



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

## LA ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA

- El Caso de México -

T E S I S

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a

Mauro Isaac Martínez Martínez

Director de Tesis :

Lic. Ramón Plaza Mancera



MEXICO, D.F.

2000

28/10/77



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS COMO  
INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA**

**-EL CASO DE MÉXICO-**

## INDICE

	Pág.
<b>Presentación</b>	
<b>I.- La administración de las finanzas públicas como instrumento de política económica en México.</b>	<b>1</b>
1.1.- Concepto y contenido de la administración de las finanzas públicas.	3
1.2.- Formas tradicionales contra formas modernas de administración de las finanzas públicas.	5
<b>II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como responsable de la administración de las finanzas públicas.</b>	<b>24</b>
2.1.- El carácter globalizador de la SHCP.	25
2.2.- La estructura institucional del sector público.	26
2.3.- El marco regulador de las finanzas públicas.	32
2.4.- El marco técnico de las finanzas públicas.	34
<b>III.- Aspectos nodales de la administración de las finanzas públicas.</b>	<b>49</b>
3.1.- Factores económicos.	49
3.2.- Factores sociales.	53
3.3.- Factores políticos.	55
<b>IV.- Deficiencias en la administración de las finanzas públicas.</b>	<b>57</b>
4.1.- Planeación y programación.	59
4.3.- Recaudación.	61
4.4.- Presupuestación, control y evaluación.	63
<b>V.- Los retos de la modernización de la administración de las finanzas públicas.</b>	<b>66</b>
5.1.- Factores institucionales.	68
5.2.- Factores legales.	76
5.3.- Factores humanos.	80
5.4.- Factores materiales y financieros.	82
5.5.- Factores sistémicos.	87
<b>VI.- Conclusiones</b>	<b>89</b>
<b>VII.- Perspectivas</b>	<b>93</b>
<b>Anexos</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>109</b>

## PRESENTACION

El propósito fundamental de este trabajo es demostrar que en la evolución y comportamiento de la economía, la política y la sociedad, las finanzas públicas han tenido un papel preponderante e influencia decisivas; sin embargo, su administración no ha sido la más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos que se propone, razón por la cual la **administración de las finanzas públicas** se convierte en un elemento más de política económica y en un asunto nodal para redefinir el papel del Estado en la economía.

En este contexto se considera que el manejo de las finanzas públicas, y por ende su administración, obedecen o se ligan a un marco teórico de pensamiento económico, que le asigna las pautas y prioridades a seguir o instrumentar.

De ahí, que no ha sido fortuito el cambio de modelo económico aplicado por el gobierno mexicano en años recientes, a fin de erradicar las crisis económicas recurrentes, las cuales habían caracterizado a la economía mexicana durante las últimas décadas. Los cambios estructurales introducidos pretenden dar certidumbre al progreso e imprimirle permanencia.

En consecuencia, la sustitución del intervencionismo estatal por la economía de mercado fue una medida crucial para el país que se decidió desde la cúpula del propio gobierno, a partir del cambio estructural de las finanzas públicas, las cuales eran parte fundamental de los problemas estructurales, y a la vez el sustento del anterior paradigma.

En tal sentido, el presente estudio contiene en el **Capítulo I**, la definición específica del concepto y contenido de la administración de las finanzas públicas, para que a partir de sus elementos: ingreso, gasto y deuda públicos, así como de los precios y tarifas, se dimensione su importancia dentro de la política económica, la cual como praxis de la economía política se ve radicalmente influida por ella.

Se asevera que la forma en que se administran las finanzas públicas, obedece principalmente al pensamiento económico que predomina en el momento histórico en que se encuentra el país, de tal forma que cuando se presentan signos persistentes de irracionalidad en la conducción del sistema económico, constituye un síntoma de la decadencia del modelo que se ha elegido para orientar las estrategias de desarrollo; el reconocimiento de ello es fundamental para reorientar o cambiar las estrategias y políticas.

Por otra parte, se destaca que la administración de las finanzas públicas representa un proceso complejo y dinámico que involucra a todo el sector público, y precisa de mejoras e innovaciones técnicas permanentes en la normatividad, los sistemas y metodologías, así como de los mecanismos e instrumentos con que opera, toda vez que las finanzas públicas se deben ajustar a los acelerados cambios coyunturales y en ocasiones también estructurales del entorno económico nacional e internacional, principalmente ahora que la influencia de la economía global exige su adaptación en todos los ámbitos para no quedar fuera del progreso.

En el caso de México, la evolución de la administración pública y también de la administración de las finanzas públicas se contextualiza en la pugna de dos corrientes administrativas a saber: el centralismo y la descentralización, que condujo incluso en el siglo pasado a la pérdida de casi la mitad de nuestro territorio.

A efecto de mesurar la forma en que el pensamiento económico ha influido en la administración de las finanzas públicas y por ende, en el rumbo de la evolución del país, se reseñan brevemente los principales cambios e innovaciones en materia de finanzas públicas, a partir de Benito Juárez a quien se considera el precursor de la conformación de la administración pública del Estado mexicano, y uno de los más grandes legados a la nación de este prócer mexicano.

Especialmente se analiza el modelo de sustitución de importaciones en sus dos etapas: crecimiento con inflación, y crecimiento con estabilidad, en las cuales la manipulación de los instrumentos de finanzas públicas fue decisiva, y se destaca el intervencionismo del Estado en dicho modelo, mismo que propició crecimientos impresionantes de la economía y mejoras innegables en el bienestar de la población, pero que se desvirtuó por circunstancias internas y externas que lo agotaron y lo volvieron inoperante, convirtiéndolo a la postre en parte de las causas de las crisis recurrentes.

El análisis de las inconsistencias y contradicciones del modelo de sustitución de importaciones bajo la intervención del Estado, y la necesidad de su cambio a partir de la nueva realidad histórica predominante en el mundo contemporáneo, concluyen en el estudio en la necesidad de su cambio total para adecuarse al paradigma de las relaciones de competencia e intercambio internacional, a saber: el mercado y la economía global.

Resulta importante explicar en este contexto, que en la instrumentación de la política económica, no obstante el aparente imperio de la economía de mercado entre las naciones, cohabitan el intervencionismo estatal y particularmente el pragmatismo económico, como realidades necesarias, en razón de que las recetas tradicionales del neoliberalismo que sustentan al mercado no resuelven las distorsiones existentes, en especial las sociales.

De esta forma, se señala que la crisis económica se ha vuelto recurrente, a pesar de las políticas aplicadas en el marco de un solo esquema de pensamiento económico predominante a nivel mundial, ya que su teoría no es capaz ni suficiente para explicar la realidad de las nuevas y complejas relaciones económicas actuales, en las cuales se presentan al mismo tiempo fenómenos de inflación y recesión, y mecanismos de transmisión de éstos entre las distintas economías, mismos que no han sido suficientemente estudiados ni explicados.

La importancia de conocer la organización del aparato burocrático administrativo, responsable de la definición y conducción de las finanzas públicas en México, obliga a referirnos a la secretaría de Estado responsable de ellas, es decir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma, en el **Capítulo II** se dimensiona la magnitud de los

esfuerzos que se deben realizar para coordinar la administración de las finanzas públicas en todo el sector público. Así, se hace una breve y genérica descripción de la estructura del sector público en México, y se menciona la vasta y detallada normatividad que rige a las finanzas públicas, así como los aspectos técnicos más genéricos que deben manejarse para su mejor entendimiento.

En los **Capítulos III y IV**, se hacen los análisis de las condiciones, causas o deficiencias que hicieron necesario realizar el cambio de modelo, y la adopción de otro esquema económico para la conducción del desarrollo nacional, el cual se vuelve un punto medular de esta investigación para explicar la nueva orientación que se ha dado a la administración de las finanzas públicas, así como a las políticas y estrategias que actualmente se están llevando a cabo para cambiar el modelo anterior.

De esta manera, se señalan las principales contradicciones y deficiencias en que se incurrió en la administración de las finanzas públicas, que llevaron al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, al igual que al paradigma que los sustentó, y se plantean los cambios introducidos para la transformación e implantación de uno nuevo, cuyo predominio rige en la mayoría de los países del mundo: el mercado.

Al respecto, se hace hincapié en los nuevos mecanismos e instrumentos que han sido imprescindibles modificar y se destacan los principales retos que ha de asumir la modernización de la administración las finanzas públicas, bajo la teoría de la economía de libre mercado.

Ello hace necesario señalar las principales mutaciones que se han aplicado gradualmente en el ámbito económico, político y social, dentro de las cuales destacan los cambios estructurales, particularmente en las finanzas públicas, la reforma del estado, la reorientación de las prioridades hacia el bienestar social, la actualización del marco legal, la apertura industrial, financiera y comercial a la competencia, los avances en la democratización y la mayor participación social en la política y el quehacer público.

Uno de los aspectos especiales a tratar es la deficiencia en la administración de las finanzas públicas en que se había incurrido, por la obsolescencia de las formas del intervencionismo estatal que se habían convertido en un lastre para el desarrollo del país. En tal sentido, se señalan los cambios sustanciales realizados, aprovechando las coyunturas adversas de la economía para sustituir el modelo de desarrollo, en el cual el motor del crecimiento dejó de ser la inversión y el gasto públicos para ceder su lugar a la iniciativa privada.

Así, se plantean los nuevos equilibrios que se han alcanzado con la nueva estrategia, ponderando también los nuevos desequilibrios, particularmente los políticos y sociales que se han gestado, y se destacan los mecanismos e instrumentos creados para mejorar el control y la evaluación, en el propósito de promover el desarrollo a través de las finanzas públicas.

En forma específica, se describe el papel activo de la sociedad en los cambios y transformaciones que se ha llevado a cabo en la gestión pública, en la que el abuso de la discrecionalidad había instituido vicios y trabas para el desarrollo.

En todo ello se establece que ha sido la convicción y decisión del gobierno, la que ha motivado fundamentalmente las transformaciones que se han ido dando, siendo los avances en la modernización de la administración de las finanzas públicas un resultado concreto.

De ahí que todas las mutaciones en las relaciones entre el gobierno y la sociedad han sido positivas, para avanzar en la construcción de una economía más sólida y una sociedad más justa; no obstante, los obstáculos recientes derivados de la crisis económica de algunos países asiáticos, así como de Rusia y Brasil y la baja en el precio del petróleo, cuyo impacto en los ingresos del gobierno federal fue muy significativa para las finanzas públicas, hacen necesario fortalecer las medidas internas para hacer frente a los desafíos de la economía global.

Los retos que tiene que enfrentar la administración de las finanzas públicas se plantean en el **Capítulo V**. Ahí, particularmente con la política económica de Estado, que se ha propuesto recientemente, se hace obligatorio mejorar los mecanismos de comunicación y enlace de la administración de las finanzas públicas con los diferentes sectores económicos y grupos sociales, para que con su participación sea posible edificar un Estado moderno capaz de enfrentar los retos del desarrollo de manera distinta. Al respecto, se hace una breve crítica de las posiciones extremistas que han adoptado los partidos políticos, mismos que dificultan la adopción de una política económica de Estado.

La mejora en la administración de las finanzas públicas es por ello uno de los retos a alcanzar, su logro permitirá el progreso social, en el que no habrá disputa entre el sector público y el privado sino su complementariedad para vencer los desafíos del desarrollo; conjuntamente habrán de asumir los compromisos económicos y sociales y actuar desde la esfera de competencia que a cada uno les corresponda, toda vez que en una economía de mercado las responsabilidades económicas y sociales no son competencia exclusiva del Estado, sino de toda la sociedad en su conjunto.

De esta forma, sociedad y gobierno habrán de sumar esfuerzos en lo futuro para construir y materializar estrategias comunes, a fin de resolver los obstáculos del desarrollo, entre los cuales la marginación y la pobreza constituyen uno de los más lacerantes y que requiere una inmediata respuesta, ya que hasta el presente no han sido suficientes las acciones realizadas por el gobierno para su erradicación.

Finalmente, cabe señalar que las Conclusiones y Perspectivas que se presentan en los **Capítulos VI y VII** del documento, respectivamente, reseñan de manera genérica su contenido, mismo que conjuga el “ser”, “el hacer” y el “deber ser” del Estado para el progreso de la nación, a través de la administración de sus finanzas públicas.



## I.- **La administración de las finanzas públicas como instrumento de política económica en México.**

La **política económica** se puede definir como la forma deliberada en que el Estado interviene en la economía para lograr propósitos económicos, políticos y sociales. Para ello dispone de importantes instrumentos que le son exclusivos, con los cuales manejados adecuadamente, le es posible alcanzar dichos propósitos, siempre y cuando no existan factores endógenos o exógenos de carácter estructural que impidan la efectividad de las medidas adoptadas.

El Estado es un ente abstracto que se expresa en forma concreta en el gobierno, para fungir como representante de la sociedad. Actualmente en la mayoría de los países del mundo prevalecen los gobiernos democráticos, los cuales son resultado de la voluntad popular, ello legitima la política económica que aplican, pues cuentan con el respaldo de la sociedad que los eligió.

Los objetivos trascendentales de la política económica regularmente emanan de la Constitución, que es la Ley suprema de todo país democrático, en donde se define el proyecto de país al que se aspira. De esta forma, los objetivos de política económica primarios se derivan de la Constitución, los cuales se recogen en el Plan Nacional de Desarrollo, y a éste se suman los objetivos secundarios de los sectores e instituciones que se establecen en los programas de mediano plazo, además de los coyunturales o de corto plazo que se precisan en los programas operativos anuales. La integración de todos ellos constituye el conjunto de objetivos a alcanzar por el país en el corto, mediano y largo plazos con la política económica que se define.

Los objetivos económicos sin embargo, no constituyen el principal problema para la política económica, ya que su determinación se deriva de las leyes y la coyuntura presente. El problema principal radica entonces en la selección y aplicación de los medios para lograrlos.

En este sentido, el uso y combinación de los instrumentos de política económica representan el auténtico reto para los responsables de la formulación, conducción y administración de la política económica. De ahí que la **planeación nacional del desarrollo**, en su acepción como previsión del futuro para racionalizar los recursos disponibles y potenciar los existentes, sea fundamental para determinar la política económica, al igual que lo son las Cuentas Nacionales para la propia planeación.

Sin una adecuada planeación que permita diagnosticar y pronosticar la problemática nacional, sectorial, regional e institucional, en las dimensiones económica, política y social, difícilmente se pueden establecer una política económica y estrategias congruentes para resolver auténticamente los obstáculos y rezagos del progreso nacional, con una óptica de corto, mediano y largo plazos.

En este ámbito la experiencia de México es muy elocuente, pues la economía mexicana ha tenido crisis económicas recurrentes, que no han podido ser erradicadas por carecer las decisiones de política económica de un soporte administrativo eficaz y eficiente para instrumentarlas, o de un sustento sólido en la planeación que dé dirección y organización a las acciones ejecutadas bajo estrategias sólidas de mediano y largo plazos.

Por su parte, a las **Cuentas Nacionales** que aportan la base técnica para la planeación, se les ha ido restando importancia, colocándolas en una posición secundaria para la toma de decisiones; lo cual explica los desaciertos en que ha incurrido la política económica de las últimas administraciones, en donde el predominio de consideraciones de carácter subjetivo o político en su aplicación, han restado efectividad y reducido la naturaleza objetiva que tiene la política económica para dar solución a la problemática económica, política o social del país. Ello no significa que no existan situaciones de naturaleza estructural que efectivamente hayan limitado los resultados deseados, ya que en la mayoría de los países también se han presentado estas crisis económicas durante los últimos años.

El conocimiento de la efectividad de cada uno de los instrumentos de política económica en la consecución de los objetivos, es determinante para su elección o combinación. En este sentido es factible ubicarlos de acuerdo a su naturaleza en 1/:

- a) Instrumentos hacendarios
- b) Instrumentos monetarios y crediticios
- c) Tipo de cambio
- d) Controles directos
- e) Políticas sectoriales

Dentro de estos instrumentos de política económica se encuentran cuatro de los más activos y dinámicos, mismos que integran el objeto de estudio de las finanzas públicas.

- Los ingresos públicos (a);
- Los gastos gubernamentales (a);
- La deuda pública (b) y
- Los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen y ofrecen las entidades del sector paraestatal (d).

1/ Ver Anexo 1

## 1.1.- Concepto y contenido de la administración de las finanzas públicas.

Las finanzas públicas constituyen la columna vertebral de la política económica de cualquier gobierno, ya que integran el manejo de las políticas de ingreso, gasto, deuda y la de precios y tarifas, cuyos efectos directos e indirectos de su aplicación resultan fundamentales para alcanzar propósitos macroeconómicos, tales como:

- Empleo
- Estabilidad de precios
- Expansión de la producción
- Mejora en la balanza de pagos
- Bienestar social
- Mejora en la distribución de la riqueza
- Desarrollo regional y sectorial
- Etc.

Por lo anterior, se puede definir a las **finanzas públicas** como la disciplina que trata el estudio de la captación de los recursos financieros del Estado, su administración y gasto a través de las distintas dependencias y entidades que integran el sector público federal. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de los instrumentos fiscales: ingresos tributarios y no tributarios, gastos corrientes y de capital, empréstitos internos y externos, de corto o de largo plazo, y la venta de bienes y servicios públicos.

La influencia determinante de las finanzas públicas en la economía, hace que su estudio se centre en la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales de los instrumentos que la componen, al igual que las corrientes de pensamiento económico que los orientan, toda vez que su aplicación por lo regular se encuentra bajo el influjo de alguna de ellas; como lo dijera alguna vez John M. Keynes, fundador del keynesianismo: “Los hombres prácticos que se creen libres de toda influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto” <sup>2</sup>

Sería muy difícil entender las razones por las cuales las finanzas públicas han evolucionado tal y como lo han hecho en México, sin analizar el pensamiento económico que las ha orientado; sin embargo, al no ser éste el propósito fundamental de la investigación, se han resumido todas ellas en dos grandes vertientes para su mejor comprensión:

<sup>2</sup>/Keynes Maynard, John , Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, FCE, 1974.

- **Intervencionistas:** aquellas corrientes de pensamiento económico que propugnan por una mayor participación del Estado en la economía, para lograr el progreso social y económico.
- **No intervencionistas:** las doctrinas económicas que están en contra de la intervención del Estado y defienden al libre mercado como la mejor manera para que la economía crezca y se reproduzca en forma ampliada.

De esta forma las diversas teorías de economía política, surgidas en el devenir histórico que conforman la ciencia económica, entre las cuales se pueden citar a la fisiocracia, el mercantilismo, el liberalismo de los clásicos, el marxismo-leninismo, el neoliberalismo de los neoclásicos, los keynesianos, los monetaristas, los estructuralistas, los nekeynesianos y los neomonetaristas, como las más representativas, es factible ubicarlas en alguna de estas dos grandes vertientes, atendiendo a su propuesta sobre la praxis de la política económica del Estado.

Las finanzas públicas analizadas a través de la óptica del pensamiento económico, adquieren peculiaridades singulares que permiten explicar su evolución a través de los distintos regímenes presidenciales de nuestro país, pero queda claro que en la mayoría de los casos sus resultados obedecen a concepciones y decisiones subjetivas en su aplicación, lo que nos lleva necesariamente a estudiar la administración como forma concreta de su manejo.

**Administrar** es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar los procesos, con el fin de obtener los mejores resultados de una organización o estructura institucional <sup>3/</sup>, por lo que el aspecto subjetivo en el caso de la administración de las finanzas públicas siempre será determinante. Lo anterior obliga a explicar y estudiar mejor los procesos administrativos que influyen en el comportamiento de las finanzas públicas. La administración se convierte en este caso en un instrumentó más de política económica para conducir el desarrollo.

Entre más complejo sea el organismo social que hace uso de los procesos administrativos para ampliar su eficacia y eficiencia, se requiere de un mayor y mejor uso de técnicas de organización y coordinación para racionalizar los recursos. El éxito de los procesos administrativos garantiza el cumplimiento de los propósitos institucionales, por lo que en el caso del Estado, dada su complejidad no se debe olvidar de que dispone y debe utilizar la coacción para lograr la eficacia administrativa de las normas, lo cual es fundamental para alcanzar los resultados deseados con eficiencia.

No basta con formular una buena política económica para obtener los resultados propuestos en materia de finanzas públicas; para ello es imprescindible contar con un aparato administrativo eficaz y eficiente que aplique los procesos y técnicas adecuados para alcanzarlos, éste es quizás el principal reto que han tenido los distintos gobiernos.

<sup>3/</sup>Reyes Ponce, Agustín, Administración de Empresas Primera Parte. Editorial LIMUSA, 1986, p. 16 y 17.

**La administración de las finanzas públicas**, en función de estos elementos, es la forma concreta en que un gobierno planea, coordina, ejecuta, controla y evalúa las políticas de ingreso, gasto y deuda públicos, así como la de precios y tarifas del sector paraestatal, para alcanzar los objetivos de progreso económico y social que fija el Estado, lo cual hace que las finanzas públicas sean el pilar de la política económica, por ser sus instrumentos los más dinámicos para conducir el desarrollo nacional.

## **1.2 Formas tradicionales contra formas modernas de administración de las finanzas públicas**

El manejo de las finanzas públicas siempre ha sido un proceso complejo y dinámico, que demanda permanentemente mejorar los sistemas y procedimientos administrativos de la dependencia responsable de ellos, que en el caso de México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La dimensión y la naturaleza de las actividades a realizar para administrar las finanzas públicas del país ha obligado al Estado, de acuerdo a una concepción intervencionista, a crear un aparato burocrático administrativo voluminoso para cumplir con sus funciones. De esta forma se han desarrollado unidades administrativas especializadas, al igual que recursos humanos para administrarlas, la instrumentación de métodos y sistemas de trabajo, y el acopio de los recursos materiales y técnicos necesarios para su operación.

La pugna entre dos grandes concepciones relativas a la forma de administrar el aparato gubernamental del Estado: centralizada o descentralizada, que aún hoy subsisten, ocasionó grandes costos e ineficiencias administrativas que se tradujeron incluso en guerras internas, impidiendo madurar un proyecto de unidad para administrar y poner en orden las finanzas públicas. Ello propició de origen desviaciones y dispendios en el manejo de los recursos públicos, disposición incompleta o extemporánea de la información sobre la recaudación y el gasto público anual ejercido, deficiencias en el control y la evaluación de los resultados del ingreso y el gasto, baja capacitación de los recursos humanos, además de una rotación muy grande en los cargos de los funcionarios responsables de dirigir el destino económico del país.

Para muestra hay que recordar un poco nuestra historia. Entre 1824 y 1835 el poder Ejecutivo Federal cambió en dieciséis veces; los ministros de Relaciones Exteriores cambiaron o fueron ratificados treinta y nueve ocasiones; los de Justicia treinta y cuatro; los de Guerra cuarenta y ocho; y los de Hacienda treinta y siete. Ante esta circunstancia resultó difícil establecer una administración de las finanzas públicas eficaz, eficiente y continua. Las consecuencias políticas y sociales de ello, además de las guerras intervencionistas que se dieron, ocasionaron la pérdida de casi la mitad del territorio nacional en el siglo pasado y un gran rezago en la aplicación de políticas y técnicas modernas para administrar eficientemente los recursos públicos.

Sin embargo, a lo largo de la evolución del país se han llevado a cabo reformas administrativas, tanto de la estructura institucional como de los métodos y sistemas de trabajo para mejorar la administración de las finanzas públicas, con avances significativos. En 1853 se formuló por primera vez un presupuesto detallado de gastos de la nación, con base en las leyes vigentes de administración de la República, que denota los primeros intentos de organización de las finanzas públicas. Con Benito Juárez se inició propiamente la configuración del Estado moderno, al anteponer la supremacía de éste ante cualquier otra institución; en ella participaron hombres brillantes de la talla de Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Joaquín Cardoso, Francisco Zarco, José María Iglesias, José María Mata, Miguel Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto, Santos Degollado, y José María Lafragua entre otros.<sup>4/</sup>

Durante esa época (1861), se dio por primera vez el nombre que lleva actualmente la Secretaría responsable de las finanzas públicas y se creó la Tesorería General para recaudar las rentas con mayor efectividad. Desde esos años se tiene plena conciencia, como lo dijera Melchor Ocampo, de que “en la administración una vez definidos los objetivos los medios son el todo”, lo cual equivale a la afirmación de que **el auténtico reto de la política económica no es la definición de los objetivos, sino la selección de los medios o instrumentos para alcanzarlos.**

Con Juárez el gobierno consolidó su autoridad moral y se diseñaron los fundamentos legales de la administración pública, particularmente en materias álgidas: colonización, recursos hidráulicos, comercio, en especial lo relativo a la recaudación de la hacienda pública y la educación; pero sobre todo, puso muy en claro que para la viabilidad de la nación, se debía regir por el orden constitucional y las leyes que de ella emanan. De esta forma, a partir de 1868 se empezó a preparar anualmente el presupuesto de egresos.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, que duró más de treinta años, se perdió el equilibrio entre la política y la administración que Juárez había tratado de construir con medidas oportunas y enérgicas, para sacar al país del caos en que lo había hundido la anarquía y la carencia de una estructura administrativa orgánica bien organizada y cimentada en la ley para desempeñar las funciones propias de gobierno; tal vez éste fue el legado más valioso de Juárez a la nación.

Entre 1876 y 1910, lo que se consolidó fue la estructura administrativa del gobierno para asegurar la paz y el orden social, ejecutar planes y proyectos de desarrollo de la infraestructura económica, y fomentar el crecimiento industrial, pero a costa del sacrificio de las libertades políticas, la injusticia social y la imposición del autoritarismo. Bajo el principio “porfirista” de que era necesario para el desarrollo económico, conceder primacía a la libertad económica sobre las libertades políticas, se gestaron condiciones de injusticia y desigualdad social, muy en particular en el agro, por el despojo de la tierra a los campesinos y su gran concentración en los hacendados, y la explotación de la clase obrera; tales hechos condujeron a la Revolución Mexicana de 1910, la primera del siglo veinte de carácter social.

<sup>4/</sup> Flores Caballero, Romeo R., Administración y Política en la Historia de México. FCE. INAP, 1988, p.97.

Dentro de los principales logros en materia administrativa de este periodo destacan: la creación de una gran cantidad de instituciones para administrar la "prosperidad" para unos cuantos como: el Banco del Monte de Piedad, el Instituto Médico Nacional, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, las Cámaras Nacionales de Comercio, la Junta Explotadora de la Flora y la Fauna Nacionales, la Escuela Normal de Profesores, y la reorganización del ejército y la marina, entre muchas otras. La reforma de las oficinas de hacienda fue fundamental para aumentar los ingresos del erario y economizar el gasto corriente; en igual sentido operó la modificación de la Ordenanza General de Aduanas, la creación de la Dirección de la Deuda Pública para la renegociación del pago de la deuda flotante, así como la creación de la Comisión de Estudio para el Crédito Público.

Un aspecto relevante a fines del siglo XIX fue el decreto que estableció la obligatoriedad de presentar cada año el presupuesto de egresos del gobierno federal. El centralismo propiciado por la dictadura porfirista favoreció el orden administrativo, de tal forma que la hacienda pública se saneó, la deuda externa se ordenó y se presentaron superávits continuos. En el aspecto político destacó la pacificación del país con el aniquilamiento de los levantamientos regionales y el fortalecimiento de la autoridad del Estado; en tanto que en el económico la apertura al capital extranjero propició un importante crecimiento económico en los sectores en que se ubicó, en especial en las comunicaciones y transportes, la minería las finanzas y la agricultura de exportación; sin embargo, en el sector social los resultados fueron radicalmente negativos: pobreza, marginación, analfabetismo, carencia de servicios básicos, desempleo, explotación del trabajador obrero y del campo, y concentración de la tierra y del ingreso, entre otros.

De 1911 a 1928 lo destacable fue la promulgación de la Constitución de 1917, cuya trascendencia por las innovaciones en materia social en tópicos como el obrero, agrario, educativo, y muy especialmente por la definición de la administración pública y de las finanzas públicas, a través de la regulación del presupuesto, delinearon una nueva organización de la administración pública para atender los reclamos sociales establecidos en la nueva Ley suprema del país. No obstante, los gobiernos postrevolucionarios se caracterizaron por tener un sello personalizado en la conducción de la administración pública, dada la inestabilidad existente derivada de la presencia de grupos revolucionarios armados en las distintas regiones del país, cuyas demandas insatisfechas los mantenían en pie de guerra. Las demandas políticas, económicas y sociales se trataron de atender para conciliar los intereses de los grupos políticos encabezados por caudillos revolucionarios, prevaleciendo el desorden en el gobierno y la desorganización financiera, que trajo consigo onerosos empréstitos extranjeros.

Los avances en la consolidación de la estructura administrativa se continuaron dando, sin embargo no fueron fundamentales, entre éstos caben citar: la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la formación de inventarios públicos, la revalorización de los bienes nacionales, la adecuación de los impuestos a las necesidades reales del país mediante la celebración de la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal en 1921 y 1933, siendo ministro de la SHCP Alberto J. Pani, el restablecimiento de la situación monetaria con la creación de la Comisión Monetaria, la reforma del Departamento de

Contraloría que favoreció la inspección permanente en todas las Secretarías de Estado, la reorganización del sistema de glosa, y el establecimiento de delegaciones regionales para agilizar las operaciones contables y comunicar rápidamente las disposiciones normativas hacendarias a todas las entidades federativas del país. La primera guerra mundial (1914-1918), favoreció a las finanzas públicas del país, ya que propició saldos positivos en la balanza de pagos al aumentar los ingresos derivados por las exportaciones, principalmente del petróleo.

Los gobiernos que se sucedieron entre 1929 y 1970, se caracterizaron por actuar en el marco de una administración institucionalizada, apoyada en el aglutinamiento de todas las fuerzas sociales en un partido político mayoritario, en el cual se incorporaron los distintos intereses y sectores sociales, poniendo fin al caudillismo y a la vida agitada del país. Durante este periodo de gran estabilidad social, se decidió adoptar el modelo de sustitución de importaciones, con el fin de lograr la industrialización del país y salir del subdesarrollo.

Entre 1934 y 1970 es el periodo en que se creó el mayor número de dependencias y entidades dentro del aparato administrativo gubernamental, para intervenir de manera general en casi todos los ámbitos de la vida económica, política y social del país. Ello da cuenta de la importancia que tuvo para la nación el modelo de desarrollo elegido a fin de alcanzar el progreso, y explica el cambio de un Estado promotor a uno benefactor, impulsor e intervencionista, al que las condiciones internacionales apoyaron para su evolución; el esquema de financiamiento internacional que se dio con la Alianza para el Progreso durante la década de los años cincuenta, y el apoyo de los organismos financieros internacionales que surgieron después de la segunda guerra mundial (Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF; Banco Interamericano de Desarrollo, BID), resultó fundamental para el desarrollo del país bajo este modelo.

La instrumentación de este modelo como cualquier otro que se hubiera adoptado, demandaba la definición de objetivos claros y estrategias congruentes. Para el caso de México, al igual que el de muchos otros países Latinoamericanos que optaron por este modelo, la mayor intervención del Estado en la conducción de la economía fue una medida necesaria, que se sustentó principalmente en la corriente de pensamiento económico Estructuralista, la cual asigna al gobierno la responsabilidad de inducir el proceso de industrialización.

En consecuencia, el Estado propició, absorbió o creó un gran número de entidades paraestatales e instituciones de orden económico y social, para fortalecer su presencia e intervenir directamente en la economía. Entre las más importantes se pueden citar a Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Teléfonos de México (TELMEX), Altos Hornos de México (AHMSA), Aerolíneas de México (AEROMEX), entre muchas otras más, que debido al cambio de modelo de



desarrollo ya no se encuentran dentro del sector público porque se privatizaron, pero que llegaron a ser en 1982 más de mil cien entidades paraestatales entre organismos, empresas y fideicomisos ubicados en casi todos los sectores de la actividad económica.

Asimismo, el Estado también promovió la creación de importantes organizaciones de carácter social y popular, incluyendo las de tipo gremial (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE; Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP; Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM; Confederación Revolucionaria Obrero Campesina, CROC; Confederación Nacional Campesina, CNC) y del sector privado (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, CANACINTRA; Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, CONCANACO; Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN; Consejo Coordinador Empresarial, CCE; Confederación Patronal de la República Mexicana, COPARMEX), a fin de disponer de mecanismos de control social y político, con los cuales se facilitaría dar respuesta institucional a las principales demandas populares, e impulsar el crecimiento económico del país con base en la estrategia de industrialización a la que se subordinaron todos los instrumentos de política económica.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1940), se formuló por primera vez un plan sexenal de gobierno para los sectores agrícola, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y fomento comunal. Ello implicó reformas muy importantes en la administración del sistema financiero y en todos los sectores de la actividad económica, en los que el Estado participó activamente a través de sus empresas públicas.

La importancia del sector paraestatal motivó a que el Presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), expidiera la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establecieron los lineamientos para normar sus actividades bajo la supervisión de la SHCP, misma que solicitaría informes relativos a estados financieros, presupuestos y programas de inversión, auditorías, clasificación de erogaciones, innovaciones de organización, responsabilidades administrativas, y cancelación de créditos.

En 1954 la Comisión Nacional de Inversiones se transformó en Comisión de Inversiones dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, con el fin de: mejorar la planeación del gasto público, señalar las prioridades y jerarquías de los proyectos, programar las inversiones del sector público, captar información del sector central y paraestatal, y supervisar el funcionamiento del control de las empresas públicas.

Como innovaciones en materia de finanzas públicas, durante 1955 se presentaron por primera vez las clasificaciones Económica y por Objeto del Gasto, agrupando la primera, las erogaciones según la naturaleza en gastos corrientes o de capital, y la segunda, identificando plenamente los egresos con las cosas adquiridas, lo cual permitió conocer la incidencia del gasto en la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto. En 1958 también se presentó por primera ocasión la Clasificación del

Presupuesto en Cuenta Doble, a fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento.

