



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**"EL GASTO PÚBLICO MEXICANO : UN ANÁLISIS
ECONÓMICO COYUNTURAL AL PROCESO DE
TRANSICIÓN POLÍTICA 2000-2001"**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:
LIC. MARÍA DE LOURDES MEDINA VALDES**

**ASESOR DE TESIS:
LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. 2003





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Quiero empezar por dedicar a mis padres este trabajo a quienes les debo todo lo que soy y no me alcanzarían las palabras para expresarles mi infinita gratitud...

A Dan quien es mi vida entera y el motor que me mueve día a día...

A mi invaluable amigo David, de quien he aprendido más que en cualquier aula y de quien he recibido con su amistad el más grande tesoro...

A Rodrigo por estar a mi lado en todo momento...

Al profesor Gildardo López Tijerina por todo el tiempo, los conocimientos y la dedicación a este trabajo...

Al mismo tiempo quiero agradecer a la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado, a su Secretaria Técnica, Lic. María Zaragoza Sigler, por toda la enseñanza brindada...

Agradecer infinitamente al Senador Fauzi Hamdán Amad, por la gran oportunidad brindada y por ser ejemplo de gran profesionalismo y dedicación...

A todos mis compañeros, Lupita, Lauro y Ana, quienes de alguna manera co-ayudaron a la realización de este trabajo...

A Arturo por ayudarme a dar un paso importante en este trabajo...

Finalmente, a todos los que no mencioné, pero que han jugado un papel en mi vida...

¡Gracias!

EL GASTO PÚBLICO MEXICANO: UN ANÁLISIS ECONÓMICO COYUNTURAL AL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA 2000-2001

CAPÍTULO I

1.- Esbozo Histórico del Proceso Político, Económico y Social Mexicano, 1990-2000

1.1 Consideraciones Económicas, Políticas y Sociales de 1988-1994

- 1.1.1 La Reforma y Modernización Económica del Estado Mexicano.....2
- 1.1.2 Eventos Políticos Relevantes y la Sucesión Presidencial.....6

1.2 Consideraciones Económicas, Políticas y Sociales de 1994-2000

- 1.2.1 Crisis Económica y Mecanismos de Estabilización.....9
- 1.2.2. El Proceso Electoral de 2000, Hacia un Cambio de Régimen Político, la Reestructuración del Congreso de la Unión, Equilibrio de Poderes.....14

2.- Elementos Conceptuales de las Finanzas Públicas

2.1 Fundamentos de las Finanzas Públicas

- 2.1.1. La Hacienda Pública18
- 2.1.2. Política de Ingreso.....21
- 2.1.3. Política de Gasto.....26
- 2.1.4 Las Finanzas Públicas y la Economía Mexicana.....28

2.2 Retrospectiva Histórica del Proceso Fiscal

- 2.2.1. La Participación del Poder Legislativo en la aprobación de las Políticas de Ingreso y Gasto Público.....34
- 2.2.2. Las Etapas del Proceso Presupuestal.....38

3.- El Gasto Público Federal

- 3.1 Conceptos y Consideraciones Teóricas.....40
- 3.2 La Reforma al Sistema Presupuestario Mexicano de 1998.....43

CAPÍTULO II

1. Marco Macroeconómico

1.1 Contexto Económico Internacional, Auge y Recesión de la Economía Norteamericana.....	52
1.2 Criterios Generales de Política Económica.....	55
1.3 Ley de Ingresos de la Federación.....	69
1.4 Presupuesto de Egresos de la Federación, Innovaciones y Mecanismos de Control y Evaluación.....	72

CAPITULO III

1. Análisis Comparativo de las Finanzas Públicas Durante el Proceso de Transición Política

1.1 Análisis Estadístico de los Ingresos y Gastos Públicos Presupuestarios

1.1.1 Análisis de los Ingresos Públicos Presupuestarios en 2000.....	80
1.1.2 Medidas Adoptadas en Materia Tributaria (2000).....	81
1.1.3 Análisis de los Ingresos Públicos Presupuestarios en 2001.....	82
1.1.4 Medidas propuestas en Materia Tributaria (2001).....	83

1.2. Análisis Estadístico del Gasto Público Presupuestario

1.2.1. Aspectos Generales del Comportamiento del Gasto Público.....	88
1.2.2 Análisis Administrativo.....	91
1.2.3 Análisis Económico.....	95
1.2.4 Análisis Funcional.....	98

2. Evaluación de los Resultados del Ejercicio del Gasto Público Presupuestario durante la Etapa de Transición

2.1 Evaluación e incidencia del Gasto Social y Combate a la Pobreza.....	101
2.2 Evaluación del Gasto de Inversión en las Actividades Productivas.....	107
2.3. Evaluación del Gasto Corriente en las Actividades de Gobierno.....	110
2.4. La Búsqueda de Instrumentos de Evaluación Recurrente del Gasto Público Federal.....	112

Conclusiones.....	121
--------------------------	------------

Anexo 1

Ley de Ingresos de la Federación 2002-2003.....	127
Presupuesto de Egresos de la Federación 2002-2003.....	128

Bibliografía.....	129
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El gasto público es el instrumento económico más importante de las finanzas públicas de un Estado y la columna vertebral donde se expresa el proyecto del gobierno y donde se contienen los objetivos de la nación.

Un ejercicio público importante, como lo es el gasto público, requiere de un sistema de evaluación, entendido éste como el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de planes y programas en un periodo determinado, así como el eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A partir de 1997, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ha cobrado especial importancia; por un lado, ningún partido político representado en el Congreso Mexicano cuenta con mayoría absoluta para decidir y respaldar las políticas económicas ipso facto del Presidente en funciones; y por otro lado, diversos sectores de la sociedad se han incorporado a la discusión sobre los ingresos y egresos públicos. De tal forma que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son en conjunto, un plan de acción anual que refleja una parte fundamental de la política económica del país. Ambos instrumentos muestran la forma en que el gobierno obtiene los recursos de la sociedad (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos) y cómo los distribuye, revelando sus preferencias y prioridades, en el contexto de un Proyecto de Nación, que constitucionalmente se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Así, durante los últimos años, el manejo de las finanzas públicas es uno de los factores determinantes en el desempeño de la economía del país; es por ello que la investigación se orienta a comparar la evolución de las finanzas públicas entre 2000 y 2001, debido a que esta coyuntura representa un momento político y social de gran envergadura, basado en la transición de régimen de gobierno apoyado en

INTRODUCCIÓN

un partido con larga permanencia en el poder a otro partido político que durante décadas representó la principal oposición.

Las ofertas económicas representan gran parte de la postura electoral de los partidos políticos que disputan el poder. Sin embargo, se considera que la conducción de las finanzas públicas es ajena teóricamente a cualquier posición política y constituye con una seria responsabilidad frente a la sociedad y a los agentes económicos nacionales e internacionales quienes inciden en la toma de decisiones sobre la política económica a seguir.

Al respecto, un punto importante es el déficit público, que es la diferencia entre gastos e ingresos presupuestarios, que por lo general se debe a un aumento de los gastos más que a una disminución de los ingresos.

El gobierno de Vicente Fox Quesada, tiene el compromiso de adecuar el nivel de gasto a la disponibilidad de recursos y a las metas fiscales establecidas, que con justicia hay que destacar, fueron iniciadas por el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, pues es parte de los equilibrios macroeconómicos que requiere la sociedad y es un elemento que facilita la transición política acompañada de una estructura económica relativamente sólida, o al menos consistente.

Sin embargo, el problema del déficit presupuestal podría radicar en la forma en como se financia, ya que generalmente se realiza mediante préstamos externos, o emitiendo bonos gubernamentales, principalmente Certificados de la Tesorería (CETES) al público, lo que incrementa la deuda pública y esto presiona a futuro las obligaciones fiscales por los compromisos de gasto realizados en presente.

En México, el déficit presupuestario se ha ido reduciendo como porcentaje del PIB y, para el año 2001 se estableció, dentro de los Criterios Generales de Política

INTRODUCCIÓN

Económica (CGPE) como meta, un déficit de 0.65 por ciento. Aunque cabe señalar, que los beneficios de esta disciplina fiscal se sustentan en buena parte por la adecuada ejecución del Gasto Público, dicho en otras palabras, la forma en cómo el aparato gubernamental devuelve a la sociedad los recursos que recauda en bienes y servicios públicos de calidad. Éste último, ha sido uno de los puntos centrales del debate económico y político, no sólo en los países desarrollados, sino también en las economías en vías de desarrollo.

El Gasto Público, al ser un instrumento clave en el cumplimiento de los objetivos de crecimiento, empleo y bienestar social, debe proveer los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus obligaciones tales como: la educación, el cuidado de la salud, el abasto alimentario, la defensa de la soberanía, la regulación de la actividad económica, la procuración e impartición de justicia, la realización de actos legislativos y la promoción de los intereses de México en el exterior.

De esta forma, sabemos que para que el Estado pueda cumplir con las demandas de la sociedad es necesario que cuente con fuentes de ingresos, éstos últimos se obtienen por diferentes mecanismos, y uno de ellos, el principal, son los impuestos.

