentales para atenderlos y retrasa la atención de otros más recientes relacionados con el medio ambiente, las cuestiones urbanas o la ciencia y la tecnología. Presupuestalmente se privilegia al desarrollo social, aunque los problemas de cobertura, calidad y fragmentación que padece la educación, la salud y la seguridad social no se han podido dejar atrás constituyendo serios obstáculos para que se acreciente el potencial redistributivo del gasto.

Año con año los recursos con fines sociales se continúan erogando y, sin embargo, somos testigos de una situación intacta o que cambia de forma muy moderada, casi imperceptible, para las exigencias de esta realidad cambiante y competitiva, la estrategia de desarrollo que representan estos sectores, la prioridad fiscal otorgada, pero sobre todo la incapacidad mostrada por el Estado para cumplir sus funciones básicas establecidas institucionalmente: la rectoría del desarrollo nacional y el bienestar general.

El examen de distribución y aplicación de las erogaciones destinadas al desarrollo social nos indica que la mayor parte de éstas son regresivas, dado que los rubros que cuentan con mayores asignaciones –educación, salud y seguridad social- benefician parcialmente a la población. Ante el reducido gasto social privado y la dependencia de los hogares de menores ingresos del gasto social público, es urgente que la política social y los recursos que se ejercen en áreas sensibles para el bienestar se replanteen bajo una acción congruente de propósitos, líneas de acción y ejecución de recursos, a modo de no seguir alimentando la segmentación ya que las erogaciones sociales no debe tener destinatarios específicos, sino favorecer equitativamente al conjunto de la población.

El gasto social está concebido por la inequidad desde su definición hasta su instrumentación. Desde su definición se maneja la distinción de gasto amplio, que finaliza por favorecer a segmentos bien definidos, especialmente en los sectores de salud y seguridad social; mientras que el gasto dirigido ciñe su atención a grupos vulnerables o en desventaja. Por lo que el acceso a las erogaciones públicas en el desarrollo social depende del lugar en que las personas se sitúen en la pirámide de la riqueza.

En la instrumentación de la política social se procura una visión integral que trata de abarcar todo el ciclo de vida, desde la etapa prenatal hasta la ancianidad; sin embargo en cada una de esas etapas se termina etiquetando a los individuos: si se trata de una mujer embarazada, madre soltera, adulto discapacitado o adulto mayor y; se acaba operado un programa para cada una de estas personas. En consecuencia, se diversifican los programas con acciones desvinculadas, rompiendo la visión integral de desarrollo humano y ejerciendo un gasto social por secciones que no responde a los rezagos existentes y carece de una estrategia congruente de acción y ejecución de recursos.

De esta forma, asegurar la cobertura de la educación básica, fortalecer la enseñanza media superior y superior, así como atender las propuestas que refieren a la universalidad en la política social, como el ingreso ciudadano universal, la pensión de

retiro, un seguro de salud, de invalidez y de desempleo son acciones a desarrollar para ampliar el impacto redistributivo del gasto social.

Aunado a esto, en busca de acciones de mayor impacto y en un marco de corresponsabilidad y consolidación de la participación de los gobiernos locales, las erogaciones hacia el desarrollo regional deben partir de un principio claro de equidad beneficiando en mayor medida a aquellas regiones menos desarrolladas subrayando las intervenciones temporales y bajo procedimientos bien definidos de asignación, distribución, control y por supuesto, rendición de cuentas.

Durante la administración de Vicente Fox los programas sociales dirigidos se diversificaron en sintonía con un enfoque multidimensional de la pobreza, no obstante la focalización de los recursos aún deja mucho que desear pues mientras encaja a la perfección con la eficiencia y la equidad, los estudios demuestran que no hay programas que concentren al cien por ciento sus beneficios en los sectores que más lo requieren dando cuenta de la ausencia de valoraciones puntuales acerca de los programas y de sus beneficiarios.

Para las necesidades de gasto los requerimientos de recursos siempre serán insuficientes. Mas si los recursos que hoy se tienen a la mano se proyectan, discuten, ejercen, controlan y evalúan bajo una estrategia renovada de proceso presupuestario que sea comprehensiva y tenga como punto de partida los aspectos operativos y, sea congruente y descienda de una agenda común con cambios que van más allá de meras modificaciones al marco institucional, seguramente la incidencia positiva de las erogaciones públicas aumentará.

¿Qué posibilidades de éxito puede tener la política de gasto cuando la planeación instrumentada es un gran compendio de buenas intenciones y múltiples propósitos, cuando el Poder Ejecutivo se presenta como ineficaz para promover acciones comunes y colocar en el centro de la discusión los temas centrales de una agenda congruente a los requerimientos que tenemos como país, cuando tenemos un Congreso desinteresado en sanear de fondo las finanzas por la renuncia anticipada a asumir los costos que cuestan

votos y espacios de poder, por dependencias que desean seguir siendo vistas como centrales y repartidoras de recursos, por gobierno estatales y municipales que no quieren seguir siendo espectadores de decisiones pero tampoco pretender asumir su responsabilidad fiscal?