De 1959 a 1976 la administración pública persistió en el modelo de sustitución de importaciones para lograr la industrialización del país, y con ello alcanzar un crecimiento económico sostenido que beneficiara a toda la población. Contaba para ello con un aparato burocrático voluminoso y un sector paraestatal actuante en la mayoría de las actividades, con el cual el Estado participaba y sustituía a la iniciativa privada en muchos sectores de la actividad económica, pero operaba en forma deficiente, lo que se tradujo en un enorme lastre para el crecimiento económico del país.

La estrategia que en un principio promoviera el progreso de la economía, al fomentar la producción, la inversión, el empleo, y la demanda a través del crecimiento del sector paraestatal, dejó de serlo al convertirse este sector en una pesada carga social que demandaba cuantiosos subsidios y transferencias para operar, contrario a su objetivo de ser el motor del crecimiento económico, lo cual requería que fuera autosuficiente financieramente, produciendo los bienes y servicios que demandaba el mercado nacional para el desarrollo del país.

Los cambios en el entorno mundial y macroeconómico, a partir de la década de los años sesenta, apuntaban hacia una menor presencia del Estado en los asuntos económicos, en tanto que en México se hacían esfuerzos contrarios por aumentarla, lo que se expresó para fines de este periodo (1976), en un enorme déficit presupuestal y un creciente endeudamiento externo del país, ya que para financiar el gasto del gobierno federal y la operación deficitaria del sector paraestatal, se recurrió de manera recurrente al expediente de la deuda externa o a la emisión primaria.

La creación de la Secretaría de la Presidencia (1958), para tener un mejor control sobre la inversión pública, y las del Patrimonio Nacional y de Obras Públicas para su mejor administración, al igual que el Departamento del Turismo que años más tarde (1974), se convirtió en Secretaría, así como la reasignación de funciones entre las dependencias restantes, incrementaron el aparato burocrático del Estado acentuando la dependencia gubernamental a los recursos del exterior, ante la incapacidad de generar el ahorro interno suficiente para sufragar los gastos de todas ellas.<sup>5/</sup>

La Secretaría de la Presidencia como responsable de las labores de planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las dependencias federales, y de las entidades del sector paraestatal, así como de la planeación de obras y proyectos para el desarrollo regional, era incapaz de llevar a cabo esta tarea, debido a su orientación microeconómica y regional. Así, la necesidad de elaborar planes y programas integrales de inversión como instrumentos de orientación de los recursos presupuestarios, se hizo cada vez más urgente ante la mayor intervención del Estado en la economía, caracterizada por los incrementos de inversión pública cuyas dificultades para su financiamiento eran cada vez más crecientes.

<sup>5/</sup> Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México. Edit. Porrúa, S.A. 1985, pp. 24-38.

Por otra parte, la iniciativa privada no participaba con su inversión en la economía con el volumen deseado, debido a la desconfianza en las políticas proteccionistas y socializantes del Estado, y por tener que competir contra éste en condiciones desventajosas en el financiamiento de la inversión o en la misma producción. Aunado a ello, la exigua competitividad que había en el mercado interno por estar sobreprotegido, debido a la política de industrialización y a la debilidad del mercado interno, hacía poco atractiva la inversión de los empresarios privados.

El sector paraestatal había crecido de manera espectacular, más por agregación que por objetivos concretos, lo cual ya era alarmante dado el enorme volumen de transferencias de gasto que se tenían que destinar para el apoyo de su operación, que en muchos de los casos era ineficiente.

En 1965 se incorporaron al presupuesto federal los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal para fortalecer su control, lo que dió origen a la clasificación de organismos y empresas de control presupuestario directo e indirecto. Dentro de las tareas más importantes a realizar se propuso: reorganizar las entidades del sector público estableciendo su normatividad; diseñar nuevos sistemas de coordinación; mejorar la normatividad para la adquisición de los recursos materiales gubernamentales; ampliar la capacitación de los recursos humanos; y crear sistemas de planeación y programación para una mayor racionalización del gasto en la conducción de la actividad económica.

**El modelo de sustitución de importaciones** <sup>6/</sup> que justificó el crecimiento del aparato estatal, tuvo su mayor apogeo entre 1940 y 1976, siendo la segunda guerra mundial (1939-1945), la coyuntura que hizo adoptar el modelo, como una salida a las condiciones de desabasto prevalecientes en el mercado interno. La estrategia del modelo se cifraba en producir internamente los bienes y servicios tradicionalmente importados, y fortalecer la infraestructura económica en todos los frentes productivos, a través de una mayor intervención directa del Estado; hecho que motivó el crecimiento impresionante del sector paraestatal de control presupuestario directo e indirecto.

De acuerdo al pensamiento estructuralista se pensaba que países como México eran pobres porque el valor de sus importaciones era mayor al de sus exportaciones, debido a las relaciones de los términos de intercambio y por lo tanto tenían que recurrir al endeudamiento externo. Por ello, era necesario sustituir la importación de productos cuya tecnología no fuera muy complicada, para ir progresivamente aprendiendo otras actividades industriales de mayor dificultad, añadiendo cada vez un mayor valor agregado a las exportaciones para mejorar los términos del intercambio. De esta forma se contrarrestaría el desequilibrio externo, porque al disminuir las importaciones se ahorrarían divisas y los precios crecerían menos, como resultado del aumento de la mayor oferta interna.

<sup>6/</sup> Villarreal, René. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, Ed. FCE, 1976, pp. 23-215.

La sustitución de importaciones tenía como supuestos que los objetivos de empleo, redistribución del ingreso, mejora en el bienestar social, evolución favorable de los términos de intercambio y competitividad de la producción nacional en el ámbito externo, se alcanzarían simultáneamente con el simple avance en la industrialización. Pero no resultó así. La política de industrialización, como base del crecimiento económico, tuvo dos etapas diferenciadas entre sí por su forma de evolución en el crecimiento económico.

La primera comprende de 1940 a 1956 y se caracteriza por el crecimiento con inflación; la segunda abarca de 1957 a 1970, y se diferencia por el crecimiento con estabilidad. En ambas, la política económica se subordinó al propósito de industrializar al país. Ello implicó el fortalecimiento administrativo de la SHCP para poder manejar en forma muy activa los diversos instrumentos de finanzas públicas: crecimiento del gasto público, menores gravámenes a la industria, estímulos fiscales a la producción, exenciones de impuestos, precios controlados de los bienes y servicios públicos, menores precios de insumos industriales; créditos blandos y transferencias de gasto fueron, entre muchas otras, medidas recurrentes para lograr dicho propósito. La protección de la industria nacional en contra de la competencia del exterior, a través de la aplicación de mayores aranceles y controles a las importaciones, fue otra política más que reforzó el proteccionismo industrial.

En la **etapa de crecimiento con inflación (1940-1956)**, el crecimiento anual de la economía fue en promedio de 5.8%, superior a la tasa de crecimiento de la población que fue del orden del 3.5% anual. Durante este periodo la agricultura, a raíz de las importantes inversiones en infraestructura, creció al parejo del desarrollo industrial. La tasa promedio de su crecimiento fue de 8.9% entre 1946-1950; y en el lapso de 1951-1955 de 9.6%, en tanto que las manufacturas lo hicieron en 5.9% y 5.5% respectivamente. En consecuencia, la agricultura proveyó de alimentos suficientes a la población e insumos baratos a la industria, lo cual garantizaba una inflación mínima. Pero la coyuntura externa rompió este esquema; ya que el flujo de capitales refugiados en el país por causa del conflicto bélico mundial entre 1941 y 1945, presionaron el aumento de la oferta monetaria y en consecuencia la inflación. El fin de la segunda guerra mundial redujo abrupta y drásticamente las exportaciones mexicanas, lo que aceleró el desequilibrio de la balanza comercial; basta señalar que el déficit en la balanza en cuenta corriente de 22.4 millones de dólares en 1939, se elevó a 297 millones en 1957, lo que representó un incremento de 1 226%.

Para hacer frente a esta situación inflacionaria se recurrió a la devaluación, como mecanismo de corrección. Así, en 1948 el tipo de cambio pasó de 4.85 pesos por dólar a 8.65, y de esta paridad cambiaría a 12.50 en 1954, lo que representó una devaluación del 183.4% respecto a 1939, en que el tipo de cambio era de sólo 4.41 pesos por dólar.

A pesar del proceso inflacionario y del progresivo desequilibrio externo, la economía mexicana logró obtener crecimientos superiores a la tasa de la población, donde la administración de las finanzas públicas resultó determinante. La política de gasto público

fue más activa, iniciándose así una era de mayor intervencionismo estatal, que si bien tuvo al principio resultados positivos, a la larga resultaron muy costosos.

Mediante la orientación del gasto público, particularmente a obras de infraestructura económica, se impulsó la formación bruta de capital, y tanto el monto como el destino y estructura de las erogaciones públicas se utilizaron para mantener en equilibrio la oferta y la demanda en el corto plazo.

Por lo que se refiere a la política fiscal (ingresos tributarios y no tributarios) en la década de los cuarenta, su cuantía era insuficiente para sufragar el gasto, en consecuencia, la parte faltante se completaba con ahorro externo. Aquí cabe señalar dos elementos fundamentales por los cuales la política de ingresos era incapaz de financiar el gasto. El primero se relaciona con el incipiente desarrollo de la industria y los servicios en el país, pues muy pocas personas morales reunían las condiciones necesarias para pagar impuestos con regularidad. El segundo elemento que es tal vez el más importante, se refiere a la falta de organización de la propia administración pública para recabar la tributación, y la duplicidad de impuestos y alcabalas entre la federación y los gobiernos estatales, lo cual también impedía el desarrollo de las actividades productivas en el país. Por ello, la III Convención Nacional Fiscal celebrada en 1947, constituyó un gran avance al acordarse en ella la competencia tributaria entre la federación y los gobiernos locales para recaudar los impuestos.

A partir de ella se inició la organización administrativa y la modernización fiscal para gravar las ventas, con lo cual se eliminaron los impuestos alcabalatorios y se implantó un impuesto general sobre las transacciones comerciales. De esta forma los ingresos tributarios federales dejaron de descansar en los impuestos al comercio exterior, los cuales se empezaron a utilizar más con fines de fomento que de recaudación. Los impuestos tradicionales como el del timbre y las alcabalas se derogaron, y se inició la recaudación de impuestos directos e indirectos modernos; entre los primeros destaca el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre utilidades excedentes (1948), en los segundos los relativos a la producción, el consumo y los servicios a través del impuesto sobre ingresos mercantiles (1948). El impuesto sobre la renta tuvo entre 1951 y 1956 importantes reformas para hacerlo más justo y elevar la recaudación, con el propósito de fomentar el desarrollo industrial, por lo cual se procuró simplificar el sistema tributario de la federación. No obstante lo anterior, la brecha entre el gasto y los ingresos continuó creciendo.

Dicha situación motivó que la estructura de financiamiento del gasto proviniera más de la emisión primaria de dinero que de la política tributaria. Un claro indicador de esto es que la oferta monetaria entre 1939 y 1958, creció 15.4% en promedio anual. La devaluación como mecanismo de ajuste al desequilibrio externo utilizado hasta 1954, se tradujo en inflación interna sin lograr con ello la corrección deseada, por lo que se recurrió al ahorro externo bajo la forma de inversión extranjera y empréstitos moderados del exterior, práctica que se volvió recurrente y entrampó desde entonces la forma de crecimiento del país.

En la etapa de crecimiento con estabilidad, considerada entre 1957 y 1970, la tasa de crecimiento promedio anual de la economía superó en 1.3 puntos porcentuales a la de crecimiento con inflación (1940-1956) al ascender a 7.1%. Aunque el desequilibrio externo continuó en forma creciente, la inflación se sostuvo por debajo del 4.5%, y el tipo de cambio se mantuvo constante durante todo el periodo a 12.50 pesos por dólar. La prioridad del crecimiento económico siguió siendo el sector industrial, al que la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias favoreció ampliamente desde 1945, con exenciones fiscales a la importación de maquinaria y equipo, utilidades, timbre fiscal y contribución federal a gravámenes locales por 10, 7, o 5 años según la clasificación de la industria en: "fundamental"; "importancia económica"; y "otras", permitiendo prórrogas hasta por 5 años o más.

Durante esta etapa la protección arancelaria aumentó en mayor medida, al desaparecer en 1950 el Acuerdo de Comercio entre México y Estados Unidos establecido en enero de 1943, mediante el cual se limitaban los controles a la importación. La política fiscal intensificó el intervencionismo para favorecer la industrialización del país. De esta forma, la inversión pública llegó a representar hasta el 45%, del total de la inversión, adquiriendo mayor importancia la realizada por las empresas públicas en áreas como el petróleo, la electricidad y la siderurgia; en tanto que la efectuada por el gobierno federal se concentró en proyectos de infraestructura, en transportes y comunicaciones, escuelas, hospitales, puertos, aeropuertos y obras de fomento agropecuario. A través de subsidios, exenciones y de una política de precios y tarifas bajos de los bienes y servicios producidos por el sector público, se transfirieron importantes recursos a la industria a fin de favorecer su capitalización y ahorro; la política tributaria se abocó a propiciar la reinversión de utilidades y a conceder incentivos a las inversiones más productivas.

La tasa de interés se mantuvo en términos reales acorde para fomentar tanto el ahorro interno, como para atraer el ahorro externo y apoyar el equilibrio en la balanza de pagos, cuyo déficit en cuenta corriente se decidió ya no compensar más con la devaluación del tipo de cambio, sino sustentarlo en la inversión extranjera, y especialmente con préstamos del exterior.

De esta forma, el mecanismo usado por el gobierno para industrializar al país y fomentar el ahorro interno por medio de subsidios, exenciones fiscales y más gasto público, determinó que el financiamiento se basara cada vez más en el endeudamiento interno y externo, sin recurrir a la emisión primaria del dinero, lo cual redujo las presiones inflacionarias. Ello, se aprecia en la oferta monetaria que durante este periodo sólo creció 10.5% en promedio anual, con lo cual la inflación causada en la primera etapa por la política de devaluación monetaria se eliminó.

El crecimiento estabilizador tuvo la virtud de lograr la estabilidad interna, pero a costa de un creciente desequilibrio externo y de un déficit financiero que se solventó con endeudamiento interno y externo, surgiendo así dos razones fundamentales de desequilibrio del modelo.

Por un lado, la brecha expresada por la desigualdad entre el ahorro y la inversión interna y por el otro, el desequilibrio comercial representado por la salida neta de divisas, a causa de la disparidad en los términos de intercambio, ya que el país se estancó en la etapa de sustitución fácil de importaciones, sin llegar a la sustitución de importaciones difícil o de bienes de capital, debido a la penetración del capital extranjero en la mayoría de las actividades económicas más rentables, vía la inversión extranjera directa.

Al respecto, en 1965 menos del 1% de las empresas del sector manufacturero eran compañías extranjeras, pero producían la tercera parte del sector. En el sector de bienes de consumo no duraderos el 0.2% de las empresas de origen extranjero, generaban el 15%. En los sectores de producción de bienes intermedios y de capital, considerados como los estratégicos para la industrialización, las empresas extranjeras que sólo representaban el 3.5 y 0.1 por ciento de cada sector respectivamente, tenían bajo su control el 50% de la producción, lo cual manifestaba no sólo la concentración de la inversión extranjera en sectores altamente estratégicos, sino la influencia que tuvieron en el gobierno para hacer abortar el modelo de industrialización progresiva, ya que la política proteccionista y de incentivos de alta rentabilidad para las empresas nacionales y extranjeras, se tradujo en un mercado cautivo y casi monopólico, en el que los objetivos sociales del gobierno eran soslayados por los intereses de las transnacionales.<sup>7/</sup>

Esta mutación en el proceso de industrialización del país creó una alta dependencia y vulnerabilidad en el proceso de crecimiento, ya que toda variación a la baja en la importación de bienes intermedios o de capital requeridos por las transnacionales, traía como consecuencia un efecto multiplicador negativo en la producción y el empleo, lo cual obligaba a un continuo y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Tal situación provocó que se dieran crecimientos económicos espectaculares, pero con un gran índice de desempleo.

De esta manera, el modelo de crecimiento económico orientado a industrializar al país y a fortalecer su mercado interno, vía un proceso de sustitución progresiva de las importaciones, sólo logró alcanzar parte de sus objetivos, pues luego de 30 años de aplicarlo (1940-1970), todavía el 75% de sus exportaciones eran de origen primario y el 25% restante de productos diversificados. La brecha entre los ingresos y egresos continuó ampliándose, toda vez que las necesidades de gasto fueron creciendo con más rapidez que los ingresos, por causa de la ineficiencia del intervencionismo estatal y la expansión del aparato burocrático. En consecuencia, el Estado se financió en mayor proporción del mercado interno de capitales, además de continuar la tendencia alcista del endeudamiento externo.

La intención de favorecer la industrialización del país en la década de los 60, hizo que la carga tributaria global de la economía fuera una de las más bajas del mundo, pero también inequitativa al compararse los sectores beneficiados, debido al tratamiento preferencial o discriminatorio que se dio en favor de la industria para el pago del impuesto sobre la renta.

<sup>7/</sup> Huerta, G. , Arturo, Economía Mexicana mas allá del Milagro. Ed. Diana, 1991,pp.19-197.

Las deducciones injustificadas y la evasión y elusión fiscal de un gran número de empresas pequeñas y medianas, fue otro aspecto más que influyó en los magros ingresos del Estado, pues carecía de una organización e infraestructura administrativa apropiada para ampliar la recaudación fiscal.

La transición del país a la modernidad implicó después de la diversificación de las actividades productivas, un cambio radical de los impuestos directos tradicionales como el de la renta, cuya cuantía estaba limitada por el número de personas físicas y morales existentes por otros directos e indirectos modernos. Estos últimos, al desarrollarse las actividades comerciales y el consumo en paralelo con las actividades productivas, desplazaron en importancia por su monto a los impuestos directos. La intención de favorecer la industrialización del país motivó que la carga fiscal se desplazara a los consumidores y no a los productores, lo cual también coadyuvó a la concentración del ingreso. Así, la translación del pago de impuestos de los productores a los consumidores vía precios y tarifas, fue el factor que más agudizó las diferencias sociales.

No obstante las importantes reformas fiscales que se han impulsado a través de los años, hasta la fecha no se ha logrado que sean los impuestos directos los de mayor cuantía para asegurar que la política tributaria sea más redistributiva, tal como ocurre en los países desarrollados en donde el mayor volumen de ingresos tributarios se genera por los impuestos directos, aunque conviene también señalar que la fuente más segura de captación y menos onerosa son los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA). En 1983 aún con las reformas fiscales aplicadas, los impuestos directos representaron el 41% y para 1996 el 44.9% del total de los ingresos tributarios. Ello refleja algunos avances en la redistribución del ingreso, pero deja incólumne la concentración del ingreso que se ha dado sobre todo en estos últimos años de crisis económica. Tal proceso lo han cubierto la mayoría de los países desarrollados en forma gradual, pero en México aún no se ha logrado, no obstante haber sido aceptado en el club de países desarrollados, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Resumiendo las principales causas internas que propiciaron la crisis económica del país hasta 1970, se pueden citar entre otras las siguientes:

- **El modelo de sustitución de importaciones** concebido para el progreso del país en dos etapas: sustitución fácil y sustitución difícil de importaciones, **se obstruyó** por causa de la penetración del capital extranjero en las áreas estratégicas, vía inversión física y financiera, lo cual colocó al gobierno en la difícil tarea de alentar el progreso del país a costa de favorecer en mayor medida al capital extranjero.
- **El crecimiento sin desarrollo económico** fue una característica de este modo de evolución económica, debido a que se concentró el ingreso y no se generaron los suficientes empleos que la industrialización del país presuponía.



- El **proteccionismo excesivo a la industria nacional** propició su propia decadencia, al crearle un mercado cautivo que no alentó la asignación eficiente de recursos, la modernización de los procesos productivos y la competitividad, en términos de calidad y precio con respecto al exterior.
- La política económica de apoyo creciente a la industrialización del país alentó el **crecimiento burocrático del Estado**, tanto en un mayor número de dependencias del sector central como de entidades en el sector paraestatal, cuya incorporación no se dio por finalidad específica sino por agregación, para evitar eventualmente problemas coyunturales, laborales, o políticos de corto plazo. Tal situación fue un lastre adicional al desequilibrio de las finanzas públicas, ocasionado por un ingreso inferior al gasto demandado por empresas ineficientes y el aparato burocrático gubernamental.
- Las políticas del modelo de sustitución de importaciones ocasionaron una **dependencia creciente del ahorro externo**, expresado en deuda externa e inversión extranjera, que repercutieron en un permanente desequilibrio externo y balances presupuestarios negativos.
- La **política de industrialización del país priorizó a este sector en detrimento de otros**, particularmente el agrícola que empezó a ser deficitario a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta; el consumo aparente del maíz fue mayor al de la producción nacional y la producción en la mayoría de los granos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, soya, semilla de algodón, sorgo y cebada), fue deficitaria en forma generalizada desde 1974. Por ello, la crisis productiva del sector agrícola ahondó la del sector industrial y afectó a la población en general.
- Al igual que el sector agrícola, el sector social mostró importantes rezagos: educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, lo cual aumentó las diferencias sociales causadas por la concentración del ingreso, sin que el Estado hiciera algo radical por cambiarlo, debido a su estrechez financiera por causa de su voluminoso aparato estatal ineficiente y a la estrategia de industrializar al país a toda costa.
- La **concentración del ingreso** determinó también la centralización del crecimiento en unas cuantas regiones del país, lo cual se constituyó en un obstáculo más al desarrollo, ya que la concentración económica y la centralización administrativa impidieron un crecimiento regional equilibrado al interior del país, al volver dependientes financieramente a los estados y municipios de los recursos de la federación. Con ello se volvió al centralismo disfrazado que históricamente se había combatido para alcanzar el desarrollo de todos los estados de la República Mexicana.

Frente a lo que pudiera argumentarse en contra de la administración de las finanzas públicas y en general sobre la política económica adoptada durante esos años, para alcanzar la industrialización que ciertamente se alcanzó, aunque no en la forma y el grado deseado, cabe señalar que no existen razones suficientes o de peso para afirmar que la estrategia fue inadecuada, ya que la mayor presencia del Estado en algunas ramas de la producción fue

indispensable y en ciertos sectores de la economía fundamental; pues ningún empresario o consorcio particular en esos años se podía haber interesado y menos arriesgado a construir carreteras, puentes, hospitales, escuelas y toda la infraestructura requerida para el progreso del país, como lo hizo el Estado. Por otra parte, cabe destacar que entre 1930 y 1970, México logró crecer a una tasa de 7% promedio anual, con una inflación también en promedio anual durante todo ese periodo de 40 años de sólo el 4.2%, hecho sin precedente en el plano internacional, por lo que fue denominado el “milagro mexicano”.

Sin embargo, el desequilibrio en las finanzas públicas y el centralismo administrativo originado por la mayor intervención estatal, los rezagos sociales, la concentración del ingreso, el proteccionismo de una industria nacional ineficiente, gran parte de ella en manos del Estado, así como el estancamiento productivo y el desarrollo desigual de los diversos sectores de la economía, hicieron necesario cambiar la forma de administrar las finanzas públicas y la política económica en general. Particularmente porque el crónico deterioro de las finanzas públicas, por causa de un aparato burocrático excesivo y dispendioso y un gran número de empresas paraestatales ineficientes, debilitaron al Estado en su función básica: el bienestar de las grandes mayorías de la población, cuyo reclamo de justicia social ya había conducido a una revolución armada a principios del siglo XX.

Así, entre 1970 y 1982 la problemática del entorno económico internacional y nacional se acentuó motivando que a partir de 1983, el modelo de sustitución de importaciones se suspendiera y se hiciera un cambio diametral en la forma de conducir la política económica gubernamental, lo que implicó la transformación de la administración pública y muy particularmente las finanzas públicas.

Los principales factores de carácter externo que motivaron el abandono del modelo de sustitución de importaciones fueron:

- **La crisis estructural de todo el sistema económico** en la década de los años setenta debido a la extinción del patrón oro, el cual era el sustento del sistema monetario internacional. El efecto de este evento económico fue el desencadenamiento de una inflación a nivel mundial, derivada de la libre flotación de las principales divisas utilizadas en el comercio internacional. Cabe citar que en agosto de 1971 el presidente norteamericano Richard Nixon ante la imposibilidad de respaldar los dólares que circulaban en todo el mundo con oro, como lo establecía el patrón oro, declaró la inconvertibilidad de su divisa en ese metal que por aquellos años se encontraba a razón de 35 dólares la onza troy. Ese hecho marcó el fin de ese patrón monetario.
- **La crisis de los energéticos** derivada del aumento del precio del petróleo, fue otro factor de peso que repercutió a nivel mundial en la evolución económica de la mayoría de los países. En efecto, el aumento de los precios de los hidrocarburos en 1973, decidido por los principales países árabes productores de petróleo organizados en un cartel (OPEP), fue un acto de defensa de esta valiosa materia prima, que por efectos de la inflación se había depreciado a consecuencia de la crisis monetaria mundial. El aumento en el precio de los energéticos provocó una recesión a nivel mundial, principalmente en los países

más desarrollados que dependían de esta materia prima, la cual se aunó a la inflación que ya prevalecía, causando el fenómeno económico denominado estanflación (inflación con recesión). Como efecto secundario, durante la década de los años setenta se inició en los países en desarrollo el proceso de endeudamiento externo al reciclarse, vía los bancos privados, los petrodólares captados por los países árabes

- **La disminución de la rentabilidad de las tecnologías tradicionales de punta y la mayor participación de la mano de obra en las utilidades del capital**, trajeron como consecuencia un rendimiento decreciente de la inversión productiva, durante las décadas de los años sesenta y setenta, no así en el caso de las inversiones financieras, las cuales empezaron a sustituir en importancia a las primeras en el mercado internacional, debido a las fáciles ganancias que ofrecía el mercado bursátil con la especulación apoyada con la informática.
- Tras el ajuste de los procesos productivos y la aplicación de medidas de ahorro de energéticos en los países desarrollados, la inversión se dinamizó para impulsar las nuevas industrias y tecnologías modernas como la telemática, la industria aeroespacial, la robótica y la biotecnología, entre otras. Ello volvió a generar demanda de recursos financieros, lo cual causó una abrupta elevación de las tasas de interés que desembocó en **la crisis de la deuda de los países en desarrollo**, durante la década de los años ochenta.

De esta forma, entre 1977 y 1982 se produjo en México un cambio significativo en la administración pública, necesario para hacer frente a la crisis estructural de todo el sistema económico y particularmente resolver la problemática interna que en 1976 se agudizó, como resultado final de un proceso progresivo de desequilibrios económicos internos y externos ya mencionados. Así, se decidió incorporar plenamente al país al desarrollo a través de la implantación de la planeación a cargo del Estado, a pesar de que en el exterior las condiciones en la conducción de la economía habían variado enormemente, dado que se propiciaba una menor intervención del Estado en la economía, y se favorecía el desarrollo del libre mercado y la apertura de las economías a la competencia internacional, a diferencia de lo que ocurría en el país.

Con una Reforma Administrativa, que implicó el cambio de las estructuras institucionales y organizacionales existentes y la creación de otras para mejorar todos los procesos administrativos; una Reforma Fiscal para mejorar la distribución del ingreso; una Reforma Política, cuyo fin fue ampliar la vida democrática del país; y la Alianza para la Producción para impulsar el crecimiento económico, se realizaron importantes acciones para modernizar la administración pública. Con la introducción de la planeación, se llevaron a cabo importantes transformaciones en todos los órdenes de la gestión pública, pues su implantación demandaba también la instauración del presupuesto por programas, a fin de mejorar la racionalización de los recursos y dar cauce a un desarrollo nacional sin frenos ni arranques abruptos, como venía ocurriendo. Sin embargo, la crisis estructural de todo el sistema económico por las causas ya señaladas, interrumpió la maduración de la planeación como sistema de racionalización de los recursos.

Entre las instituciones administrativas creadas destaca la Secretaría de Programación y Presupuesto para dirigir la planeación del país, quedando en esta Secretaría el manejo del gasto público y en la de Hacienda y Crédito Público la política de ingresos, deuda y de precios y tarifas. La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue básica para reorganizar las funciones de las distintas dependencias, al igual que otras leyes que sirvieron para dar claridad al manejo de las finanzas públicas, como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la actualización de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la de Obras Públicas, y la de Adquisiciones entre otras.

La imposibilidad de abatir las raíces de la crisis se agudizó con la petrolización de la economía y el aumento desmesurado de la deuda externa, lo cual fue el principio del fin del modelo de sustitución de importaciones basado en el intervencionismo estatal. Así, desde 1983 a la fecha, el Estado ha tratado de revertir su actuación en el ámbito económico, político y el administrativo, para que sea el libre mercado el que promueva el crecimiento de la economía, y la mayor eficacia y eficiencia administrativa, aunada a una mayor participación económica y política de la sociedad para favorecer el arraigo de una cultura de desarrollo, en la que el dinamismo del mercado y la actuación menos intervencionista, pero más firme para regular al mercado por parte del Estado, impulse los cambios necesarios para el progreso del país. Lo anterior indudablemente ha hecho cambiar el papel de la planeación, la cual en primer instancia se fue retrayendo para su posterior impulso con un aparato estatal menos voluminoso pero más fuerte, y capacitado para llevar a cabo las funciones que le son inherentes en una economía de mercado, en la que no se soslaya su papel para garantizar la justicia social.

En consecuencia, durante estos años se han realizado impresionantes cambios en la Constitución y en un gran número de leyes, lo que en el pasado era prácticamente impensable, dando lugar a nuevos cauces institucionales, administrativos y organizacionales que constituyen el prelude de una nueva era para el país, cambios dirigidos a resolver la crisis, cuyas raíces estructurales rebasan en algunos casos la acción de un solo gobierno nacional.

De esta forma se implantaron nuevos criterios para controlar y manejar el gasto público en forma más disciplinada, austera y racional; reformas fiscales para generar mayores ingresos y financiar sanamente el gasto público; un manejo mesurado y prudente de la deuda externa; aplicación de estrategias de cambio estructural para redimensionar al sector público (sector central y sector paraestatal); reconversión y modernización de la planta productiva; apertura del mercado interno a la competencia extranjera, medidas para generar un mayor ahorro interno y un tratado de libre comercio, entre muchas otras acciones para su solución.

En el ámbito de la administración de las finanzas públicas hay muchos otros aspectos que señalar, en especial los que se refieren a los instrumentos y procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de las finanzas públicas. El uso de la tecnología informática, y la modernización y simplificación de los procesos administrativos, son factores que han inducido a etapas superiores de eficiencia y eficacia, demandando a su vez

la implantación de nuevos sistemas y formas de trabajo para colocar al país entre los más avanzados del mundo en la administración de sus finanzas públicas, lo cual implica superar viejos vicios en el control y canalización de los recursos hacia las prioridades del desarrollo, así como hacer frente a las coyunturas económicas negativas para evitar sus efectos perniciosos, sobre todo en la población de más bajos recursos, y mantener un crecimiento sostenido del producto para lograr una mejor distribución de la riqueza.

La influencia generalizada del pensamiento económico, orientado a una menor intervención del Estado en los asuntos económicos, a partir de la crisis económica de 1983 se tradujo en una nueva forma de conducción de la administración pública, y por ende de las finanzas públicas; aspecto relevante que debe destacarse, ya que rompió con las inercias aquilosas a lo largo de años, bajo el esquema intervencionista que antes de ese año predominaba bajo el mando de un sólo partido político.

Sin embargo, se debe señalar que tal cambio dirigido por el gobierno tuvo un alto costo político del partido en el poder, toda vez que al afectarse los intereses del electorado por el realismo económico que se empezó a aplicar, afloraron con mayor fuerza los vicios, sistemas arcaicos y la corrupción; aspectos que los partidos de oposición aprovecharon para ganar espacios, retomando las demandas sociales que se desatendían en aras de los cambios que eran precisos. Aunque debe destacarse que las condiciones económicas imperantes hacían imposible atenderlas de la misma forma como antes se hacía, y los cambios requeridos no se podían postergar si se deseaba salir de la crisis y controlar nuevamente la economía por parte del Estado, con la participación de la iniciativa privada.

Por otra parte, considerando que la evolución de la economía mundial se desplazaba hacia el libre mercado para restablecer la dinámica de crecimiento mundial y los equilibrios perdidos, por causa del intervencionismo ineficiente del Estado, era preciso que el país caminara en la misma dirección para aprovechar las oportunidades y erradicar los trabas que tenían estancado al país en su crecimiento. Esto no significa que el anterior esquema con que venía operando el gobierno no hubiera servido, pues se logró avanzar en los objetivos del desarrollo, pero tal esquema dejó de ser funcional.

De esta forma, se puede señalar que la modernización de la administración de las finanzas públicas arrancó en forma concreta con la implantación en 1976 del Presupuesto por Programas y la Planeación Nacional del Desarrollo; y se impulsó bajo el esquema conceptual de la economía de mercado a partir de 1983 para combatir la crisis económica. La desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1992, al fusionarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un claro ejemplo de ello, puesto que fue necesario concentrar las funciones relativas a las finanzas públicas y la conducción global de la economía para racionalizar los recursos y los procesos en una sola Secretaría. Ello obligó a la adopción de nuevos procedimientos y sistemas de coordinación y control de las finanzas públicas, y un uso cada vez más intensivo de la tecnología informática (hardware y software), para reducir el tiempo y el esfuerzo, pero también la utilización de recursos humanos, lo cual implicó continuar el redimensionamiento del aparato gubernamental y seguir realizando los cambios estructurales en todo el sistema económico.