Dentro de este contexto, resulta importante que a la sociedad mexicana se le otorguen las herramientas de transparencia y simplicidad para que tenga conocimiento de la ejecución del Gasto Público, y con ello, pueda observar y juzgar la eficacia y calidad de los programas, los cuales buscan beneficiar a sectores sociales marginados y promover las actividades productivas y administrativas indispensables para el desarrollo del país.

En el caso del Gasto Público, evaluar las cifras de un año respecto a otro es representativo, sin embargo, lo es más el hecho de analizar la eficacia con la que

INTRODUCCIÓN

se ejercieron los recursos, ya que un gobierno pudo gastar dos veces más que otra administración o el algún otro rubro, y sólo atender a poco más de la mitad de la población objetivo.

En este sentido, es oportuno comentar que la presente investigación no busca profundizar en consensos de ideologías políticas de quienes gobiernan, más bien es un esfuerzo orientado a otorgar una herramienta de apoyo que facilite la comprensión de la estructura y la distribución de las prioridades de gasto de dos regímenes políticamente distintos, por medio de la revisión de los documentos económicos oficiales y la comparación de las diferencias o similitudes apoyados en cuadros estadísticos, teniendo presentes los contextos económicos internacionales en que estuvieron inmersos.

El análisis de la estructura del Gasto Público se realiza mediante las clasificaciones presupuestarias. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para los diversos análisis y varían según los criterios del gasto. En algunos países, las grandes categorías del gasto se agrupan de acuerdo a criterios económicos, y en otros países se agrupan de acuerdo a los diferentes programas en los que se ejecutará el gasto, e incluso en algunos otros se clasifican y evalúan de acuerdo a resultados de impacto social; pero en general, no existe un criterio establecido ni homogéneo para estudiar y analizar al Gasto Público.

Actualmente, en México se utilizan principalmente tres clasificaciones para el análisis del gasto presupuestal: económica, administrativa y funcional.

A la luz de lo mencionado, el desarrollo del presente trabajo se conformó de tres capítulos y sus conclusiones. En el primero se plantea un breve esbozo histórico de los cambios más significativos que permitieron el ascenso al poder de un candidato que pertenece a un partido político de oposición durante más de 60

INTRODUCCIÓN

años. Asimismo, se plantea el marco teórico y conceptual que ha servido para la comprensión de la evolución de las finanzas públicas, particularmente a la ejecución del Gasto Público. También, se indican los aspectos referentes a los conceptos de Finanzas Públicas, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Gasto Público; su articulación y diferenciación

Por otro lado, se comenta la estrecha relación que existe entre las finanzas públicas y el desempeño de la macroeconomía y se hace mención de la mayor intervención del Congreso respecto al ciclo fiscal (aprobación de los ingresos y gastos del gobierno).

En el segundo capítulo se abordan los escenarios macroeconómicos que permitieron llevar a cabo las acciones que incidieron en la evolución de los Ingresos y la ejecución del Presupuesto de Egresos en ambos años, así como la importancia de éstos y los mecanismos para obtener el equilibrio en las finanzas públicas.

Por último, en el tercer capítulo, se revisa el comportamiento del Gasto Público en cada una de sus clasificaciones, durante 2000 y 2001. Asimismo, se analizan la diferencia entre los ingresos estimados y los reales, así como el gasto presupuestado y el efectivamente ejercido. También se estudian algunos subejercicios de Gasto y se busca la relación con los recortes presupuestales del 2001.

Por último, en las conclusiones se realizan comentarios, críticas y reflexiones con la intención de reforzar la apreciación de los instrumentos para la ejecución del Gasto Público que retoman importancia dentro de la economía, hecho que marca

INTRODUCCIÓN

la pauta para que los actores económicos reciban señales de la responsabilidad fiscal, que sin lugar a dudas influyen en la toma de decisiones económicas.

Antes de continuar con la exposición del trabajo, quiero dejar constancia de las innumerables ayudas y orientaciones que recibí por parte de maestros, amigos y familiares, para concluir esta importante etapa de mi formación profesional.

PAGINACION

DISCONTINUA

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

CAPÍTULO I

1.- ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000.

1.1 CONSIDERACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE 1988-1994.

A mediados de la década de los ochenta, México inició un proceso de transformación de su estructura económica; el sistema proteccionista que imperó en los años sesenta se modificó por un modelo abierto y competitivo.

En este proceso las Finanzas Públicas intervienen como elemento fundamental para crear un entorno económico estable que permite nuevas condiciones económicas propician el crecimiento del país.

La crisis económica que enfrentó nuestro país a principios de la década de los ochenta, fue causada principalmente por los efectos generados por una economía cerrada y dependiente en gran medida por los ingresos derivados de la venta de petróleo, cuyos precios en años previos, tuvieron una estabilidad relativa, lo que financiaba las actividades del gobierno; sin embargo, a principios de esta década los precios del petróleo tuvieron una caída importante, aunado a que el gobierno recurría a un excesivo endeudamiento, tanto interno como externo a cubrir en el corto plazo.

Esta situación provocó un deterioro en las Finanzas Públicas, lo cual condujo a una depresión y crisis económica, que a su vez, repercutió en los diferentes estados de la República, ya que por un lado se redujo la inversión directa del Gobierno Federal, y por otro lado, la recesión impactó a las actividades económicas regionales.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Fue en 1985 que el Gobierno mexicano implantó una nueva estrategia para resolver los problemas macroeconómicos y uno de los principales objetivos que se planteó fue el saneamiento de las Finanzas Públicas.

Lo anterior se llevó a cabo mediante la desincorporación de empresas del sector público y con los recursos obtenidos se destinaron en parte, a la amortización de la deuda y por otro lado, se buscaba una disminución gradual de los gastos de gobierno y la modernización en la administración hacendaria.

A partir de entonces, ha sido prioridad del gobierno federal, buscar mantener en equilibrio sus finanzas, esta situación se aprecia en la evolución del déficit público, en el que se ha puesto atención para que año con año no crezca a niveles inmanejables.

A pesar de que los esfuerzos por mantener las finanzas públicas ha sido una necesidad del Gobierno Mexicano, es claro que organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), estableció criterios ortodoxos en la conducción económica del país, como condición previa para otorgar los préstamos financieros necesarios para el saneamiento del sistema de pagos de las cuentas del exterior de nuestro país.

1.1.1 LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

Con la llegada al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981), líderes de la doctrina de pensamiento del libre mercado (también llamados neoliberales), empezó a predominar en el mundo dicha ideología y comenzaron a dictarse las medidas de política económica que servirían de instrumentos para los países que atravesaban por crisis de deuda.

Dichas políticas iniciaron cambios en las estructuras económicas y políticas de los Estados, mediante el cambio en el modelo económico; implicó ciertos cambios: de

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

un modelo de crecimiento sustentado en una economía cerrada a una economía abierta, de un Estado robusto a uno más compacto, transformó la orientación de las industrias basada en la sustitución de importaciones a las industrias orientadas al comercio exterior, y para concretar esto último, era indispensable iniciar un proceso de apertura comercial.

Estos cambios se fueron gestando nivel nacional en la década de los ochenta y noventa con la llegada de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari y en lo que respecta al ámbito internacional, se consolidó a partir del Consenso de Washington, la caída del muro de Berlín y de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas (URSS), lo cual orilló a los responsables en el gobierno a intensificar las negociaciones de un acuerdo comercial de libre comercio (TLC) con América del Norte y la llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo, consolido este proyecto económico.

Con la firma de la Carta de Intención suscrita con el FMI en 1982, se establecen las bases para iniciar la apertura comercial de México, ya que este organismo, exigió una revisión de la política arancelaria, del mercado de valores financieros y la apertura al mercado de sectores estratégicos de la economía.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se aplicaron las primeras medidas de política económica de mediano plazo, orientadas a superar la crisis de deuda de 1982 que consistieron en: La creación de programas de ajuste (Pacto Económico de Solidaridad), la reducción de la inversión pública (se redujo de 10.4 por ciento del como proporción del PIB a 4.9 por ciento). y del gasto público programable (disminuye de 11.9 por ciento en 1982 al 8.7 por ciento en 1988 como porcentaje del PIB) , el alza de los precios y tarifas en los bienes y servicios otorgados por sector público, la disminución de los salarios reales y, la restricción de la oferta monetaria y crediticia.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

TABLA 1

INDICADORES DE LA APERTURA COMERCIAL	
Año	Valor de las importaciones controladas (%)
1980	60
1985	35.1
1990	13.6
1995	7.2
1996	6.9
1997	8.9
1998	4.4
1999	3.6

Fuente: Calva José Luis, México mas allá del Neoliberalismo, pág. 27

En la tabla anterior, se muestra una serie histórica del valor importaciones controladas desde 1980 a 1999, éstas en 1980 eran de 60 por ciento, para 1985 llegaron a 35.1 por ciento, mientras que en la década de los noventa se mantuvieron por debajo de 15 por ciento, llegando a 1999 a niveles de 3.6 por ciento.

La reducción de éste indicador se explica debido a que en 1986 México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC) y en este periodo, disminuyeron considerablemente las barreras arancelarias, lo que ha intensificado la apertura comercial y la desregulación del comercio internacional.