El gobierno en sus tres niveles está obligado a fortalecer la actividad presupuestal para que el gasto público y, de forma particular, el gasto social cumplan plenamente con el único propósito que debe guiar la acción estatal: el bienestar social. Las finanzas públicas son en gran medida el reflejo del Estado y, éste para recobrar la confianza ciudadana y su propia institucionalidad y legitimidad tiene que comprometerse a mejorar la perspectiva cualitativa del gasto público mediante:

- La efectiva vinculación de la planeación-programación-presupuesto para instituir previsiones de gasto articuladas a políticas, programas y proyectos con objetivos medibles y alcanzables que denoten un Presupuesto de Egresos de la Federación con visión de Estado.
- La participación más responsable de los actores involucrados. Los diputados deben someterse al escrutinio público para dar cuentas claras sobre sus posicionamientos y votos, e igualmente, es indispensable un reajuste en la relación entre éstos y el titular del Ejecutivo y entre ambas Cámaras. La propuesta presentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en torno a la participación de los Senadores en la aprobación del presupuesto, que por consiguiente le otorgaría el carácter de Ley, dejará al descubierto la real voluntad de cambio que dice tener la clase política ya no sólo para discutir y legislar asuntos de la agenda sino, para dejar atrás su exclusiva competencia presupuestal con el fin iniciar un debate serio, más equilibrado y con mayor detenimiento.
- Es bastante previsible que los gobiernos estatales y municipales cada día enfrentarían más presiones de gasto. En este caso, la mejor respuesta que pueden dar es el fortalecimiento de sus haciendas públicas mediante la generación de recursos. Los gobiernos locales tienen que asumir una participación fiscal responsable haciendo uso de sus potestades tributarias,

mejorar las capacidades institucionales mediante el intercambio de experiencias y sobre todo, rendir cuentas pues éstos representan el espacio más idóneo para acercar el gobierno a la sociedad.

- Las dependencias y entidades y, en general, todos aquellos organismos que ejercen recursos tienen que reforzar sus capacidades organizacionales y procedimentales, así como asumir una actitud siempre abierta a la innovación.
- Desarrollar sistemas de control puntuales y perfeccionar las evaluaciones, en al menos los programas sociales de mayor impacto, para que se lleve a cabo una asignación de recursos objetiva, ponderar sus costos y beneficios e iniciar la depuración del gasto público.

Es indispensable un replanteamiento del proceso mediante el cual se toman las decisiones presupuestarias desde una perspectiva de conjunto; la participación más responsable de los actores involucrados; el compromiso explícito por parte de todos los ejecutores de gasto para ejercer sus recursos con honestidad, transparencia y para los fines programados; así como, complementar los cambios con otras prácticas, que llevadas a cabo de forma correcta fortalecen el quehacer público, como el servicio profesional de carrera, las auditorías, las evaluaciones externas, la transparencia y el acceso a información confiable.

El optimizar los recursos no debe indicar necesariamente reducción presupuestal, es decir, la eficiencia indica cuidar los recursos públicos y canalizarlos a los grupos sociales, a las áreas y a las regiones donde se requiere para que sean mejor aprovechados. Maximizar los recursos existentes y cómo mejorar su aplicación es obligado atendiendo no a una lógica de partido sino de responsabilidad política y social con el conjunto nacional.

El presupuesto no tiene que ser visto como un ámbito exclusivo del gobierno, todo lo contrario, la sociedad lo debe hacer suyo haciendo válida su contribución. Es su dinero, sólo que administrado y ejercido para fines más generales. La tarea de crear un proceso presupuestario más abierto, visible y comprensible a la ciudadanía es imperativo para que se convenza de lo positivas que puede ser sus contribuciones.

Para que exista el reconocimiento de la acción pública debe existir responsabilidad fiscal pero también equidad, eficiencia, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos. Hoy más que nunca es significativo otorgar ese valor especial al presupuesto como una muestra fehaciente de que las autoridades y su política de egresos son estructuras deseables e indispensables para el desarrollo de nuestra sociedad.

El estudio de las finanzas públicas siempre abrirá más espacios al debate, aunque como administradores públicos el llamado no puede ser otro que la intervención gubernamental apoyada en la revalorización de sus instrumentos para que las acciones sean eficaces y congruentes.

Los ingresos y egresos públicos exigen análisis más consistentes y aún cuando éstos pueden ser muy especializados y versar sobre un elemento específico –el federalismo fiscal, la simplificación administrativa, la creación o derogación de un impuesto, la construcción de indicadores, el sistema de evaluación del desempeño o la fiscalización-, es importante no omitir la dimensión integral y la reflexión periódica para que continuamente repensemos los mecanismos de asignación, discusión, control y evaluación del gasto público.

El proceso presupuestal tiene un alto contenido técnico, sin embargo, sería bastante desatinado que las futuras propuestas estén dominadas por las modificaciones legales o aquéllas tendientes a innovar la estructura programática o continuar adoptando indicadores. El presupuesto lleva implícitas decisiones trascendentes para el destino de la colectividad por lo que el componente político ocupa un lugar privilegiado.