A pesar de los avances alcanzados en la administración de las finanzas públicas entre 1983 y 1999, es necesario reconocer que aún subsisten rezagos importantes que los limitan. Entre éstos se pueden citar los siguientes:

- Dispersión en las actividades que llevan a cabo diversas unidades administrativas para administrar las finanzas públicas. Al respecto, la participación de más de una unidad administrativa para racionalizar y eficientar los recursos públicos, conduce a duplicidades e ineficacias administrativas y la dilución de responsabilidades.
- Existencia de una normatividad rezagada, en ocasiones inoperante y a veces contradictoria, que debilita la acción de los responsables para cumplirla, dando como resultado disfunciones operativas.
- Intereses encontrados y ausencia de mecanismos que permitan cooptar oportunamente la discrecionalidad, lo cual conduce a conductas irregulares, el desvío de recursos públicos, e ineficiencias en la administración de las finanzas públicas, tales elementos ocasionan pérdidas recurrentes al erario y al fisco.
- Deficiencias de las contralorías internas y áreas administrativas responsables de que se cumpla con la normatividad, lo que a su vez afecta el cabal cumplimiento de objetivos y metas establecidos.
- Duplicidad de funciones que tienen encomendadas unidades administrativas de distintas Secretarías, aspecto que genera lagunas normativas o decisiones extemporáneas, causando regresiones administrativas e irracionalidad en el manejo de los recursos públicos.
- Deficiencias en los procesos de planeación y programación de dependencias y entidades, que dan como resultado un menor logro de metas alcanzadas, haciendo aparecer a la planeación y la programación como inútiles ante los retrocesos, siendo que en la práctica no se aplican tales técnicas debido a los siguientes factores:
  - Falta de voluntad política para que las técnicas se apliquen.
  - Deficiente capacitación o desconocimiento de las técnicas de planeación por los funcionarios responsables de aplicarla.
  - Retrocesos en la emisión de la normatividad para que los procesos de ésta se entiendan y apliquen.
  - Debilidad en la aplicación de la ley para sancionar a los infractores.
  - Deficiencias en los procesos de formulación, ejercicio, control y evaluación de las finanzas públicas.
  - Carencia de sistemas avanzados de coordinación y control integral de las finanzas públicas.

- Aplicación de nuevos elementos técnicos para la mejora de la eficacia y eficiencia del sector público federal en materia de finanzas públicas, incomprensibles en tanto que no se puede equiparar el sector público con el sector privado. Al respecto, cabe señalar que la naturaleza, medios y fines de uno y otro son absolutamente distintos. Por ello, la introducción en 1998 de la planeación estratégica, propia de la administración privada, para su aplicación en toda la administración pública federal, sin un sustento legal que lo explicita y determine resulta inexplicable; así como la aplicación de la Nueva Estructura Programática con base en la clasificación funcional del gasto público, y la implantación de indicadores de gestión que resultan ser una particularidad de la técnica del presupuesto por programas, se consideran improcedentes. En la práctica estos nuevos elementos nulifican los avances alcanzados por el presupuesto por programas, y hacen perder información útil para el control y evaluación de la gestión gubernamental.

Sumado a lo anterior no debe olvidarse que en la transformación de la economía, para pasar de un Estado intervencionista a una economía menos intervencionista que rija el mercado, se ha tenido que pagar un alto precio que es precisamente el de la agudización de la crisis. Al respecto, tampoco debe soslayarse que hemos tenido que enfrentar devaluaciones drásticas de la moneda, de 23.27 pesos por dólar en 1980 a 2,850.89 pesos por dólar en 1990, teniendo que hacer una quita de tres ceros para restablecer el manejo monetario, y soportar procesos inflacionarios de casi 160% de incremento anual como nunca antes en la historia del país. La caída del PIB en 6.9 puntos porcentuales en 1995 y su rápida recuperación al año siguiente y más aún, el importante crecimiento del producto en términos reales en 1997 de 7.0%, muestran la existencia de problemas irresueltos, pero confirman que la política aplicada va en el camino correcto.

Sin embargo, no pueden ni deben soslayarse ahora los efectos que producen las relaciones de la economía global en la administración de las finanzas públicas. Al respecto, la crisis económica de los países asiáticos (Indonesia, Malasia, Corea, Singapur, Tailandia, Taiwán y Filipinas); así como la de Japón; Rusia y últimamente Brasil, han mantenido en incertidumbre el crecimiento económico del país y afectan las finanzas públicas; lo mismo ocurre con variables económicas de gran impacto como la reducción de los precios internacionales del petróleo, de cuyos ingresos depende el financiamiento de una gran parte del gasto público. La reprogramación del gasto y sus ajustes son una clara expresión de lo anterior. También cabe hacer notar que la falta de acuerdos del Poder Legislativo en temas de vital importancia para la fortaleza económica del país, como el rescate bancario o la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, se ha vuelto de trascendental importancia para apoyar la buena marcha de la economía.

Por lo anterior, es posible afirmar que la administración de las finanzas públicas se encuentra hoy en proceso de transformación total, a partir de la nueva concepción de la participación del Estado en la economía, en la que ya no es preciso contar con un aparato burocrático voluminoso, sino eficiente y comprometido con las tareas del gobierno; menos interventor y regulador para favorecer el desarrollo y estimular la creatividad de la

iniciativa privada y social; abocado a la atención de las necesidades de los grupos de la población más necesitados; dirigido a la construcción y fortalecimiento de la infraestructura económica y social básica; promotor de la democracia y la participación social para resolver los grandes problemas nacionales; y mejor administrador de las finanzas públicas y de la política económica y social en general para alcanzar el desarrollo al que se aspira.

## **II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de la administración de las finanzas públicas.**

De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP es la responsable de la administración de las finanzas públicas, ya que tiene dentro de sus principales atribuciones las siguientes:

1. Llevar a cabo la planeación nacional de desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Determinar los ingresos anuales de la federación y de las entidades paraestatales, y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como las leyes de ingresos de la federación.
3. Manejar la deuda pública de la federación, e intervenir en todas las operaciones de crédito público.
4. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.
5. Establecer los criterios y montos de los estímulos fiscales.
6. Determinar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, con la participación de las entidades que los proporcionan.
7. Recabar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás contribuciones en los términos de las leyes aplicables.
8. Formular y elaborar la política de gasto y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
9. Evaluar y autorizar el programa de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
10. Llevar a cabo la evaluación de la gestión pública, a través de la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.



iniciativa privada y social; abocado a la atención de las necesidades de los grupos de la población más necesitados; dirigido a la construcción y fortalecimiento de la infraestructura económica y social básica; promotor de la democracia y la participación social para resolver los grandes problemas nacionales; y mejor administrador de las finanzas públicas y de la política económica y social en general para alcanzar el desarrollo al que se aspira.

## **II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de la administración de las finanzas públicas.**

De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP es la responsable de la administración de las finanzas públicas, ya que tiene dentro de sus principales atribuciones las siguientes:

1. Llevar a cabo la planeación nacional de desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Determinar los ingresos anuales de la federación y de las entidades paraestatales, y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como las leyes de ingresos de la federación.
3. Manejar la deuda pública de la federación, e intervenir en todas las operaciones de crédito público.
4. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.
5. Establecer los criterios y montos de los estímulos fiscales.
6. Determinar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, con la participación de las entidades que los proporcionan.
7. Recabar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás contribuciones en los términos de las leyes aplicables.
8. Formular y elaborar la política de gasto y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
9. Evaluar y autorizar el programa de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
10. Llevar a cabo la evaluación de la gestión pública, a través de la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

11. Determinar la política de servicios personales para la administración pública federal.

Con base en estas atribuciones, a la SHCP le compete conducir el destino económico del país, disponiendo para ello, además del manejo de los instrumentos de finanzas públicas, la conducción y coordinación de la planeación nacional.

## **2.1 El carácter globalizador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una de las dependencias de mayor tradición dentro del sector público; su historia refleja dos tendencias claramente diferenciables. Por un lado el centralismo, o inclinación a la concentración del poder administrativo y por el otro, la descentralización, o tendencia hacia el federalismo; esta última propugna por distribuir y delegar responsabilidades y atribuciones hacendarias en los estados, propuesta que recogieron las Constituciones de 1824, 1857, y 1917.

La Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda es el antecedente más remoto de esta dependencia creada en 1821, a la cual se le confiaron todos los negocios pertenecientes a la hacienda pública en sus diversas rentas. La Constitución de 1824 de índole federalista, fue el marco que permitió expedir su ley de creación, la cual además de atribuirle las responsabilidades de la hacienda pública, le encomendó las de vigilancia de las casas de moneda, el establecimiento de la Tesorería General de la Federación, y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1836, con la llegada al poder de un gobierno centralista, recibió el nombre de Ministerio de Hacienda, con lo cual los estados federados se sustituyeron por departamentos y se crearon oficinas departamentales de hacienda, dependientes de una junta superior para concentrar la captación de los ingresos. La denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo recibió por primera vez en el año de 1861 bajo el gobierno interino del Presidente Benito Juárez, quien realizó una gran reforma de la administración pública mexicana para adecuarla a los cambios, programas y acontecimientos históricos de la nación. 8/

Una nueva reestructuración administrativa en 1891 hizo aumentar sus atribuciones al ámbito de comercio, pero a partir de 1917 dejó de atender esos asuntos, volviendo a asumir el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde entonces a la fecha ha tenido importantes transformaciones administrativas para mejorar los procesos y su operatividad pero sin cambiar su denominación, toda vez que sus atribuciones continúan siendo en esencia las mismas.

8/ Flores Caballero, Romeo R. Op.Cit.

De conformidad con las funciones que le confiere el artículo 31 de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP realiza actividades que se vinculan con los aspectos más generales de la economía y la sociedad, que involucran a todos los sectores administrativos del gobierno federal y al ámbito regional, lo cual le imprime el carácter de global, debido a que sus acciones no se circunscriben a un solo sector o grupo de entidades, sino que involucran a toda la administración pública federal.

Lo anterior hace que la mayor parte de las disposiciones que emite la SHCP se conviertan en directrices obligatorias para todas las dependencias y entidades del gobierno federal, siendo sus principales ámbitos:

- Normativo-Regulatorio: las normas, lineamientos, políticas, criterios y proyectos de ley que formula son de aplicación general para conducir la economía hacia los objetivos de la planeación nacional de desarrollo.
- Administrativo: la organización institucional, los mecanismos, procedimientos y sistemas para llevar a cabo los procesos de ejecución, control y evaluación de las políticas de la SHCP, son obligatorios para toda la administración pública federal.
- Técnico: los lineamientos, criterios, metodologías, formatos catálogos e instructivos, como elementos indispensables para homogeneizar la información programática, presupuestaria, contable y económica de las finanzas públicas son de observancia general.

La estructura administrativa actual de la SHCP refleja los importantes cambios que se han dado a partir de 1983, en que se optó por una menor intervención del Estado en la economía, lo que obliga a reducir y mejorar los procesos, mecanismos e instrumentos de la administración de las finanzas públicas existentes.

El uso intensivo de los sistemas de cómputo en la administración arroja notables avances en la evolución de las finanzas públicas. De esta forma ha sido posible mejorar los procesos administrativos que permiten una mejor formulación, seguimiento del ejercicio y evaluación de las erogaciones públicas; y un mejor control y administración de los ingresos fiscales, al igual que los provenientes por financiamientos internos y/o externos, y los derivados de la política de precios y tarifas.

## **2.2 La estructura institucional del sector público**

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una República, representativa, democrática y federal compuesta por 31 estados libres y soberanos y una capital denominada Distrito Federal. 9/

9/ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP, 1988, pp.100-262.



De acuerdo a la Constitución, dentro de las principales atribuciones del Poder Ejecutivo se pueden mencionar las de: coordinar, conducir, orientar y regular la actividad económica nacional; la regulación y el fomento de las actividades de interés general; y la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión. La responsabilidad conferida para el diseño y aplicación de la política económica y global para el progreso nacional y la ejecución de los programas establecidos en la misma, le confieren una gran preeminencia al Poder Ejecutivo, que en ocasiones rebasa a los demás Poderes, debido a que por razones de orden histórico y político, un solo partido había obtenido la mayoría de las preferencias electorales, hasta hace unos cuantos años en que las preferencias políticas se han diversificado.

Cabe señalar que en el sistema parlamentario, las iniciativas del gobierno casi siempre son aprobadas por la mayoría de los miembros del parlamento del partido que se encuentra en el poder, ya que de no ser así el gobierno perdería la confianza y tendría que renunciar. En el sistema presidencial mexicano ocurre algo parecido, en cuanto al apoyo de las cámaras a las iniciativas presidenciales, puesto que hasta ahora el partido que ha llevado al poder al Presidente de México, también había ocupado la mayoría de las curules en el Congreso. Ello le permitía al Presidente contar con el apoyo del Poder Legislativo en sus iniciativas de ley, lo cual no ocurre actualmente, ya que la suma de minorías de oposición constituye la mayoría.

El Poder Legislativo está representado por un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se compone por 500 diputados, de los cuales 300 son electos de manera directa y 200 por denominación proporcional. La segunda se integra por cuatro representantes por estado, dos electos por el principio de votación mayoritaria y dos por minoría.

El propósito del Poder Legislativo es dictar las leyes de carácter federal, y de ser necesario también para los gobiernos estatales y el Distrito Federal. Dentro de sus atribuciones figuran entre otras de no menos importancia, las relativas a la aprobación de la política fiscal que proponga el ejecutivo federal y la relativa a la política exterior.

El Poder Judicial de la federación se encuentra depositado en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Compete al Poder Judicial velar, salvaguardar y hacer efectivo el equilibrio de la impartición de justicia y su expedita aplicación, así como que se dé el respeto entre el Estado y los particulares en actos contrarios a la Constitución.

Los 31 estados de la República Mexicana son libres, soberanos y autónomos. Cada uno tiene su propia Constitución con la misma división de poderes que el gobierno federal. El Poder Ejecutivo esta representado por el gobernador del Estado, en tanto que el Poder Legislativo se integra por un Congreso Local conformado por diputados locales; y el Poder Judicial se compone por un Tribunal Superior de Justicia.

La capital del país (DF), actualmente ya cuenta con un Jefe del Distrito Federal electo democráticamente a manera de Poder Ejecutivo, una Asamblea de Representantes que hace las veces de Poder Legislativo, y también dispone de un Tribunal Superior de Justicia en representación del Poder Judicial.

En el ámbito municipal, el Poder Ejecutivo está a cargo del ayuntamiento electo en forma popular, cuyo titular es el Presidente Municipal; las funciones que realiza el ayuntamiento son principalmente de carácter administrativo. El ayuntamiento cuenta con regidores y síndicos para auxiliar al Presidente Municipal en sus actividades, así como con una policía municipal para resguardar el orden, pero no cuenta con Poderes Legislativo y Judicial propios, y se rige por los correspondientes al Estado al que pertenece.

Los estados son libres, soberanos y autónomos, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que las Constituciones Locales establecen sus propios sistemas de organización administrativa y financiera. En este sentido, lo que se denomina como sector público federal, es exclusivamente el ámbito de aplicación obligatoria de las normas y medidas presupuestarias y contables emitidas por el Ejecutivo Federal.

Bajo este contexto, el sector público federal se integra por los Poderes Legislativo (Ramo 01), Judicial (Ramo 03) y Ejecutivo; este último comprende las distintas dependencias (Secretarías) y órganos desconcentrados, organismos descentralizados productores de bienes y/o servicios sociales y comunales, empresas públicas mayoritarias propiedad del gobierno federal y fideicomisos.

Los órganos de gobierno autónomos, creados para garantizar sin ninguna influencia ni presión externa el cumplimiento de funciones específicas de interés social, también forman parte del sector público federal, aunque no dependan de ninguno de los tres Poderes. Sin embargo, toda vez que ejercen recursos presupuestarios, están sujetos a las leyes aplicables para la programación, el ejercicio, control, evaluación y fiscalización del gasto que demanda el Presupuesto de Egresos de la Federación y se incluyen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estos son:

Ramo 22	Organos Electorales
Ramo 31	Tribunales Agrarios
Ramo 32	Tribunal Fiscal de la Federación

De esta forma la administración pública federal, de que se auxilia el Ejecutivo Federal para el desempeño de sus atribuciones, se divide en dos grandes grupos:

- Administración pública central (sector central).
- Administración pública paraestatal (sector paraestatal).

## **Administración pública central**

El sector central como también se le conoce, se integra por 17 secretarías de Estado, dos dependencias que son la Presidencia de la República (Ramo 02) y la Procuraduría General de la República (Ramo 17), y nueve ramos generales. Para atender sus funciones algunas secretarías de Estado cuentan con órganos administrativos desconcentrados, los cuales están jerárquicamente subordinados a ellas sin contar con patrimonio, ni personalidad jurídica propios. Las secretarías de Estado son las siguientes: 10/

.Ramo 04	Secretaría de Gobernación
.Ramo 05	Secretaría de Relaciones Exteriores
.Ramo 06	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
.Ramo 07	Secretaría de la Defensa Nacional
.Ramo 08	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
.Ramo 09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
.Ramo 10	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
.Ramo 11	Secretaría de Educación Pública
.Ramo 12	Secretaría de Salud
.Ramo 13	Secretaría de Marina
.Ramo 14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
.Ramo 15	Secretaría de la Reforma Agraria
.Ramo 16	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
.Ramo 18	Secretaría de Energía
.Ramo 20	Secretaría de Desarrollo Social
.Ramo 21	Secretaría de Turismo
.Ramo 27	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las dependencias que tienen un carácter globalizador por las funciones que desempeñan son, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la primera por tener dentro de sus principales atribuciones la responsabilidad de la planeación y las finanzas públicas, y la segunda por sus funciones en materia de control, evaluación y vigilancia del cumplimiento de la normatividad de la gestión pública; las demás operan exclusivamente sólo en el sector al que se refieren.

Para atender objetivos concretos de interés colectivo que requieren disponibilidad de recursos presupuestarios, la SHCP como responsable de las finanzas públicas ha creado ramos generales para su cumplimiento, no obstante que la ejecución del gasto lo hagan otras dependencias y entidades, incluso ajenas a la estructura del sector público federal, como lo son los estados y municipios, los cuales reciben estos recursos en el marco del pacto federal y los convenios de coordinación fiscal, a fin de atender las prioridades regionales:

10/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2000.

Ramo 19	Aportaciones a seguridad social
Ramo 23	Provisiones salariales y económicas
Ramo 24	Deuda pública
Ramo 25	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal
Ramo 26	Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza
Ramo 28	Participaciones a entidades federativas y municipios
Ramo 29	Erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero
Ramo 30	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores
Ramo 33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
Ramo 34	Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

Los ramos 19, 23, 25, y 33 son de gasto programable es decir de erogaciones etiquetadas para el cumplimiento explícito de atribuciones de dependencias y entidades del gobierno federal, y los restantes son de gasto no programable

### **Administración pública paraestatal.**

La administración pública paraestatal o sector paraestatal, se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Las entidades paraestatales se encuentran agrupadas en sectores que reflejan su principal actividad. Los sectores comprenden un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado de la administración pública central, llamada por ello también coordinadora de sector, cuyas funciones se relacionan con las actividades de ese grupo de empresas. El Acuerdo de Sectorización que entró en vigor en enero de 1977 fue la base para integrar el modelo de planeación y control de responsabilidad compartida, en el que se diferenciaron las atribuciones a cargo de las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector y las que competen a las entidades paraestatales.

La sectorización permitió centralizar la normatividad y descentralizar al mismo tiempo las funciones operativas, que corresponden a las coordinadoras de sector y a las propias entidades paraestatales.

Para efectos presupuestarios y contables, la administración pública paraestatal se clasifica en:

- **Entidades de control presupuestario directo**
- **Entidades de control presupuestario indirecto**



Las primeras se sujetan por ley a la autorización, seguimiento, control y evaluación de sus programas y gastos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y para su fiscalización en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en tanto que a las segundas sólo se les da seguimiento a los recursos fiscales que reciben vía subsidios y transferencias.

Actualmente son sólo 175 las entidades vigentes, de las cuales 74 son organismos descentralizados, 79 empresas de participación estatal mayoritaria, y 22 fideicomisos públicos. De éstas sólo siete son de control presupuestario directo: 11/

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: ISSSTE.
- Instituto Mexicano del Seguro Social: IMSS.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública: LOTENAL.
- Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos: CAPUFE.
- Comisión Federal de Electricidad: CFE.
- Luz y Fuerza del Centro: LFC.
- Petróleos Mexicanos: PEMEX.

Las restantes 168 entidades paraestatales son de control presupuestario indirecto, algunas de las cuales administran cuantiosos recursos para cumplir a nombre del Estado con funciones económicas o sociales de interés colectivo, tales como universidades e institutos de atención médica, entre otros.

### **2.3 El marco regulador de las finanzas públicas.**

La importancia de las finanzas públicas se encuentra reflejada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como norma suprema del país establece sus pautas; y corresponde a la SHCP en el ámbito de sus atribuciones emitir el sustento jurídico para su administración; dentro de las principales leyes que fundamentan su manejo se pueden considerar las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Ingresos de la Federación
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
- Ley de Planeación
- Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y el Reglamento de Obras Públicas

11/ SHCP. Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1999. Pág. 97

- Ley del Servicio de la Tesorería y su Reglamento
- Ley de Adquisiciones en Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- Ley Monetaria
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto al Activo
- Ley Federal de Derechos
- Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Ley Aduanera y su Reglamento
- Código Fiscal de la Federación
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Decreto Relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

El extenso y complejo marco normativo que regula las finanzas públicas es de los más completos y dinámicos, puesto que experimenta cambios frecuentes para completar o mejorar la administración y los procesos existentes, tanto en el ámbito técnico-metodológico de la formulación, ejercicio, control y evaluación, como en el de los recursos financieros, materiales, humanos y contables involucrados en la administración de las finanzas públicas.

De esta forma la política de ingresos, que incluye la fiscal en sus componentes tributaria (impuestos directos e indirectos), y no tributaria (derechos, productos, aprovechamientos y otros); la política de gasto que engloba a los gastos corrientes (en servicios personales, servicios generales y adquisición de materiales y suministros), y los gastos de capital (que comprende la inversión física y financiera y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles), así como las ayudas, subsidios y transferencias; la política de deuda interna y externa de corto mediano y largo plazos; y la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen y ofrecen las entidades públicas, se encuentran orientados y

normados por las políticas dictadas por la SHCP, que como entidad globalizadora es responsable de la conducción económica a través del manejo de las finanzas públicas.

Los resultados del marco normativo de las finanzas públicas se traducen básicamente en dos instrumentos de gobierno, que muestran los propósitos y orientación de la política económica que conforman el programa anual de gobierno:

- **La Ley de Ingresos de la Federación**
- **El Presupuesto de Egresos de la Federación**

La Ley de Ingresos que elabora el ejecutivo federal contiene la estimación de los ingresos que considera percibir el gobierno federal durante un ejercicio fiscal, a través de los distintos medios de recaudación, y por los diversos conceptos que establece la ley: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones, emisión de bonos, préstamos, etc.

Dicha Ley, aprobada por el Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y de Senadores), es obligatoria y faculta la coacción del Estado a los contribuyentes para su cabal cumplimiento, a fin de poder devolver a la sociedad los recursos captados en forma de bienes y servicios que promuevan un progreso social con equidad.

Por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación representa el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público de acuerdo con su cuantía y naturaleza económica para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, las cuales son ejecutadas por las dependencias y entidades.

Los ingresos y egresos de la federación expresados en ambos documentos, incluyen la política de deuda y la de precios y tarifas que en conjunto integran las finanzas públicas, por lo que su evaluación se convierte en un elemento fundamental para la planeación, la reprogramación de la política económica y la administración de las finanzas públicas. Ello hace que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal sea el documento evaluatorio por excelencia de las finanzas y de la gestión pública en general, y se constituya en un elemento básico para la planeación y la programación, en virtud de que es el único documento anual del Poder Ejecutivo que presenta cifras y resultados definitivos, sustentados en la contabilidad gubernamental.

## **2.4 El marco técnico de las finanzas públicas**

Para entender la naturaleza y la importancia en la política económica que tienen cada uno de los instrumentos que integran las finanzas públicas, es indispensable adentrarse en su

análisis para conocer sus efectos directos e indirectos, así como la problemática de su administración.

De esta forma, podemos señalar que los ingresos públicos son todos los recursos que le son factibles de allegarse al gobierno para financiar sus gastos, atender las funciones que le son propias o que simplemente incrementan su disponibilidad. En el caso del gobierno federal, la principal fuente de los ingresos son los provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otras contribuciones; y también se consideran los financiamientos internos y externos, y los provenientes por la venta de activos de las entidades del sector paraestatal. La captación de los ingresos ha estado principalmente desde su creación a cargo de la Tesorería de la Federación y de las Oficinas Regionales Recaudadoras de Ingresos; la nacionalización de la banca también la hizo partícipe en la captación de ingresos; por medio del Servicio de Pagos Interbancario, y su reprivatización la consolidó al evolucionar los medios automatizados de procesamiento de la información. Actualmente la creación del Servicio de Administración Tributaria como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye junto con la banca el principal medio para la recaudación de los ingresos.

Por ello es de especial importancia la definición de la política de ingresos anual que se da a través de la Ley de Ingresos, ya que con ella se programan las acciones a realizar por el aparato administrativo recaudatorio, a fin de hacer cumplir las normas que determinan la cuantía, tiempos y formas de captación.

El aparato administrativo para recaudar los ingresos es uno de los más voluminosos, pero también mejor organizados para cumplir con esta importante función de gobierno, sin la cual la administración pública federal no podría operar. Muchas y variadas reformas se han implantado para mejorar la eficacia y eficiencia recaudatoria, caracterizada por el burocratismo y en ocasiones por la corrupción; sin embargo, con la introducción de los sistemas de cómputo será necesario simplificar los procesos y erradicar las ineficiencias, así como reducir el número de personal ocupado actualmente en estas actividades.

Los ingresos públicos pueden clasificarse de muy diversas formas según sea el propósito de su estudio. Para efectos de este análisis solo citaremos tres. Una primera clasificación divide a los **ingresos en ordinarios y extraordinarios**. Los ordinarios son aquéllos que regularmente percibe el Estado para cubrir sus gastos normales, por lo que tienen como características su previsibilidad, permanencia y periodicidad o recurrencia. Los extraordinarios en cambio, resultan de actos eventuales para cubrir casi siempre también gastos eventuales, ello hace que no sean previsibles, aunque en ocasiones lo puedan ser, por ejemplo: la venta de paraestatales o activos fijos de Estado, o el caso de contratación de empréstitos, práctica recurrente de países en desarrollo para financiar su déficit.

Otra forma de agrupar los ingresos consiste en separar los ingresos que provienen de la recaudación tributaria o impuestos, de aquéllos que se obtienen de fuentes distintas al sistema impositivo.

Los **ingresos tributarios** constituyen las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio para el causante o contribuyente en los términos marcados por la ley, para que con estos recursos se satisfagan las necesidades colectivas y se provean los servicios públicos generales. Su carácter obligatorio los hace coactivos, de tal forma que su incumplimiento da lugar a sanciones, y su elusión o evasión fiscal origina el delito de defraudación fiscal.

Los ingresos tributarios a su vez se pueden agrupar en directos, cuando no son trasladables, como el impuesto sobre la renta (ISR), en el cual el sujeto del impuesto paga efectivamente la tasa tributaria fijada, y los indirectos, cuando por cualquier motivo se puede trasladar total o parcialmente su pago a otro sujeto, como el impuesto al valor agregado (IVA). La separación de los impuestos en esta clasificación permite conocer el grado de redistribución del ingreso que se alcanza con el sistema tributario por efecto de su incidencia social.

Los conceptos más usuales de la terminología impositiva son: sujeto o persona física o moral que tiene la obligación de pagar al fisco el impuesto en los términos de las leyes. Estas toman en cuenta las características individuales: sexo, edad, estado civil, número de hijos, actividad o profesión, nacionalidad, nivel de ingresos, domicilio y demás características de las personas físicas. En el caso de las personas morales, también se toman en cuenta las particularidades de los causantes como: el giro de la actividad, tamaño del negocio o empresa, volumen de ventas, utilidades netas, número de empleados, etc.

Objeto, es la actividad o cosa que la ley establece como el motivo del impuesto o gravamen, independientemente de su monto, generalmente el objeto da el nombre al impuesto. Entre los más importantes se encuentran: la renta, valor agregado, producción y servicios, al activo, servicios telefónicos, tenencia de vehículos, automóviles nuevos, importación, exportación, accesorios y otros.

Fuente, es el origen de la riqueza que da lugar al impuesto; los generadores de la riqueza son el trabajo y el capital, el primero reporta ingresos individuales percibidos a través de los salarios y el segundo se refiere a las utilidades gravables.

Puesto que los ingresos tributarios le proporcionan al Estado el mayor volumen de sus ingresos, es importante establecer su definición y claridad de propósitos para que la sociedad los acepte. Por lo mismo deben reunir ciertas características que a continuación se enuncian:

Sustento legal: su captación debe obedecer a una ley o norma jurídica para que sean de aplicación u observancia general. Además, deben ser claros y precisos para evitar confusiones en su pago o arbitrariedades en su cobro.

Sustento ético: el establecimiento del impuesto debe ser justo y equitativo, y no debe dar lugar a hábitos negativos para la sociedad, por el contrario debe combatirlos como: el tabaquismo, el alcoholismo, juegos de azar, etc. Por otra parte, la equidad debe garantizar una más justa distribución del ingreso.

Sustento político: la aplicación o derogación de un impuesto debe ser conveniente y hacerse en el momento político adecuado, a fin de que no provoque fricciones o malestar social y pongan en riesgo la estabilidad institucional del país. Así, deben ser flexibles de modo que fácilmente se puedan modificar y adaptar.

Sustento económico: su monto debe ser suficiente para cubrir los gastos; el gobierno por lo mismo, debe buscar el equilibrio entre los gastos y los ingresos.

La orientación de los ingresos debe perseguir el mayor rendimiento social o económico posible para fortalecer la economía del país.

Sustento administrativo: su recaudación debe ser fácil y eficiente, de modo que el ingreso por lo recaudado sea mayor al costo de su recaudación; por lo mismo el aparato administrativo existente debe ser suficiente y no dar lugar a su crecimiento.

Respecto a los **ingresos no tributarios**, éstos se agrupan en derechos, productos, aprovechamientos y otros. Los derechos son las contribuciones que establece la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por los servicios que presta el Estado de acuerdo a sus funciones, a excepción de los que prestan los organismos descentralizados, ya que éstos forman parte de los ingresos propios de dichos organismos.

Los productos son los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones o por la explotación de sus bienes patrimoniales. Por último, los aprovechamientos constituyen los ingresos del gobierno por actividades de derecho público que recibe en forma de recargos o multas, o como cualquier otro ingreso no clasificable en los mencionados anteriormente (impuestos, derechos o productos).

La tercera clasificación que se aborda es aquella que separa los **ingresos virtuales de los efectivos**. Los efectivos significan entradas reales de recursos, en el caso de los virtuales, el Estado los percibe sólo en forma de asientos contables.

Entre estos podemos mencionar los ingresos compensados con los subsidios, revalorizaciones de activo por causa de la inflación, etc. Los ingresos efectivos implican necesariamente ingresos monetarios para el Estado, los cuales se utilizan para cubrir las erogaciones públicas.

Por la importancia del origen de los ingresos en el caso de nuestro país, se llegó también a clasificar los **ingresos en petroleros y no petroleros**, o también en **ingresos del gobierno federal e ingresos del sector paraestatal**. Con todo, es la Ley de Ingresos de la federación el documento formal que establece anualmente los diversos ingresos que se habrán de recaudar por el gobierno federal en sus distintos conceptos.

Lo anterior nos revela que se pueden presentar tantas clasificaciones de los ingresos, como sean los objetivos de su estudio.

**Los gastos públicos** son la contrapartida de los ingresos públicos y su administración eficaz y eficiente es tan importante como los ingresos, pues los gastos constituyen la cantidad de recursos monetarios que el Estado utiliza a nombre de la colectividad para el desempeño de sus responsabilidades, que se atienden en función de la cantidad de ingresos disponibles, lo cual muestra la mayor o menor intervención del gobierno en la vida económica y social del país.

Desde la perspectiva histórica del gasto público, éste se ha ido incrementando en paralelo con las nuevas funciones asumidas por el Estado, lo cual ha requerido crear diversos mecanismos e instrumentos para mejorar la formulación del presupuesto, su ejercicio, control y evaluación, hasta llegar a ser el principal propulsor del crecimiento económico. Ello fue notable y bien aceptado en todo el mundo, a partir del predominio del pensamiento de John Maynard Keynes que en su obra que trata sobre la ocupación, el interés y el dinero sustentó la mayor participación de los gobiernos para abatir la crisis económica, derivada de una demanda efectiva débil. Keynes fue enfático al señalar que con la inversión pública como parte del gasto, el Estado podía influir sobre los niveles de ocupación y de consumo, revolucionando con ello el pensamiento económico que desde entonces confiere una gran importancia a las categorías macroeconómicas sobre las cuales puede influir el Estado.

Por lo anterior, el gasto público es uno de los instrumentos más valiosos de las finanzas públicas para influir en el desarrollo económico. Su monto, estructura económica, ritmo de ejercicio y sobre todo su orientación son de gran importancia para el gobierno. Por ello, el control, la evaluación y sobre todo su ejercicio efectivo en los propósitos de desarrollo juegan un papel muy importante, pues el desvío de los recursos o el manejo deshonesto de los mismos puede desvirtuar su orientación, haciendo imposible el cumplimiento de los mismos.

Dentro de los principales objetivos del gasto se pueden citar los de carácter económico como: el desarrollo de la industria, la agricultura y ganadería, la minería, las comunicaciones y transportes, la pesca, el turismo, la producción de energía. En los de carácter social se ubican la educación, la salud, la seguridad y protección social, impartición de justicia, agua potable, la vivienda, la ecología y el abasto de alimentos.

Al igual que el ingreso, el gasto público se puede clasificar de diferentes formas para su mejor estudio. Las clasificaciones del gasto en el presupuesto son las que mejor lo identifican. El presupuesto constituye una estimación financiera anticipada, generalmente de carácter anual, de los egresos que se prevén para poder cumplir con las metas de los programas propuestos. Asimismo, representan un documento jurídico por cuanto su aprobación es objeto de un decreto. Constituye también un instrumento operativo-administrativo básico, porque expresa decisiones en materia de política económica y de planeación; y es de naturaleza contable porque sirve a los fines de registro, control, evaluación y fiscalización del gasto. Así, los distintos mecanismos e instrumentos que se han utilizado para mejorar la administración del presupuesto reflejan sus avances.