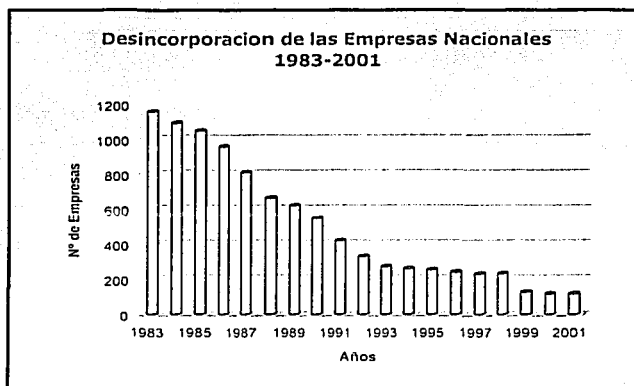
Posteriormente, a partir de 1987, con la introducción de los Pactos de Solidaridad Económica, la prioridad de mantener el equilibrio externo quedo en un plano secundario y se asumió como prioridad económica la estabilidad de precios; y Para ello se utilizó como principales instrumentos, la aceleración de la apertura comercial (la tasa arancelaria fue reducida de 45 por ciento a 20 por ciento entre 1987 y 1991), el uso del tipo de cambio como ancla de los precios (en 1988 mediante la tasa de cambio fija y en 1989 a través del deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

entre México y éste país), la eliminación del déficit fiscal (a través de la contracción del gasto público), la intensificación de las privatizaciones del sector paraestatal; esto último fue uno de los elementos más importantes en los cambios estructurales de México, lo cual contribuyó a reducir las expectativas inflacionarias.

GRAFICO 1

Privatización de las Empresas Estatales 1983-2001



Fuente: I Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, Presidencia de la República.

Otra medida de importancia en este proceso fue la reforma al Sistema Financiero en 1988 que fue realizada en varios aspectos los cuales fueron: reprivatización de la banca comercial, modificación al marco jurídico, desregulación operativa y apertura externa.

Esta reforma incluyó la liberalización parcial del sistema bancario al capital extranjero, así como la reforma de la legislación bursátil y regulatoria de la inversión extranjera y, la liberalización de las tasas de interés; estas medidas coadyuvaron a incrementar el ahorro externo que se requería para equilibrar el

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

déficit de divisas en la cuenta corriente y a financiar el déficit fiscal, aunque posteriormente trajo consecuencias difíciles para la sana conducción de la política económica.

Con la reforma financiera se obtuvo de forma inmediata el crecimiento de la actividad del sector bancario y el incremento en el crédito interno acompañado de altas tasas de interés.

1.1.2 EVENTOS POLÍTICOS TRASCENDENTALES Y LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

Como fue señalado anteriormente, desde 1989 Mijail Gorbachov inició reformas importantes en lo que correspondiente a la política en su país, la relevancia de este acontecimiento es que finalmente era un país bajo un sistema político y económico antagónico al norteamericano dado sus papeles como potencias preponderantes.

Tales reformas repercutieron en la prensa, la libertad de elección a los gobernantes y sobretodo en las libertades económicas para los individuos. Esto sin duda, trascendió a Moscú y llegó a Polonia y Hungría, Alemania Oriental y posteriormente, a Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania. Incluso China tuvo repercusiones principalmente por los acontecimientos en Plaza Tiananmán.

Al término de la Guerra Fría se acabaron las tensiones, los temores de un proceso bélico de enormes precedentes comienzan a ceder y al mismo tiempo, en numerosos países tiene procesos inciertos en las cuestiones políticas y económicas internas. En cierto punto, se oferta la esperanza de libertad en varios países de América y la bandera de libertad económica y democracia, comienza a tener mayor eco en la región.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

La peculiaridad de México de ser colindante con Estados Unidos, país con la mayor dominancia económica y política del mundo, de mayores niveles de productividad y bienestar para sus habitantes, prometía un aliciente para continuar su ejemplo en muchos aspectos. El comunismo como sistema económico, había quedado por completo descalificado.

En México a partir de los ochentas, comienza un movimiento popular significativo, la sociedad inicia la llamada "resistencia civil" al régimen político existente. Se opone a un régimen autoritario y al abuso de poder. También es cierto, que el gobierno entiende la nueva dinámica de las relaciones políticas y económicas internacionales. Doblega ante la supremacía de su vecino del norte y, en tal virtud, revira para aprovechar la ventaja de ser colindante al mercado más grande del mundo.

Como haya sido, es claro que el acceso de México al proceso globalizador fue más por decreto que por mérito. Se llegó con profundas desigualdades sociales, se llegó con una legitimidad cuestionada del mandatario en turno. Éste buscó por diversos medios encontrar esa legitimidad política. Intento incluir a México en un contexto de modernización jurídica, modificó estructuras a fin de que las inversiones extranjeras ingresaran de una manera más accesible y en su momento, poder competir con sus contrapartes del exterior.

Coincidentemente con la inauguración del Tratado de Libre Comercio en enero de 1994, estalla una subversión con tientes dogmáticos, aparentemente indígena en Chiapas.

Básicamente el propósito del movimiento y sus logros eran desestabilizar al régimen político y existía el riesgo de propagarse la inconformidad y subversión en otros estados del país, como Oaxaca, Guerrero, Michoacán, entre otros.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Es cierto que la miseria y la ignorancia eran prácticamente características propias de los pueblos indígenas, comunidades humanas atrasadas, abandonadas y extremadamente miserables. Aunado a la insensibilidad del gobierno en turno para atenderlos, peor aún de reconocerlos ciudadanos.

La selva lacandona y los altos chiapanecos representan zonas de extrema riqueza por sus recursos y al mismo tiempo amplios bastiones de pobreza para la mayor parte de sus habitantes, pero también eran áreas impenetrables, lo cual obligaba una reacción de la autoridad rápida antes de que la comunidad internacional iniciara quejas por violaciones a derechos y garantías individuales.

El hecho es que fueron generándose diversas especulaciones, todas alrededor de las condiciones de atraso y pobreza de los grupos y comunidades indígenas. Lo cierto es que el atraso era en sí del mismo Estado Mexicano, diseñado para un monarca, no para atender y resolver las necesidades de la sociedad.

La síntesis de estos acontecimientos se pueden ubicar como la paradoja a una necesidad de modernización del Estado Nacional dictado en buena parte por fuerzas externas al país, pero por otro lado, las condiciones sociales y materiales del pueblo, exponían los enormes rezagos y marginación de amplios sectores.

Los resultados fueron que el país carecía de estabilidad política, falta de respaldo popular a las decisiones de gobierno y peor, violencia rebelde indígena y, por parte de la autoridad en el gobierno, se ocultaba su incapacidad e insensibilidad social una cortina de humo gracias a crímenes políticos que enrarecían y confundían a la opinión pública, además de represión a los medios de comunicación, de tal suerte que para varios los inversionistas extranjeros, quienes pretendían hacer negocios en México a raíz del Tratado comercial recién convenido, se decepcionaron y sacaron su dinero del país, lo que generó crisis en las cuentas externas y financieras del país.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

La llegada de un nuevo presidente, no ofrecía ningún aliciente. Finalmente, resulta que los colaboradores en torno a él, eran los mismos. Se respira en lo político y económico un continuismo decepcionante. El nuevo mandatario tendría que establecer nuevos mecanismos políticos, brindar certeza en la política económica y en todo caso, revirar los programas de gobierno para la sociedad, pero siempre estando bajo la sombra de las viejas prácticas de corrupción y abuso de poder, pues el proceso de depuración de los políticos tomaría mucho tiempo.

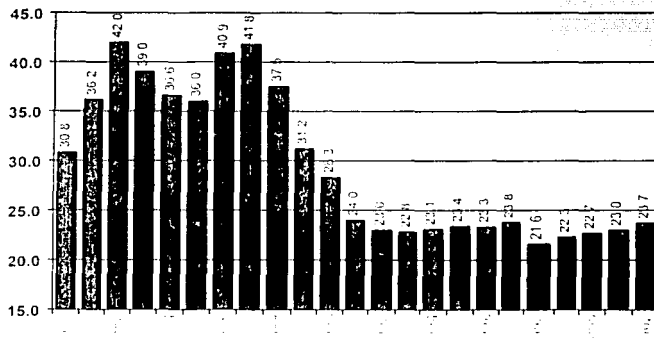
1.2 CONSIDERACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE 1994-2000

1.2.1 CRISIS ECONÓMICA Y MECANISMOS DE ESTABILIZACIÓN

El año de 1994, inició con acontecimientos diversos, encabezado por conflictos sociales y culminando con la crisis financiera del mes de diciembre de ese año.

GRÁFICO 2

Gasto Público Presupuestario como Porcentaje del PIB, 1980-2002



Fuente: Estadísticas Históricas del Gasto Público, 1980-2002. CEFP Cámara de Diputados.