La reforma política y demás planteamientos que sugieren recomponer el funcionamiento y la relación entre los órganos del Estado tienen que formar parte de nuestro estudio, ahondarse en ellas y no visualizarlas como ajenas al fortalecimiento del sistema presupuestal, y en general del fin último que es mejorar la calidad de la participación estatal.

Fuentes consultadas

➤ Bibliografía

Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge, 2005, pp. 815.

_____, *Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, México, F.C.E., 1988.

_____, *Límites del mercado, límites del estado: ensayos sobre economía política del estado*, México, INAP, 1992, pp. 220.

Ayuso Torres, Miguel, *¿Después del Leviathan?: sobre el estado y su signo*, Madrid, Dykinson, 1998, pp. 223.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, F.C.E., 1999, pp. 240.

Calva, José Luis, *Finanzas Públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo*, vol. 5, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 262.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Era, 2002, pp.99.

Cuadrado Roura, Juan Ramón, *Política económica: objetivos e instrumentos*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana, 2006, 3ª edición, pp. 476.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, pp. 273.

Chávez Presa, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, F.C.E., 2000, pp. 336.

Cuevas Ahumada, Víctor Manuel, *México: revolución de las políticas de estabilización*, México, UAM, 1993, pp. 299.

De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975, pp.414.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, México, Porrúa, 1980, 22ª edición, pp. 525.

Guerrero, Omar, *Teoría administrativa del estado*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 368.

INAP, *Las finanzas del sistema federal mexicano. La reforma del sistema fiscal. Visión parlamentaria*, México, 2000, pp. 541.

Montes Fernández, Pedro, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1999, 3ª edición, pp. 206.

Mordeglia, Roberto, et.al., *Manual de finanzas públicas*, Argentina, A-Z Editora, 1986, 2ª edición, pp. 558.

Musgrave, Richard, *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Aguilar, 1969, pp. 668.

Núñez Miñana, Horacio, *Finanzas públicas*, Buenos Aires, Macchi, 1998, pp. 376.

Offe, Claus, *Contradicciones en el estado de bienestar*, México, Alianza, 1990, pp. 309.

Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México, 1982-2000: el fracaso neoliberal*, México, Nuestro tiempo, 1999, 7ª edición, pp. 187.

Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, F.C.E., 1995, 2ª edición, pp. 493.

Retchkiman, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas*. Tomo II, México, UNAM, 1987, 410 pp.

Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, México, UNAM, 1962, pp. 304.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2003, 35ª edición pp. 648.

Sánchez Rebolledo, Adolfo (Comp.), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Editorial Norma, 2006, pp. 162.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas*, F.C.E., México, 2005, pp. 277.

Weber, Max, *El Político y el científico*, México, Colofón, 2004, 6ª edición, pp. 124.

➤ **Revistas**

CIDE, *Gestión y Política Pública*, núm. 3, vol. XIII, México, julio-diciembre de 2004.

Salazar C. Luis, María Amparo Casar, Ricardo Raphael de la Madrid, José Ramón Cossío D., "No podrás sin mí: cinco piezas centrales, *Nexos*, núm. 271, vol. XXIII, año 23, México, julio 2000.

➤ **Leyes**

Ley General de Desarrollo Social. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Texto vigente [en línea]. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264pdf>, [consulta: 01 de agosto de 2009].

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [en línea]. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>, [consulta: 14 de junio de 2008].

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, [en línea]. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Texto vigente. Última reforma, D.O.F. 31 de diciembre de 2008. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf> , [consulta: 13 de marzo de 2009].

Código Fiscal de la Federación, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>, [consulta: 14 de junio de 2008].

Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000. Texto vigente. Última Reforma D.O.F 11 de enero de 2007. Dirección URL:

[http://www.inifed.gob.mx/Normateca%20Capfce/Clasificador%20por%20Objeto%20del%20Gasto%20\(11.enero.2007\).pdf](http://www.inifed.gob.mx/Normateca%20Capfce/Clasificador%20por%20Objeto%20del%20Gasto%20(11.enero.2007).pdf), [consulta: 14 de julio de 2008].

➤ **Documentos electrónicos**

Alvarado Baena, Liliana y Mariana Campos Villaseñor (coord.), *Las dimensiones del gasto social*, vol.1, Serie: El gasto social en México, [en línea], México, Fundación ETHOS y Fundación IDEA, julio de 2008, pp. 90. Dirección URL: http://www.ethos.org.mx/doctos/publish/GS_Vol1_Dimensiones_GS.pdf, [consulta: 03 de julio de 2009].

Arellano Gault, David, *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*, núm. 96, [CD-ROM], Documentos de trabajo, División de Administración Pública, México, CIDE, 2001, [consulta: 20 de julio de 2009].

Arellano, Gault, David, et. al., *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*. [en línea], Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, pp. 83. Dirección URL: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2084.pdf, [consulta: 26 de julio de 2009].