Dentro de las principales clasificaciones del gasto en se pueden citar las siguientes:

- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Institucional, Administrativa o por Ramos
- Clasificación en Cuenta Doble
- Clasificación Económica
- Clasificación Sectorial
- Clasificación por Programas
- Clasificación Funcional

**La Clasificación por Objeto del Gasto** presenta en un listado homogéneo y coherente los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones, ello le permite identificar de mejor manera los recursos que se erogaron en función de las adquisiciones. Para una mayor identificación, esta clasificación se divide y subdivide en capítulos, conceptos y partidas, que son agrupaciones que identifican de mejor forma las adquisiciones realizadas. Los capítulos son: servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; ayudas, subsidios y transferencias; bienes muebles e inmuebles; obras públicas; inversión financiera y otras erogaciones; participaciones de ingresos federales; y deuda pública. 12/

El capítulo de servicios personales (1000), agrupa la remuneración de todo el personal al servicio del Estado, así como las diversas cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social y los pagos por otras prestaciones sociales. En el caso de las entidades paraestatales las remuneraciones se establecen de conformidad con su contrato colectivo respectivo. (Ver anexo 2)

La evolución de este capítulo de gasto permite conocer la política de empleo y remuneraciones que sigue el Estado y la influencia que ejerce en la demanda con su nivel ocupacional, al igual que el nivel de capacitación y especialización del personal que contrata.

Los materiales y suministros (2000), es el capítulo de gasto que aglutina las asignaciones de gasto destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades, tanto administrativas como productivas, tales como: combustibles, vestuario, suministros médicos y de laboratorio, artículos para oficinas, artículos escolares, alimentos, mercancías diversas refacciones, etc.

El capítulo de servicios generales (3000), reúne los gastos destinados a cubrir todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, a manera de ejemplo se pueden citar el pago por el servicio telefónico, agua, luz, renta, mantenimiento, seguros, correo, capacitación, viáticos, pasajes, difusión, etc.

12/ SHCP. Clasificación por Objeto del Gasto. 1999.



Estos tres capítulos de gasto 1000, 2000 y 3000 son de naturaleza eminentemente corriente, porque identifican el funcionamiento permanente y regular de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Pero en caso de que se incorporen a obras públicas realizadas por las dependencias o entidades en forma directa, se consideran de capital.

Por su parte, los capítulos 2000 y 3000 integran el grueso de las adquisiciones corrientes que en un marco de mayor control presupuestario se pueden reducir y racionalizar.

El capítulo de ayudas, subsidios y transferencias (4000), incluye tanto gastos corrientes como de capital. Los conceptos y partidas permiten una identificación más específica. La característica de estos recursos es que no los ejerce directamente el gobierno federal, sino a través de terceros como son los organismos y empresas, pagas de defunción, donativos, subsidios al consumo, al transporte, a la producción y a la distribución, a la seguridad social, ayudas a los Estados y municipios, etc.

Por su parte, el capítulo de bienes muebles e inmuebles (5000), agrupa el gasto asignado a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles para el desempeño de las actividades de la administración pública federal.

El capítulo de obras públicas (6000), contiene todas las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física u obras que contribuyan a la formación bruta de capital del país.

Tanto el capítulo 5000 como el 6000 constituyen erogaciones netamente de capital, pues acrecientan el patrimonio de la nación.

El capítulo (7000), denominado inversión financiera y otras erogaciones, incluye en el caso de la inversión financiera concesiones de créditos y adquisiciones en valores que constituyen gastos de capital; y otras erogaciones, las cuales hasta que se realicen se conoce su naturaleza económica.

El capítulo (8000), participaciones de ingresos federales no tiene determinada su naturaleza del gasto, pues agrupa las asignaciones que cubren los ingresos federales participables a los estados de la federación, y son ellos los que al ejercerlo determinan su naturaleza económica.

Por último, el capítulo de deuda pública (9000), incluye las erogaciones destinadas a cubrir todas las obligaciones por este concepto. Los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública se consideran como gasto corriente y la amortización como gasto de capital.

**La Clasificación Institucional, Administrativa o por Ramos** permite identificar el gasto que es asignado a cada dependencia o entidad, estableciendo una relación directa en función del tamaño de la institución y su importancia nacional por el tipo de función o actividades que realiza. Esta clasificación permite agrupar y diferenciar las instituciones que

pertenecen al sector central y las del sector paraestatal, así como los ramos generales que se utilizan para reconocer erogaciones especiales (Ver anexo 3).

La Clasificación Administrativa, por Ramos o Instituciones actual es la siguiente:

### **I.- Ramos Administrativos**

- 01 Legislativo
- 02 Presidencia
- 03 Judicial
- 04 Gobernación
- 05 Relaciones Exteriores
- 06 Hacienda y Crédito Público
- 07 Defensa Nacional
- 08 Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
- 09 Comunicaciones y Transportes
- 10 Comercio y Fomento Industrial
- 11 Educación Pública
- 12 Salud
- 13 Marina
- 14 Trabajo y Previsión Social
- 15 Reforma Agraria
- 16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- 17 Procuraduría General de la República
- 18 Energía
- 20 Desarrollo Social
- 21 Turismo
- 27 Contraloría y Desarrollo Administrativo

### **II.- Organos Autónomos de Gobierno**

- 22 Organos Electorales
- 31 Tribunales Agrarios
- 32 Tribunal Fiscal de la Federación

### **III.- Ramos Generales**

- 19 Aportaciones a Seguridad Social
- 23 Provisiones Salariales y Económicas
- 24 Deuda Pública
- 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.
- 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.
- 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
- 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero

30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

**La Clasificación en Cuenta Doble** agrupa los ingresos y los gastos por su origen y destino, y los presenta en forma comparativa en sus rubros más generales. Esta clasificación permite realizar un análisis concreto del financiamiento requerido para ejecutar los programas de gobierno y evaluar el impacto económico del origen y destino de los recursos (Ver anexo 4).

**La Clasificación Económica** identifica cada renglón de gasto según su naturaleza económica en corriente o de capital. Los gastos corrientes se consumen sin aumentar los activos del Estado, en tanto que los de capital incrementan la capacidad de producción o el patrimonio nacional. Los gastos de capital se identifican con las inversiones físicas o financieras. La identificación de la naturaleza del gasto hace posible conocer la influencia de las finanzas públicas en la evolución de la economía, particularmente en la formación bruta de capital y en la demanda efectiva; y facilita evaluar la utilización de los factores productivos y la influencia de la política fiscal en la distribución del ingreso (Ver anexo 5).

**La Clasificación Sectorial** agrupa los gastos por sector de actividad económica que, aún cuando pueden variar los principales son los siguientes: Desarrollo Agropecuario; Desarrollo Social integrado por Educación, Salud, Seguridad Social, Abasto y Asistencia Social y Desarrollo Regional y Urbano; Medio Ambiente y Pesca; Comunicaciones; Energético; Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuración de Justicia; Gestión Gubernamental y Servicios. El uso de esta clasificación sirve a los propósitos de planeación y permite identificar las instituciones con las actividades económicas más importantes definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales (Ver anexo 6).

**La Clasificación por Programas** identifica los gastos de conformidad a los objetivos y metas que se proponen alcanzar por las unidades administrativas responsables, a las cuales se les asignan los recursos materiales, técnicos, humanos y financieros. El propósito de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados alcanzados en unidades físicas, por lo mismo confiere una mayor importancia a los resultados que a las cosas que se adquieren. Implica el establecimiento de sistemas de costos y de la técnica de programación de actividades para alcanzar los resultados.

**Finalmente la Clasificación Funcional** integra los gastos por funciones y subfunciones, las cuales identifican los propósitos a los que se destinan. A partir de 1989 esta clasificación funcional del gasto del gobierno federal se agrupó en seis funciones para su compatibilización con el esquema de cuentas nacionales: Administración Gubernamental, Política y Planeación Económica y Social; Fomento y Regulación; Desarrollo Social; Infraestructura y Producción. Con ello se identifican de mejor manera los servicios y actividades que presta y ejecuta el Estado. La Nueva Estructura Programática que utiliza a esta clasificación como su base, define actualmente 20 funciones y 44 subfunciones en tres grandes grupos: Gestión Gubernamental, Desarrollo Social y Productivas (Ver anexo 7).

Las clasificaciones señaladas se pueden mezclar para enriquecer el análisis dando lugar a otras clasificaciones. Para fines de sanción y aprobación del presupuesto el cruce de clasificaciones es fundamental, ya que brindan mayor objetividad y transparencia en el análisis.

Entre otras de las clasificaciones que se pueden citar y que se pueden considerar como generales se encuentran aquéllas que dividen a los gastos en ordinarios y extraordinarios; efectivos y virtuales; forzosos y optativos; directos e indirectos.

La primera clasificación citada agrupa los gastos normales de administración u operación y los originados por situaciones eventuales o imprevistas. La segunda identifica los gastos que significan una salida de recursos monetarios y los que solamente implican asientos contables. La tercera clasificación, separa los gastos obligatorios e inaplazables de aquéllos que pueden postergarse. La cuarta agrupa los gastos que realiza el Estado en forma directa como la prestación de servicios, a diferencia de los gastos indirectos realizados a través de ayudas, subsidios y transferencias.

A partir de Keynes el gasto público se ha identificado de manera genérica en dos grandes rubros: los gastos de consumo o corrientes y los gastos de capital o de inversión; ambos son fundamentales por su influencia económica en el desarrollo y bienestar social, ya que un aumento del consumo más que proporcional, a un aumento de la producción puede desembocar en una inflación; igualmente un aumento de la producción con respecto al consumo, puede ocasionar una acumulación de existencias, que en caso extremo puede dar lugar a la recesión o paralización de la producción. Ello implica una rigurosa proporcionalidad en la definición de su política: monto, estructura, destino, naturaleza económica y ritmo de ejercicio.

El gasto público, además de los importantes efectos que tiene en la producción y el consumo, tiene entre otros uno muy particular, que es la distribución de la riqueza, mediante la cual se proporciona a los individuos, familias o empresas ingresos monetarios, bienes o servicios en forma directa o indirecta (a través de transferencias), y mediata (a mediano plazo), o inmediata (de corto plazo).

La función fundamental de todo Estado es mantener la paz social y propiciar las condiciones para la reproducción ampliada del capital, para ello es necesario llevar el bienestar a la mayoría de la población, reducir las desigualdades sociales existentes entre los diferentes grupos de la población y apoyar las inversiones productivas. El logro de estos objetivos demanda múltiples acciones a través del gasto público, las cuales manifiestan el carácter intervencionista del Estado.

Podemos afirmar que hoy en día no hay Estado moderno que no sea intervencionista. Lo que nos lleva a señalar que existen más bien diversos grados de intervención, que difieren por la capacidad o conveniencia de cada Estado a hacerlo. Aún en los países desarrollados que afirman que los rige el libre mercado se puede demostrar lo contrario, ya que el grado de intervención que practican también es muy elevado en la vida económica y social. El

caso de Estados Unidos de Norteamérica es un ejemplo muy claro, pues en su política exterior defiende la ideología de la no intervención del Estado y el predominio del libre mercado, pero al interior practica lo contrario; basta señalar algunos elementos: el seguro de desempleo, los subsidios a la agricultura, el proteccionismo comercial, el intervencionismo de sus organismos públicos etc.

La intervención estatal por lo anterior, no sólo es necesaria sino que constituye un reclamo social que demanda recursos crecientes, en la medida en que el gobierno asume más funciones. De esta forma, en el caso de aquellos gobiernos cuyas funciones rebasan su capacidad de financiarlas llegan a tener déficits de operación, al ser mayores los gastos que los ingresos públicos ordinarios.

Lo anterior ha sido el caso de México, ya que el déficit financiero causado por un intervencionismo creciente, como medio para lograr el desarrollo vía la sustitución de importaciones, se financió principalmente con ahorro externo, hasta hacerse prácticamente una adición que desembocó en la crisis financiera de 1982, en que ya no fue posible acceder al crédito externo por lo elevado de su costo.

Las formas de financiar el déficit son variadas, pero sólo se puede hacer de dos maneras: recurriendo al ahorro interno o al ahorro externo. Ambas fuentes de financiamiento son sanas siempre y cuando el gobierno genere los recursos suficientes para saldar las obligaciones que contraiga. Sin embargo, en caso de hacer uso del ahorro externo los riesgos son mayores porque se depende del comportamiento de variables exógenas.

De esta forma las fuentes del financiamiento del gasto dependen de la coyuntura y las posibilidades de acceder a ellas. Entre éstas se citan las siguientes:

- La contratación de crédito público interno o externo. Normalmente los créditos se otorgan en función de la capacidad de pago del deudor y las garantías que éste ofrece. El uso de un crédito otorgado a una entidad de derecho público se conoce como empréstito, el cual origina las obligaciones de deuda del gobierno. Los créditos públicos externos son otorgados por organismos financieros internacionales, gobiernos extranjeros, e instituciones bancarias o financieras privadas foráneas; y los internos por la banca privada o las instituciones financieras nacionales. La crisis de la deuda externa durante la década de los años ochenta es una cruda experiencia que el país ya no puede repetir.
- La emisión y colocación de valores gubernamentales en el mercado interno y externo es otra forma de reunir recursos para financiar los programas de gobierno. En el caso de los valores gubernamentales que son colocados en el mercado interno, éstos pueden tener un doble propósito: financiar el gasto o reducir el circulante monetario; en tanto que las colocaciones en el mercado externo le permiten al gobierno sólo allegarse de más recursos para financiar el gasto. Los principales valores internos son los BONDES, CETES, TESOBONOS Y AJUSTABONOS; los externos toman el nombre del mercado en que se emiten generalmente: bonos samurai, eurobonos etc.

- La inversión extranjera directa e indirecta. La directa se da cuando el gobierno autoriza inversión extranjera en los sectores o actividades que son del interés nacional desarrollar, para lo cual fija las condiciones que políticamente le convienen al país, ello le permite ahorrar recursos de gasto que de otra forma tendría que desembolsar. La indirecta se da como resultado de la compra de valores emitidos por el gobierno para financiarse, por los inversionistas nacionales y extranjeros. Al respecto, entre mayor sea el plazo de las inversiones financieras foráneas, habrá mayor seguridad para el país en el uso y aprovechamiento de los recursos captados para financiar los programas, debido a que las inversiones financieras externas representan casi siempre capital golondrino o de carácter especulativo. La crisis financiera de fines de 1994 se debió en gran parte a la inversión extranjera en valores bursátiles de corto plazo, que al salir abruptamente del país lo colocaron en una situación de insolvencia, lo cual degeneró en crisis económica.
- Hasta antes de que el Banco de México se convirtiera en organismo autónomo, el gobierno de México podía allegarse de recursos financieros a través del encaje legal que se ordenaba para todas las instituciones bancarias, o bien de la emisión primaria de más dinero en circulación, lo que frecuentemente repercutía en mayor inflación. Sin embargo, con las modificaciones a la Constitución y a las leyes en 1992 legalmente ya no es posible realizar esta práctica. Cabe señalar que los instrumentos monetarios competen a la política monetaria y no a la política de finanzas públicas.

En todos los casos indicados excepto en la inversión directa, el gobierno incurre en endeudamiento interno o externo según sea el caso.

**La política de deuda pública** es otra arista que demanda su estricto control en la administración de las finanzas públicas. Dentro de la SHCP actualmente la Dirección General de Crédito Público, en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria fungen como responsables de su manejo. La deuda pública puede definirse como el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. Para estudiar la estructura e implicaciones económicas de la deuda pública, cuyo monto tiende a limitar el desarrollo del país, se puede agrupar de diversas formas atendiendo a sus características. Las de uso más común son:

**Deuda interna y externa.-** Con dicha agregación es posible conocer el movimiento de divisas que habrán de desembolsarse de acuerdo a los términos de la contratación de la deuda, o las obligaciones adquiridas por la emisión de valores o contratación de créditos externos. Dicha agrupación permite conocer también los países y las monedas en las cuales se les debe.

**Deuda a corto, mediano y largo plazos.-** Esta agrupación de las obligaciones permite prever la disponibilidad de divisas, según se hayan acordado los periodos de vencimiento para el pago de los intereses, comisiones y gastos, o de su principal (amortización).

La extinción de las obligaciones constituye la cancelación de la deuda, la cual puede darse en forma total o parcial. Los procesos más comunes para ello son los siguientes:

- La amortización o pago del principal por parte del deudor.
- La condonación o renuncia del acreedor al reintegro de la deuda.
- La asunción significa que un tercero acepte pagar las obligaciones del deudor.
- La prescripción o extinción de la obligación, por haber transcurrido el plazo para su pago en los términos del convenio.
- La subrogación o conversión consiste en sustituir las obligaciones en circulación por nuevas obligaciones con objeto de reducir las cargas, como la tasa de interés y la ampliación del plazo de vencimiento.
- El canje significa cambiar un título por otro, con lo cual se beneficia al tenedor del título, como una tasa de interés más alta o una mayor garantía para el cobro de la deuda.
- La consolidación se refiere a la reunión en un sólo tipo de obligaciones, deudas diversas que tienen generalmente características distintas como: tasa de interés, periodos de vencimiento, plazos de gracia, etc.
- El rescate o recompra del poder público de sus propias obligaciones no vencidas se puede considerar como una amortización anticipada, aunque estas obligaciones pueden ser recolocadas nuevamente a diferencia de las obligaciones que realmente son amortizadas.
- El repudio consiste en la negación del deudor a cubrir su deuda, suspendiendo el pago de su servicio. El repudio puede no deberse a la falta de capacidad de pago del deudor, sino al cambio de las condiciones para su pago.
- La bancarrota es la declaración del deudor de la imposibilidad de pagar sus obligaciones por causa de su quiebra o de una situación grave.

La deuda como instrumento de finanzas públicas le permite a un gobierno disponer de mayores recursos. Cuando es interna sólo hay una transferencia de recursos del sector privado al sector público, a diferencia de la externa en la que si hay un aumento real de recursos en la economía, porque provienen del ahorro externo. La deuda siempre representa un aumento de pasivos para el país deudor. En contrapartida, al aumento de las obligaciones debiera haber también siempre un aumento de los activos de la nación. Ello ocurre cuando los recursos de la deuda se canalizan a la inversión en obras públicas, pero no es así cuando se destinan al gasto corriente.

Por lo anterior, la deuda pública muestra la incapacidad del Estado y de la economía en su conjunto para generar ingresos suficientes y financiar el gasto, lo que la convierte en una carga social y limita el desarrollo del país. El exceso de gasto sobre el ingreso público, o la

ineficiencia en la intervención estatal, conduce al endeudamiento permanente de los gobiernos y a un deterioro progresivo del bienestar de la población.

En lo que se refiere a la **política de empresas públicas**, como parte de la administración de las finanzas públicas, ésta se expresa en el manejo de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos y prestados por las entidades del sector paraestatal, en cuya determinación interviene la Dirección General de Política de Ingresos de la SHCP. Respecto a las empresas públicas, debe mencionarse que muchas de ellas se crearon y sumaron al esquema intervencionista del Estado, unas veces por causa de utilidad pública y otras, en más de los casos, por simple agregación. A través de la política de precios y tarifas se logró apoyar el crecimiento y la industrialización del país, pero se creó una economía ficción que favoreció la concentración del ingreso y las desigualdades sociales, ya que el sector industrial recibió todo tipo de apoyos a diferencia de los demás sectores.

Así, las empresas privadas se beneficiaron al operar en un mercado cautivo sin competencia y apoyados por la política económica que buscaba a toda costa la industrialización del país. Las finanzas públicas subsidiaron a la industria de muy diversas formas: con tasas impositivas bajas, exención de impuestos, créditos blandos, gastos en capacitación, educación, salud, vivienda, agua potable, comunicaciones y transportes, etc. Y sumado a ello una política de precios y tarifas subsidiarias de las actividades empresariales.

De esta forma los precios y tarifas del transporte ferroviario y aéreo, la electricidad, los hidrocarburos, el acero, los productos básicos, algunos insumos del campo y muchos otros más, se convirtieron en un apoyo para la industrialización, la cual sin embargo no tuvo ni el dinamismo, ni la fortaleza para arrastrar hacia el crecimiento sostenido a toda la economía en su conjunto.

El doble esfuerzo que no realizaron muchas de las empresas públicas para generar ingresos suficientes para su operación y subsidiar al resto de la economía, acabó por hacerlas ineficientes e improductivas de manera que se convirtieron en una carga social, al requerir ellas mismas de subsidios y transferencias del gobierno para poder seguir operando.

La renuencia del gobierno a establecer los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos y prestados por sus empresas públicas a sus costos reales por cuestiones políticas, condujo a un aumento creciente del endeudamiento externo de ellas, ante la insuficiencia del ahorro y del crédito interno. De esta forma el problema de la deuda externa del sector paraestatal adicionado al del gobierno federal creció y se hizo insostenible en 1982, año en que estalló la crisis financiera.

Ante la imposibilidad de acceder al crédito externo, el gobierno decidió modificar su forma de actuar en la economía, como un medio de sanear sus finanzas e insertarse a la corriente de pensamiento predominante en el quehacer público de la economía global: el neoliberalismo.



La menor intervención del Estado en la economía que esta concepción contiene y la imperiosa necesidad de sanear las finanzas públicas, obligó al gobierno a deshacerse de las empresas que no fueran estratégicas ni prioritarias y a actualizar los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen. De esta forma el sector paraestatal disminuyó de manera importante el número de entidades que lo conformaban y actualizó los precios y tarifas de sus bienes y servicios, con lo cual la economía opera ahora con costos más reales y las empresas y organismos disponen de más ingresos propios.

Con todo, hay algunas entidades como las del consorcio de Petróleos Mexicanos que siempre han tenido resultados positivos pero que por aportar al gobierno federal cuantiosos ingresos vía la tributación, se han visto limitadas en su competitividad, al reducirse su capacidad de inversión para incorporar procesos tecnológicos más avanzados de producción; a la vez también hay otras que permanentemente han requerido de subsidios para operar, como el caso de las entidades abocadas a atender fines sociales, tales como la salud, la educación y el abasto de granos básicos.

Las nuevas medidas de política económica prácticamente han llevado a desaparecer del Sector Paraestatal las empresas que no son prioritarias o estratégicas, y sólo quedan las que atienden fines sociales, las que producen bienes y servicios de carácter prioritario o estratégico como el petróleo y la energía eléctrica y los institutos reguladores de actividades o abastecimientos.

No obstante que el número de entidades del sector paraestatal se ha reducido significativamente y consecuentemente también el número de bienes y servicios ofrecidos por ellas, las políticas de precios y tarifas de las que aún continúan sigue siendo importante, por la gran influencia que tienen en el índice de precios de la economía, aunque sólo sean dos bienes los más importantes: los hidrocarburos y la electricidad, debido a que impactan en todos los sectores productivos y el bienestar social de la población.

De acuerdo a la corriente neoliberal, el Estado no debe intervenir en la economía porque distorsiona al mercado, pero la Constitución de nuestro país establece la obligación de que el Estado tenga la rectoría económica. Así, pudiera interpretarse que existe un conflicto de objetivos e intereses entre la praxis de la economía política predominante en la esfera gubernamental y la legislación mexicana vigente de plena orientación social, lo cual no ocurre toda vez que el Gobierno Mexicano solo ha cambiado su forma de actuar para racionalizar los recursos disponibles, retrayéndose de las actividades que no le son propias para avanzar en sus auténticas responsabilidades, y de esta forma mantener las prioridades sociales como parte medular de su actuación.

Bajo este contexto, la administración de las finanzas públicas y su política constituye la parte central de los cambios del Estado, por lo que su congruencia con la política monetaria, cambiaria, crediticia y demás instrumentos de política económica es fundamental para alcanzar los propósitos deseados por el gobierno. Toda vez que no hay países iguales debido a su diverso grado de desarrollo, cultura, lengua, tradiciones, idiosincracia e historia, tampoco hay políticas de finanzas públicas iguales. Puede que haya similitudes pero las

intensidades son distintas. Ello hace que existan tantas políticas de finanzas públicas como países. Este hecho constituye una respuesta a la ausencia de paradigmas económicos que proporcionen salidas a la nueva problemática económica que enfrenta el concierto de las naciones, en las que cada Estado interviene pragmáticamente para resolver sus problemas económicos. Si bien el neoliberalismo es la corriente de pensamiento económico de moda, la política económica que se aplica en la mayoría de los países no es totalmente ortodoxa, porque los Estados siguen interviniendo en la medida de las necesidades de su población o del electorado para legitimar su presencia social.

De este modo la administración de las finanzas públicas representa el todo y las partes, el fondo y la forma en que se conduce una economía, a través de sus principales instrumentos de política económica para cumplir las funciones económicas, políticas y sociales que asume el Estado ante la sociedad y de conformidad a un enfoque de pensamiento económico.

### **III.- Aspectos nodales de la administración de las finanzas públicas**

La tarea de administrar las finanzas públicas es de enorme responsabilidad y complejidad, ya que implica la determinación y el manejo de los instrumentos más importantes de política económica con que cuenta el Estado para direccionar la economía y alcanzar sus objetivos. De ahí que se requiera de un aparato administrativo sólidamente estructurado, y técnicamente funcional para responder a la dinámica de los cambios económicos, políticos y sociales que el progreso de la nación requiere.

En tal sentido es importante destacar los diversos factores que han influido en el comportamiento de la administración de las finanzas públicas de México. Para tal efecto se han agrupado éstos en tres grupos plenamente diferenciados, mismos que se identifican con la dinámica de los cambios señalados.

#### **3.1.- Factores económicos**

Hasta los años setenta el modelo de sustitución de importaciones vigente en el país desde la década de los cuarenta, había propiciado un desarrollo con estabilidad, cuya política económica tenía como objetivos centrales los siguientes:

- Lograr un crecimiento económico sostenido, superior a la tasa de crecimiento de la población, con base en la industrialización del país.
- Mantener la estabilidad de los precios para propiciar una mejor distribución del producto.
- Conservar una balanza de pagos con un déficit manejable

intensidades son distintas. Ello hace que existan tantas políticas de finanzas públicas como países. Este hecho constituye una respuesta a la ausencia de paradigmas económicos que proporcionen salidas a la nueva problemática económica que enfrenta el concierto de las naciones, en las que cada Estado interviene pragmáticamente para resolver sus problemas económicos. Si bien el neoliberalismo es la corriente de pensamiento económico de moda, la política económica que se aplica en la mayoría de los países no es totalmente ortodoxa, porque los Estados siguen interviniendo en la medida de las necesidades de su población o del electorado para legitimar su presencia social.

De este modo la administración de las finanzas públicas representa el todo y las partes, el fondo y la forma en que se conduce una economía, a través de sus principales instrumentos de política económica para cumplir las funciones económicas, políticas y sociales que asume el Estado ante la sociedad y de conformidad a un enfoque de pensamiento económico.

### **III.- Aspectos nodales de la administración de las finanzas públicas**

La tarea de administrar las finanzas públicas es de enorme responsabilidad y complejidad, ya que implica la determinación y el manejo de los instrumentos más importantes de política económica con que cuenta el Estado para direccionar la economía y alcanzar sus objetivos. De ahí que se requiera de un aparato administrativo sólidamente estructurado, y técnicamente funcional para responder a la dinámica de los cambios económicos, políticos y sociales que el progreso de la nación requiere.

En tal sentido es importante destacar los diversos factores que han influido en el comportamiento de la administración de las finanzas públicas de México. Para tal efecto se han agrupado éstos en tres grupos plenamente diferenciados, mismos que se identifican con la dinámica de los cambios señalados.

#### **3.1.- Factores económicos**

Hasta los años setenta el modelo de sustitución de importaciones vigente en el país desde la década de los cuarenta, había propiciado un desarrollo con estabilidad, cuya política económica tenía como objetivos centrales los siguientes:

- Lograr un crecimiento económico sostenido, superior a la tasa de crecimiento de la población, con base en la industrialización del país.
- Mantener la estabilidad de los precios para propiciar una mejor distribución del producto.
- Conservar una balanza de pagos con un déficit manejable

- Sostener la estabilidad en el tipo de cambio

Para lograr estos objetivos, las finanzas públicas asumieron políticas muy específicas con la finalidad de tener:

- Un gasto público expansivo, como promotor e impulsor del crecimiento económico
- Una política fiscal moderada, con resultados limitados por la pobre recaudación
- Una política de deuda externa activa, para resolver la escasez de divisas y financiar el gasto público
- Una política de precios y tarifas subsidiaria de la industrialización y de la economía en general.

Adicionalmente, la política monetaria se reguló por el encaje legal para apoyar el financiamiento del gasto, y la política de comercio exterior fue de corte proteccionista a través de los aranceles para apoyar la industrialización del país y sustituir las importaciones; ambas políticas se sumaron para lograr los propósitos señalados.

Los resultados del conjunto de estas políticas si bien fueron positivos en un principio, en el mediano y largo plazo mostraron efectos negativos, ya que aumentaron el déficit en la cuenta corriente y el tamaño de la deuda externa. La devaluación del peso en 1954 fue un primer aviso de las limitaciones de estas políticas, sin embargo se persistió en la estrategia, porque los logros en la evolución de la economía habían sido favorables para el crecimiento del país.

Cabe mencionar que entre 1950 y 1970, la política económica de la mayoría de los países había planteado como objetivos el crecimiento económico y la generación de más empleos, utilizando preferentemente políticas fiscales y monetarias expansionistas, lo que implicó una mayor participación de los gobiernos en la economía. El crecimiento del producto a nivel mundial creció en alrededor del 5% anual.

Sin embargo, el desmesurado intervencionismo estatal generó desequilibrios que desembocaron en la crisis monetaria de los años setenta, y la crisis de la deuda de la década de los años ochenta.

A partir de 1983 la política económica de México cambió radicalmente para hacer frente a la crisis estructural, que se agudizó por el desequilibrio de las finanzas públicas, la dependencia del ahorro externo, la petrolización de la economía y una gran cantidad de cuellos de botella en los diversos sectores económicos, aunados a la inconformidad de grandes segmentos sociales por demandas insatisfechas.

De esta forma se inició un cambio profundo en la forma de dirigir al país: menos política y más técnica en la administración gubernamental. Ello se observa por las reformas económicas y políticas que se dieron, sin importar el costo social o político para el Partido en el poder. El objetivo se cumplió ya que se cambió radicalmente la forma del quehacer

gubernamental para volver al realismo económico, en donde una menor intervención del estado concibe que:

- No se puede gastar una riqueza que no se ha generado internamente en el país.
- El gobierno si bien es el principal factor de cohesión nacional, no es en lo absoluto autosuficiente para mantener el crecimiento del producto; por lo que se requiere del concurso de la iniciativa privada como nuevo motor del crecimiento.
- La deuda externa no es una salida para el crecimiento económico, pues la dependencia que de ella se deriva representa un costo mayor que se paga con creces.
- La protección de la economía nacional de la competencia externa limita y retrasa el progreso económico, por lo mismo los sectores y actividades económicas se deben liberar progresivamente para favorecer su crecimiento real; el TLC es una respuesta.
- La sobre regulación económica es un freno a la iniciativa privada. La ley debe permitir el desarrollo económico y al mismo tiempo salvaguardar los intereses sociales.
- El equilibrio de las finanzas públicas es fundamental para el crecimiento del producto, las experiencias de la economía mexicana así lo han constatado.
- La globalización de la economía mundial demanda una menor intervención del Estado, pero no su desaparición, ni menor fortaleza, toda vez que representa el principal factor de cohesión del país y el único garante de la justicia social.
- El Estado debe fortalecer su eficacia y eficiencia administrativa para erradicar vicios y desterrar la discrecionalidad y la impunidad, cuyo crecimiento desvirtúa la acción estatal.
- Un Estado de Derecho debe garantizar la aplicación de la ley, sin importar la posición social o política de los inculpados, porque de lo contrario propicia que el pueblo se haga justicia por su propia mano.
- La democracia consiste en el ejercicio del poder por el pueblo a través del gobierno que genuinamente lo representa; por ello, en el caso de México no se puede concebir que la burocracia o un partido lo haya subordinado sin resistencia social por más de sesenta años. Algunos críticos extranjeros han dado en llamar despectivamente al sistema político mexicano creado en ese lapso la dictadura perfecta. De alguna forma la mayoría de la población que dio su voto y lo sigue dando, se ha visto identificada en sus expectativas y aspiraciones a través del partido y el gobierno que se mantuvo como un sistema por tantos años avanzando en el progreso, pero también generando vicios y desigualdades sociales que terminaron por debilitarlo.

- Es recomendable la alternancia partidista en el gobierno, porque alienta la competencia para el buen gobierno, siendo la fuerza del voto y la aplicación estricta de la ley el premio o el castigo para los gobernantes, por lo cual uno de los retos más apremiantes para los partidos políticos es la postulación de hombres y mujeres que sean no sólo los más aptos, sino también los más honestos, lo cual constituye un reto para las democracias.
- El desempleo y los bajos ingresos denotan una política económica errónea que conduce a la marginación y pobreza de las mayorías, lo que un Estado legítimo no debe permitir, ya que su compromiso es garantizar el bienestar de la mayoría de la población.
- No pueden coexistir por siempre la riqueza y la opulencia de las minorías, con la miseria y marginación de las mayorías; las revoluciones sociales son la expresión de su incompatibilidad.
- El ahorro interno es fundamental para un crecimiento sano, sostenido e independiente; ese es uno de los retos más apremiantes de la política gubernamental.
- La inversión en infraestructura económica y social y en capital humano, son esenciales para el crecimiento económico sostenido y sustentable de cualquier país.
- El control y disciplina en las finanzas públicas es elemental para revertir sus desequilibrios; particularmente se deben racionalizar las erogaciones corrientes en las dependencias y entidades del gobierno federal e impulsar las inversiones productivas, por ser éstas las que incrementan el patrimonio nacional.
- Las inversiones financieras extranjeras de corto plazo no son una opción para fincar el crecimiento en ellas, ya que su carácter especulativo las convierte en un riesgo mayor; las experiencias de México en diciembre de 1994 y Asia en 1997, no deben olvidarse.
- El desequilibrio externo recurrente, expresado en el déficit de la balanza de pagos, es un factor de desestabilización económica que se debe evitar mediante una política agresiva de exportaciones, inversión en capital humano, y desarrollo de la tecnología para incrementar la productividad del trabajo.
- Los demás instrumentos de política económica deben ser congruentes con los objetivos de finanzas públicas para evitar distorsiones. De esta forma la política monetaria, cambiaria y crediticia debe asumir los mismos objetivos que las finanzas públicas.