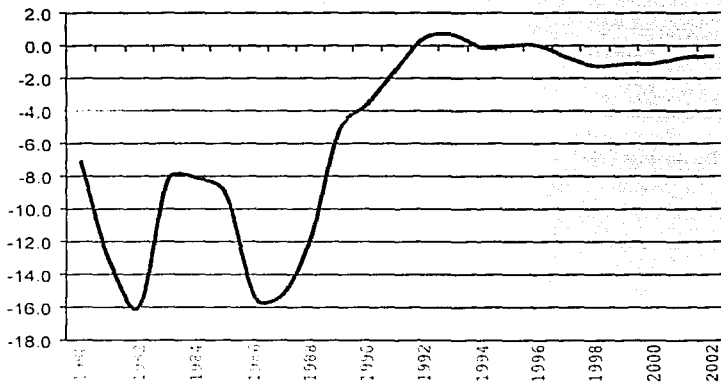
TESIS CON
FALTA DE ORGÁNICO

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONOMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

De lo que respecta al sexenio de Ernesto Zedillo, en materia económica se dio importancia al mantenimiento de las finanzas públicas "sanas", lo que implicaba: Incrementar las tarifas del sector público, reducir los subsidios, y disminuir el sector paraestatal; instrumentos que ya se practicaban desde la década de los ochenta; sin embargo, para este período, cobró vital importancia la persistente reducción del déficit fiscal.

GRÁFICO 3

Déficit Fiscal como Porcentaje del PIB, 1980-2002



Fuente: Estadísticas Históricas del Gasto Público, 1980-2002. CEFP. Cámara de Diputados.

Como podemos apreciar en el gráfico 3, los déficits fiscales durante la década de los ochentas eran sumamente elevados. Gran parte de esto como se explicó en líneas anteriores, eran producto de financiamiento mediante deuda. La prioridad de la administración del Presidente Zedillo, era la disminución inmediata del déficit fiscal, que es la diferencia entre los recursos públicos que recauda el gobierno

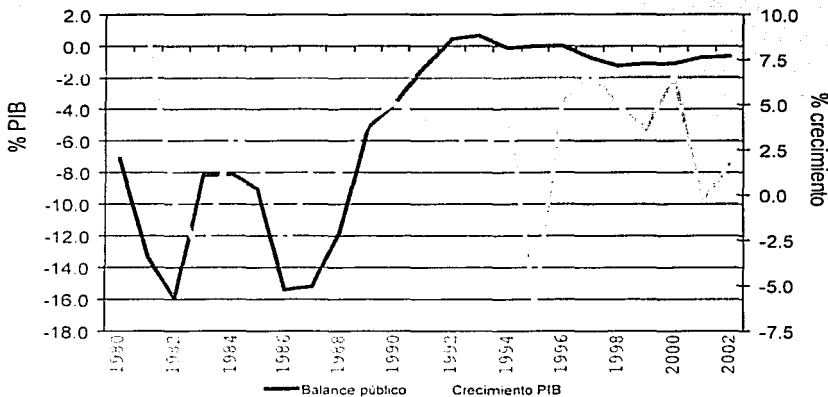
ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

federal a través de los impuestos y derechos a los contribuyentes, y los gastos que realiza en las diferentes tareas y funciones que constitucionalmente tiene encomendadas.

Refiriendo de nueva cuenta el cuadro anterior, y de lo que se ha explicado por la crisis económica que estalla a finales de 1994 de sus causas un tanto de naturaleza política, cabe destacar que tuvo sus principales efectos en el ámbito financiero.

GRÁFICO 4

Déficit Fiscal y Crecimiento del PIB, 1980-2002



Fuente: Estadísticas Históricas del Gasto Público, 1980-2001. CEFP. Cámara de Diputados.

El déficit en la balanza de pagos que era insostenible, obligó a las autoridades a instrumentar dentro de la política monetaria la devaluación del peso frente al dólar, lo que provocó la salida abrupta de capital extranjero, y esto desencadenó un círculo vicioso, en el que se encontraban inmersos altos índices inflacionarios,

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

aumento desenfrenado de las tasas de interés, con las consecuencias en la economía real tales como aumento del índice de desempleo, la enorme pérdida del poder adquisitivo de la población, pérdida de micro, pequeñas y medianas empresas así como patrimonios familiares, entre otras.

Por ejemplo, en el gráfico 4 se observa una reducción drástica en el PIB para el año 1995 como tasa de crecimiento, y para ello, se buscó disminuir el déficit fiscal a su máximo posible lo cual también impacta en otras variables como la caída del gasto público pero sobretodo de aquellos rubros de inversión, lo cual se lleva a la variable de la inversión fija bruta, y se caen los factores reales de crecimiento. es claro que también afectan a los niveles de empleo, el poder adquisitivo de los propios trabajadores, pues cada vez existe una mayor oferta de mano de obra y muy poca demanda Además que se generó un crecimiento geométrico de las carteras vencidas tanto de los particulares como de las empresas, lo cual fue la punta del *iceberg*, detonando una grave crisis de liquidez para la banca comercial y en general, casi paralizando la actividad económica en su conjunto.

Las medidas que fueron tomadas como estrategia para la recuperación y salir lo más pronto posible de esa situación fueron en principio, la estricta disciplina fiscal, obligadas por las recetas internacionales y como tales, deberían incrementar el número de empresas paraestatales a privatizar y encontrar una política monetaria restrictiva para controlar la inflación a niveles adecuados.

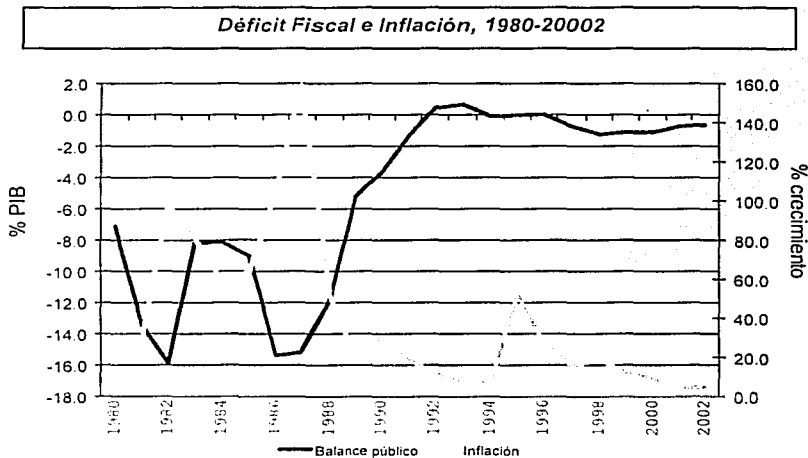
Estas medidas, y los préstamos del Fondo Monetario Internacional, lograron reducir el desequilibrio externo (el déficit de cuenta corriente se redujo de 7 por ciento en 1994 al 0.65 por ciento en 1995), así como la reducción de la inflación del 52 por ciento en 1995, al 27.7 por ciento en 1996, al 18.6 por ciento en 1998 y al 12.3 por ciento en 1999.

Para ejemplificar lo anterior, el gráfico 5 ilustra perfectamente la correlación que existió entre la disciplina que tomaron las autoridades hacendarias y monetarias

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

para retomar el control de la economía y reorientarla para generar condiciones que dieran certeza a los agentes y reiniciar el proceso de crecimiento y desarrollo.

GRÁFICO 5



Fuente: Estadísticas Históricas del Gasto Público, 1980-2002. CEFP. Cámara de Diputados.

Como puede apreciarse las acciones de política económica orientadas por el equipo técnico del Presidente Zedillo, dieron resultados necesarios pero no satisfactorios en lo social, pues en gran medida tales resultados fueron orientados a estabilizar las variables macroeconómicas y buscar los equilibrios de los mercados para incentivar al aparato productivo y comenzar un ciclo de crecimiento.

Tales acciones tenían que completarse con una mayor racionalidad del gasto, dado que se signaron compromisos de manejo prudente de las finanzas públicas, se consideró necesario reestructurar las acciones administrativas, de tal modo que permitiera contar con mecanismos de supervisión y seguimiento al gasto público.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Es claro, que la intervención del Congreso Mexicano fue piedra importante al aprobar reformas constitucionales para auditar las acciones de gasto público de una manera independiente al otorgarse autonomía técnica constitucional a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. El asumir costos políticos respecto a acciones que fortalecieran los ingresos del gobierno tales como el aumento del Impuesto al Valor Agregado, y otras que comprometiera a sanear el sistema financiero mexicano a través de la aprobación de la Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; medidas que fueron poco populares y ampliamente cuestionadas por amplios sectores de la sociedad, sin duda, estas causas permitieron, además de otros factores, gestar los cambios políticos, que como se explicará más adelante, contribuyó a conformar un frente de equilibrio de la investidura y poder del Presidente de la República.

1.2.2 El Proceso Electoral de 2000, Hacia un Cambio de Régimen Político, la Reestructuración del Congreso de la Unión, Equilibrio de Poder.

Para explicar en parte los resultados de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, es necesario retomar las acciones de política económica que llevo a cabo el Presidente Zedillo.