Auditoría Superior de la Federación, *Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, [en línea], pp. 96. Dirección URL: <http://www.asf.gob.mx/trans/obliga.htm>, [consulta: 06 de enero de 2010].

Blanco, José, “La educación y la cuestión social”, [en línea], *Seminario de la Cuestión Social*, México, UNAM, marzo de 2009. Dirección URL: www.cuestionsocial.unam.mx, [consulta, 04 de septiembre de 2009].

Cámara de Diputados, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, [en línea], núm. 1476-II, México, 15 de abril de 2004, pp. 10. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx> (consulta: 01 de noviembre de 2009).

Cámara de Diputados, “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Gaceta Parlamentaria*, [en línea], núm. 1963-III, año IX, México, 09 de marzo de 2006, pp. 82. Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/dic/20051208II.html#Dicta20051208ReHac> (consulta: 01 de noviembre de 2009).

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, *El Ingreso Tributario en México* [en línea], Cámara de Diputados, México, Febrero de 2005, Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr./edocumentos.pdf/cefp/cefp0072005.pdf>, [consulta: 20 de junio de 2008].

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas) 2006*, [en línea], CEFP/056/2005, México, octubre de 2005, pp. 85. Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>, [consulta: 6 de agosto de 2008].

Crespo, José Antonio, “Del optimismo a la desilusión”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 03 de enero de 2002, Dirección URL: <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=12155>, [consulta: 30 de noviembre de 2008].

Del Val Blanco, Enrique, “Ingreso ciudadano universal”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 26 de mayo de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/44245.html>, [consulta: 26 de mayo de 2009].

Flores Olea, Víctor, “De triunfos y derrotas” [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 14 de diciembre de 2003, <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=20232>, [consulta: 13 de mayo de 2008].

Ibarra, David, “El estancamiento estabilizador”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 24 de noviembre de 2003. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=105132&tabla=nacion, [consulta: 05 de febrero de 2008].

Lendo Fuente, Tomislav, *Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México*, [en línea], IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, noviembre de 2004, pp. 11. Dirección URL: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0050140.pdf>, [07 de agosto de 2009.]

Mostajo, Rossana, *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe*, [en línea], Serie: Reformas Económicas, núm. 69, mayo de 2000, pp. 54. Dirección URL: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4589/lcl137e.pdf>, [consulta: 01 de agosto de 2009].

Ocampo, José Antonio, “Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal”, [en línea], *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, núm. 13, febrero de 1999, pp. 28. Dirección URL: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999>, [consulta: 25 de junio de 2009].

Pirker Kristina y Alberto Serdán, *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, [en línea], Serie: Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 200-2006, México, Fundar, Centro de Investigación, A.C., 2006, pp. 48. Dirección URL: <http://www.fundar.org.mx/pdfavancesyretrocesos/02.pdf>, [consulta: 27 de marzo de 2009].

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, [en línea], publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, pp. 115. Dirección URL: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf, [consulta: 26 de junio de 2008].

Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, 1º de septiembre de 2000. Apartado 2.1 “Conducción Responsable de la Economía”, [en línea]. Dirección URL: <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/> [consulta: 02 de julio de 2008].

Scott Andretta, John, *Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el fracaso del proyecto redistributivo*, [CD-ROM], núm. 330, Documentos de trabajo, División de Economía, México, CIDE, noviembre de 2005, pp. 39. [consulta: 15 de agosto de 2009].

Scott, John, *Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México*, [CD-ROM], núm. 307, Documentos de trabajo, División de Economía, México, CIDE, noviembre de 2004, pp. 46, [consulta: 17 de agosto de 2009].

Scott Andretta, John, *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*, [en línea], *Programa de presupuesto y gasto público*, México, CIDE, pp. 15. Dirección URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Gasto/Scott.pdf>, [consulta: 25 de julio de 2008].

SEDESOL, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea contigo*, [en línea], pp. 186. Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801575/file/PNDS_2001_2006.pdf, [20 de agosto de 2009.]

SEDESOL, *Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social*, [en línea], México, 1º de septiembre de 2005 Dirección URL: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/quinto_informe/V_INFOR_ME%20DE%20LABORES%20DE%20SEDESOL.pdf, [consulta: 06 de septiembre de 2009].

SHCP, *Actualización del catálogo de categorías programáticas 2005*, [en línea], 25 de abril de 2005, pp. 7. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizaciones/documentos/actualizacion_catalogos/2005/documentos/actualizaciones_250405.pdf, [consulta: 14 de julio de 2009].

SHCP, *Catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal 2006*, [en línea], pp.13. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2006/funcional_2006_caracteristicas_actualizado_agosto_24.pdf, [consulta: 14 de julio de 2009].

SHCP, *Concertación de estructuras programáticas 2004. Lineamientos operativos*, [en línea], 04 de julio de 2003, pp.18. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizaciones/documentos/actualizacion_catalogos/2004/lineamientos_cep2004_julio4.pdf, [consulta: 14 de julio de 2009].

SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006. Análisis de Resultados Generales*, [en línea]. Dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>, [consulta: 05 de julio de 2008].

SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006. Resultados Generales, Clasificación Funcional del Gasto*, [en línea]. Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx, [consulta: 14 de julio de 2008].

SHCP, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, [en línea], 15 de agosto de 2003, pp. 114. Dirección URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/FPEyM.pdf>, [consulta: 26 de octubre de 2009].

SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2006*, [en línea]. Dirección URL: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_distribucion_pago/09_art_25_lif_2008.pdf, [consulta: 12 de septiembre de 2009].

SHCP, *Lineamientos para la concertación de estructuras programáticas 2003*, [en línea], 16 de agosto de 2002, pp.11 http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/actualizaciones/documentos/actualizacion_catalogos/2003/lineamientos.pdf, [consulta: 14 de julio de 2008].

SHCP, *Proceso de planeación, programación y presupuesto 2002*, [en línea], pp. 31. Dirección URL: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf, [consulta: 14 de julio de 2009].

Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, [en línea], México, 2006. Dirección URL: <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=54>, [consulta: 19 de agosto de 2009].

Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, [en línea], 1 de septiembre de 2006. Dirección URL: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=124&ruta=1>, [consulta: 13 de julio de 2008].

Székely, Miguel, *Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México*, [en línea], Información Comercial Española, Revista de Economía, Núm. 821, España, Marzo-Abril 2005. Dirección URL: <http://www.revistasice.com/RevistasICE/ICE/pagUltimoNumero?numero=821>, [consulta: 16 de marzo de 2009].

Sour, Laura, *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*, [en línea], Serie Gestión Pública, núm. 65, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES), octubre de 2007, pp. 45. Dirección URL: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/7/32577/sgp65.pdf>, (consulta: 19 de octubre de 2009).

Villarreal, René, "El recuento del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia*, [en línea], núm. 8, mayo de 1997, pp. 28. Dirección URL: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997/0028107.pdf>, [consulta: 29 de mayo de 2009].

Anexos

Tabla No. 1: INGRESOS ORDINARIOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO

Año	Cifras como	Diferencia respecto	Cifras en millones	Diferencia respecto	Variación respecto a	
	porcentaje del PIB	al año anterior	de pesos	al año anterior	año anterior (%)	2000 (%)
2000	21.9		1,189,341.2			
2001	22.0	0.1	1,271,646.3	82,305.10	6.9%	6.9%
2002	22.6	0.6	1,387,500.4	115,854.10	9.1%	9.7%
2003	23.7	1.1	1,600,589.8	213,089.40	15.4%	17.9%
2004	23.2	-0.5	1,771,314.2	170,724.40	10.7%	14.4%
2005	23.3	0.1	1,947,816.3	176,502.10	10.0%	14.8%
2006	24.7	1.4	2,263,602.5	315,786.20	16.2%	26.6%
Total por período		2.8		1,074,261.30	68.2%	90.3%

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Tabla No.2: GASTO NETO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO

Año	Cifras como porcentaje del PIB	Diferencia respecto al año anterior	Cifras en millones de pesos	Diferencia respecto al año anterior	Variación respecto a	
					año anterior (%)	2000 (%)
2000	22.9		1,243,859.5			
2001	23.0	0.1	1,327,188.1	83,328.60	6.7%	6.3%
2002	23.7	0.7	1,484,256.1	157,068.00	11.8%	11.8%
2003	24.2	0.5	1,670,796.3	186,540.20	12.6%	14.1%
2004	23.5	-0.7	1,802,610.2	131,813.90	7.9%	9.9%
2005	23.7	0.2	1,979,808.0	177,197.80	9.8%	13.4%
2006	24.8	1.1	2,270,558.7	290,750.70	14.7%	21.9%
Total por período		1.9		1,026,699.20	63.5%	77.4%

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000-2006.

Tabla No.3: COMPOSICIÓN DEL GASTO NETO TOTAL

AÑO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Gasto Neto Total		1,327,188.1	1,484,256.1	1,670,796.3	1,802,610.2	1,979,808.0	2,270,558.7	
GASTO PROGRAMABLE	Sector Público Federal	Gobierno Federal	290,842.7	371,926.6	404,557.1	405,172.8	460,190.6	554,661.9
		Entidades Control Presupuestario Directo	396,508.2	432,510.5	522,494.4	573,398.6	632,298.6	699,716.9
	Estados y Municipios	Aportaciones	249,863.0	274,423.4	314,801.8	348,381.0	384,878.9	416,795.8
GASTO NO PROGRAMABLE	Estados y Municipios	Participaciones	196,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	278,892.4	329,337.3
		Costo Financiero	188,060.6	178,374.1	190,753.6	206,829.2	210,185.5	250,065.0
	Adefas	4,982.4	12,111.7	12,961.6	28,938.4	13,362.0	19,981.8	
		937,213.9	1,078,860.5	1,241,853.3	1,326,952.4	1,477,368.1	1,671,174.6	
		389,974.2	405,395.6	428,943.0	475,657.8	502,439.9	599,384.1	