En consideración de lo anterior, desde 1983 las finanzas públicas se han empezado a administrar con un sentido más economicista, en donde al tiempo en que se racionalizan los recursos públicos se modifica la estructura económica con que opera el país, lo cual era un imperativo, pues la voluminosa estructura administrativa del gobierno, particularmente la paraestatal era insostenible financieramente.

### **3.2 Factores sociales**

La mayor participación de la sociedad en la transformación del quehacer público, es un cambio fundamental que impulsa los cambios democráticos y la mayor transparencia en las acciones de gobierno y el ejercicio del poder. A ello ha contribuido la tolerancia y la apertura gubernamental de los últimos veinte años, ya que no ha sido solo la combatividad de los partidos políticos de oposición, sino también la convicción del gobierno y el partido en el poder los que han favorecido los cambios democráticos y la participación ciudadana para lograr la transformación del país, negarlo es una posición deshonesta y ajena a la realidad.

Hay plena aceptación de que el gobierno por sí mismo es incapaz de realizar todas las acciones que demanda el abatimiento de la problemática que impide el desarrollo nacional, de ahí que resulte indispensable la participación social.

Este reconocimiento representa también un cambio fundamental para la modernización administrativa de las finanzas públicas, puesto que la sociedad ya percibe que no es la magnitud del Estado y su ámbito de competencia lo que interesa, sino la eficacia y eficiencia con que cumple sus funciones y atiende las necesidades de la población, para lo cual la participación de la iniciativa privada y social son necesarios.

El clamor social por una mayor eficacia de los poderes públicos es una constante a nivel mundial, que se explica por el deterioro de los servicios públicos, lo cual ocurre en forma natural ante una población creciente. Ello hace necesario una redefinición de las responsabilidades del Estado frente a la sociedad.

Tal redefinición resulta más compleja, cuando el Estado ha asumido una mayor responsabilidad ante ella, de modo que la selección de acciones se traduce en una lucha de intereses políticos, en los que la negociación y reacomodamiento de las funciones de Estado se dan en razón de la capacidad y fortaleza de las instituciones, que a la fecha se muestran deterioradas.

La debilidad de las instituciones estatales se agrava muchas veces por su comportamiento en ocasiones arbitrario, imprevisible y contradictorio, lo que obliga a replantear los esquemas de planeación para dar credibilidad al Estado frente a la sociedad.

Por otra parte es necesario que la población tome conciencia acerca de la complementariedad entre el Estado y el mercado; así, las políticas y programas públicos no deben orientarse solo a estimular el mercado, sino asegurar la distribución de sus beneficios, en especial, mediante una más efectiva administración de las finanzas públicas

dirigida hacia las prioridades básicas como educación, salud, abasto de alimentos, vivienda, justicia y la seguridad social, entre otras.

Para revitalizar las instituciones del gobierno es necesario una desregulación que favorezca la participación de la iniciativa privada en aquellas áreas en que es más rentable su actuación, y fortalecer las normas y controles con una mayor participación ciudadana en las que el Estado deba mantener su participación. La contraloría social que se ha impulsado en varios ámbitos tiene esa intención; sin embargo, se requiere avanzar aún más para aminorar las oportunidades de corrupción y acortar las facultades discrecionales que la propician.

Al respecto, es aconsejable alentar la calidad de los servicios y la competencia dentro de la propia administración pública, a través de un sistema de estímulos y ascensos internos fundado en méritos escalafonarios, lo que demanda la implantación del servicio civil de carrera ajeno a intereses políticos partidistas, y la mejora de las remuneraciones de los servidores públicos.

El acercamiento del Estado a la sociedad es hoy también un elemento fundamental para hacer participar a los diversos grupos sociales en la aplicación de las políticas, al igual que la consolidación de la descentralización para reducir las desigualdades regionales, ello además obligaría a una mayor corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno.

En suma, la reforma del Estado junto con la participación social, es hoy un proceso irreversible para acceder al desarrollo en los umbrales del siglo XXI. En tal reforma, la administración de las finanzas públicas tiene un papel preponderante, pues en ellas se finca el peso de las acciones del Estado. Si bien existen resistencias al cambio, el costo de no hacerlo es mayor, pues condena a los países que no realizan las modificaciones necesarias al subdesarrollo y a la marginación.

Así, el principal reto de la nación consiste en disminuir la pobreza y moderar las desigualdades entre los diferentes estratos de la población, ya que su persistencia inhibe el ejercicio de las libertades democráticas y el despliegue de los talentos y capacidades individuales que promueven la educación, el desarrollo tecnológico, la capacitación y la cultura.

El buen gobierno como un acto volitivo de la sociedad no es para el país un lujo, sino una necesidad indispensable para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo, por lo que ningún esfuerzo por incrementar la eficacia del Estado resulta escatimable, si se trata de mejorar el bienestar social y el progreso de la nación. Por ello, la adecuada administración de las finanzas públicas constituye no solo un valioso medio para reordenar y reorientar la acción del Estado en estos propósitos, sino una exigencia social que amerita toda la atención.



### 3.3. Factores políticos

Países y regiones del mundo se encuentran atrapados hoy en nuestros días en el círculo vicioso de la pobreza, la marginación y el subdesarrollo por la crónica ineficacia del Estado, lo cual acrecienta la violencia social, la delincuencia, la corrupción y la inestabilidad.

México ha asumido el reto de salir del subdesarrollo, pero no obstante que desde 1983 el país inició una transformación radical del Estado y particularmente de la administración de sus finanzas públicas, los avances alcanzados se desvirtuaron por la incontenible discrecionalidad que condujo a la corrupción y a la inestabilidad económica y política que envolvieron al país, lo cual ante la debilidad mostrada por el sistema político en transición democrática se vio complicada por la lucha de los partidos políticos para acceder al poder.

Sin embargo, hay indicios de que los costos económicos, sociales y políticos ya se han absorbido en su mayor parte, y el país cuenta con una mayor participación democrática para hacer las cosas en forma más competitiva, transparente e institucional, a pesar de que los añejos sistemas de conducción del Estado aún permean en la ideología de algunos de los principales partidos políticos opositores a los cambios, lo cual los dificulta. No obstante, hay algunas coincidencias en todos: sin estabilidad, ni crecimiento económico es imposible avanzar en el progreso social.

En tal sentido, políticamente se requiere sensibilizar a la población de que los cambios en la forma de administrar las finanzas públicas para cimentar las bases del desarrollo, son distintos y necesarios para erradicar los vicios del subdesarrollo, cosa que no se ha hecho con la suficiente claridad. La participación social es por ello fundamental para fortalecer la estabilidad política, bajo la nueva concepción del papel del Estado en la economía en la que es necesario:

- Seguir impulsando al mercado.
- Liberar recursos públicos para destinarlos a actividades estratégicas o de alta prioridad.
- Mejorar y abaratar los servicios del sector público.
- Ampliar las oportunidades de inversión al sector privado.
- Continuar con la reforma del Estado.
- Erradicar la pobreza y la marginación extrema.

Estas políticas aplicadas sistemáticamente para afianzar los cambios estructurales y reorientar la acción del Estado, tuvieron un costo político, que el gobierno asumió al igual que el partido mayoritario en el poder; y serán los resultados positivos en el nivel de bienestar de la población y el crecimiento económico de la nación, los que a la larga darán o negarán la razón a las estrategias adoptadas, porque ningún gobierno puede legitimarse si no propicia el bienestar de su población y éste ha sido al menos en el discurso, la intención de las políticas aplicadas recientemente, aunque no sus resultados por causa de la crisis

económica recurrente de la economía global, a la que sin duda se han sumado las trabas internas originadas por la lucha partidista por el poder político, además de la ineficiencia, la discrecionalidad, el abuso, la corrupción y la deshonestidad individual manifiesta en muchos casos, lo cual desvirtúa las acciones positivas realizadas por los gobiernos, y confirma que en política no es lo mismo proponer y prometer que cumplir.

De esta forma, se perciben cambios económicos, políticos y sociales derivados de una nueva concepción del Estado, que conduce a nuevas formas de administrar las finanzas públicas, las cuales se expresan principalmente en los siguientes aspectos:

- Reformas a los mecanismos e instrumentos aplicados en los diversos procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de la gestión pública, estableciendo sistemas de coordinación y comunicación para compatibilizar los esfuerzos.
- Reorganización y adecuación administrativa para ejecutar las acciones y fortalecer las bases institucionales, a fin de llevar a la práctica los programas y estrategias diseñados.
- Racionalización del gasto público y su compatibilidad con el volumen de los ingresos públicos y las posibilidades de financiamiento, en la que se propone como una directriz la mayor dependencia del ahorro interno y uso complementario del ahorro externo.
- Fortalecimiento del capital humano e innovación en el servicio público, que implica aplicar mayores estándares de calidad en los servicios de atención al público, con el propósito de fortalecer la administración pública y la eficacia del Estado en los servicios que proporciona.
- Desarrollo de los sistemas de organización administrativa para simplificar la estructura y el funcionamiento de dependencias y entidades.
- Revisión del marco legal y las bases de la actividad federal para eliminar las duplicidades, fortalecer las normas jurídicas que rigen la actuación del Estado y revitalizar el sistema jurídico-administrativo, de tal forma que respondan a las necesidades de la nueva estrategia de desarrollo.
- Reestructuración del sistema de administración de los recursos humanos del gobierno federal mediante la planeación de la política de empleo, capacitación y desarrollo del personal; administración eficaz de sueldos, salarios y prestaciones; y relaciones laborales e información más oportuna para la toma de decisiones. Destaca en este ámbito el cambio radical en el perfil de los administradores públicos, a quienes se les exige una alta capacidad técnica para ocupar los puestos de mayor responsabilidad en el gobierno. Al respecto, cabe señalar que la juventud que tienen y la falta de experiencia y definición política, los hacen en ocasiones exhibirse de manera insegura frente a controversias políticas partidistas en los diversos foros en que participan, ya que carecen de posiciones y convicciones políticas del gobierno que representan y en cual participan.

- Mejor administración y racionalización de los gastos corrientes, en especial los destinados a servicios generales y recursos materiales para optimizar el gasto público, lo cual se percibe en un mayor control de existencias, aprovechamiento de los materiales, equipos y herramientas; reducción de gastos no necesarios en servicios generales por concepto de agua, luz, teléfono, etc.
- Uso más intensivo de los sistemas de equipo de cómputo para optimizar, racionalizar, compatibilizar, dinamizar y modernizar las actividades de la administración pública.
- Reorganización de los sistemas de recaudación, presupuestación y contabilidad para mejorar el sistema de información, en apoyo de la toma de decisiones de los mandos superiores.
- Descentralización y desconcentración de las finanzas públicas, con objeto de hacer corresponsables a todos los niveles de gobierno y a los ejecutores de gasto, y de captar los ingresos públicos suficientes para financiar el gasto.
- Megarreformas regionales y sectoriales, a fin de proporcionar a las dependencias y entidades públicas los elementos necesarios para dirigir y concentrar sus recursos en las prioridades sociales y económicas que dicta el interés público, para cumplir los objetivos gubernamentales en el ámbito social, sectorial y regional.

#### **IV.- Deficiencias en la administración de las finanzas públicas**

Con objeto de fortalecer la administración de las finanzas públicas es necesario identificar las deficiencias que impiden su cabal funcionamiento, con base en la actual estructura administrativa gubernamental.

Es importante considerar que en todo cambio siempre existen resistencias y afectaciones pero que resulta preciso hacerlos para alcanzar los propósitos que se persiguen; realizar los cambios necesarios para pasar de un Estado interventor hacia uno menos intervencionista resultó no solo un proceso arduo y de mucho sacrificio, sino un auténtico *shock*; vencer las resistencias de la organización social y de las estructuras políticas y administrativas afectadas no fue nada fácil y hubiera sido un proceso más largo y doloroso de no haber contado el gobierno con el respaldo del partido en el poder.

De ahí que de alguna forma se debe reconocer el enorme esfuerzo y la firmeza de las acciones emprendidas por el sistema presidencial, particularmente en el periodo de 1983 a 1988, para la transformación de la administración pública; sin embargo, también debe señalarse que éstas fueron posibles por la coyuntura económica, social y política adversa que el mismo modelo económico de sustitución de importaciones estaba causando, al

- Mejor administración y racionalización de los gastos corrientes, en especial los destinados a servicios generales y recursos materiales para optimizar el gasto público, lo cual se percibe en un mayor control de existencias, aprovechamiento de los materiales, equipos y herramientas; reducción de gastos no necesarios en servicios generales por concepto de agua, luz, teléfono, etc.
- Uso más intensivo de los sistemas de equipo de cómputo para optimizar, racionalizar, compatibilizar, dinamizar y modernizar las actividades de la administración pública.
- Reorganización de los sistemas de recaudación, presupuestación y contabilidad para mejorar el sistema de información, en apoyo de la toma de decisiones de los mandos superiores.
- Descentralización y desconcentración de las finanzas públicas, con objeto de hacer corresponsables a todos los niveles de gobierno y a los ejecutores de gasto, y de captar los ingresos públicos suficientes para financiar el gasto.
- Megarreformas regionales y sectoriales, a fin de proporcionar a las dependencias y entidades públicas los elementos necesarios para dirigir y concentrar sus recursos en las prioridades sociales y económicas que dicta el interés público, para cumplir los objetivos gubernamentales en el ámbito social, sectorial y regional.

#### **IV.- Deficiencias en la administración de las finanzas públicas**

Con objeto de fortalecer la administración de las finanzas públicas es necesario identificar las deficiencias que impiden su cabal funcionamiento, con base en la actual estructura administrativa gubernamental.

Es importante considerar que en todo cambio siempre existen resistencias y afectaciones pero que resulta preciso hacerlos para alcanzar los propósitos que se persiguen; realizar los cambios necesarios para pasar de un Estado interventor hacia uno menos intervencionista resultó no solo un proceso arduo y de mucho sacrificio, sino un auténtico *shock*; vencer las resistencias de la organización social y de las estructuras políticas y administrativas afectadas no fue nada fácil y hubiera sido un proceso más largo y doloroso de no haber contado el gobierno con el respaldo del partido en el poder.

De ahí que de alguna forma se debe reconocer el enorme esfuerzo y la firmeza de las acciones emprendidas por el sistema presidencial, particularmente en el periodo de 1983 a 1988, para la transformación de la administración pública; sin embargo, también debe señalarse que éstas fueron posibles por la coyuntura económica, social y política adversa que el mismo modelo económico de sustitución de importaciones estaba causando, al

agudizar la desigualdad social y el crecimiento de la marginación y la pobreza, aunados a la ineficiencia administrativa ocasionadas por la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, aspectos que ya se han comentado ampliamente.

Los desequilibrios surgidos de las condiciones económicas internas y externas adversas, que retroalimentaron y mantuvieron reprimida a la producción y el empleo, impidiendo el círculo virtuoso del crecimiento derivado de la inversión, producción, empleo, ingreso y demanda, que dan origen a su repetición ampliada, hoy se han empezado a disolver como consecuencia del giro radical en la administración de las finanzas públicas, congruente con los demás instrumentos de política económica

La modernización institucional, cuyo propósito es fortalecer la administración de las finanzas públicas, para llevar no solo a la planta productiva nacional a su inserción exitosa en la economía global, sino a todos los sectores de la actividad económica, es un proceso aún incompleto que en años pasados se ha visto interrumpido por la agudización de la crisis global, a pesar de la implantación de la planeación en México, la cual se ha visto asimismo limitada en sus resultados. Ello también ha provocado que no se hayan entendido por completo los cambios que requiere el nuevo modelo de desarrollo, en el que la iniciativa privada juega el papel del nuevo motor del crecimiento.

Solucionar el problema de financiamiento del desarrollo es crucial para que el país despegue hacia nuevas etapas de crecimiento sostenido. No disponer de recursos internos suficientes en la economía (ahorro), para financiar los costos de los cambios estructurales que requiere la planta productiva de la nación, es una limitante y a la vez un riesgo que precisa de una estrategia de largo plazo que lo resuelva, por ello la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como opción es acertada, ante la debilidad de otros mecanismos para alentar el ahorro interno.

La dependencia de las inversiones foráneas de corto plazo, habían puesto en entredicho la viabilidad de la estrategia de crecimiento basada en la economía de mercado, ya que frente a los primeros síntomas de inestabilidad política que vivió el país en 1994, el capital golondrino que venía favoreciendo el crecimiento económico lo colapsó. Por ello la decisión de fortalecer el ahorro interno para utilizar el ahorro externo, solo como complemento del crecimiento, es un cambio fundamental en la política de finanzas públicas, al igual que lo es la reestructuración de la banca y el control del servicio de la deuda para evitar desórdenes financieros. Atacar este problema es reconocer la deficiencia existente a nivel mundial de un sistema monetario internacional sólido, que propicie el intercambio comercial internacional y ponga freno a las ganancias financieras de carácter especulativo que subsisten en todo el orbe y para las cuales ya no hay fronteras.

Entre otros problemas no menos importantes, también se pueden citar la marginación y la pobreza que el anterior modelo agudizó y el actual sistema de economía de mercado no ha podido resolver, considerando las estrategias de carácter parcial circunscritas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, y para los cuales el Estado también debe tener respuestas.

Centrar el análisis en el primer problema que se citó, es señalar las deficiencias en los procesos de planeación, programación, recaudación, presupuestación, control, y evaluación que implica una administración eficiente de las finanzas públicas.

#### **4.1 Planeación y programación**

En 1934 se formuló en México el primer Plan Sexenal, para orientar las acciones del Estado hacia la solución de los problemas del país; sin embargo no se creó una estructura administrativa para coordinar la planeación. En los años subsiguientes se siguieron formulando planes y programas sin crear tampoco una instancia responsable de ellos. La creación de la Presidencia de la República en 1958, coadyuvó a mejorar el control de las inversiones públicas como uno de los notables avances administrativos, pero tampoco se tuvo la intención de tener una coordinación integral de los planes y programas, que a nivel nacional y regional se formulaban para dimensionar el impacto de las acciones del Estado a través de sus dependencias y entidades.<sup>13/</sup>

El crecimiento del aparato burocrático del Estado y la necesidad de mejorar el control y evaluación de las finanzas públicas, motivó primero a cambiar el presupuesto tradicional por el presupuesto por programas, y ello implícitamente conllevó a adoptar un Sistema de Planeación Nacional, aprovechando la gran experiencia que ya se tenía en la formulación de planes y programas en diversas Secretarías de Estado, lo cual era fundamental para adoptar la técnica del presupuesto por programas.

En diciembre de 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, para implantar la planeación y el presupuesto por programas, con lo cual se llevaron a cabo una enorme cantidad de acciones y trabajos para transformar la administración pública, aplicando esta nueva técnica de gestión pública. En consecuencia, se crearon diferentes mecanismos e instrumentos para su implantación y difusión a nivel nacional en toda la administración pública federal, y en los tres niveles de gobierno. Así, la organización administrativa y los procesos de formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto tuvieron cambios fundamentales y se aceleraron los procesos para modernizar la administración de las finanzas públicas de manera integral en todos sus rubros: ingreso, gasto, deuda y política de precios y tarifas, a través de una mejora general de sus mecanismos e instrumentos, (formatos, instructivos, catálogos, lineamientos, normatividad, etc.) y la propia estructura administrativa responsable.

Todo lo anterior llevó a crear en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un apartado económico integrado por los Artículos 25,26,27 y 28, siendo el Artículo 26 el que explícitamente señala la obligación del Estado para organizar el Sistema Nacional

<sup>13/</sup> Antología de la Planeación en México. SPP-SHCP. Edit. FCE, del tomo 1 al 30.

de Planeación del Desarrollo para dar solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

En respuesta a este precepto constitucional, la Ley de Planeación publicada en enero de 1983, estableció las disposiciones, principios y bases para implantar la planeación nacional, cuya coordinación por atribución legal ahora le compete a la SHCP (en un principio le correspondió a la SPP), la cual dispone de las unidades administrativas necesarias para llevar a cabo esta importante función.

En este contexto, el proceso de planeación para la programación-presupuestación que se lleva a cabo en la administración pública federal para coadyuvar al logro de los objetivos, metas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, que cada seis años se formula con la participación de los grupos sociales interesados, ya debería haberse consolidado; sin embargo, a pesar de los múltiples avances formales que ha logrado, ha tenido serias deficiencias que lo han limitado, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

- a) Falta de congruencia e interrelación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Programas de Mediano Plazo (PMP), y los Programas Operativos Anuales (POA), misma que impide que la programación sea la base para las asignaciones de gasto en el presupuesto, y que hoy con la aplicación de la Nueva Estructura Programática (NEP), prácticamente se abandona.
- b) Incongruencias e inconsistencias entre los diversos ordenamientos legales relativos a la planeación y programación. Actualmente se intenta aplicar la planeación estratégica propia para las empresas privadas, sin tener un marco normativo que lo avale, lo cual es totalmente inconsistente para el gobierno.
- c) Desfases en la publicación de los PMP, lo cual invalida el proceso de planeación establecido por la Ley de Planeación durante los primeros años, ya que los POAs que se formulan para servir de base y sustento al Presupuesto de Egresos de la Federación no tienen el respaldo de los PMP.
- d) Ausencia de metas cuantificables en los PMP, lo que los convierte en instrumentos cualitativos que no permiten dimensionar los avances de las acciones programadas anualmente, denotando a la vez una deficiencia de programación.
- e) Ausencia de sistemas de costos en el sector central. Luego de más de veinte años de haberse publicado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (diciembre de 1976) en su Artículo 13 esa disposición obligatoria, aún no se cuenta con sistemas de costos; su inexistencia pone en entredicho los avances de la programación y la actuación de los órganos de contraloría y fiscalización, tanto internos como externos. Los indicadores de gestión propuestos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la NEP, para avanzar en esa dirección no resuelven esta carencia.

f) Traslapes de actividades entre la formulación de los POA sectoriales e institucionales y el presupuesto. Actualmente los POA anuales son letra muerta.

g) Cambios en la metodología programática y presupuestaria para implantar la planeación estratégica, sin haber consolidado el presupuesto por programas.

h) Duplicidad de funciones entre la SHCP y la SECODAM para estimar costos programáticos. La primera a través del proceso de programación presupuestación y la Nueva Estructura Programática (NEP); la segunda mediante la aplicación de los estándares e indicadores de calidad en el servicio.

En suma, lo que se visualiza no es solo la pérdida de claridad en materia de planeación y programación, sino el incumplimiento de la normatividad. El presupuesto actualmente se sigue formulando en forma tradicional bajo algunas formas que aparentan la práctica de la planeación y el presupuesto por programas, pero que ciertamente se han abandonado con la introducción de nuevos términos y conceptos que avanzan hacia la instrumentación de la planeación estratégica, pero que de ninguna forma puede ser aplicable a la totalidad del sector público federal. Por otra parte, la instrumentación de ésta carece de marco legal y denota en su proceso de aplicación una descoordinación funcional administrativa creciente, por cuanto no hay una adecuada comunicación y coordinación entre las instancias globalizadoras que pretenden instrumentarla y las dependencias y entidades del sector público presupuestario que las deben aplicar.

A pesar de todo ello, los avances alcanzados en la administración pública con la implantación de la planeación y el presupuesto por programas han sido muchos; es factible afirmar que la crisis económica estallada en 1983 se pudo sortear con base a los conocimientos que proporcionó la planeación y programación de acciones del sector público federal, aunque en 1985, como una medida más de racionalidad y austeridad, se haya decretado la desaparición de todas las unidades administrativas de planeación y programación, que se habían creado en las dependencias y entidades para aplicar el presupuesto por programas.

De esta forma la planeación que debió sustentar el cambio gradual y dirigido de un Estado interventor hacia uno menos intervencionista se ha visto limitada. Formalmente se afirma que se continúa practicando la planeación y se formula el presupuesto por programas de acuerdo a las leyes vigentes, pero la realidad es otra, y lo más curioso es que nadie, ni siquiera los grupos parlamentarios de oposición lo han cuestionado.

## **4.2 Recaudación**

Hasta antes de la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), como Órgano Desconcentrado de la SHCP para llevar a cabo la determinación, liquidación y recaudación



de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y sus accesorios para el financiamiento del gasto público, operaba la Subsecretaría de Ingresos para llevar a cabo estas funciones.

Este cambio administrativo obedece a la necesidad de mejorar y aplicar en forma equitativa y oportuna la legislación fiscal y aduanera, y promover la eficiencia en la administración tributaria.

La Tesorería de la Federación (TESOFE), es también participe en la función de recaudación, al tener por objeto hacer cumplir las disposiciones en materia de recaudación, concentración, manejo, administración y custodia de los fondos y valores de la federación, por lo que junto con el SAT, tiene la importante atribución de administrar los ingresos de la federación.

La Subsecretaría de Ingresos tiene como principal atribución determinar la política fiscal, la recaudación de los ingresos públicos recae en el Sistema de Administración Tributaria, en tanto que su administración corresponde a la TESOFE, ello hace necesario que se articulen de mejor manera los registros de la recaudación, siendo la TESOFE la instancia de concentración de los ingresos para su posterior distribución a las dependencias y entidades del gobierno federal; es de suma importancia el que ésta cuente con una estructura administrativa moderna y funcional. Si bien existen críticas a la política de ingresos, éstas no se deben por la ausencia de reformas fiscales que operen en sentido favorable para la redistribución del ingreso, sino por lo complicado de los formularios que deben llenarse por los contribuyentes para poder pagar los impuestos. En este sentido, uno de los propósitos del SAT es facilitar el pago a los contribuyentes y concentrar oportunamente los recursos en la TESOFE, a fin de agilizar la disponibilidad de recursos.

La participación de la red bancaria en la captación de ingresos, no obstante su importante apoyo, genera una determinada problemática para la TESOFE, ya que concentra el pago de impuestos en un solo día de cada mes, que por lo regular es el día 17, creando problemas de congestión en el sistema bancario, además de desfases entre los flujos de ingresos y pagos a la TESOFE, así como fluctuaciones abruptas en la liquidez bancaria.

Como la TESOFE no tiene mecanismos para llevar a cabo un control efectivo sobre la recaudación a través de la red bancaria, se llega a ignorar el origen, localidad y el tipo de impuestos que se pagan. Lo cual se suma a la inseguridad del pago por cheques y otros mecanismos de compensación entre ingresos y pagos (certificados especiales para pagar impuestos). Lo anterior conlleva a desfases de registro de los ingresos y a situaciones que influyen en la liquidez de los bancos, que incluso pueden interferir con las funciones del banco central.

Por otra parte, el pago de la TESOFE por los servicios bancarios recibidos actualmente es por reciprocidad, lo que implica que los fondos recaudados se retienen por tres días hábiles, ello hace que su remuneración dependa de las tasas de interés y no de la cuantía de la

recaudación o calidad del servicio que presta la banca a los contribuyentes, lo cual es inadecuado.

De esta forma, la dispersión y complejidad de coordinación entre los distintos entes y unidades administrativas que participan y concentran la recaudación, se convierte en un auténtico problema que debe ser resuelto para mejorar la administración de las finanzas públicas. En tal sentido, la implantación de un nuevo esquema, denominado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), constituye una respuesta moderna, cuya instrumentación es apremiante para resolver muchos de estos problemas.

Tal sistema tiene como propósito realizar el registro automático de los ingresos y egresos en el mismo momento en que se generan y a la vez expresarlos en forma contable, de tal forma que no exista una sola operación de ingreso o gasto que no esté autorizada en el presupuesto y registrada contablemente en el mismo día en dicho sistema. Empero, la coyuntura económica adversa por la cual atraviesa el país hace pensar que tal proyecto, aún habrá de posponerse, ya que se requiere de una importante inversión en informática (hardware y software), y de capacitación del personal para que opere.

### **4.3 Presupuestación, control y evaluación**

El proceso presupuestario presenta también fallas en sus diversas etapas que lo integran. Una de ellas se vincula con la planeación y programación; en efecto, toda vez que la formulación del presupuesto no se sustenta en los Programas Operativos Anuales (POA), como lo marca la Ley de Planeación, es el presupuesto el que determina la programación y no a la inversa.

De ahí que sean los rangos de gasto (pisos o techos financieros), los que definan las prioridades y las acciones programáticas a desarrollar; ello hace evidente la falta de funcionalidad de los mecanismos creados para establecer la congruencia de la programación con la presupuestación.

El incumplimiento en las fechas establecidas para el proceso presupuestario constituye otra deficiencia más, puesto que los retrasos hacen empalmar las actividades de programación con las de presupuestación, haciendo inútiles los esfuerzos de programación.

La gran movilidad del personal dentro del gobierno federal, y el poco interés mostrado por algunas de las altas autoridades por implantar realmente el presupuesto por programas como etapa previa, ha hecho que el personal que se capacitó en esta técnica ya no preste sus servicios en el sector público, de modo que no se cuenta con recursos humanos capacitados en ella. Así, ha sido más fácil desechar esta técnica y tratar de implantar otras como la planeación estratégica que en la práctica no logran funcionar, por requerir de la consolidación del presupuesto por programas, como etapa previa para avanzar en procesos

más complicados, de ahí que se ha estancado tanto la planeación como la presupuestación en su instrumentación.

La deficiente programación del gasto origina que en frecuentes ocasiones los recursos presupuestados no alcancen o excedan a las necesidades reales, lo que propicia el incumplimiento de los objetivos y metas programados, volviendo a la programación y al presupuesto aprobados obsoletos, ya que durante el ejercicio es necesario realizar un gran número de modificaciones presupuestarias de carácter líquido o compensado para poder cumplir con los compromisos programados, ello complica y hace más ardua la tarea de seguimiento y evaluación, ya que los propósitos distan mucho de los resultados, y su justificación se vuelve engorrosa, y en más de las veces trata de ocultar la discrecionalidad en el manejo del gasto público sin que haya sanción alguna.

Por otra parte, la pretensión de los partidos políticos de modificar el presupuesto o la Ley de Ingresos por posturas y compromisos electorales, hace que cada vez sea más difícil la etapa de formulación presupuestaria a los técnicos, en virtud de que los objetivos políticos nuevamente pretenden subordinar a los económicos, particularmente en el caso de los planteamientos partidistas. No tiene sentido formular un presupuesto o determinar la política fiscal con bases técnicas que planeen el crecimiento y progreso del país, si el Poder Legislativo por meras concepciones políticas los cambia, teniéndose que pagar costos sociales o económicos más elevados en el mediano y largo plazos.

Al respecto, debe recordarse que quien no aprende de la historia está condenado a repetir los errores del pasado, y tal parece que a eso nuevamente está conduciendo la disputa partidista por el poder, puesto que se pretenden manejos inadecuados de los instrumentos de finanzas públicas ya conocidos, para cumplir promesas al electorado que resultan inviables de atender y que sólo buscan clientela electoral. Frente a ello es preciso rescatar el liderazgo del Estado en los asuntos que son de su competencia. El Poder Legislativo no puede atribuirse funciones del Poder Ejecutivo ni viceversa, el respeto de esta máxima conlleva al equilibrio que se está rompiendo por la debilidad aparente que ha manifestado el Ejecutivo.

Los resultados en las variables económicas no se dan ni se obtienen por decreto, por lo que el crecimiento, los salarios, las utilidades, la inversión, etc. no resultan de un simple acto volitivo; es necesario crear las condiciones y tener firmeza en el rumbo económico a través del manejo congruente, ordenado y disciplinado de los distintos instrumentos de política económica para alcanzar los objetivos. En tal sentido, los propósitos políticos no deben apartarse del realismo económico, que el nuevo manejo de la administración de las finanzas públicas está tratando de construir en los últimos quince años, porque no se puede gastar lo que no se tiene, ni vivir de prestado eternamente como se hacía antes. Las crisis económicas recurrentes del país que se repitieron por años sin una causa real así lo han demostrado, ignorarlo es obcecación.

La discrecionalidad que conduce a la deshonestidad en el ejercicio del gasto, es una expresión sintomática de un control presupuestario deficiente, ello hace evidente que se debe actuar con mayor rigor para que se cumpla con la normatividad establecida, y los

criterios de racionalidad y disciplina durante el ejercicio y administración de los recursos públicos.

Los cambios administrativos en los diversos niveles de gobierno a que ha inducido una mayor contienda democrática, obligan a los nuevos administradores de los recursos de la sociedad a manejar con más escrupulosidad y racionalidad los recursos públicos. Por eso resultan bienvenidos los cambios de gobierno que origina la pluralidad democrática en la administración pública federal, porque la competencia política obliga a aumentar la eficacia y eficiencia de los administradores y a la instrumentación de más y mejores mecanismos de control y evaluación administrativos, los cuales una vez que cumplen su función de arraigar el desempeño honesto en los puestos públicos se reducen por sí mismos.

Tal es el caso del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) antes mencionado y propuesto por la presente administración, cuyos propósitos entre otros son concentrar y proporcionar en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuir a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control, y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos.

Si bien se puede afirmar que existe un buen control por parte de la Tesorería de la Federación sobre el gasto público, a nivel de flujo de efectivo, se carece de un sistema que permita tener un control sobre el nivel del gasto comprometido y devengado, ello hace incuestionable el que se instrumente con celeridad el SIAFF, mismo que se pretende incida también en una mejor evaluación de las finanzas públicas.

El SIAFF como mecanismo constituye una innovación de la reforma al sistema presupuestario, que permitirá mediante el uso más intensivo de la informática, conocer con toda oportunidad la evolución de la recaudación de los ingresos, en paralelo con el ejercicio del gasto público. Pero además, su registro será automáticamente un dato contabilizado, de tal forma que esa información podrá utilizarse para una mejor planeación financiera y orientar con mayor certeza los recursos hacia las prioridades económicas y sociales.