Como se mencionó anteriormente, las decisiones de esta administración tuvo un costo político en las elecciones intermedias de julio de 1997 donde se renovó el Poder Legislativo y por primera vez en la historia contemporánea el Partido del Presidente, pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, al mismo tiempo que pierde el control político del Distrito Federal, sin duda la entidad federativa más importante del país, por su aportación económica al país y sobretodo por la población que en ella habita.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Estos fueron los principales descalabros políticos del Partido del Presidente de la República, además de la simpatía que la gente iba tomando respecto a la causa Zapatista parcialmente relegada de la esfera de atención de Ernesto Zedillo, pues la prioridad era encontrar la solución a los problemas económicos.

Era evidente la simpatía que existía de grupos sociales nacionales y extranjeros por el movimiento que surgía, y se percibía un ambiente de incapacidad para solucionar pacíficamente el conflicto y sobretodo, dar solución a las demandas de los indígenas.

Además, los requerimientos presupuestales que fueron afectados por los recortes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a diversas áreas de gobierno durante 1998, afectadas por los impactos de las crisis asiáticas e inestabilidad en los precios de petróleo durante 1998, que en 1999 se tenía decidido aumentar las cuotas a los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, misma que fue paralizada por el rechazo estudiantil a esta medida durante casi todo el año 1999, previo a las elecciones federales y renovación del Congreso y el Poder Ejecutivo.

Todas estas acciones, y ante el escenario del siguiente periodo fueron generándose condiciones de las cuales, por momentos, parecía que el Partido Revolucionario Institucional, perdería la Presidencia.

Se llevaron a cabo elecciones internas del Partido Revolucionario Institucional, sin embargo, se percibía poca credibilidad por parte de la sociedad, de que se trataba de un acto para legitimar al candidato del partido dicho partido, y la sociedad fue creando en la conciencia colectiva, una necesidad de cambio, aun sin saber el rumbo que tomaría tal acción, pero que efectivamente la mercadotecnia de las masas contribuyó y empujó a la población a dar un voto de castigo al partido gobernante.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Finalmente, las decisiones tomadas por los ciudadanos en las elecciones federales para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, adquieren cierta particularidad en la historia del país, pues de algún modo, se conformó en la Cámara de Diputados un marcado equilibrio político y por primera vez, el partido en el gobierno federal, no cuenta con una mayoría en el Congreso, ni siquiera una simple.

Este fenómeno en particular, obligaría a las diferentes fuerzas políticas a incrementar el grado de negociación, cabildeo y acuerdos, especialmente en lo que refiere a las materias fiscales y económicas.

El hecho que ningún partido político cuente con las posibilidades de tomar decisiones de manera unilateral, busca que cada fracción parlamentaria representada, trabaje con mayor profesionalismo para alcanzar los acuerdos, obliga también a hacer efectivos ciertos principios de representación social, de establecer mecanismos de control político y económico al Ejecutivo Federal a prácticas adecuadas de buen gobierno y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, pero sobretodo actualizar los contrapesos políticos en los temas que se tengan que discutir al interior del propio Congreso.

2. ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.1 FUNDAMENTOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Es evidente que el primer problema que se presenta cuando se busca abordar las Finanzas Públicas, es la definición conceptual, ya que engloba un sinnúmero de interpretaciones.

Por ello, desde una perspectiva conceptual es un poco complicado, y en virtud de esto, el tema ha generado un amplio debate entre los actores económicos, académicos y políticos.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

"El concepto de Finanzas Públicas muestra cambios a través del tiempo y del espacio; porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los asuntos pecunarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende, además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de un país"¹.

La importancia de las Finanzas Públicas descansa en el hecho de que para la satisfacción de las necesidades sociales se requiere la acción gubernamental para asignar los recursos con que la misma sociedad contribuye principalmente a través de gravámenes.

Partiendo de lo anterior, las Finanzas Públicas engloba una relación dual (ingresos y gastos) con lo cual el Gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus programas y controla la economía, otra forma de definirla es la descripción de Richard Musgrave en su libro "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", al referir que se trata de un término que, por lo general, ha sido aplicado al paquete de aquellos problemas de política económica que determina el uso de gastos e ingresos; para efectos del presente trabajo, se entenderá que las Finanzas Públicas se desdoblan en: Ingresos Públicos y Gasto Público.

El debate actual sobre el papel de las Finanzas Públicas y sus instrumentos indican la necesidad de principios que eviten déficits excesivos y reiterados, lo cual obliga a la construcción de mecanismos jurídicos y administrativos que restrinjan al gobierno a gastar exclusivamente lo que ingresa y a su vez, es necesario una mayor transparencia en el manejo de la información de las erogaciones gubernamentales, a fin de la que la sociedad y demás actores sociales interesados se involucren y mantengan enterados de las decisiones económicas de su gobierno.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

2.1.1 LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

El Gobierno Federal está integrado por los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y los entes autónomos. El Poder Ejecutivo se integra por la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, Secretarías de Estado y Órganos desconcentrados; por otra parte, el sector paraestatal se conforma por entidades bajo control presupuestario directo que incluyen a las empresas como Petróleos Mexicanos, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales, así como a los institutos de seguridad social.

Por otro lado se incluyen en los gastos de gobierno a las entidades bajo control presupuestario indirecto, en donde destacan Pronósticos para la Asistencia Pública; Hospital General de México; Servicio Postal Mexicano; Telecomunicaciones de México; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los que son sujetos a control presupuestario indirecto de parte del Gobierno Federal, pero sujetas a auditorías de parte la Contraloría Federal y de la Auditoría Superior de la Federación.

En general, las entidades cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación como PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE y CAPUFE, principalmente; y por lo tanto su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo. Por su parte, las entidades bajo control presupuestario indirecto son aquéllas cuyos presupuestos no forman parte directa del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal vía subsidios o transferencias; su control y evaluación los realiza directamente el Poder Ejecutivo a través de las dependencias sectoriales.

El instrumento evaluatorio por excelencia del ejercicio fiscal federal lo constituye la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es el informe que rinde anualmente el

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción rectora del Gobierno Federal, tiene en pro del desarrollo económico y social del país.

La Cuenta Pública Federal se constituye por los estados contables y financieros y demás información que muestra el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en funciones, programas, actividades institucionales y metas.

La Cuenta Pública Federal es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, fracción XVIII y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 43.

Asimismo, como lo establece el artículo 7º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio, por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública.

Los Estados financieros de la Cuenta Pública se elaboran conforme principios y normas contables establecidas en el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, aplicable a las dependencias y entidades del Sector Público presupuestario.

Es conveniente vincular la contabilidad con el presupuesto y éste, con el programa anual de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación la que señala que la Cuenta Pública Federal debe relacionarse con el Informe de Gobierno y con los documentos de avances del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de permitir que con

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

información cualitativa y cuantitativa, la Cámara de Diputados conozca los resultados de la gestión gubernamental y ejerza, conforme a la ley, la fiscalización de las acciones del gobierno con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

La fracción IV del artículo 74 Constitucional, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de ..."***revisar la Cuenta Pública del año anterior***". Dispone que la Cuenta Pública debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio y que la revisión de la misma tendrá por objeto "***conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas***".

La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal precisa el ingreso y el gasto públicos, determina el resultado de la gestión financiera, verifica si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprueba si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

La revisión no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extiende a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verifica la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con lo previsto y tarifas autorizados o de mercado y de las cantidades erogadas.

Como resultado del propósito de fortalecer al Poder Legislativo Federal y al órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, se creó mediante reformas al artículo 79 Constitucional, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

de la Cámara de Diputados, pero con plena autonomía técnica, de gestión y organizativa.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya de dicha institución. Aunque, de acuerdo a los artículos transitorios del Decreto publicado el 30 de julio de 1999, mediante el cual se reformó dicho artículo, la ASF revisa la Cuenta Pública de los años 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto.

Ahora bien, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación es el conducto de comunicación formal entre la Cámara de Diputados y la ASF, la cual tiene la facultad de dictar las medidas que estime necesarias para que ésta última, cumpla con sus funciones.

2.1.2 POLÍTICA DE INGRESOS

El gobierno recauda todo un conjunto de impuestos y este mecanismo crea una gama de efectos en la economía, la producción, el consumo y la inversión. Estos ingresos se obtienen utilizando un conjunto de instrumentos jurídicos que obligan a los particulares su contribución a los gastos públicos. La combinación de estos mecanismos es distinta en cada país.

Podemos clasificar los impuestos en función de la autoridad gubernamental que los establece. En cierto momento, los diferentes niveles de gobierno tienen la capacidad para obtener ingresos. Podemos distinguir a un gobierno central de un gobierno local. En última instancia, esto depende del tipo del sistema político y régimen de gobierno. Por tanto esta clasificación no sería tan útil para los propósitos que nos ocupan.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Podemos ver que existen desde un marco conceptual que algunos impuestos recaen sobre la renta de las personas y empresas, otros recaen por los consumos que estos realizan y por último algunos menores por la propiedad. De tal modo, que podemos tener una distinción útil entre impuestos directos e indirectos.