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Tabla No. 4: PRINCIPALES IMPUESTOS TRIBUTARIOS						
Millones de pesos						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	1,271,646.3	1,387,500.4	1,600,589.8	1,771,314.2	1,947,816.3	2,263,602.5
Renta	285,523.1	318,380.3	337,015.4	345,217.5	384,521.8	448,099.8
Valor Agregado	208,408.1	218,441.7	254,433.4	285,022.7	318,432.0	380,576.1
Producción y Servicios	23,500.3	24,035.8	30,178.8	31,910.5	34,440.7	36,975.9
Tenencia o Uso de Vehículos	10,377.9	11,747.4	12,385.4	13,007.8	14,516.4	17,689.2
Automóviles Nuevos	4,609.4	4,572.4	4,432.2	5,086.6	5,658.6	5,135.7
Importación	28,902.0	27,233.0	26,897.8	29,521.0	26,820.4	31,726.4
Sustitutivo del Crédito al Salario		1,111.1	7,350.7			
Bienes y Servicios Suntuarios		1,852.8	264.6			

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Tabla No. 5: PRINCIPALES IMPUESTOS TRIBUTARIOS						
Estructura porcentual						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Renta	22.5%	22.9%	21.1%	19.5%	19.7%	19.8%
Valor Agregado	16.4%	15.7%	15.9%	16.1%	16.3%	16.8%
Producción y Servicios	1.8%	1.7%	1.9%	1.8%	1.8%	1.6%
Tenencia o Uso de Vehículos	0.8%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.8%
Automóviles Nuevos	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
Importación	2.3%	2.0%	1.7%	1.7%	1.4%	1.4%
Sustitutivo del Crédito al Salario		0.1%	0.5%			
Bienes y Servicios Suntuarios		0.1%	0.0%			