El SIAFF constituye por lo anterior, tanto para el control como para la evaluación del presupuesto, un mecanismo operativo que propiciará notables aportes a ambos procesos, y a los administradores de las finanzas públicas les servirá como una herramienta insustituible para tomar decisiones. Sin embargo, no debe olvidarse que la evaluación presupuestaria es de carácter multifacético e interdisciplinario y por lo mismo, ésta no se explica sólo cuantitativamente, por lo que es necesario confrontar los resultados cuantitativos y cualitativos con los propósitos originales, que en este caso son las acciones programadas y presupuestadas, lo que conlleva a reiterar que los problemas se encuentran desde la programación del gasto.

No obstante las deficiencias específicas en los aspectos organizacionales y operativos de los procesos de formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, es posible afirmar

que las diversas formas en que se han administrado las finanzas públicas, han sido un factor determinante en la evolución y comportamiento de la economía y del país en general. La inercia y el relajamiento en el control para vigilar la correcta aplicación de la política de finanzas públicas, propiciaron la discrecionalidad y el desvío de los recursos públicos por muchos años. Un mayor rigor y mejores sistemas de control y evaluación permitirán mejorar la administración y lograr que se tenga racionalidad y disciplina efectivas, a fin de recuperar la credibilidad social en el gobierno y la dinámica en el crecimiento de la economía.

## **V.- Los retos de la modernización de la administración de las finanzas públicas**

En el modelo de sustitución de importaciones, cuya implantación se inició a partir de los años treinta y finalizó su viabilidad a principios de la década de los setenta, el sistema político mexicano, constituido por el gobierno y los grupos de poder aglutinados en el partido hegemónico mayoritario (PRI), podía determinar sin restricciones dentro de un marco jurídico y en consideración de la evaluación de las demandas de los diversos sectores de la población, el cálculo de los ingresos y la asignación de los egresos a la estructura administrativa del gobierno responsable de la ejecución de las acciones, así como determinar la política de financiamiento para avanzar en los objetivos propuestos.

De esta forma la combinación más o menos eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros posibilitaban a la administración pública federal cumplir con sus atribuciones y alcanzar gradualmente los objetivos y metas que se proponían; sin embargo, al paso del tiempo los objetivos lejos de cumplirse se veían cada vez más lejanos y obstaculizados.

El crecimiento de las funciones del Estado al ampliar su acción interventora en los asuntos económicos, hizo necesariamente crecer el aparato burocrático y administrativo. A las funciones normativas tradicionales se sumaron las promotoras del crecimiento industrial, la prestación de servicios en muchas ramas de la actividad económica, y finalmente las de dirección y regulación que implicaron la participación en la producción directa de bienes y servicios para la población.

En la medida en que creció el aparato administrativo del Estado, los sistemas de control y evaluación de las finanzas públicas crecieron también por necesidad, para mantener la eficiencia y eficacia de las instituciones; de esta manera se intensificó la regulación, se crearon más y mejores mecanismos e instrumentos administrativos, se utilizaron nuevas clasificaciones de gasto, se hicieron múltiples reformas fiscales, etc.

Con estas medidas el Estado logró tener un control y evaluación de su operación administrativa aceptable, pero cada vez le resultaba más difícil mantenerlo, ya que le resultaba no sólo más oneroso sino también más complicado, lo cual favorecía situaciones

que las diversas formas en que se han administrado las finanzas públicas, han sido un factor determinante en la evolución y comportamiento de la economía y del país en general. La inercia y el relajamiento en el control para vigilar la correcta aplicación de la política de finanzas públicas, propiciaron la discrecionalidad y el desvío de los recursos públicos por muchos años. Un mayor rigor y mejores sistemas de control y evaluación permitirán mejorar la administración y lograr que se tenga racionalidad y disciplina efectivas, a fin de recuperar la credibilidad social en el gobierno y la dinámica en el crecimiento de la economía.

## **V.- Los retos de la modernización de la administración de las finanzas públicas**

En el modelo de sustitución de importaciones, cuya implantación se inició a partir de los años treinta y finalizó su viabilidad a principios de la década de los setenta, el sistema político mexicano, constituido por el gobierno y los grupos de poder aglutinados en el partido hegemónico mayoritario (PRI), podía determinar sin restricciones dentro de un marco jurídico y en consideración de la evaluación de las demandas de los diversos sectores de la población, el cálculo de los ingresos y la asignación de los egresos a la estructura administrativa del gobierno responsable de la ejecución de las acciones, así como determinar la política de financiamiento para avanzar en los objetivos propuestos.

De esta forma la combinación más o menos eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros posibilitaban a la administración pública federal cumplir con sus atribuciones y alcanzar gradualmente los objetivos y metas que se proponían; sin embargo, al paso del tiempo los objetivos lejos de cumplirse se veían cada vez más lejanos y obstaculizados.

El crecimiento de las funciones del Estado al ampliar su acción interventora en los asuntos económicos, hizo necesariamente crecer el aparato burocrático y administrativo. A las funciones normativas tradicionales se sumaron las promotoras del crecimiento industrial, la prestación de servicios en muchas ramas de la actividad económica, y finalmente las de dirección y regulación que implicaron la participación en la producción directa de bienes y servicios para la población.

En la medida en que creció el aparato administrativo del Estado, los sistemas de control y evaluación de las finanzas públicas crecieron también por necesidad, para mantener la eficiencia y eficacia de las instituciones; de esta manera se intensificó la regulación, se crearon más y mejores mecanismos e instrumentos administrativos, se utilizaron nuevas clasificaciones de gasto, se hicieron múltiples reformas fiscales, etc.

Con estas medidas el Estado logró tener un control y evaluación de su operación administrativa aceptable, pero cada vez le resultaba más difícil mantenerlo, ya que le resultaba no sólo más oneroso sino también más complicado, lo cual favorecía situaciones

de gran discrecionalidad que desembocaron en el dispendio y corrupción. Lo anterior hizo que se enfatizara en el desarrollo de mejores sistemas y procesos de formulación, control y evaluación de las finanzas públicas, en particular los referidos a los ingresos y el gasto público, los cuales fueron objeto de controles especiales por su impacto en la evolución de la economía del país.

Por todo lo anterior, en el campo de la administración pública y particularmente en el de la administración de las finanzas públicas, ha habido notables transformaciones, algunas derivadas de la importante participación social y política, para que los objetivos y metas que se propone alcanzar el Estado con los recursos públicos realmente se cumplan, en particular los referidos a la erradicación de la marginación y la pobreza que priva en un número cada vez mayor de personas en el país, lo que cuestiona actualmente al gobierno y la política económica del modelo que se ha venido aplicando.

La participación social obliga necesariamente al gobierno a crear nuevas formas de administración y de relaciones con la sociedad, aunque cabe señalar que lo que ocurre actualmente en nuestro país no le es exclusivo, pues en todo el mundo hay casos similares: Francia, Italia, Inglaterra, Japón, etc.

En efecto, en muchas partes del mundo incluida toda Europa, Estados Unidos, Latinoamérica y el Sudeste Asiático, los sistemas de administración pública se han vuelto lentos, inflexibles e insensibles ante las necesidades de la población y las nuevas realidades del mundo, lo que ha propiciado la aparición cada vez más frecuente de casos de corrupción e ineficiencia estatal.

En los nuevos países de Europa del Este la existencia del centralismo burocrático dominante, la planificación centralista y la administración tecnocrática que sustentaba al estatismo, demandaron cambios radicales para instaurar la economía de mercado, reduciendo como primera medida el aparato burocrático del Estado, plagado de vicios e ineficiencias.

En los países de Europa del Oeste el crecimiento de los estados benefactores dio origen también, al crecimiento de burocracias ineficaces e ineficientes que se tenían que mantener, e incluso de empresas estatales ineficientes que regular y controlar en forma muy onerosa para los erarios y los bolsillos de los ciudadanos, lo que hizo modificar radicalmente la política ante la imposibilidad de su sostenimiento.

En el tercer mundo, entre ellos México a pesar de que ahora ya se encuentra colocado entre los países de la OCDE, la administración pública se convirtió en muchos casos en dominio de oligarquías, o de decisiones autocráticas y formas personales de gobernar apoyados a veces por la fuerza. En México, el sistema presidencialista y de dominio de un partido único fueron una notable diferencia con respecto a los demás países de Latinoamérica, en que prevalecieron las dictaduras y la ruptura frecuente de la paz social, aunque los resultados no fueron muy diferentes en el caso de las condiciones de pobreza y marginación de la mayoría de la población. Sin embargo, tampoco se deben negar los importantes

avances en el ámbito económico, político, y social, alcanzados bajo este sistema político tan cuestionado por muchos críticos y detractores.

De ahí que debe reconocerse que no solo en México, sino en muchas otras partes del mundo existen presiones muy fuertes para transformar al Estado. La dirección de los cambios que se plantean se manifiesta en muchos aspectos; entre éstos, los más relevantes son los siguientes:

- Desarrollo de la economía y el mercado global
- Disminución del aparato burocrático del Estado
- Tendencia a reducir los déficit presupuestarios y la carga de la deuda que los gobiernos se han encargado de aumentar, por sus ineficacias e ineficiencias en la operación de su administración.
- Insatisfacción ciudadana por los servicios recibidos de los gobiernos y administradores públicos, sobre los cuales hay una percepción social de incapacidad y deshonestidad.
- Inseguridad cada vez más notoria de los burócratas, tecnócratas y administradores públicos ante la crítica de la sociedad y particularmente de los medios de comunicación, de tal forma que se aprecia en algunos casos el colapso nacional en la burocracia.

En respuesta a estos hechos y concretamente en México, se vive un cambio de modelo en el ejercicio de gobierno, al cual cada vez más se le critica, viviéndose en la actualidad situaciones de gran incertidumbre y caos político y social, que colocan al país al borde de un cambio del poder burocrático hacia los ciudadanos, o al agudizamiento del centralismo como disyuntiva que en nada lo beneficiaría, pues lo aislaría del resto de la comunidad internacional.

De lo anterior se infieren los principales retos para la nación que habrán de superarse para consolidar la modernización de las finanzas públicas en varios ámbitos: el institucional, el legal, el humano, el material y el técnico o sistémico.

## **5.1 Factores institucionales**

La modernización de las finanzas públicas implica necesariamente redefinir las atribuciones y funciones que tienen asignadas las distintas unidades administrativas de la SHCP, y una reorganización de las mismas para dar cabida a la formulación participativa de la política económica del Estado, en la que la sociedad organizada (agrupaciones civiles, sindicatos, cooperativas, etc.), tenga canales de comunicación con las instancias de decisión, para que sus propuestas sean consideradas e incorporadas de ser factible, en la orientación de los distintos instrumentos de finanzas públicas; igual tratamiento habrá de darse a las propuestas de los distintos partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, para evitar la confrontación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, toda vez que la mayor pluralidad debe enriquecer y no obstaculizar la definición de la política económica.



Para ello será necesario imprimir una nueva dinámica al proceso de programación - presupuestación, a fin de que durante la etapa de formulación anual de la política de finanzas públicas se creen las instancias y mecanismos propios para recoger los planteamientos realizados. De esta forma se fortalecerá la vertiente de concertación de la planeación que pocos avances ha tenido, lo cual ha originado cuestionamientos en la formulación de la política de finanzas públicas.

Con lo anterior se alcanzaría un doble propósito, legitimar la programación tanto de los ingresos como de los egresos públicos, evitando los cuestionamientos desgastantes del Poder Legislativo sobre la definición de la política presupuestaria, en virtud de que todos los sectores organizados serán corresponsables de su formulación; y obligar a los operadores de la administración de los ingresos y egresos públicos a cumplir con los objetivos y metas que se determinen.

La política económica de Estado en la que la apertura, el diálogo y la adopción de las mejores decisiones para el progreso de México son asumidas conjuntamente entre el gobierno y la sociedad, permitirán dar seguridad y continuidad al modelo de desarrollo puesto en práctica en un contexto de largo plazo. Una mayor y mejor recaudación de los ingresos, lo que implica una reforma fiscal participativa para financiar el gasto y el ejercicio responsable y honesto de los recursos públicos por los ejecutores, hará de las finanzas públicas el instrumento idóneo para arribar al siglo XXI en mejores condiciones de bienestar para la población. El SIAFF, como mecanismo que perfecciona el control y evaluación de las finanzas públicas del Estado será por ello un instrumento valioso, cuya puesta en marcha por la SHCP contribuirá en forma decisiva a estos propósitos.

Lo anterior hace necesario involucrar en estas responsabilidades a las demás dependencias y entidades del sector público presupuestario, para garantizar el pleno ejercicio de los recursos públicos en el cumplimiento de los objetivos y metas propios de sus funciones, lo cual implica mejorar la programación e integrar la participación social como una instancia más de control y evaluación de las acciones públicas. Ello evitará el desvío de los recursos y la corrección oportuna en caso de haberlos, y coadyuvará a suprimir la discrecionalidad indiscriminada en su administración, lo cual constituye el vértice de la crítica y la confrontación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, su agudización en la actualidad se manifiesta como una expresión de la mayor apertura democrática que existe, pero que peligrosamente tiende a desviarse hacia la denostación del propio Estado, al convertirse no en un medio para mejorar la acción gubernamental, sino en una forma utilizada por los partidos políticos para debilitarlo y acceder al poder.

Si bien es cierto que el equilibrio entre los Poderes de la Unión es una garantía que permite el control y el balance entre ellos, lo que evita la tiranía de cualquiera, también es cierto que si no hay respeto, unión, e intereses comunes en la democracia, la anarquía puede impedir todo progreso y la conjunción de esfuerzos, debilitando la acción social.

Al respecto, cabe señalar que actualmente solo se fiscaliza por ley al Poder Ejecutivo, el cual por su tamaño e importancia en el manejo de recursos públicos y ejecución de acciones es de rigor realizarlo, pero en igualdad de circunstancias tal acción debería llevarse a cabo también a los Poderes Legislativo y Judicial, los cuales no están exentos de cometer acciones de discrecionalidad en el manejo de sus recursos sin que nadie los cuestione, volviendo sus recriminaciones al Poder Ejecutivo sobre este aspecto una falacia social, ya que se mira la paja en el ojo ajeno y no se ve la viga en propio.

Actualmente los Poderes Legislativo y Judicial fijan de manera autónoma su presupuesto, ejercen su gasto y rinden a sí mismos los resultados de sus respectivas gestiones, sin responsabilidad alguna ante la sociedad. Tal situación también se está dando en los órganos de gobierno autónomos, lo cual hace manifiesta la necesidad de subsanar estas deficiencias de orden normativo, administrativo e institucional, pues afectan la equidad en el control y la evaluación de los recursos públicos.

La reestructuración de la administración pública federal en los últimos quince años, como una de las líneas del cambio estructural, ha significado la reducción de estructuras administrativas en el sector central y la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias en el sector paraestatal, lo cual ha representado colateralmente una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de atribuciones encomendadas y la reducción del gasto; además, de ingresos adicionales al gobierno por la venta de activos, mismos que se han orientado a reducir compromisos de la deuda pública (Ver anexo 8).

La insistente crítica al gobierno de que puede reducir aún más su estructura administrativa para racionalizar sus erogaciones y liberar recursos hacia actividades productivas o sociales, al parecer no valora todo lo que ya se ha hecho en este sentido durante los últimos años y por ello, más bien pone en tela de juicio tanto la organización institucional existente, como la calidad con que opera para prestar los servicios, lo cual a decir de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se está remediando con el establecimiento de indicadores de gestión y estándares de calidad en el servicio en todo el sector público.

El enfoque de esta crítica también va en el sentido de que la estructura administrativa creada, si bien dio solución a los problemas que tenía que enfrentar el gobierno como cualquier estado moderno, hoy su operación deficiente y a veces deshonesto, por la discrecionalidad utilizada en el manejo de los recursos por algunos funcionarios públicos, amenazan el control democrático y obviamente al partido en el poder, al servir su mal funcionamiento de blanco de la crítica de los partidos de oposición.

La debilidad política del PRI es el ejemplo más elocuente de tal aseveración, pues su desprestigio proviene de los malos administradores de los recursos públicos dentro del gobierno. Aunque también es posible afirmar, que el descrédito se ha desmesurado e intensificado más bien por los medios de comunicación, algunos de los cuales ante la apertura democrática se encuentran en manos de gentes militantes en partidos políticos opositores al gobierno, cuyas críticas son sistemáticas para indisponer a la sociedad contra éste y el partido mayoritario. Lo grave de ello es que el gobierno calle ante esta situación o

que le dé poca importancia, porque las verdades a medias o las críticas infundadas pueden ser creíbles por la sociedad que recibe la información.

La poca crítica y la nula denuncia de los malos manejos en los gobiernos ganados por la oposición en el interior del país, es un maniqueísmo de los medios de difusión, ya que se exculpan los errores o la discrecionalidad en el uso de los recursos de los funcionarios de oposición por ser nuevos en el gobierno. Empero, la maduración política de los ciudadanos y su mayor participación en los asuntos de gobierno hace que las cosas caigan por su propio peso. El arribo de más gobiernos de oposición y sus grises o malas administraciones, al igual que las de los malos gobiernos priistas, no pueden engañar indefinidamente al electorado. Así, las promesas incumplidas y los malos gobiernos de la oposición también son castigados por los ciudadanos con su voto contrario. La ciudadanía constituye ahora un medio de presión que obliga a mejorar el desempeño de los gobernantes, a los cuales ya no se les tolera ni su nepotismo, la discrecionalidad en el uso de recursos públicos, la corrupción, o el autoritarismo. Este es un importante avance cualitativo de la sociedad mexicana.

De esta manera, a la sociedad le queda claro que la administración racional que practicó en un principio el Estado, bajo el modelo de sustitución de importaciones, se transformó en un ejercicio irracional del poder por algunos malos administradores que se incorporaron al servicio público, los cuales hasta hace pocos años gozaban de total impunidad, toda vez que también tenían influencia o ejercían control político; sin embargo la separación entre tecnócratas y políticos, como uno más de los logros indirectos del cambio de modelo, dentro del sistema político mexicano, marcó de manera muy significativa esta separación, por lo que hoy dentro del gobierno se encuentran administrando y dirigiendo a las principales instituciones públicas una clase de nuevos funcionarios que no se identifican plenamente con una postura o plataforma política, lo que hace manifiesta la intención de que el servicio público sea ajeno a intereses partidistas para garantizar su eficacia y eficiencia y confirma nuestra tesis en el sentido de que el servicio civil de carrera es una condición inaplazable para la modernización del sector público.

La mayor participación social y los avances democráticos hacen hoy también señaladamente diferente la gestión pública, ya que el desarrollo político y el desarrollo burocrático están intrínsecamente relacionados, de modo que ningún pueblo puede alcanzar efectivamente sus propósitos, si no cuenta con una burocracia gubernamental moderna que los organice y dirija para llevarlos a cabo; así, el reto principal de las instituciones del gobierno radica en que los administradores deben utilizar y aplicar correctamente los recursos que se les asignan, y rendir cuentas claras de sus resultados ante la sociedad.

La modernización institucional en este sentido, consiste en reducir la discrecionalidad de los funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, haciéndolos responsables ante la ley de sus actos autoritarios o de corrupción dentro de la administración pública, o bien del abuso de la discrecionalidad para su propio beneficio. Se trata entonces de fortalecer las instituciones del gobierno haciéndolas sensibles a las demandas de la población, previniendo el abuso ante la autoridad y garantizando la rendición transparente de las

cuentas sobre la gestión realizada. Estos son auténticos cambios estructurales que habrán de transformar la gestión pública administrativa.

La administración de las finanzas públicas tiene ahora una tarea más compleja, pues la nueva correlación de fuerzas políticas que ha propiciado la reforma política, hace que sea cada vez más difícil la definición de los instrumentos de política económica como ya se señaló antes; ahora se requiere que el gobierno debata y convenza a la oposición para concertar con los diferentes grupos políticos y sociales la política económica; lo que conlleva a afirmar que el futuro se tendrá que formular auténticamente una política económica de Estado.

Por otra parte, resulta indispensable mantener la equidad y respeto entre los tres Poderes de la Unión, particularmente entre el Legislativo y el Ejecutivo; pues en el ejercicio de sus atribuciones, las comparecencias republicanas se han convertido en un coliseo, en el que priva la injuria y el desprecio a las instituciones del Poder Ejecutivo. En este sentido, se debe considerar que los funcionarios de las dependencias y entidades del sector público federal no dependen del Poder Legislativo y en consecuencia, debe prevalecer el respeto a las investiduras de los funcionarios. La "partidocracia" que la apertura democrática ha alentado, no debe convertirse en una forma de anarquía, la cual se advierte por la movilización de masas a que los partidos políticos convocan para influir en las decisiones de gobierno que no les son favorables o por medio de la violencia, en lugar de seguir los cauces legales e institucionales existentes.

El Estado no puede renunciar a su autoridad y compromisos ante la sociedad en aras de un liberalismo político mal entendido, teniendo a su alcance todos los medios para legitimar sus acciones e imponer el orden necesario, para corregir sus errores y las anomalías administrativas, e incluso los excesos de los diversos grupos sociales que pretenden socavarlo. Basta para ello aplicar simplemente la ley y evitar que el liberalismo se convierta en libertinaje en perjuicio de las instituciones, por lo que sus acciones no pueden limitarse sólo a aspectos de carácter declarativo que no son convincentes y denotan debilidad o falta de firmeza en el ejercicio del poder. Es necesario hacer valer la ley y exigir plena responsabilidad civil, penal o política a todos los actores políticos.

Así, es incomprensible que el derecho a la información dé cabida en los medios informativos a la calumnia, la especulación informativa, y la demagogia en contra del mismo Estado, en especial cuando se trata del manejo de las finanzas públicas, cuyo rumbo y certidumbre deben garantizar la estabilidad del crecimiento; poner en riesgo los avances alcanzados por simple especulación informativa sin sustento ni rigor técnico, o por declaraciones políticas infundadas de personajes que buscan su prestigio personal o hacen juego a sus intereses partidistas, es atentar contra los esfuerzos del gobierno para reordenar las finanzas públicas y la ejecución de cambios estructurales, y una torpeza que no se puede aceptar, máxime cuando ya ha costado el sacrificio de generaciones enteras.

Si se trata de construir una genuina democracia, debe entenderse que la razón y el bien común son los elementos que deben predominar en la definición de la política económica y no los intereses o posturas individuales o partidistas. Se considera que la “partidocracia” radicalizada puede ser más dañina al desarrollo económico que la “autocracia” de antes, si no se mesura y orienta a los objetivos de desarrollo social y económico basados en el impulso del mercado, que el Estado, con el concurso de la sociedad ha construido durante los últimos catorce años, como una forma de recuperar la capacidad de crecimiento y sortear la crisis estructural interna y externa, y que ya ha pagado con creces los costos de su retraso en la aplicación.

En resumen, se puede señalar que hasta hace pocos años el sistema presidencialista establecido en la Constitución podía ejercer el poder en forma centralizada, y como cabeza del mismo a través de él fluían las decisiones y la delegación de facultades hacia los niveles inferiores. La responsabilidad en estos niveles se asumía de manera mecánica, mediante el cumplimiento de las normas y lineamientos emitidos formalmente. La supervisión estricta de cada nivel inferior por su superior aseguraba el cumplimiento de las disposiciones, y las jerarquías establecidas constituían el mecanismo idóneo para lograr metas comunes que repercutían en una administración sana de la economía.

Sin embargo, en el devenir de la historia esta estructura organizacional se vició por cuanto las crisis económicas se prolongaron e hicieron recurrentes, haciendo que los intereses individuales de los administradores públicos se antepusieran a los de las instituciones, de tal forma que el abuso discrecional del poder permeó a la mayoría de las capas de la burocracia, haciéndola ineficiente y alejándola de los intereses de la sociedad.

De esta forma ha sido muy fácil inculpar al gobierno y al partido mayoritario en el poder de todos los errores, aunque no de sus aciertos. El propio arribo al poder de los gobiernos de oposición es una conquista del partido mayoritario y su gobierno, que demuestra la convicción democrática y el reconocimiento de nuevas realidades que deben asumirse para transformar al país.

Por lo anterior, el equilibrio de poderes no es suficiente para garantizar que se camine por la senda correcta en la consecución del desarrollo. Es por ello aconsejable que:

- Cada poder delimite en el marco de la ley sus competencias sin ambigüedades, ni pretensiones de asumir atribuciones que no le corresponden.
- Se establezcan mecanismos permanentes de participación social en todas las dependencias y entidades del sector público federal.
- Se consolide la Entidad de Fiscalización Superior, independiente de cualquier poder de la federación para sancionar los abusos en la discrecionalidad de todos ellos; la terquedad de su dependencia a un poder manifiesta el maniqueísmo insano y el temor a ser sancionado.
- Se lleve a cabo una revisión de toda la administración pública federal para evitar las

duplicidades institucionales que existan, y se realicen las correcciones pertinentes.

- Se refuercen los mecanismos de control y seguimiento de la administración de las finanzas públicas, para garantizar la aplicación rigurosa de la ley.
- Se dé cauce al servicio civil de carrera en toda la administración pública, para asegurar la continuidad y el profesionalismo en el servicio público ajeno a intereses partidistas.
- Se hagan partícipes a la sociedad y a los partidos políticos en los procesos de formulación de los programas operativos anuales y el presupuesto, mediante la implantación de nuevos mecanismos de concertación social.

Finalmente, cabe decir que a lo largo de la historia el país ha experimentado reordenamientos de índole administrativa o legal, que han significado mejoras en la administración de las finanzas públicas y en la gestión pública en general, requiriendo en ocasiones años para su consolidación; algunas veces éstos se han producido como resultado de una norma y otras derivadas de un cambio institucional, al respecto se citarán aquí sólo algunos de los más representativos:

- 1821.- se promulga el primer reglamento de gobierno, por medio del cual cada ministro se obliga a proponer e implantar reformas y mejoras a su ministerio; con dicha normatividad se hace el primer diagnóstico respecto a los servicios que presta el gobierno en aquellos años, y se conoce el perfil de los recursos humanos en términos de su eficiencia.
- 1917.- se crean los Departamentos de Aprovisionamientos Generales y de Contraloría, cuyas funciones se orientan a estudiar la organización, procedimientos y gastos en recursos materiales y suministros de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia en los servicios que se prestan, e informar de ello con toda claridad al Ejecutivo.
- 1928.- se crea el Departamento de Presupuesto de la Federación, lo cual representa un gran avance en materia de finanzas públicas, pues implica estudiar de manera metódica y organizada la estructura institucional para coordinar las actividades y sistemas de trabajo, a fin de obtener eficiencia en los servicios públicos que se prestan.
- 1932.- se crea la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la SHCP, con lo cual la recaudación de los ingresos y la asignación de los egresos se convierte en una tarea gubernamental de la más alta prioridad dentro de la administración pública federal, obligando a mejorar los métodos y sistemas administrativos.
- 1943.- se instaura la Comisión Intersecretarial integrada por los subsecretarios, secretarios generales y representantes del Procurador General de la República, cuyo propósito es formular y llevar a cabo un plan para mejorar la organización pública, planteando la supresión de servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el Estado y reducir el costo al erario, así como lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. La segunda guerra mundial (1939-1945), es

explicativa de estos cambios, ya que obligó a la racionalización de los recursos públicos en la administración pública, con repercusiones importantes en la administración de las finanzas públicas.

- 1947.- se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, dentro de la cual la Dirección de Organización Administrativa se encarga de llevar a cabo los estudios orientados a implantar las medidas más pertinentes para mejorar la administración pública, cuyas propuestas se presentan directamente al titular del Ejecutivo de la nación.

- 1958.- se crea la Secretaría de la Presidencia a la cual se le faculta para estudiar las modificaciones a la administración pública, y coordinar los proyectos de inversión que constituyen una de las más altas prioridades en la asignación del gasto público por esos años.

- 1965.- se crea la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia, con el fin de analizar la eficacia y eficiencia con que se llevan a cabo las actividades institucionales dentro del sector público, a fin de proponer los cambios necesarios para mejorar su operación.

- 1971.- se crea la Dirección de Estudios Administrativos dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de promover las reformas administrativas dentro del sector público federal, para lo cual propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia. Al respecto, la SHCP como responsable de las finanzas públicas plantea importantes cambios no de carácter administrativo, sino de manejo en la política económica, toda vez que en agosto de ese año se inicia la crisis del sistema monetario internacional, lo que estigmatizará a todo el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) con frenos y arranques económicos, derivados de la "estanflación" que se hace presente en un gran número de países, después de la creación del cártel del petróleo (OPEP).

- 1976.- en diciembre de este año se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), como responsable junto con la de Hacienda y Crédito Público de la administración de las finanzas públicas; la primera del gasto y la segunda del ingreso, en el marco de la planeación y el presupuesto por programas utilizados como técnicas para la mayor racionalización de los recursos públicos. La crisis económica del país obligó años más tarde (1983), a cambiar el modelo económico y consecuentemente, a dar marcha a nuevos cambios que significan el redimensionamiento del sector público para hacer que prevalezca el mercado, por lo que en 1992 desaparece la SPP y sus funciones las absorbe la SHCP, la cual retoma el control total de las finanzas públicas bajo un esquema de planeación, mismo que orienta hasta la fecha las acciones.

Todo lo anterior nos permite advertir que los cambios institucionales no han sido fortuitos, ya que responden a necesidades reales y en el caso de las finanzas públicas, éstos han determinado una mayor eficiencia y eficacia administrativa, acorde al modelo económico que subordina el quehacer público, aunque a veces no se reconozca en el discurso político.

## 5.2 Factores legales

Cambiar un modelo de desarrollo por otro no es una tarea fácil, si se toma en cuenta que se debe modificar no solo la estructura institucional, sino también la inercia operativa de todo un sistema económico que viene arrastrando virtudes y vicios, y que precisa vencer las resistencias existentes en muchos sectores, incluido el burocrático.

Por ello resultan no solo notables, sino extraordinarios los avances en el cambio del modelo de sustitución de importaciones por el de economía de mercado, en tan solo dos administraciones o periodos de gobierno (1983-1988 y 1989-1994), hecho que en el plano internacional tiene más reconocimiento que en el nacional, y que demuestra por el gran monto de canalización de inversiones extranjeras a México, la enorme confianza en nuestra economía y en el vigor del sistema político mexicano, aún cuando para dar viabilidad a los cambios, particularmente los democráticos, el partido en el poder haya perdido su hegemonía a cambio de la cual ha enriquecido la democracia y la participación ciudadana, que por muchos años fue pasiva.

Así, en la modernización de las finanzas públicas, el cambio al marco legal representa uno de los aspectos fundamentales, cuyo impulso ha favorecido la transformación de la economía, en la que una mayor participación de la inversión privada para promover el crecimiento económico se vuelve determinante para avanzar en los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, no ha sido sólo el cambio en el marco legal de las finanzas públicas el que ha impulsado al nuevo modelo de economía de mercado, sino también la actualización y deregulación de otras leyes de las actividades económicas. La implantación del presupuesto por programas fue un gran avance para la administración de las finanzas públicas, que logró consolidarse para la formulación del presupuesto por programas, aunque como se señaló aún no es la programación la que determina las asignaciones de gasto, sino los techos financieros los que en última instancia definen el monto de las erogaciones.

Ello hace necesario revisar el marco legal de las finanzas públicas para ajustarlo a las exigencias de la realidad económica, el cual se está construyendo con innovaciones, como: la Nueva Estructura Programática, que debe ser acorde con la implantación de la planeación estratégica. Ello tendría que hacer necesario consolidar antes el presupuesto por programas, lo que implica necesariamente avanzar en la programación mediante el establecimiento de estándares de calidad en el servicio, indicadores de gestión y evaluación, y la creación de sistemas de costos; así como la implantación del Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF) para mejorar el control de los ingresos, el registro y seguimiento de los egresos, la contabilidad y la evaluación de la gestión pública.



Con tales elementos, a la vez de que se mejora la administración de las finanzas públicas, también se trata de impulsar al mercado, por lo que resulta importante considerar ahora, tanto en la programación como en la presupuestación públicas la inversión de los particulares, como complementaria o de apoyo a las actividades atendidas por el Estado.

De esta forma resulta indispensable actualizar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, con el fin de prever los cambios necesarios en los procesos, en los que haya la necesidad de modificar los mecanismos de registro, control y evaluación del ejercicio del gasto, o de participación a la inversión privada o social a fin de llevar a cabo cada vez más acciones del gobierno con el concurso de ella, lo cual permitirá racionalizar aún más los recursos públicos, disminuir costos, y obtener un mayor efecto multiplicador de la inversión pública. Sin duda hará necesario mejorar también los mecanismos de control y evaluación, en los que por cierto hasta no implantar totalmente el SIAFF, se tendrá un rezago.

Lo anterior requiere citar, que la modificación de la Constitución fue el primer paso para posibilitar la inversión de los particulares en áreas anteriormente reservadas al Estado, con lo cual se logró una mayor canalización de recursos para la formación bruta de capital. De esta forma, después de una prolongada crisis económica en la que la inversión de la economía en general y particularmente la del sector público por este concepto venía declinando, en 1992, con la participación del sector privado, la inversión global volvió a tener un repunte al situarse en 19.4 % como proporción del PIB, nivel parecido al que se había alcanzado diez años antes, aunque tres años después en 1995, por la intempestiva fuga de las inversiones financieras de diciembre de 1994, ésta volvió a caer a 14.6 % en 1995, se recuperó en 1996 y volvió a crecer entre 1997 y 1999.

Entre los cambios legales más significativos, que representan auténticos avances estructurales en la desregulación de las actividades económicas, para fomentar el crecimiento de la economía y modificar la orientación de las finanzas públicas, se pueden citar los siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

#### Artículo 27

Establece un nuevo régimen en materia agraria para impulsar la productividad del campo. Al respecto, se da por concluido el reparto agrario, y con objeto de atraer más inversiones al agro y dar mayor certidumbre jurídica al medio rural, se crean los Tribunales Federales Agrarios como nuevos órganos jurídicos responsables de impartir la justicia agraria.

#### Artículo 28

Determina claramente las actividades estratégicas y prioritarias del Estado y como un cambio fundamental, se establece la facultad de otorgar concesiones o permisos en ellas a la iniciativa privada, aunque se advierte que en todo tiempo el Estado mantendrá el dominio sobre dichas actividades, de acuerdo con las leyes en la materia.