Los impuestos directos, como el Impuesto Sobre la Renta, el impuesto sobre la propiedad y el impuesto sobre sociedades, recaen específicamente sobre los individuos y las instituciones, siendo recaudados en función de su renta o riqueza. Por tanto, estos impuestos requieren de información sobre la renta de las personas y empresas. Por otro lado, los impuestos indirectos como los impuestos a las ventas o al consumo, no recaen en particular a un sujeto específico, sino a una transacción económica determinada.

En el caso del sistema impositivo de México, se rige a partir de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde los tres niveles de gobierno existentes definen los rubros de ingreso necesarios para atender las necesidades de gasto.

Por ejemplo, existe una clara diferencia entre los impuestos de carácter federal, los estatales y municipales. Algunos de los gravámenes que actualmente se cobran podrían clasificarse de la manera siguiente:

o Impuestos Federales:

- Impuesto sobre la Renta (ISR)
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
- Impuesto al Comercio Exterior (Exportaciones e Importaciones)
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

o Impuestos Estatales:

- Impuestos sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (nóminas)
- Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (10 años ó más)
- Impuesto sobre Compra-Venta de Autos Usados.
- Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas.

o Impuestos Municipales:

- Impuesto Predial
- Impuesto por Traslación de Dominio
- Impuesto sobre Impuesto sobre Rifas, Loterías y Juegos con Cruce de Apuestas.

En cualquier caso, la creación de nuevos impuestos o rubros de ingreso, en general deberá ser autorizada por el II. Congreso de la Unión en el caso federal y por las legislaturas locales en el caso de los estados y municipios.

Una de las herramientas más importantes del Estado para cumplir con sus funciones en materia de Finanzas Públicas es la política fiscal, definida como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto, a fin de contribuir para cumplir los objetivos generales de la política económica.

A pesar de lo que comentan diversos estudiosos de las finanzas públicas sobre que la importancia de la política fiscal radica de su mayor importancia en las políticas de gasto, es preciso advertir que la orientación del ingreso, la elección de sus fuentes, las modalidades que se apliquen a éstas, y los tiempos y lugares en que se obtengan, repercutirán significativamente en la estructura, transformación y desarrollo de un país.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

El documento que establece la política anual de ingresos del gobierno de la República, es la propia Ley de Ingresos de la Federación, la cual le corresponde revisar, analizar y dictaminar al H. Congreso de la Unión a diferencia de los gastos que únicamente los aprueba la Cámara de Diputados.

Teóricamente, los ingresos públicos se constituyen por el conjunto de los recursos financieros que se obtienen a través de los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, Contribuciones de Mejoras y otras fuentes que establece la propia Ley de Ingresos.

La importancia de los ingresos públicos puede revisarse desde dos perspectivas: suficiencia y estructura. La primera, se refiere al hecho de que los ingresos deben ser suficientes como para cubrir un monto mínimo de gasto requerido; y la segunda, busca que la composición del ingreso permita una justa distribución de los recursos; incentivar el desarrollo económico; apoyar los objetivos de política económica y otros propósitos extrafiscales.

En la actualidad, las principales fuentes de recursos del Sector Público son tres:

- **Ingresos presupuestarios, que se constituyen a partir de los recursos del Gobierno Federal y los de Organismos y Empresas bajo control presupuestario directo.**
- **Endeudamiento Neto.**
- **Diferimiento de pagos.**

Conviene señalar que la diferencia entre los Ingresos Totales menos el Gasto Total equivale al Balance Económico del Sector Público, que puede ser un superávit o un déficit.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Asimismo, cualquier exceso en el gasto respecto de los ingresos por recaudar, se reflejará en un déficit presupuestario, mismo que deberá compensarse con endeudamiento público adicional o diferimiento de pagos.

Otra forma de conceptuar los ingresos del sector público es en ordinarios y extraordinarios.

Son ingresos ordinarios aquellos que se constituye una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidos en un presupuesto. Dichos ingresos son captados por el sector público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos.

Por su parte, los ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, son los que se obtienen de manera excepcional y provienen fundamentalmente de la contratación de créditos externos e internos, emisión de moneda o venta de empresas públicas.

También se permite la clasificación de ingresos tributarios y no tributarios, los cuales permiten conocer indicadores de carga fiscal. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados fundamentalmente en impuestos.

○ **Ingresos tributarios**

- **Impuesto Sobre la Renta**
- **Impuesto al Valor Agregado**
- **Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios**
- **Importaciones**
- **Bienes y Servicios Suntuarios**
- **Otros**

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Por otro lado, los ingresos no tributarios son aquellos ingresos que capta el gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

o Ingresos No Tributarios

- Contribución de mejoras
- Derechos
- Hidrocarburos
- Aprovechamientos
- Productos
- Otros

Por último, podemos tomar la clasificación por ingresos petroleros y por los no petroleros, esto permitirá conocer la razón en que los ingresos que capta la hacienda federal por la venta de productos petroleros representa alrededor de la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales. Los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios (impuestos) asociados al sector; los derechos por hidrocarburos, así como los ingresos propios de PEMEX. Por su parte, los Ingresos No Petroleros consideraran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario, diferentes de PEMEX.

2.1.3 POLÍTICA DE GASTO

El cambio de perfil de la intervención del Estado en la economía afectó notablemente la composición del gasto público. En los albores de los años ochentas como ya se ha explicado, el gasto público se destinaba a las funciones productivas, particularmente en el sector energía. Para los años recientes el centro

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

del gasto público se traslada a las funciones sociales tales como la educación, la salud y la seguridad social. Esta traslación del eje de la política de gasto puede explicarse a partir de las consecuencias negativas del drástico ajuste fiscal de principios de los ochentas sobre el ingreso de los mexicanos.

En consecuencia, los programas para atender la pobreza figuraban entre las acciones de las últimas tres administraciones. Esto también ha cambiado la relación de la sociedad con el gobierno, pues los ciudadanos ya no ven al gobierno como un ente benevolente que atendía de buena gana a los pobres, ahora exigen la provisión de bienes y servicios públicos.

Para una mejor comprensión de las actividades de la política de gasto, se diseñó un esquema que en apartados subsecuentes explicaremos con mayor amplitud entre los que destaca el Clasificador por Objeto del Gasto, el cual permite identificar el gasto por tipo económico, es decir corriente y capital, y la clasificación por subcategorías de gasto, por ejemplo sueldos y salarios, materiales y suministros, servicios generales, transferencias e inversión física.

Asimismo, el gasto público también se divide en:

Programable: El cual agrupa las erogaciones que se asocian directamente con un programa público para cumplir con la gestión gubernamental o desarrollar actividades sociales y productivas. Se incluyen la Administración Pública Centralizada, el Poder Legislativo y Judicial, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, y las Entidades bajo control presupuestario directo. A su vez, el gasto programable se divide en:

Corriente

- Servicios Personales (otros gastos)
- Materiales y Suministros
- Servicios Generales y otros

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

- Subsidios y Transferencias

Capital

- Inversión Física (directa e indirecta)
- Inversión Financiera (directa e indirecta)

No Programable: Éste no es posible asociarlo con algún programa específico y se refiere al pago de intereses, Participaciones Federales a Estados y Municipios, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y las erogaciones por cuenta de terceros.

- Costo Financiero
- *Interna* (intereses, comisiones y gastos)
- Apoyo a Ahorradores y Deudores (IPAB y otros)
- *Externa*
- Participaciones
- ADEFAS y otros

La clasificación de los ingresos y gastos utilizada actualmente para compilar las estadísticas del sector público no financiero central, en términos generales, sigue las prácticas de las guías internacionales. Sin embargo, algunos aspectos particulares se separan de éstas porque la información también se utiliza para realizar el seguimiento del presupuesto público federal.

2.1.4 Las Finanzas Públicas y la Economía Mexicana

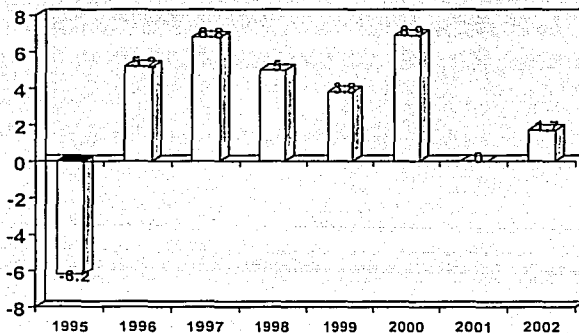
En los últimos 20 años, México ha padecido crisis económicas recurrentes que han impedido mantener un ritmo de crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la población. En esas crisis, el común denominador ha sido entre otras la falta de ahorro interno para financiar la inversión pública y peor, la poca

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

consistencia en el diseño de políticas públicas sectoriales que integren una visión estratégica de crecimiento.

GRÁFICO 6

Producto Interno Bruto, Variaciones Reales, 1995-20002



Fuente: Estadísticas Históricas del Gasto Público, 1980-2001. CEFP. Cámara de Diputados.

Las Finanzas Públicas tienen una importancia central para el cumplimiento de las tareas públicas en el proceso de desarrollo, dicho de forma más puntual *“Las Finanzas Públicas ejercen una influencia determinante en la economía de un país”*². En el gráfico anterior se observa la evolución histórica de las variaciones reales del Producto Interno Bruto (PIB) y se aprecia que su caída última de 1995, fue seguida de un proceso de crecimiento en virtud de la dependencia y evolución favorable que tuvo la economía norteamericana.