Fuente: Elaborada con base en las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	OBJETIVO	OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
Desarrollo Humano Oportunidades	Apoyar a las familias que viven en pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación.	Entrega de apoyos monetarios directos de manera bimestral a las familias beneficiarias. Contempla las siguientes modalidades: 1. Apoyo alimentario. 2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior. 3. Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior. 4. Apoyos monetarios para útiles escolares. 5. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud. 6. Suplementos alimenticios a niños y niñas con denutrición y mujeres embarazadas o en período de lactancia.	Hogares en condición de pobreza extrema, mismos que se seleccionan utilizando una metodología de focalización geográfica y con base en las condiciones socioeconómicas de éstos.
Empleo Temporal	Mejorar las alternativas de inserción en el mercado laboral de las familias que habitan en el medio rural mediante acciones intensivas de mano de obra temporalmente desocupada, que generan beneficios de corto, mediano y largo plazo.	Realizar obras y acciones empleando mano de obra temporalmente desocupada, para la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica y productiva, en las zonas marginadas del medio rural, preferentemente en los municipios incluidos en las microrregiones y otros prioritarios.	El PET se dirige a la población rural pobre de localidades de alta y muy alta marginación, hombres y mujeres, mayores de 16 años, que estén dispuestos a participar en el mismo, pudiendo ser productores rurales, jornaleros con y sin tierra que habiten las áreas rurales de los municipios establecidos en las Reglas de Operación del Programa.
Opciones productivas	Ofrecer apoyos para desarrollar las oportunidades de las personas, familias y grupos sociales, mediante proyectos productivos y oportunidades de autoempleo que permitan incrementar los ingresos y el bienestar familiar.	Opera a nivel nacional preferentemente en las microrregiones y en las zonas de alta concentración de pobreza urbana definidas por la Sedesol, atendiendo a criterios de impacto regional o sectorial. Las modalidades de Apoyo a la Palabra, Crédito Social, Crédito Productivo para Mujeres, Acompañamiento y Formación Empresarial, Integración Productiva y Agencias de Desarrollo Local se orientan a microrregiones y otras regiones de características rurales.	Personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones de productores en condiciones de pobreza que muestren iniciativa y capacidad productiva. Tendrán preferencia las personas que hayan sido beneficiadas mediante el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	OBJETIVO	OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
Desarrollo Local Microregiones	Coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de la población en el desarrollo social, económico y humano; y, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.	Revertir la tendencia de marginación a través de tres ejes de acción: 1) articular los apoyos de los programas federales de alcance rural, de los órdenes estatal y municipal, y también de los programas de la sociedad civil organizada; 2i) identificar en las microrregiones los centros de convergencia natural y desarrollarlos como Centros Estratégicos Comunitarios; 3) promover la participación protagónica de las comunidades microrregionales; y iv) promover la equidad con enfoque territorial.	La población objetivo son los habitantes de las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), ubicadas en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social
3 x 1 para Migrantes	Apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los migrantes señalados, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.	Realización de proyectos que favorezcan el desarrollo de las comunidades como saneamiento ambiental y conservación de recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos, etc.	Son sujetos de atención del Programa las personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes
Abasto social de Leche	Contribuir al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza mediante el suministro de leche de alta calidad y fortificada con vitaminas y minerales, a precio subsidiado con respecto al mercado y autorizado por el Consejo de Administración	A cada familia se le otorga una tarjeta que le da derecho a una dotación de 4 litros a la semana por cada beneficiario, hasta un máximo de 24 litros a la semana, ya sea en forma líquida o en polvo.	El programa está orientado a las familias con niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 12 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años, a las madres en períodos de gestación o lactancia, a los enfermos crónicos o personas con discapacidad mayores de 12 años y a los adultos de 60 años o más, que se encuentren en condición de pobreza.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	OBJETIVO	OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
Abasto Rural	Garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, de calidad, de forma eficiente y oportuna, a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local y mejorar el abasto a través del apoyo comercial a productores del sector social y del impulso a circuitos regionales de producción-consumo.	El programa ofrece otorgar productos básicos y complementarios de alta calidad y alto valor nutricional, por medio de tiendas y puntos de venta, y en donde sea posible, brinda otros servicios a la comunidad como telefonía rural, correo, tortillería, molino y entrega de apoyos federales.	población ubicada en zonas rurales de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, que no cuente con fuentes de abasto suficientes y adecuadas
Subsidios para vivienda/ Tu Casa	Ofrecer a la población que vive en pobreza extrema la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida	El programa tiene dos subprogramas: el de subsidio directo para la adquisición de vivienda y el de mejoramiento físico de la vivienda. Se otorga un subsidio federal para edificación (\$30,000.00 pesos), ampliación (\$15,000.00 pesos) o mejoramiento de la vivienda (\$7,500.00) al que se suman las aportaciones del gobierno local, las del beneficiario mismo y, en su caso, las de asociaciones y empresas privadas.	Hogares en situación de pobreza extrema y con ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos.
Jornaleros Agrícolas	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de hombres y mujeres que conforman la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios y beneficiarias	El programa opera con una visión de atención integral, basada en las necesidades de los jornaleros agrícolas a través de seis ámbitos de acción: vivienda y saneamiento ambiental; salud y seguridad social; alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; capacitación y productividad y; procuración de justicia.	El Programa centra su atención en la población jornalera agrícola, entendida como el núcleo familiar rural en pobreza extrema cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar proviene de esta fuente.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	OBJETIVO	OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales	Apoyar a los Adultos Mayores en condiciones de pobreza alimentaria que no son atendidos por algún programa federal y que viven en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación, haciendo una transferencia a su ingreso mediante apoyo económico.	Apoyo alimentario que consiste en una transferencia en efectivo de \$2,100 a entregarse en el transcurso de un año, en un máximo de res exhibiciones. Con operación en 31 estados de la República.	Serán sujetos de atención del Programa los adultos mayores de 60 años y más, que vivan en localidades de alta y muy alta marginación menores de 2,500 habitantes, y se encuentren en el umbral de pobreza alimentaria.
Atención a los adultos mayores de 70 y más en zonas rurales	Mejorar las condiciones de vida de los Adultos de 70 años y más que habitan en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes, otorgándoles un apoyo económico	Entrega de apoyos económicos mensuales por \$500.00 pesos en forma bimestral o cuatrimestral dependiendo la accesibilidad de la localidad y la disponibilidad presupuestal. Con operación en 31 estados.	Los adultos mayores de 70 años y más que habiten en Zonas Rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes.
Jóvenes por México	Impulsar la realización de proyectos que promuevan y fomenten el desarrollo social y humano de los habitantes de las microrregiones a través de acciones de servicio social comunitario, generando lazos de identidad nacional entre los universitarios y las comunidades de mayor marginación.	Participación de los jóvenes en proyectos de desarrollo social, productivos y de asistencia poniendo en práctica la preparación adquirida en su formación profesional.	Población en pobreza extrema que habita en localidades y colonias en marginación, grupos vulnerables y población damnificada ante desastres.
Hábitat	Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro.	Despliega un conjunto de acciones de orden social, urbano y territorial, bajo un esquema de corresponsabilidad, donde los subsidios federales son potenciados con recursos estatales, municipales y, en su caso, de los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil en las modalidades de: desarrollo social y comunitario, oportunidades para las mujeres, mejoramiento de barrios, ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental, agencias de desarrollo hábitat y equipamiento urbano.	integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas seleccionadas) y en otras áreas de ciudades mayores de 15 mil habitantes, que vivan en pobreza patrimonial.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	OBJETIVO	OPERACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
Coinversión Social	Fomentar el desarrollo social de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, a través de la coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil, y la promoción de la igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres.	Opera mediante convocatorias emitidas por INDESOL brindando apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables.	Población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social (atención a niños en situación de calle, participación ciudadana en el ámbito local, fortalecimiento de organizaciones indígenas y campesinas, derechos humanos, violencia familiar, equidad de género, etc)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la página oficial de la SEDESOL e informes trimestrales elaborados por la misma Secretaría. Dirección URL: <http://sedesol2006.gob.mx>; y Clasificación Funcional de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	PRESUPUESTO (Millones de pesos)/COBERTURA						
	Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo Humano Oportunidades		12,296.6	17,003.8	22,334.5	25,597.3	29,964.9	33,532.7
		3.1 millones de familias	4.2 millones de familias	4.2 millones de familias	5.0 millones de familias 2,429 municipios	5.0 millones de familias 2,435 municipios	5.0 millones de familias 2,441 municipios
Empleo Temporal		1,585.1	1,532.0	534.1	629.9	465.1	184.6
		N.D	493,949 empleos	494,298 empleos	151,551 empleos	153,307 empleos	N.D
Opciones productivas		527.4	910.1	728.8	799.0	450.1	376.9
		N.D	582,470 productores 9,666 proyectos productivos	402,057 productores 6,288 proyectos productivos	274,056 productores 7,848 proyectos productivos	5,974 proyectos productivos	192,786 productores 5,038 proyectos productivos
Desarrollo Local Microregiones		0.0	220.0	351.0	536.4	649.4	533.5
		N.A	1,070 banderas blancas	2,372 banderas blancas	2,417 banderas blancas	5,151 proyectos	5,177 proyectos 1,340 municipios integrantes de microrregiones
3 x 1 para Migrantes		0.0	99.6	99.6	172.3	228.6	186.6
		N.A	942 proyectos 21 entidades federativas	899 proyectos 18 entidades federativas	1,436 proyectos 23 entidades federativas	1,703 proyectos 26 entidades federativas	1,339 proyectos
Abasto social de Leche		141.8	0.0	267.6	389.9	618.4	1,300.0
		2.6 millones de familias 1,816 municipios	2.8 millones de familias 1,837 municipios	3.0 millones de familias 1,850 municipios	3.0 millones de familias 1,827 municipios	2.8 millones de familias	N.D
Abasto Rural		512.3	568.0	732.0	1,242.9	560.8	878.9
		30.9 millones de personas 22,861 tiendas en operación 12,420 en localidades de alta y muy alta marginación	32.4 millones de personas 22,516 tiendas en operación 14,448 en localidades de alta y muy alta marginación	36 millones de personas 21,983 tiendas en operación 14,617 en localidades de alta y muy alta marginación	41.6 millones de personas 22,082 tiendas en operación 14,768 en localidades de alta y muy alta marginación	19,162 localidades en pobreza alimentaria de 37,684 (50.6%)	18,745 localidades en pobreza alimentaria de 37,799 (49.6%)
Subsidios para vivienda/ Tu Casa		437.9	628.9	671.6	1,177.8	1,064.6	3,652.1
		21,746 subsidios	121,168 subsidios	145,692 subsidios	131,763 subsidios	N.D.	N.D.