De manera relevante destaca la autonomía que se confiere a la Banca Central y las modificaciones derivadas de la reprivatización de las Sociedades Nacionales de Crédito, para reconstituir la Banca Comercial y la Banca Múltiple bajo la dirección de la iniciativa privada.

La importancia de estas modificaciones constitucionales se expresó casi de manera inmediata al reprivatizarse la Banca, y ampliarse la participación de la inversión privada en áreas antes exclusivas del Estado, lo cual tuvo como efecto una canalización mayor de recursos privados de inversión para aumentar la formación bruta del capital.

Las leyes más importantes que se promulgaron o modificaron para desregular la actividad económica, a consecuencia de los citados cambios constitucionales fueron:

**Agricultura:**

- Ley Agraria
- Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas
- Ley Federal de Sanidad Animal
- Ley Federal de Sanidad Vegetal

**Industria:**

- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petroquímica
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

**Comercio:**

- Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología (abrogación)
- Reglamento de Promociones y Ofertas
- Ley General de Sociedades Mercantiles
- Ley Federal de Protección al Consumidor
- Ley Federal de Correduría Pública
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Metrología y Normalización

**Transporte:**

- Ley de Puertos
- Ley de Navegación
- Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransportes
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario
- Ley de Aviación Civil
- Ley Federal de Telecomunicaciones
- Reglamento para el Autotransporte Federal de carga

- Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Carga
- Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte de Pasajeros
- Reglamento de Telecomunicaciones

**Sistema Financiero:**

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
- Ley del Mercado de Valores
- Ley de Sociedades de Inversión
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas

**Otras Leyes:**

- Ley Federal de Turismo
- Ley Federal de Pesca
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Aguas
- Ley Federal de Inversión Extranjera
- Ley del Seguro Social

Este nuevo marco legal favoreció el desarrollo del mercado nacional, al promover la competencia y aprovechar más las oportunidades del comercio internacional promovido por el Tratado del Libre Comercio, que se convirtió en un paraguas de la crisis financiera de diciembre de 1994, pues gracias a él México pudo conseguir los créditos suficientes para atemperar la fuga masiva de capitales de corto plazo colocados en su sistema financiero. Con el nuevo sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, propiciado por el cambio a la Ley del Seguro Social, se hace factible el fortalecimiento del ahorro interno, lo cual permitirá financiar un mayor número de proyectos de inversión con recursos internos, haciendo depender el crecimiento económico cada vez menos del financiamiento externo, constituyendo un auténtico cambio en el esquema de desarrollo.

La disponibilidad de reglas nuevas, claras y seguras de la normatividad, constituyó un elemento más de los cambios estructurales que posibilitaron la estabilidad y permitieron recobrar las bases del crecimiento fundado en el estímulo del mercado.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

### 5.3 Factores humanos

Desde hace algunos años reiteradamente se ha propuesto impulsar la modernización de la administración pública federal, a través de la implantación del servicio civil de carrera como mecanismo para asegurar la honradez, calidad, eficacia y eficiencia en el servicio público. En algunas áreas ya se ha implantado, como en el caso del sector de relaciones exteriores y el servicio de administración tributaria. En áreas importantes y especializadas que intervienen en la formulación, ejercicio, control, y evaluación de las finanzas públicas, en las que se requiere del personal más competente y más experimentado para garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de los recursos públicos, resulta inverosímil su inexistencia.

Así, es imperativo implantar el servicio civil de carrera en todas las áreas involucradas en las tareas de finanzas públicas, para evitar la fuga de cuadros técnicos de excelencia cada seis años y evitar asumir costos innecesarios y riesgos por esta causa de manera irracional; para tal efecto se precisa la formulación de una Ley del Servicio Civil que establezca reglas claras para su funcionamiento. Empero, esta nueva Ley no debe ser para denostar las conquistas sociales laborales, tal como el libre mercado propondría, sino para favorecer el acervo técnico laboral dentro del sector público.

El reto de los próximos años en este ámbito, consiste en hacer realidad el servicio civil de carrera en toda la administración pública federal, determinando las bases para dar permanencia a los cuadros de recursos humanos más competentes y capacitados para hacer valer el rigor técnico en la gestión pública, y la actuación con la mayor rectitud para dejar fuera los intereses partidistas o políticos que pudieran interferir con el servicio público. Uno de los principios básicos del servicio civil de carrera sería que no puedan ser sujetos de elección popular o candidatos por ningún partido a menos que renuncien a sus cargos por lo menos un año antes. De esta forma habría una total separación entre la tecnocracia que requiere el servicio público y la política que precisa de militancia política en los partidos.

La mayor participación de la sociedad para superar los índices de pobreza y marginación, por falta de continuidad en las medidas de política económica aplicadas por el gobierno, hace indispensable la creación de nuevos mecanismos para su participación. Lo anterior se vuelve más urgente por cuanto es cada vez más difícil y complejo lograr el consenso entre los Poderes Ejecutivo y el Legislativo para la determinación de la política de finanzas públicas, lo que implica no postergar más la formulación de una política económica de Estado.

A ello contribuiría la difusión del conocimiento técnico y la mayor comprensión de la realidad económica que se requiere para la definición de la política de finanzas públicas. Los partidos políticos y particularmente los diputados y senadores que representan al pueblo en el Congreso de la Unión, deben tener presente que tienen la gran encomienda de velar por los intereses de la nación y no los de sus líderes partidistas. La economía no se construye con actos volitivos, se requiere del trabajo conjunto de todos los sectores de la sociedad y de políticas congruentes con los objetivos, por lo que los maniqueísmos y la demagogia no solo son obsoletos, sino que resultan repudiables.

La visión centralizada, tecnocrática y unilateral que antes operaba para la determinación de las finanzas públicas ya no funciona. Por lo mismo se deben impulsar o crear los mecanismos necesarios para llevar a cabo procesos iterativos, basados en la interacción de los funcionarios de la administración pública con los grupos parlamentarios, políticos, grupos de interés organizados, asociaciones comunitarias, organizaciones gremiales y de profesionistas, organizaciones empresariales y demás organizaciones que se involucren con la toma de decisiones, en las que el consenso social debe ser la premisa y divisa del éxito del programa económico anual.

Para las finanzas públicas, de acuerdo al nuevo papel estratégico del Estado, la prioridad se debe centrar en la definición y ejecución de políticas y programas sociales, lo cual hace necesario que los administradores públicos sean sensibles a las demandas sociales, y administren con eficacia y eficiencia los recursos que se les asignan para cumplir con los objetivos y metas programados.

En este contexto, es exigible a los reponsables de definir las políticas de finanzas públicas, una mayor conciencia y convicción social, en razón de que el nuevo rol de las finanzas públicas es contribuir de manera sustancial a la reforma de los sectores sociales, y no solo favorecer las reformas económicas que precisa el crecimiento del producto, porque actualmente una no se da sin la otra.

Esta percepción permite llegar a las siguientes conclusiones para determinar el perfil de los recursos humanos que demanda una mejor administración de las finanzas públicas:

- La formulación de las políticas de finanzas públicas no puede hacerse sin un análisis de sus implicaciones y efectos sobre las políticas sociales, en las que la macroeconomía y la microeconomía deben tomarse en cuenta como parte de los procesos políticos e institucionales y de las reformas en todos los sentidos.
- La eficiencia, equidad y viabilidad de las políticas de finanzas públicas, reflejadas en la programación y presupuestación de los ingresos y los egresos públicos, deben focalizar su énfasis en la descentralización y la participación ciudadana para garantizar la atención de las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida, fin primero y último que legitima la acción del Estado.

- Las relaciones inter e intrainstitucionales deben constituir un elemento fundamental en los procesos técnicos y toma de decisiones de los responsables de las políticas de finanzas públicas, toda vez que sus decisiones deben asumirse en el marco de una planeación que sea cada vez más estratégica, en la que la información gerencial y control de las finanzas públicas que proporcionen los sistemas de información sean cada vez más oportunos. El Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF), que ya se comentó ampliamente, va en tal dirección.
- La evaluación de la gestión de los administradores de las políticas de finanzas públicas debe ser una tarea permanente y de mayor rigor, de tal forma que permita dentro del servicio civil de carrera sancionar a los malos servidores públicos con todo el peso de la ley, pero también premiar el esfuerzo de los que cumplan con su encomienda o se destaquen en ella.
- La capacitación es una actividad fundamental para incrementar la productividad del trabajo y garantizar el buen desempeño de los recursos humanos, por lo cual se deben fortalecer los recursos que se destinan a ella por representar una inversión; en tal sentido resulta promisorio el intercambio intergubernamental de las experiencias técnicas y metodológicas en materia de administración de finanzas públicas y de política económica.

#### **5.4 Factores materiales y financieros**

El desplazamiento del intervencionismo estatal como modelo de desarrollo por el de economía de mercado, ha implicado una serie de cambios fundamentales en la administración de las finanzas públicas, con los cuales se ha transformado la base material de actuación del Estado y los esquemas del financiamiento y orientación de los recursos.

Al respecto, por su importancia, a continuación se mencionan aquellas acciones que han influido en la determinación de nuevos procesos administrativos, que involucran el manejo de recursos y que han significado avances sustanciales en la instrumentación de una nueva estrategia, que privilegia el desarrollo del mercado:

- **El saneamiento de las finanzas públicas**, con el propósito central de que el Estado asegure su fortaleza económica y la atención de las demandas sociales, así como los requerimientos del desarrollo económico. En el mismo sentido, destacan las medidas para aumentar los ingresos financieros, siendo importante la adecuación permanente de la miscelánea fiscal y la actualización de los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector paraestatal. De igual forma resultan relevantes las medidas aplicadas para racionalizar los recursos públicos e inducir cambios en la magnitud y estructura del gasto programable, como la aplicación de criterios de austeridad, disciplina y control presupuestario, a fin de reducir el gasto corriente y priorizar el gasto de inversión.

- **La celebración de convenios de saneamiento y rehabilitación financiera** entre el gobierno federal y los organismos y empresas estratégicos y prioritarios, mediante los cuales se asumió su deuda, sujetándolos en contrapartida a convenios de déficit-superávit financiero, y metas de productividad y eficiencia. Esto resultó un importante mecanismo administrativo para mejorar las finanzas públicas e impulsar la productividad del sector paraestatal.

- En igual sentido operó **la incorporación de criterios de racionalidad, condicionalidad, selectividad, temporalidad y transparencia para la asignación de las ayudas, subsidios y transferencias de gasto** a las entidades y a los sectores social y privado.

- **El redimensionamiento del sector público para sanear sus finanzas**, eliminar duplicidades e ineficiencias, avanzar en la simplificación administrativa y concentrar los recursos y esfuerzos del gobierno en las actividades sustantivas, fue otro elemento importante que se expresó en dos direcciones: en el sector central permitió la redefinición de objetivos y funciones de las dependencias, la compactación de estructuras administrativas y la reducción de las plantillas de personal, aunque con efectos negativos en el empleo; y en el caso del sector paraestatal a través de la venta, liquidación, fusión, transferencia o extinción, se separaron del sector público las entidades no prioritarias, ni estratégicas, generando ahorro de recursos, al dejar de otorgarles transferencias de gasto para su operación, pero además generando ingresos extraordinarios para el gobierno por la venta de sus activos.

- Con el apoyo a **la reconversión industrial para modernizar el aparato productivo**, se tuvo como propósitos adicionales, aumentar la capacitación para elevar la productividad y competitividad, a fin de lograr una mejor inserción de la industria nacional a los mercados externos, para aprovechar las ventajas comparativas y hacer frente a los retos de la globalidad económica, que implicó primero la incorporación de México al GATT (hoy OMC), y después la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, lo cual ha dado seguridad y certidumbre al comercio internacional de México con sus principales socios comerciales. Actualmente la firma de tratados con otras naciones en especial con la Unión Europea e Israel, le dan solidez, dinamismo y certidumbre al comercio internacional del país.

- **La desconcentración y descentralización** de actividades y recursos hacia nuevos polos de desarrollo para reducir los desequilibrios regionales, fue otra línea estratégica que motivó la mejor administración de recursos y el establecimiento de acciones administrativas de gran importancia, que se siguen realizando para impulsar el federalismo, la coordinación hacendaria y la mayor participación social.

- **La renegociación de la deuda externa** fue otro factor importante de cambio estructural en las finanzas públicas, puesto que permitió liberar y orientar una mayor cantidad de recursos financieros hacia actividades económicas estratégicas y prioridades sociales, que se habían diferido o postergado por causa de los compromisos derivados del endeudamiento externo. Así, con la renegociación de la deuda pública externa llevada a cabo en 1989, se

disminuyeron en 7,200 millones de dólares el pago del principal y la transferencia neta de recursos al exterior por año, en un monto equivalente a 4,000 millones de dólares en promedio entre 1990 y 1994, con lo cual en 1994 la deuda externa como porcentaje del PIB representó solo 27 por ciento a diferencia de 1987 en que significó el 77.2 por ciento. La crisis de diciembre de 1994 hizo que la proporción de la deuda externa como porcentaje del producto se situara en 36.4 por ciento en 1995, volviendo a descender en 1996 a 22.8 por ciento, monto que resulta manejable a diferencia de los años críticos de los ochenta. De diciembre de 1994 a junio de 1999, el manejo prudente de la estrategia de endeudamiento neto del sector público condujo a que este rubro se redujera en casi una tercera parte como proporción del PIB al pasar de 37.6 por ciento a solo 25.4 por ciento en dicho periodo.

- En relación al **sistema financiero**, éste ha tenido significativos cambios. Antes de su nacionalización en 1982, el gobierno podía acceder al crédito del sistema financiero, compitiendo deslealmente con el sector privado por medio del encaje legal y la emisión primaria, prácticas que en principio favorecieron el crecimiento económico, pero que después constituyeron elementos que incidieron en el crecimiento de la inflación y en la reducción de la inversión privada.

La nacionalización de la banca como una medida extrema para evitar el colapso económico que significó la fuga masiva de capitales frente a la devaluación, se hizo para tener un control más efectivo sobre los instrumentos monetarios, y afrontar los agudos efectos de la crisis de la deuda durante casi todos los años de la década de los ochenta.

Pero la necesidad de cambiar la orientación del modelo económico hacia el libre mercado, para avanzar en la solución de los graves problemas de desarrollo acumulados por décadas, demandó restituir a los particulares el control de la banca, siendo necesaria su reprivatización; dicha acción le significó al gobierno obtener importantes recursos de carácter extraordinario por la venta de los activos bancarios en 1992.

La recuperación de la economía con las políticas aplicadas se empezó a mostrar entre 1989 y 1994, en que el producto tuvo resultados positivos, pero se interrumpió nuevamente por la crisis financiera de 1995, por las causas ya señaladas. Ello hizo evidente la fragilidad de los avances, por lo que la estrategia económica reconoce que la viabilidad de un crecimiento sostenido depende del fincamiento del desarrollo nacional con base en el ahorro interno, siendo el externo su parte complementaria; de un sector exportador vigoroso y competitivo; una moneda que no esté sobrevaluada; unas finanzas públicas equilibradas; y también de un sector financiero eficiente y competitivo. El crecimiento económico no se puede perpetuar ni fincar en el ahorro externo, como se venía haciendo en el modelo de desarrollo anterior; de esta forma resulta necesario generar una base amplia y estable de ahorro interno de largo plazo para el financiamiento sano de la inversión.

El reconocimiento de esto es muy significativo, pues modificó el patrón de crecimiento de la economía, al ya no ser la inversión del gobierno la que sustenta el desarrollo económico, sino la inversión de los particulares. Por ese motivo también es necesario tener un sistema financiero nacional sólido y competitivo a nivel internacional. Ello hizo que el gobierno



impulsara algunas estrategias para fortalecer el ahorro interno, como el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) después de modificar la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); readecuar el marco regulatorio del sector financiero; y fortalecer los programas a deudores y de apoyo y rescate a la banca para aliviar la crisis financiera de 1995, como una salida de carácter transitorio mientras se restablecen los equilibrios del sistema económico, tal como está ocurriendo.

Ahora es de vital importancia prever en la planeación de la política de finanzas públicas y de la política económica en general la influencia de los desórdenes internacionales, a fin de evitar en la medida de lo posible las secuelas negativas de los choques externos producidos por la crisis económica de otros países, cuyos efectos llegan a repercutir en nuestro país a través de las relaciones de la economía global en que se insertan todos los países del orbe, como las recientes de los países asiáticos, Japón, Rusia y Brasil; o la inestabilidad de los mercados financieros; los cambios en el precio del petróleo; la variación de las tasas de interés externas; la desaceleración de la economía internacional o la de los principales socios comerciales de México; o bien prever los efectos de los conflictos bélicos regionales, y los de los desastres naturales, entre otros. Todo ello vuelve sumamente frágil al sistema de administración de las finanzas públicas, pero debe fortalecerse mediante una mayor planeación y creación de fondos de previsión a partir de economías o ahorros para enfrentar con éxito situaciones de contingencia o desequilibrio económico.

Por lo anterior, se puede afirmar que el cambio estructural en donde se continúa avanzando dentro de la administración pública federal, para consolidar la transformación del papel del Estado y de sus finanzas públicas, dispone ya de bases firmes por medio de las cuales el mercado se está superponiendo al intervencionismo estatal excesivo, a fin de impulsar de manera diferente el desarrollo económico. De esta forma se observan los siguientes avances para seguir promoviendo el crecimiento económico:

- El mercado opera con un **marco legal innovado**, que posibilita la competencia leal y sanciona las irregularidades originadas por los monopolios o las importaciones con precios dumping; en donde hay reglas claras que dan estabilidad y confianza a la inversión nacional y extranjera. En tal sentido el reto más bien es aplicar con rigor y objetividad la ley existente.

- Se tiene firmado un **Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá**, lo cual da certidumbre al comercio del país con estas naciones que son sus principales socios comerciales. La firma de tratados de libre comercio con otros países como la Unión Europea e Israel, posibilitan ampliar ventajas y oportunidades de comercio, por lo que hoy la iniciativa privada tiene el desafío de aprovecharlas, sin descuidar el mercado interno ni ignorar que también hay deficiencias y limitaciones que se deben superar al interior del país: pobreza, productividad, capacitación, tecnología, etc.

-A diferencia del pasado, **la actuación del gobierno se centra ahora en los aspectos sociales** para solucionar los graves rezagos en materia de educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, productos básicos y atender las funciones que le son más propias,

dejando a los particulares el reto de impulsar el crecimiento económico, para lo cual ha desincorporado una gran cantidad de entidades paraestatales que no son prioritarias ni estratégicas. En el ámbito económico su actuación se ha dirigido más a alentar las actividades de la iniciativa privada, protegiendo sus derechos frente a la competencia exterior para aprovechar mejor las ventajas del mercado y las de carácter comparativo; el Estado considera que la organización de la iniciativa privada y la estrategia que adopte debe provenir de ella misma.

- El cambio fundamental de las acciones del gobierno en este sentido, radica en que ahora **promueve la producción y su diversificación, particularmente apoyando a las exportaciones** que tienen un mayor valor agregado, pero ya no participa directamente en ellas como en el pasado, en que llegó a ser el principal productor y competidor con la iniciativa privada, desplazando o sustituyendo a ésta en algunas ramas de la actividad económica.

- **La inversión del Estado se jerarquiza y concentra en la atención de las prioridades sociales**, fortaleciendo la infraestructura económica o social básica, y deja en manos de la iniciativa privada la responsabilidad de impulsar la producción, el empleo, y el crecimiento de la economía en su conjunto; por lo cual la política de finanzas públicas ahora se formula buscando no interferir con el mercado, y aún complementar las acciones gubernamentales con la participación de la inversión privada. Por su parte el gasto corriente se sujeta a estrictos criterios de racionalidad y disciplina presupuestaria ejerciendo un riguroso control sobre estos recursos.

- **La estructura institucional**, particularmente la que tiene la responsabilidad de administrar las finanzas públicas, **se ha sometido a procesos de simplificación y de reestructuración administrativa**, por lo que en algunas áreas ahora se labora con mayor eficacia y eficiencia al hacer más actividades con menos recursos, lo cual significa la racionalización de erogaciones corrientes y la mayor productividad de los recursos humanos.

- La evolución en la administración de las finanzas públicas se manifiesta también en la **utilización en casi todas sus actividades, de sistemas modernos de informática**, con lo cual se han mejorado los procesos de control, registro, seguimiento y evaluación de los ingresos y egresos públicos; sin embargo aún falta mucho por avanzar. El caso del SIAFF como sistema de registro control y evaluación de la información de finanzas públicas, es un ejemplo ilustrativo que hace falta implantar y consolidar para la mejora de estos procesos.

- Los cambios que recientemente se están dando **en la planeación (planeación estratégica) y la programación (Nueva Estructura Programática)**, se dirigen al fortalecimiento del nuevo papel del Estado y a lograr la mayor racionalización de los recursos públicos, a fin de orientarlos eficientemente a las actividades estratégicas o prioritarias del desarrollo social; sin embargo, hacen falta mecanismos permanentes institucionales de participación social para concertar la política económica, en especial la

referida al manejo de las finanzas públicas con los diferentes grupos sociales organizados y las distintas facciones políticas del país.

- **Los cambios democráticos y la mayor participación de la sociedad en la vigilancia de las actividades de gobierno**, exigen avanzar en la eliminación de la discrecionalidad en la administración de las finanzas públicas, a fin de hacer realidad la propuesta de una política económica de Estado, en la que su intervención se centre más en lo social y en el restablecimiento de los equilibrios que rompa la acción del propio mercado, por lo cual su papel regulador se vuelve no sólo más necesario, sino más dinámico.

El reto para el Estado bajo esta nueva concepción de su papel, consiste en fortalecer la estructura material e institucional que se ha logrado con la nueva forma de administrar las finanzas públicas, para superar las condiciones de pobreza extrema existentes hasta el último rincón del país, consolidando la recuperación de un crecimiento permanente, y fincar el financiamiento del desarrollo en el ahorro interno, utilizando el ahorro externo de manera complementaria, éste es el gran desafío de los próximos años para la administración de las finanzas públicas, y la sociedad en general.

## **5.5. Factores sistémicos**

La modernización de la administración pública federal ha requerido de la implantación de nuevos métodos y sistemas funcionales, para acelerar la calidad y capacidad de respuesta en los servicios que proporciona el Estado a la sociedad. En tal sentido, el uso de los medios de informática se han constituido en una valiosa herramienta de trabajo y soporte de los cambios que en los últimos años se han registrado en el gobierno federal.

Actualmente se tiene sistematizado un sinnúmero de actividades y procesos administrativos que antes se hacían de manera tradicional, lo que ha influido en una mejor organización y administración, particularmente en el caso de las finanzas públicas los avances son notables; al respecto destacan entre otros aspectos los siguientes:

- El control de los recursos humanos: contrataciones, altas, bajas, interinatos, etc. en forma automatizada.
- Pago y control de nóminas en forma electrónica por tarjetas de débito con la participación de la red bancaria.
- Registro, seguimiento y control de los ingresos y gastos públicos a través de sistemas computarizados, cuya modernización sigue aumentando.
- Captura, procesamiento, organización y presentación de la información financiera y contable a través de sistemas de informática.

- Control de inventarios nacionales, de unidades administrativas, de equipos de oficina, parque vehicular, etc. por sistemas de cómputo.
- Existencia de un Sistema Integral de Información (SII), de un Sistema Integral Presupuestario (SIP), y de un Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG) que se modernizarán y enlazarán con la operación del SIAFF.
- Información gubernamental estadística y de todo tipo a través de sistemas informáticos: estadísticas de población, empleo, censos económicos, poblacionales e industriales; reportes de finanzas, de economía, políticos, sociales, culturales, deportivos, artes, etc.
- Servicios a la comunidad de toda índole (médicos, educativos, de transporte, comercio, etc.), a través de registros computarizados que reducen tiempo y esfuerzo, y mejoran el control y evaluación de los mismos.

En suma, la operación de la administración pública se encuentra hoy más que nunca ligada y asociada a sistemas de cómputo y a formas de administración automatizada, que requieren consolidarse para mejorar la operación de las instituciones en las que los sistemas de redes sustituyan las tradicionales formas de comunicación e intercambio de información. Ello permitirá la evolución de la administración pública y la mayor racionalización de los recursos materiales, técnicos, financieros y humanos, así como la adopción de sistemas más modernos y funcionales. Sin embargo, se debe tener mucho cuidado para que la dependencia tecnológica en este ámbito no obstruya el progreso de la nación, es por eso que el modelo de libre mercado debe asumirse y preverse con todas sus implicaciones.

El progreso bajo el esquema de libre mercado debe desarrollar aún más los procesos administrativos, ampliando las aplicaciones de cómputo que una organización social moderna y compleja como la nuestra debe tener para facilitar su evolución, dentro de la economía global que tiende a expandirse rápidamente.

Mecanismos como el SIAFF resultan no solo necesarios, sino indispensables para avanzar en el control y evaluación tanto de las finanzas públicas, como de muchos otros aspectos que son necesarios para mejorar su administración y evitar la discrecionalidad, tal es el caso del manejo de los recursos materiales y humanos, inversiones en obras públicas, finanzas estatales, cuentas nacionales, etc. en donde aún falta mucho por hacer.

El reto es aprovechar al máximo las oportunidades y ventajas que ofrece el mayor uso de la tecnología informática o computacional, pero sin generar desempleo, tal como ha ocurrido en otros países en los que el uso de esta tecnología con mayor intensidad ha desplazado la mano de obra. Para ello los avances en la aplicación de sistemas deben compensarse con la creación de nuevas áreas de trabajo y una estrategia de capacitación y desarrollo de personal, a fin de incorporarlo a la explotación de los nuevos métodos y tecnologías.

De otra forma será injusto y a la larga creará más problemas económicos y sociales el desplazamiento de la mano de obra, debido al uso de esta tecnología, cuya aplicación cada vez se hace más indispensable en la vida moderna, resultando inmensurables por el momento sus aplicaciones en las actividades humanas.

## **VI.- Conclusiones**

- De lo anteriormente expuesto es factible concluir que para las finanzas públicas su administración se ha convertido en un instrumento más de política económica, el cual permite avanzar en la eficacia y eficiencia de las tareas del gobierno, posibilitando no sólo la congruencia con los demás instrumentos de política económica, sino también alcanzar los propósitos de la planeación del desarrollo.
- La estructura administrativa del gobierno debe reflejar la racionalidad y el equilibrio de las organizaciones administrativas que integran al Estado para cumplir con las funciones que la ley le asigna, ello implica continuar con los procesos de modernización y simplificación administrativos, reforma fiscal y presupuestaria, e iniciar una profunda reingeniería en todas las instituciones y procesos para implantar la planeación estratégica.
- Un aparato burocrático de gran tamaño expresa un mayor intervencionismo estatal en la vida económica, política y social, pero no su eficacia ni su eficiencia. En este sentido, la administración de las finanzas públicas debe procurar la racionalidad de las estructuras administrativas, no por que así lo demande el pensamiento económico predominante de libre mercado, sino por principios de eficiencia, eficacia y congruencia. Asimismo, debe implantar en la aplicación de los instrumentos de finanzas públicas criterios de equidad tributaria, equilibrio fiscal y financiero, control y disciplina presupuestaria, equilibrio en la balanza de pagos, estabilidad en el tipo de cambio, y control de la inflación, como prácticas cotidianas, porque solo así un gobierno puede rendir buenas cuentas a la sociedad.
- El problema fundamental de los gobiernos no es la definición de los objetivos de desarrollo, sino la selección y aplicación efectiva de los medios para lograrlo, de ahí que la administración de las finanzas públicas sea una de las tareas más complejas y fundamentales, puesto que implica el manejo de los principales instrumentos de la política económica para alcanzar los objetivos de la planeación, entre los cuales la redistribución del ingreso para abatir la pobreza extrema se convierte en una prioridad nacional, cualquiera que sea la corriente de pensamiento económico.
- Al ser los ingresos del Estado limitados y múltiples los objetivos y las actividades a desarrollar para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, la selección y jerarquización de las que le son posibles atender con los recursos disponibles, se

De otra forma será injusto y a la larga creará más problemas económicos y sociales el desplazamiento de la mano de obra, debido al uso de esta tecnología, cuya aplicación cada vez se hace más indispensable en la vida moderna, resultando inmensurables por el momento sus aplicaciones en las actividades humanas.

## **VI.- Conclusiones**

- De lo anteriormente expuesto es factible concluir que para las finanzas públicas su administración se ha convertido en un instrumento más de política económica, el cual permite avanzar en la eficacia y eficiencia de las tareas del gobierno, posibilitando no sólo la congruencia con los demás instrumentos de política económica, sino también alcanzar los propósitos de la planeación del desarrollo.
- La estructura administrativa del gobierno debe reflejar la racionalidad y el equilibrio de las organizaciones administrativas que integran al Estado para cumplir con las funciones que la ley le asigna, ello implica continuar con los procesos de modernización y simplificación administrativos, reforma fiscal y presupuestaria, e iniciar una profunda reingeniería en todas las instituciones y procesos para implantar la planeación estratégica.
- Un aparato burocrático de gran tamaño expresa un mayor intervencionismo estatal en la vida económica, política y social, pero no su eficacia ni su eficiencia. En este sentido, la administración de las finanzas públicas debe procurar la racionalidad de las estructuras administrativas, no por que así lo demande el pensamiento económico predominante de libre mercado, sino por principios de eficiencia, eficacia y congruencia. Asimismo, debe implantar en la aplicación de los instrumentos de finanzas públicas criterios de equidad tributaria, equilibrio fiscal y financiero, control y disciplina presupuestaria, equilibrio en la balanza de pagos, estabilidad en el tipo de cambio, y control de la inflación, como prácticas cotidianas, porque solo así un gobierno puede rendir buenas cuentas a la sociedad.
- El problema fundamental de los gobiernos no es la definición de los objetivos de desarrollo, sino la selección y aplicación efectiva de los medios para lograrlo, de ahí que la administración de las finanzas públicas sea una de las tareas más complejas y fundamentales, puesto que implica el manejo de los principales instrumentos de la política económica para alcanzar los objetivos de la planeación, entre los cuales la redistribución del ingreso para abatir la pobreza extrema se convierte en una prioridad nacional, cualquiera que sea la corriente de pensamiento económico.
- Al ser los ingresos del Estado limitados y múltiples los objetivos y las actividades a desarrollar para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, la selección y jerarquización de las que le son posibles atender con los recursos disponibles, se

vuelve una tarea no sólo más compleja, sino también de las más delicadas por los conflictos políticos que origina. De ahí que la planeación y programación se conviertan en las herramientas fundamentales para la toma de decisiones, y que la evaluación de los resultados se constituya en la base de éstas.

- Es un hecho y se debe reconocer que en la determinación de la política económica, y muy en especial en la forma de administrar las finanzas públicas, influye siempre el pensamiento económico del momento, pero no se debe olvidar que los gobiernos democráticos sólo se legitiman cuando atienden las necesidades de la población que representan, por lo que ningún modelo económico puede estar por encima del bienestar social.
- En la mayoría de los casos, a través del comercio internacional se da una relación de interdependencia funcional económica entre las naciones que tienen un igual grado de desarrollo, pero entre las que no lo tienen, lo que ocurre es una virtual dependencia económica que se agrava por las relaciones desiguales de los términos de intercambio, este aspecto debe ser muy medurado en los tratados comerciales internacionales que firme nuestro gobierno.
- La adopción del modelo de sustitución de importaciones en México fue una decisión fundamental que trastocó la vida económica, política y social de la nación, por cuanto significó la implantación de una férrea estrategia que se aplicó por décadas, en la que la mayor participación del Estado involucró el manejo de todos los instrumentos de política económica al alcance del gobierno, a fin de lograr la industrialización del país. Ello fue en principio un acierto para el progreso del país; el llamado “milagro mexicano” así lo demuestra, pero sus desviaciones ocasionaron el estancamiento y los vicios que dieron lugar a las crisis económicas recurrentes. El cambio de modelo debe tomar estas experiencias para no incurrir en los errores del pasado.
- El crecimiento progresivo del sector central y del sector paraestatal a lo largo de más de tres décadas a partir de 1940, fue un rasgo distintivo y característico del intervencionismo estatal mexicano que dio lugar a la ineficiencia e ineficacia de las instituciones. Por ello, en lo futuro se debe evitar la anarquía en su crecimiento.
- No obstante que los mecanismos de control y evaluación sobre las finanzas públicas se desarrollaron para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, el crecimiento desproporcionado del aparato burocrático del Estado y la centralización, son limitantes que dificultan y hacen difícil evitar el uso de la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos. De ahí la conveniencia de continuar avanzando en la estrategia de descentralización, como uno de los cambios estructurales más importantes para ello.

- El crecimiento desmesurado del sector paraestatal que en un principio promovió el progreso de la economía, debido a sus ineficiencias se tradujo en una enorme carga financiera para el crecimiento del país, que demandó recurrir al financiamiento externo, ante la incapacidad de la economía para generar el ahorro interno suficiente que sufragara los gastos gubernamentales y de operación de las paraestatales, por lo que en lo futuro la administración de las finanzas públicas deberá no sólo erradicar el dispendio en las entidades del sector paraestatal, sino fortalecer su ahorro.
- La crisis estructural del sistema económico en todo el orbe a partir de 1971, en que el sistema monetario internacional basado en el patrón oro dejó de funcionar, motivó el cambio sustancial en la forma de administrar las finanzas públicas, dando paso a la implantación de la economía de mercado y el retraimiento del intervencionismo estatal en la mayoría de los países, pero también significó la invalidez de los paradigmas existentes para solucionar las crisis, ya que ninguno de ellos explica con suficiencia los fenómenos económicos actuales para darles solución, de ahí que el pragmatismo económico aplicado en la administración de las finanzas públicas para procurar el bienestar de la población como prioridad del gobierno, represente una alternativa viable para el país.
- Los cambios estructurales en la administración de las finanzas públicas denotan la firmeza y claridad que la planeación nacional de desarrollo imprimió a la administración pública, para superar los aspectos más agudos de la crisis; sin embargo, no se justifica que el mayor peso de la crisis se haya hecho descansar reiteradamente en la clase trabajadora, porque ello ahondó las desigualdades sociales por la concentración del ingreso y la pauperización de los trabajadores, aspecto que el actual gobierno y los que en el futuro vengan deberán revertir.
- El cambio de modelo económico representó para el partido en el poder la pérdida de su hegemonía política, que por otra parte ya se encontraba en entredicho, debido al abuso de la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos por muchos malos funcionarios, pero renovó la esperanza y la certeza de un mejor futuro y la corrección de los vicios
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las atribuciones que le confieren las leyes, es la única facultada para normar y dirigir la conducción de la administración de las finanzas públicas, ello le imprime un carácter globalizador y de preeminencia en la determinación de las políticas para el desarrollo nacional. Sin embargo, este aspecto debe cambiar en el futuro con la mayor participación de la sociedad organizada en los asuntos de gobierno, lo cual requiere del establecimiento de mecanismos claros e idóneos para que contribuya de manera integrada y con más elementos de conocimiento sobre las condiciones que determinan el desarrollo económico, toda vez que la economía no puede depender de actos volitivos o de simples propuestas de la tecnocracia, sino de estrategias y acciones congruentes que atiendan los intereses de la población, sobre todo de la más necesitada.