El saneamiento de las finanzas públicas fue un instrumento fundamental en la recuperación de las crisis de 1994-1995; En este periodo, el Gobierno se esmeró

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

por mantener una absoluta disciplina fiscal y el resultado obtenido aunado a otros factores, fue un crecimiento del PIB de 5.2 por ciento en 1992 y 6.8 en 1997.

Salta a la vista, la diferencia que existe entre el crecimiento de 6.6 por ciento en 2000 y -0.3 en 2001, lo que se explica por varias razones, entre las que destacan primordialmente el entorno internacional desfavorable; la recesión de la economía norteamericana y la caída de los precios del petróleo.

Alan Williams, comenta al respecto que *"El crecimiento económico depende en buena medida de dos elementos: primero, la cantidad y calidad de los factores disponibles, y segundo, la eficiencia con que se utilizan"*³.

De tal forma que, el sistema económico sólo es eficiente si además de usar los recursos productivos en forma apropiada, los incrementa constantemente.

Es claro, el gobierno al colocar activos en manos de particulares, genera ingresos importantes no recurrentes como ya lo analizamos, lo cual permite tomar dos opciones, garantizar en calidad los servicios públicos, crear la infraestructura física necesaria y brindar las condiciones jurídicas y sociales para que los individuos puedan interactuar en el ciclo económico fundados en su esfuerzo individual y colectivo, garantizando además los derechos de propiedad, o puede destinar los recursos públicos generados para derrocharlos en mantener un status quo político.

Es evidente que, los riesgos asociados con desequilibrios sostenidos en las Finanzas Públicas tales como un excesivo endeudamiento interno o externo y un entorno macroeconómico internacional inestable dificultan la programación del ejercicio financiero del gobierno y la planeación de las actividades de los actores privados.

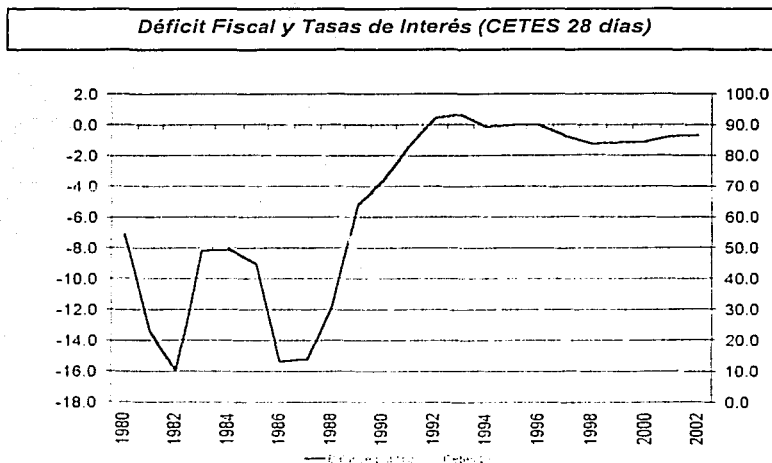
De tal forma, que el estudio y sistematización programática de las decisiones gubernamentales, traducidas en la conducción responsable de las Finanzas

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Públicas Sanas se convierten en un objetivo indispensable, pero no el último permite a la economía y a la sociedad avanzar con mayor confianza y certidumbre.

Desde otra perspectiva, la salud de las Finanzas Públicas significa encontrar un balance entre las necesidades de las generaciones actuales, adquiriendo compromisos de pago en montos y condiciones que puedan ser sustentadas en el mediano y largo plazo.

GRÁFICO 7



Fuente: Il Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada. Presidencia de la República.

Quando el Gobierno recurre en forma excesiva al financiamiento interno, compite de manera nociva y directa con quienes necesitan esos recursos para financiar sus empresas. En nuestro país, esta competencia ha dado lugar al desplazamiento de la inversión privada en favor del Gasto Público "crowding out", y esto ha llevado a encarecer las tasas de interés reales.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

El hecho de mantener por periodos largos este desplazamiento de la inversión, ha contribuido a debilitar la productividad y a reducir la competitividad de los productores nacionales frente a los extranjeros.

En México los contagios por crisis económicas desencadenadas en otros países, las crisis cambiarias nacionales y el incremento de la deuda externa, aunado a desequilibrios en las Finanzas Públicas, contribuyeron a que las estructuras productivas del país hayan agotado su capacidad de respuesta al propio proceso de apertura comercial internacional, dando como resultado procesos inflacionarios, y en algunos casos, crisis del sector financiero, como lo señala Rosas *"la estructura fiscal mexicana se encuentra en un proceso de transformación continúa, en función de su peculiar fisionomía socio-económica"*⁴.

Asimismo, como hemos denotado en cuadros anteriores, la trayectoria inflacionaria demuestra altos niveles durante la década de los ochentas, ya para la segunda mitad de la década de los noventa, comienza a presentar una clara tendencia a disminuir manteniéndose en los últimos años en niveles de un solo dígito.

Para considerar la política fiscal como parte del sistema económico, en particular de la economía pública, se puede señalar que la actividad gubernamental es necesaria para equilibrar la oferta y la demanda, dicho en otras palabras, el mecanismo de mercado no puede resolver todas las tareas que deben cumplirse para lograr una economía sana en un país con grandes desigualdades sociales.

*"La acción del Estado a través de su política fiscal, se reflejará en las diversas actividades del país". Keynes considera la acción del Estado a través del Gasto Público, como la principal forma de combatir la depresión y aumentar el nivel de ocupación, en atención a que la imposición tiende a disminuir la inversión privada"*⁵.

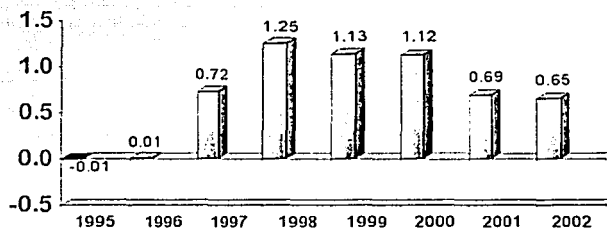
ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Este ha sido un sólido argumento para justificar la gran importancia que el sector público y su participación en la actividad económica sobretodo, con una política económica de tradición paternalista, al menos durante los últimos 70 años de nuestra historia.

Cuando el gobierno hecha mano de la política fiscal mediante la instrumentación del déficit fiscal, se compromete a financiar éste último, y un mecanismo para hacerlo es la adquisición de deuda interna o externa. En este sentido, recurrir al déficit significa tomar recursos de las próximas generaciones para financiar las necesidades de los ciudadanos de hoy.

GRÁFICO 7

Déficit Fiscal como Porcentaje del PIB



Fuente: II Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, Presidencia de la República.

Cuando el déficit fiscal se financia con préstamos, la deuda gubernamental se incrementa y la economía se hace más vulnerable ante las fluctuaciones del tipo de cambio y las tasas de interés. Esta situación ha sido una práctica muy común durante los últimos años en nuestro país.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

En el gráfico 7, se muestra la evolución del déficit público en los años recientes, y es claro que las contribuciones de las ventas de las empresas públicas contribuyeron a financiar acciones de gasto, sin embargo; los problemas se presentarían en la medida que no se tenga esa fuente de ingresos no recurrentes y se mantenga esos mismos niveles de gasto, lo cual de cierto modo, vulnera la salud de las finanzas públicas en un mediano plazo.

En 1997 se incrementa de manera abrupta el déficit del sector público, lo que se explica por el costo fiscal de los programas de alivio a los deudores y al saneamiento financiero. Si no se contemplará este costo fiscal, se habría obtenido para 1997 un superávit de 15 mil 231 millones de pesos, que equivaldría a 0.47 como proporción del PIB.

Con lo anterior, se afirma que si bien es cierto que la disciplina fiscal no es la panacea económica, si lo es el hecho que permite, en buena medida, enviar señales de disciplina fiscal a los agentes económicos tanto nacionales como extranjeros, y en la medida en que el Gobierno marque las pautas de prudencia en el manejo de las finanzas públicas, será la medida y magnitud en que los empresarios estarán dispuestos a participar con inversión y con ello se logrará mayores niveles de crecimiento económico, esperando también la traducción en mejores niveles de bienestar y desarrollo para la sociedad en su conjunto.

2.2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROCESO FISCAL MEXICANO

2.2.1 LA PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA APROBACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

La facultad de aprobar el gasto público por la representación popular, ha estado presente en las Constituciones de la Historia de México, desde la Constitución de

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Cádiz de 1812, en donde se establecieron las facultades de las Cortes para fijar los gastos de la administración pública.

Así durante el desarrollo histórico de la Nación Mexicana, los Congresos Unicamarales como los que conformaron las Constituciones de 1814 y 1857 o Bicamarales como las de 1824 y 1836, reconocían la necesidad de que fuera el pueblo, por conducto de sus representantes, a quienes les correspondiera decidir, a propuesta del Ejecutivo, las áreas o actividades a las cuales deberían de aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo, así como su fiscalización y análisis, siendo también necesario revisar la gestión de sus administradores.