Tabla No. 6 "PRINCIPALES PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA 2001-2006"

PROGRAMA	PRESUPUESTO (Millones de pesos)/COBERTURA						
	Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Jornaleros Agrícolas		135.8	163.1	128.7	126.0	103.1	98.0
	678.8 personas	722.9 personas	528.3 personas	579 personas	N.D	547,102 personas	
	17 entidades	17 estados	17 estados	18 estados		18 estados	
	259 municipios	260 municipios	255 municipios	257 municipios		251 municipios	
	17,048 proyectos	15,727 proyectos	8,862 proyectos	10,884 proyectos		9,065 proyectos	
Adultos Mayores en Zonas Rurales	N.A	NA	447.7	541.5	277.4	285.8	
	N.A	NA	627,143 beneficiarios	709,149 beneficiarios	115,993 beneficiarios	105,553 beneficiarios	
Jóvenes por México	139.3	140.0	124.4	0.0	28.5	16.2	
	54.5 miles de pretadores de servicio social	39.1 miles de pretadores de servicio social	35.5 miles de pretadores de servicio social	N.D		N.D	
	800 proyectos	2,664 proyectos	2,967 proyectos		216 proyectos		
Hábitat	N.A	N.A	799.3	1,772.6	2,030.2	1,883.9	
	N.A	N.A	400 zonas de atención prioritaria	818 zonas de atención prioritaria			
			3,565 proyectos	8,531 proyectos	10,502 proyectos	10,502 proyectos	
			84 municipios	218 municipios	205 ciudades y zonas metropolitanas	205 ciudades y zonas metropolitanas	
					960 obras y acciones en zonas de atención prioritaria	993 obras y acciones en zonas de atención prioritaria	
Coinversión Social	N.D	N.D	64.3	70.0	82.8	78.7	
	177 proyectos	765 proyectos	1,290 proyectos	1,237 proyectos	N.D	N.D	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la página oficial de la SEDESOL e informes trimestrales elaborados por la misma Secretaría. Dirección URL: <http://sedesol2006.gob.mx>; y Clasificación Funcional de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.