- Las prioridades para el Estado en el marco del libre mercado, no obstante que impliquen una menor intervención, deben ser la atención de las demandas sociales y el fortalecimiento de la infraestructura económica y social, mediante una más eficaz y eficiente administración de las finanzas públicas, como elemento determinante en la evolución de la economía y el desarrollo del país.
- El cambio de la forma de administrar las finanzas públicas con base en el libre mercado, implica reformar al Estado con el fin de transformar su orientación benefactora, propietaria e intervencionista, en solidaria, para promover el crecimiento económico y el desarrollo social, con la mayor participación de la iniciativa privada y el predominio del mercado en las relaciones económicas.
- El principal reto para la administración de las finanzas públicas es que la economía mexicana no solo crezca a tasas superiores al crecimiento de la población, sino que el crecimiento sea sostenido, se alcancen mayores niveles de bienestar para la población, y se logre abatir la pobreza extrema. Ello requiere lograr un incremento del producto socialmente sustentable, fincado en una nueva base exportadora que añada mayor valor agregado a la producción y el fortalecimiento del mercado interno.
- El abaratamiento de la mano de obra no es una opción para mantener el crecimiento de la economía mexicana, ya que da permanencia a la desigualdad social y no puede ser una ventaja comparativa explotable en el largo plazo, por sus efectos en la paz social. Por otra parte, la mayor calidad, capacitación y especialización son factores que obligan a que la mano de obra tenga una mayor participación en el producto social generado.
- La inversión en capital humano no es solo una prioridad, sino una necesidad para el progreso del país. Ello implica profundizar en la reforma de la educación, los programas de salud y asistencia y en el fortalecimiento de la capacitación, asociada a la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Frente a la organización mundial en bloques económicos, México requiere reforzar su integración competitiva y eficiente a través de alianzas estratégicas que no lo subordinen. Los tratados de libre comercio son una buena opción, al igual que la diversificación comercial con otras regiones del mundo que le ofrezcan oportunidades. El país necesita tener socios comerciales y no ser víctima de los intereses de inversionistas extranjeros, lo cual demanda tener una estrategia industrial dirigida al aumento progresivo de las exportaciones con mayor valor agregado y mejorar la competitividad de los productos en términos de calidad y precio, en la que los propios productores nacionales sean los responsables de su conducción y no el gobierno.

- La globalización económica se expresa por la creciente integración de las economías e industrias nacionales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementariedad económica, de tal forma que la estabilidad de la economía mexicana y su crecimiento, depende ahora más de su forma de articulación al mercado global y por ende de la previsión de las variables externas, que son cada vez más determinantes en el manejo de las finanzas públicas. Ello exige fortalecer la planeación como medio de prever el futuro, racionalizar los recursos y anticiparse a las coyunturas adversas.
- El uso de nuevas tecnologías, particularmente la informática en la administración de las finanzas públicas, auspicia la modernización y la reorganización del Estado como parte sustancial en las tareas de control, ejecución, evaluación y reprogramación de las funciones públicas. Este constituye un nuevo enfoque que pretende dar al Estado no un papel protagónico en el desarrollo, pero si activo y decisivo en algunos casos, como en el desarrollo social, el reforzamiento de la actividad económica de largo plazo, y el desarrollo sustentable.
- La participación social integrada por los sectores social y privado resulta básica en la concepción de un Estado solidario, el cual no tiene por objeto suprimir las prestaciones sociales, ni dejar hacer todo al libre mercado, sino garantizar el eficaz destino de los recursos públicos y asegurar su permanente y jerarquizada orientación, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos financieros.
- La nueva administración de las finanzas públicas se propone no solo reducir el déficit fiscal, sino el déficit social, para lo cual es fundamental fortalecer la planeación y programación de los recursos públicos con el concurso de la sociedad. Ello requiere de la instrumentación de mecanismos que lo posibiliten para hacer realidad una política económica de Estado.

## **VII.- Perspectivas**

Considerando las conclusiones anteriores, se precisan ahora las perspectivas más generales de este documento:

- En las próximas administraciones, en los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, la mayor eficacia y eficiencia en la administración de las finanzas públicas será un nódulo de credibilidad, por lo que las contiendas electorales fijarán como una de sus prioridades el fortalecimiento de este aspecto, que es decisivo para avanzar en el desarrollo nacional y en la integración política que por hoy más que unir, desune a los mexicanos.

- La globalización económica se expresa por la creciente integración de las economías e industrias nacionales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementariedad económica, de tal forma que la estabilidad de la economía mexicana y su crecimiento, depende ahora más de su forma de articulación al mercado global y por ende de la previsión de las variables externas, que son cada vez más determinantes en el manejo de las finanzas públicas. Ello exige fortalecer la planeación como medio de prever el futuro, racionalizar los recursos y anticiparse a las coyunturas adversas.
- El uso de nuevas tecnologías, particularmente la informática en la administración de las finanzas públicas, auspicia la modernización y la reorganización del Estado como parte sustancial en las tareas de control, ejecución, evaluación y reprogramación de las funciones públicas. Este constituye un nuevo enfoque que pretende dar al Estado no un papel protagónico en el desarrollo, pero si activo y decisivo en algunos casos, como en el desarrollo social, el reforzamiento de la actividad económica de largo plazo, y el desarrollo sustentable.
- La participación social integrada por los sectores social y privado resulta básica en la concepción de un Estado solidario, el cual no tiene por objeto suprimir las prestaciones sociales, ni dejar hacer todo al libre mercado, sino garantizar el eficaz destino de los recursos públicos y asegurar su permanente y jerarquizada orientación, de acuerdo a la disponibilidad de los recursos financieros.
- La nueva administración de las finanzas públicas se propone no solo reducir el déficit fiscal, sino el déficit social, para lo cual es fundamental fortalecer la planeación y programación de los recursos públicos con el concurso de la sociedad. Ello requiere de la instrumentación de mecanismos que lo posibiliten para hacer realidad una política económica de Estado.

## **VII.- Perspectivas**

Considerando las conclusiones anteriores, se precisan ahora las perspectivas más generales de este documento:

- En las próximas administraciones, en los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal-, la mayor eficacia y eficiencia en la administración de las finanzas públicas será un nódulo de credibilidad, por lo que las contiendas electorales fijarán como una de sus prioridades el fortalecimiento de este aspecto, que es decisivo para avanzar en el desarrollo nacional y en la integración política que por hoy más que unir, desune a los mexicanos.

- La planeación y la programación en el sector público seguirán siendo fundamentales para fijar el rumbo de la economía sobre bases más firmes y con estrategias congruentes, en las que el mercado y la intervención del Estado se complementarán para alcanzar los propósitos del desarrollo, porque ningún Estado gobierna para sí mismo, sino para la sociedad que lo eligió.
- Se precisa rescatar el liderazgo del Estado para organizar las estrategias y acciones que son necesarias en la solución de los problemas, particularmente los de carácter político, aspecto que está rebasando a los demás. De esta forma es imperativa la aplicación rigurosa de la ley, la cual se convierte en un asunto prioritario para recuperar la autoridad del gobierno y la credibilidad de los ciudadanos en él, sea cual fuere el partido que gobierne.
- Para mejorar la administración de las finanzas públicas es necesario garantizar la continuidad de las estrategias y acciones propuestas y consecuentemente, mejorar los procesos y mecanismos de control y evaluación. En tal sentido es necesario consolidar o concluir los proyectos ya planteados, pero que aún no se han materializado, como:
  - ❖ La implantación del servicio civil de carrera y su correspondiente ley.
  - ❖ La instrumentación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), para mejorar el registro, control, seguimiento y evaluación de las finanzas públicas y avanzar en la planeación y reprogramación de las actividades públicas.
  - ❖ La actualización de la normatividad relativa a la planeación, programación, presupuesto, contabilidad y gasto público federal.
  - ❖ La creación de mecanismos que permitan la participación social para instrumentar una política económica de Estado: ingresos, gastos, y deuda con sustento en la planeación y la programación nacional, ello hace ineludible renovar las vertientes de planeación, particularmente en la vertiente de coordinación y la vertiente de concertación .
  - ❖ La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para asegurar la aplicación estricta de la ley, particularmente en el caso de la administración de las finanzas públicas y sin influencia de ópticas políticas o partidistas. Tal organismo debe ser por ello de carácter autónomo e independiente de cualquier Poder de la federación.
- En consideración de las causas estructurales de la crisis económica mundial a saber: derrumbe del sistema monetario internacional con el fin del patrón oro (1971); caída de los precios de las materias primas; surgimiento de nuevas tecnologías e industrias

de punta (informática, robótica, telemática, biotecnología, industria aeroespacial y satelital, etc.), y desplazamiento de las industrias tradicionales (hierro y acero, línea blanca, industria automotriz, etc.); incremento de las tasas de interés; endeudamiento de los países en desarrollo; deterioro de los términos del intercambio; agotamiento del modelo de crecimiento hacia el mercado interno, reflejado en inflación elevada y crecientes déficit fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos; y el predominio del mercado sobre el intervencionismo estatal, los retos para la administración de las finanzas públicas son:

- ❖ Evitar que el Estado y el mercado desde ahora y en lo futuro se vean como adversarios o sustitutos, ya que ambos son complementarios; gobierno y sociedad constituyen una unidad indisoluble que implica integrar una estrategia de desarrollo conjunta, en la que sea explícito que el gobierno sirve a la sociedad que gobierna, y no a la inversa.
- ❖ Estimular el desarrollo económico aún frente a coyunturas adversas, el estancamiento mundial y los obstáculos de carácter estructural.
- ❖ Apoyar la inversión nacional y extranjera en infraestructura y formación de recursos humanos; y dar estímulos fiscales para la inversión productiva.
- ❖ Impulsar el desarrollo científico y tecnológico para favorecer la productividad y la competitividad; y establecer una legislación y políticas ecológicas rigurosas para evitar que el país se convierta en un depósito de residuos industriales tóxicos.
- ❖ Propiciar que el Estado sea más promotor que regulador y más complementario que sustituto del mercado.
- ❖ Favorecer el ahorro interno para depender menos del financiamiento externo, haciendo uso de éste sólo de manera complementaria.
- ❖ Evitar y anticipar los movimientos especulativos de las inversiones financieras de corto plazo, de tal forma que éstas sean una mínima proporción en comparación con las de largo plazo. También es preciso anticiparse con medidas proteccionistas a las crisis económicas del exterior derivadas de las relaciones de la economía global, que afecten las finanzas públicas.
- ❖ Replantear el crecimiento económico con base a una estrategia de exportaciones y de competencia internacional, en la que la expansión del mercado interno sea también uno de los pilares del crecimiento, porque no es posible depender de manera indefinida del crecimiento del mercado externo.

- ❖ Lograr que el crecimiento de la economía sea sostenido en el mediano y largo plazo a tasas superiores al crecimiento de la población. Para ello es importante considerar que el relajamiento fiscal solo reaviva la inflación, presiona el déficit externo y mantiene las tasas de interés altas; por lo mismo no se puede pensar o comprometer la estabilidad macroeconómica con crecimientos espectaculares de corto plazo o coyunturales, pero tampoco se pueden mantener indefinidamente insatisfechas las demandas de la sociedad.
- El equilibrio fiscal y su congruencia con la política monetaria son las bases que fortifican y seguirán fortificando la estabilidad de las finanzas públicas. Por lo mismo se debe tomar en cuenta que la estabilidad cambiaria se sustenta con el equilibrio del sector externo, y para ello es indispensable fortalecer las exportaciones y el ahorro interno.
- La estabilización de las finanzas si bien es fundamental, no es suficiente para garantizar el crecimiento económico sostenido; por ello es de vital importancia que se continúe impulsando el incremento de la productividad y las innovaciones científicas y tecnológicas, aunadas a la inversión productiva y a la inversión en capital humano.
- La economía financiera (capital financiero), si bien ha llegado a ser más grande que la economía real (capital industrial), no es una economía que favorezca el intercambio real de bienes y servicios, sino más bien la especulación. Por lo mismo, si el objetivo de todo Estado moderno es propiciar el bienestar de su población, medida en cantidad y calidad de satisfactores y empleos, la relación entre el capital financiero y la economía real deberán ser tales que los favorezcan. Así, la función básica del Estado y el mercado, deberá garantizar la reproducción ampliada del capital, mediante la generación de un ahorro interno suficiente que se canalice a la inversión productiva, para producir los satisfactores que demande una población con mejores niveles de empleo e ingreso.
- Frente a los desórdenes mundiales causados por la desregulación internacional del capital financiero, es necesario emprender la iniciativa para instar a los organismos financieros internacionales, (FMI, Banco Mundial), a actuar anticipadamente para evitar crisis financieras mundiales, derivadas de la especulación y el desorden en la emisión de circulante monetario y valores de capital, sin un respaldo económico real en la producción.
- La administración eficaz y eficiente de las finanzas públicas y su modernización permanente son condiciones básicas para el desarrollo del país, cuya dinámica involucrará la introducción continua de nuevos y mejores sistemas de control y evaluación, y de un cambio radical para crear una nueva cultura organizacional en el sector público federal que permita superar inercias, mejorar instrumentos y herramientas administrativos y flexibilizar la operación del gobierno.

- En los próximos años el Estado deberá impulsar el crecimiento sostenido de la economía con la participación de la iniciativa privada, para generar el número de empleos necesarios, que permitan incrementar el ingreso real por persona ocupada, sin incurrir en desequilibrios fiscales y canalizar el gasto del gobierno en proyectos de infraestructura en áreas estratégicas y prioritarias, tales como: energía eléctrica, petróleo, comunicaciones y transportes, infraestructura hidráulica, obras de irrigación, cambios tecnológicos que incrementen la productividad, y el fomento de la agricultura y la industria para el mayor abasto de productos básicos.
  
- En consideración de que la evolución de la economía nacional es fácilmente afectada por las condiciones del entorno internacional, en el esquema de interrelaciones que propicia la economía global, es necesario consolidar las finanzas públicas como un elemento fundamental para proteger y direccionar el desarrollo de la nación; sin embargo, es preciso resolver antes algunas cuestiones que hoy son de vital relevancia para la salud del país, tales como las siguientes:
  - ❖ -Recuperar la certidumbre política y la cohesión social en torno al proyecto de nación y a los grandes propósitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y restablecer la estabilidad financiera con base en el manejo firme de las finanzas públicas.
  
  - ❖ -Avanzar de manera firme en el mejoramiento del nivel de vida de la población, a través de la generación de un mayor número de empleos mejor remunerados, el acceso a la educación y a los servicios de salud de un número cada vez más grande de mexicanos, el impulso al desarrollo rural, el mejoramiento de los niveles de alimentación, y mejor procuración de la justicia.
  
  - ❖ -Crear un proyecto nacional de reindustrialización dirigido por empresarios mexicanos, en el que se aprovechen de mejor manera los recursos y ventajas comparativas del país, sin retornar a ineficiencias y esquemas proteccionistas innecesarios, en los que prevalezca el interés nacional, y en el que todos los sectores económicos y de la población tengan cabida.
  
  - ❖ -Impulsar el desarrollo regional equilibrado e integral, mediante el fortalecimiento de la coordinación hacendaria y el desarrollo de las finanzas públicas a nivel federal, estatal, y municipal, como elemento de sustento en la estrategia de un desarrollo nacional sostenido y sustentable.

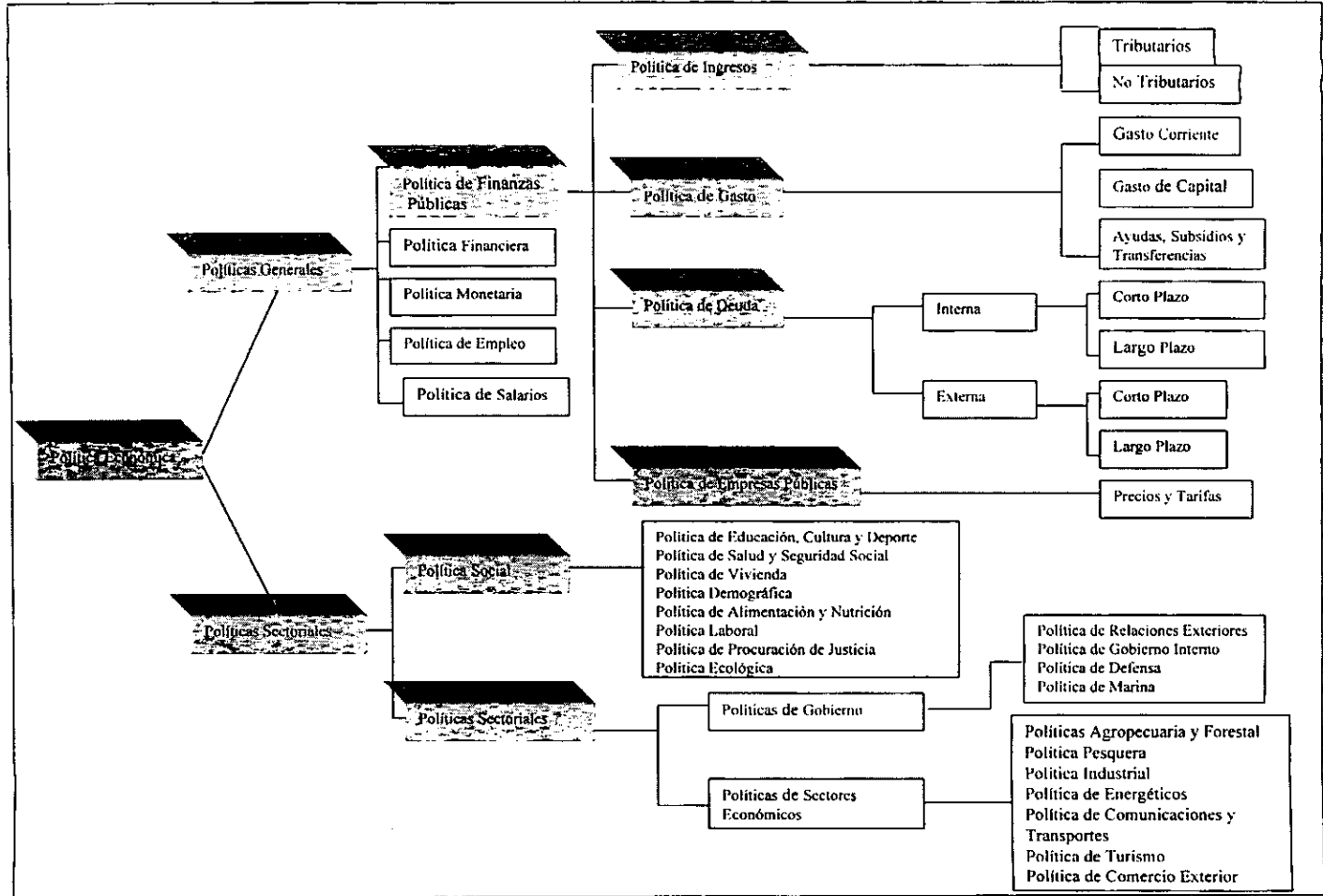
Finalmente, cabe señalar que el estudio de la administración de las finanzas públicas no es un proceso acabado, ya que las circunstancias históricas manifiestan sólo el acomodo y la forma en que la nación entera avanza en la senda hacia su desarrollo, en la que ya no hay tiempo para realizar experimentos para los países menos desarrollados. Ello hace inevitable asumir los compromisos y retos que demanda la globalización y conformación de bloques económicos, tendencia que México debe afrontar para la consolidación de una nación vigorosa y diferente de cara al siglo veintiuno, en la que la mayoría de la población pueda compartir los frutos del progreso con un Estado apegado al derecho, que garantice la justicia social y el bienestar de las mayorías en el marco de un mercado competitivo.



## **ANEXOS**

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONOMICA

ANEXO I



**CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO  
PRESUPUESTARIO**

<b>CAPITULO</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencias
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversión Financiera y otras Erogaciones
8000	Participaciones de Ingresos Federales
9000	Deuda Pública

Nota: Esta clasificación se aplica tanto para el gobierno federal, como para los organismos y empresas del sector paraestatal.

## CLASIFICACION INSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVA O POR RAMOS

<b>01 Poder Legislativo</b>	
	Cámara de Diputados
	Contaduría Mayor de Hacienda
	Cámara de Senadores

<b>03 Poder Judicial</b>	
	Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

<b>Ramo Administrativo</b>	
02	Presidencia de la República
04	Gobernación
05	Relaciones Exteriores
06	Hacienda y Crédito Público
07	Defensa Nacional
08	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
09	Comunicaciones y Transportes
10	Comercio y Fomento Industrial
11	Educación Pública
12	Salud
13	Marina
14	Trabajo y Previsión Social
15	Reforma Agraria
16	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
17	Procuraduría General de la República
18	Energía
20	Desarrollo Social
21	Turismo
27	Contraloría y Desarrollo Administrativo
31	Tribunales Agrarios
32	Tribunal Fiscal de la Federación

<b>Ramo General</b>	
19	Aportaciones a Seguridad Social
23	Provisiones Salariales y Económicas
24	Deuda Pública
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal
26	Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

Entidad	
00637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social
06750	Lotería Nacional para la Asistencia Pública
09120	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
18164	Comisión Federal de Electricidad
18500	Luz y Fuerza del Centro
PETROLEOS MEXICANOS CONSOLIDADO	
18572	Petróleos Mexicanos
18575	PEMEX Exploración y Producción
08576	PEMEX Refinación
18577	PEMEX Gas y Petroquímica Básica
	PEMEX Petroquímica Consolidado
	18578 Petroquímica Corporativo
	18579 Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
	18580 Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
	18581 Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
	18582 Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
	18584 Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
	18585 Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.

**CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE  
SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO**

EGRESOS	INGRESOS
GASTOS CORRIENTES	INGRESOS CORRIENTES
GASTOS DE CAPITAL	
PARTICIPACIONES Y ESTIMULOS	INGRESOS DE CAPITAL
ASUNCIÓN DE PASIVOS	
PAGO DE ADEFAS	COLOCACIÓN DE DEUDA
	Interna
	Externa
SUMA	Devengado No Pagado
SUPERAVIT PRESUPUESTARIO	
SUMA IGUAL A LOS INGRESOS	SUMAN LOS INGRESOS

**ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Ahorro en Cuenta Corriente
Menos:
Déficit en Cuenta de Capital
Participaciones y Estímulos
Asunción de Pasivos
<b>SUPERAVIT ANTES DE ENDEUDAMIENTO</b>
Más
Endeudamiento Neto
<b>SUPERAVIT PRESUPUESTARIO O DÉFICIT</b>

Nota: Esta clasificación se aplica tanto para el gobierno federal, como para los organismos y empresas del sector paraestatal, considerando sus respectivas particularidades.

**CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO  
DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO**

<b>Concepto</b>
<b>Gasto Programable Devengado</b>
<b>Corriente</b>
<b>Directo de Administración</b>
<b><u>Servicios Personales</u></b>
Materiales y Suministros
Servicios Generales
Otras Erogaciones
Ayudas, Subsidios y Transferencias
<b>Capital</b>
<b><u>Inversión Física Directa</u></b>
Inversión Financiera
Otras Erogaciones de Capital
Subsidios y Transferencias

Nota: Esta clasificación se aplica tanto para el gobierno federal, como para los organismos y empresas del sector paraestatal.

**CLASIFICACION SECTORIAL DEL  
GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTARIO \* /**

<b>Sector</b>
TOTAL
DESARROLLO AGROPECUARIO
MEDIO AMBIENTE Y PESCA
DESARROLLO SOCIAL
Educación
Salud
Seguridad Social
Laboral
Abasto y Asistencia Social
Desarrollo Regional y Urbano
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
ENERGETICO
GOBIERNO, FUERZAS ARMADAS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA
GESTION GUBERNAMENTAL Y SERVICIOS

NOTA: Esta clasificación del gasto público dejó de utilizarse por el gobierno federal, a partir de 1998, debido a que se aplicó la clasificación funcional como resultado de la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

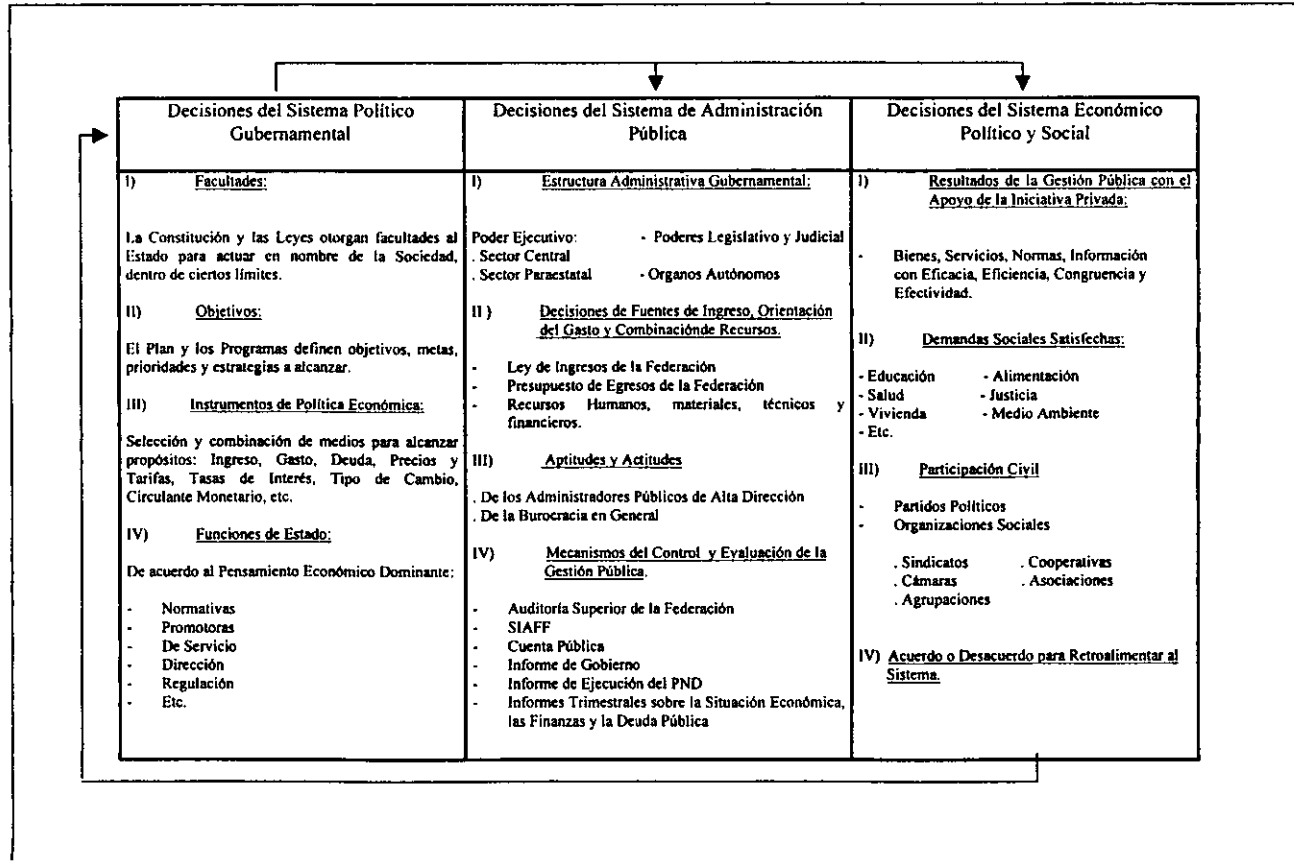


**ANEXO 7**

**CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL**

<b>GRUPOS DE FUNCIONES</b>
<b>GESTION GUBERNAMENTAL</b>
Legislación
Impartición de Justicia
Organización de los Procesos Electorales
Procuración de Justicia
Soberanía del Territorio Nacional
Gobierno
Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>DESARROLLO SOCIAL</b>
Educación
Salud
Seguridad Social
Laboral
Abasto y Asistencia Social
Desarrollo Regional y Urbano
<b>PRODUCTIVAS</b>
Desarrollo Agropecuario
Energía
Comunicaciones y transportes
Otros Servicios y Actividades Económicas
<b>OTRAS FUNCIONES</b>
Deuda Pública
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

**EL NUEVO ESQUEMA DE ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS**



## BIBLIOGRAFIA

<u>AUTOR</u>	<u>OBRA</u>
ASPE ARMELLA, PEDRO	El Camino Mexicano de la Transformación Económica Segunda Edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993.
ASSAEL, HECTOR	Ensayos de Política Fiscal Primera Reimpresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1975.
BANAMEX - ACCIVAL	Revista Examen de la Situación Económica de México (Varios Años y Números)
BANCO DE MEXICO	Informe Anual del Banco de México. (Varios Años)
BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	Revista de Comercio Exterior (Varios Años y Números)
CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO	La Reforma Administrativa en México Editorial Porrúa, 1985.
FLORES CABALLERO, ROMERO R.	Administración y Política en la Historia de México Segunda Edición, Edit. FCE. INAP, 1988.
GARCIA ALBA IDUÑATE PASCUAL	Testimonios de Política Económica 1982 – 1988. Primera Edición, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS	Gestión y Política Pública Vol. V No.2 CIDE, 1996
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Editorial SISTA S.A. ; 2000.

- CORDERA, ROLANDO  
TELLO, CARLOS  
México la Disputa por la Nación  
Segunda Edición, Editorial Siglo XXI,  
1981
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO  
FLORESCANO, ENRIQUE  
México Hoy,  
Décima Cuarta Edición, Editorial  
Siglo XXI, 1991
- GURRIA, JOSE ANGEL  
La Política de la Deuda Externa  
Primera Edición, Editorial Fondo de  
Cultura Económica, 1993.
- HUERTA G. , ARTURO  
Economía Mexicana "Más Allá del Mi-  
lagro"  
Primera Edición, Editorial Diana, 1991.
- HUERTA G. , ARTURO  
La Política Neoliberal de Estabilización  
en México  
Editorial Diana, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE  
ESTADISTICA GEOGRAFIA E  
INFORMATICA  
Estadísticas Históricas de México,  
Tomo I y II, 1985.
- LABRA, ARMANDO  
Para Entender la Economía Mexicana,  
Primera Edición, UNAM, Facultad de  
Economía, 1987.
- LAZCANO ESPINOZA, ENRIQUE  
Política Económica en México, Primera  
Edición Editorial Reséndiz Editores  
S.A. IMEF, 1987
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL  
Editorial Porrúa, 40 Edición, 2000.  
(Varias Leyes).
- LOPEZ MORENO, JAVIER  
Reformas Constitucionales para la ---  
Modernización  
Primera Edición, Editorial Fondo de  
Cultura Económica, 1993
- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA  
Cambio Estructural en México, y en el  
Mundo  
Primera Edición, Editorial Fondo de  
Cultura Económica, 1987.

MANSEL CARSTENS, CATHERINE	Las Nuevas Finanzas en México Primera Reimpresión, Editorial Milenio, IMEF-ITAM, 1992
MEYER, LORENZO	Liberalismo Autoritario Segunda Reimpresión, Editorial Océano, 1995
MINIAN, ISAAC	Cambio Estructural y Producción de Ventajas Comparativas Primera Edición, Editorial CIDE, 1988.
NACIONAL FINANCIERA	Revista El Mercado de Valores (Varios años y números)
PICHARDO PAGAZA, IGNACIO	Introducción a la Administración Públi- ca de México Segunda Reimpresión, INAP, 1988.
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	Empresas Públicas Colección Seminarios No. 7, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.
ROGOZINSKI, JACQUES	La Privatización de Empresas Paraesta- tales Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993
ROQUE VILLANUEVA, HUMBERTO	Economía y Legislación, Gran Comisión de la Cámara de Diputa- dos LVI Legislatura, 1996.
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	Clasificación por Objeto del Gasto (1985 y modificaciones hasta 2000)
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	Presupuesto de Egresos de la Federa -- ción 2000.
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	Antología de la Planeación en México, Editorial Fondo de Cultura Económica. (Del Volumen 1 al 30.)

SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO  
SECRETARIA DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO

Criterios Generales de Política Económica (Varios Años).

SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO  
SECRETARIA DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO

Cuenta de la Hacienda Pública Federal  
(Varios Años).

SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO  
SECRETARIA DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO

Informe de Ejecución del Plan Nacional  
de Desarrollo (Varios Años).

SECRETARIA DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO  
SECRETARIA DE HACIENDA Y  
CREDITO PUBLICO

Informe de Gobierno  
(Varios Años)

TELLO MACIAS, CARLOS  
RUIZ DURAN, CLEMENTE

Crisis Financiera y Mecanismos de  
Contención  
Editorial UNAM-FCE, 1990.

VALENZUELA, FEIJOO

El Capitalismo Mexicano en los Ochenta.  
Segunda Reimpresión, Editorial Era  
1988.

VARIOS AUTORES

Bases para la Planeación Económica y  
Social de México  
Duodécima Edición, Editorial  
Siglo XXI, 1983.

VILLARREAL, RENE

El Desequilibrio Externo en la  
Industrialización de México  
(1929-1975)  
Primera Edición, Editorial Fondo de  
Cultura Económica, 1976.

VILLARREAL, RENE

Liberalismo Social y Reforma del Estado  
Primera Edición, Editorial Fondo  
de Cultura Económica, 1993.