Con el restablecimiento de la Cámara de Senadores en el Sistema Político Federal en 1874, se determinaron las facultades que habría de ejercer el H. Congreso de la Unión, y en particular, cada Cámara que lo integra.

Esto condujo a que en el Artículo 72 de la Constitución de 1857, se facultara a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

Posterior al periodo revolucionario de principios del Siglo XX, con la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se retomaron los postulados políticos de 1857 y se decidió otorgar a la Cámara de Diputados, de manera exclusiva, las facultades señaladas en la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tienen que ver con las finanzas públicas y que comprenden tres cuestiones fundamentales:

- ***El análisis, la discusión y posterior aprobación del Presupuesto de Egresos,***
- ***La vigilancia del uso adecuado y eficiente de los recursos públicos y***
- ***La revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.***

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Resulta importante destacar que en la Constitución de 1857 el lapso entre la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos y su aprobación era aproximadamente de 4 meses, el cual era dedicado exclusivamente al examen y votación del Presupuesto del siguiente año fiscal; sin embargo, en el Congreso Constituyente de 1917 se omitió fijar un plazo para la presentación y en su caso, aprobación del Presupuesto de Egresos.

En la reforma de 1977, se determinó que fuera el último día de noviembre la fecha de presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación por el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y con reformas adicionales, en 1982 se fijó el 15 de noviembre como fecha límite de cumplimiento de esta obligación. Finalmente, en las reformas de 1993, quedó establecido que en el caso de que el Ejecutivo inicie su encargo (en los términos del Artículo 83 Constitucional) el primer día de diciembre, este podrá presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta el 15 de diciembre.

Otro instrumento jurídico que reglamenta al Presupuesto de Egresos de la Federación es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En 1928 se creó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que marcó el establecimiento de los lineamientos que orientan la preparación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el organismo del Poder Ejecutivo que coordinaría las actividades de la Administración.

En 1936, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egreso fijó la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto y estableció las atribuciones que le concernían a la H. Cámara de Diputados. En esta Ley se definieron los principios fundamentales de la estructura presupuestaria tales como: universalidad, unidad, especialidad y anualidad haciéndola acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Esta Ley cuidaba el equilibrio presupuestal expresamente en el artículo 1º el cual señalaba que las sumas definitivas del Presupuesto nunca excederán a la estimación de los ingresos señalados por la Ley respectiva, asimismo en los artículos 29, 30 y 31 indicaban que las reformas al Presupuesto se harían en la misma forma y términos que el Presupuesto General, es decir, respetando las reglas generales de preparación y estructura del Presupuesto.

En cuanto a las facultades contenidas en esta Ley, para la Cámara de Diputados destacaban dos de gran importancia: la primera consistía en que las Comisiones de Presupuesto de las Cámaras de Senados y Diputados, podrían, recabar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos los datos estadísticos o informes que pudieran contribuir a un mejor entendimiento de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Ejecutivo. La segunda facultad es que la Cámara de Diputados y sus comisiones podrán solicitar la presencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público en las juntas o sesiones en que se discuta el proyecto de Presupuesto.

La Ley Orgánica de Presupuesto tuvo dos reformas durante su vigencia, en 1954 y 1956, esta última fue trascendental puesto que se facultaba al Poder Ejecutivo para hacer modificaciones posteriores al Decreto, por consiguiente le otorgaba discrecionalidad en el Gasto Público ya que a diferencia de su texto original establecía que para este caso no se podría modificar el Presupuesto vigente.

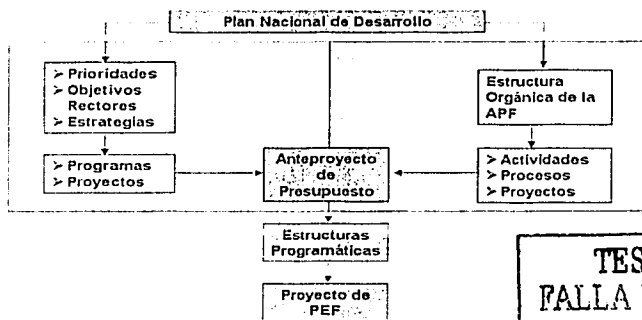
Posteriormente, la Ley Orgánica de Presupuesto fue sustituida por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, promulgada en 1976 y que es vigente hasta nuestros días, la cual tiene por objeto regular el Presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal; actualmente consta de 50 artículos.

En 1986, se reformaron los artículos 17 y 18 de esa Ley para que, los Poderes Legislativo y Judicial enviaran sus respectivos anteproyectos de Presupuesto de

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Egresos al Ejecutivo Federal a efecto de que se incorporaran en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La última reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se realizó en 1995, para introducir la figura de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, y de esta manera responder a la problemática económica que prevalecía en ese año.

2.2.2 Las Etapas del Proceso Presupuestal



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Presupuesto de Egresos de la Federación no es en sí mismo un fin, sino que forma parte de un proceso de planeación. En México, el sistema de planeación se rige por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Este proceso cumple el fin de establecer objetivos globales, los cuales por lo general son objetivos que buscan mejorar los niveles de desarrollo y bienestar de la población con proyectos concretos perfectamente definidos que faciliten el alcance de tales fines.

Este sistema funciona como el conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y los

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

demás niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional.

La etapa de formulación consiste en elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que es el principal plan del Poder Ejecutivo Federal, el cual contiene los objetivos generales y las prioridades del país.

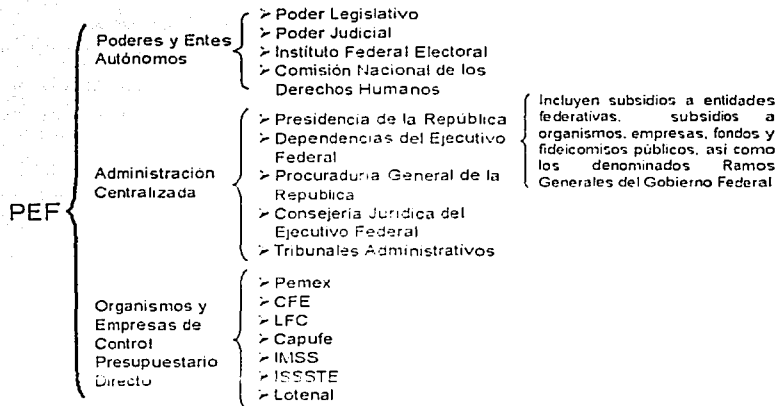
En la etapa de instrumentación se establecen los objetivos y metas anuales, así como los instrumentos que permitirán alcanzar de forma gradual los objetivos globales del Plan Nacional de Desarrollo; también son especificadas las tareas, los recursos para efectuarlas y se dignan a los ejecutores responsables.

Además se realiza un control que consta de dos enfoques, el normativo que consiste en dar seguimiento al cabal cumplimiento de las normas y procedimientos administrativos y por otro lado, el económico y social, que trata la medición de los impactos que la sociedad desea. Entre las normas, reglamentos y demás disposiciones que se pueden observar se encuentran las siguientes:

- ✓ *Lineamientos de Política de Gasto*
- ✓ *Manual de Programación y Presupuesto*
- ✓ *Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*
- ✓ *Catálogo de Unidades Responsables*
- ✓ *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal*
- ✓ *Clasificador por Objeto del Gasto*

Además, como se ha explicado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a consideración de los legisladores de la Cámara de Diputados, contiene una cobertura de todas las áreas y poderes públicos.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000



Es importante destacar que la pluralidad de los distintos partidos políticos reflejada en el H. Congreso de la Unión, dio como resultado que la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de las últimas Legislaturas, incluyendo la actual la LVIII Legislatura, fuera una suma de voluntades y acuerdos de los diferentes partidos políticos.

3.- EL GASTO PÚBLICO FEDERAL

3.1 CONCEPTOS Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS

El sector público interviene en la economía a través del ingreso y del gasto y las formas en que se obtienen y distribuyen los recursos y afecta las decisiones individuales de consumo, inversión y ahorro.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Por otra parte, el principio económico que fundamentalmente se refiere al uso de recursos escasos para satisfacer las crecientes necesidades de la sociedad se puede aplicar en dos formas a la economía pública; en un contexto se refiere a la división entre la economía pública y la privada, y a la asignación de recursos para cada una. En otro contexto, se dirige a que dicha asignación se realizará entre diversas necesidades públicas por satisfacer. Entonces la proyección moderna de la economía pública se refiere a la asignación de recursos, a la distribución del ingreso y la riqueza, a la estabilidad económica y al crecimiento.

El Gasto Público es un instrumento de la política económica del Gobierno Federal, que esta integrado dentro de una política más amplia, que es la política fiscal y cobra vital importancia debido a que forma parte integral del proyecto nacional que marca el camino hacia donde se conducen las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

“En una economía, el Gasto Público es la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones. La estructura del Gasto Público esta condicionada o determinada, esencialmente, por los fines de la política general del Estado, de tal manera que la estructura del Gasto Público de un país en proceso de desarrollo, será distinta a la de un país altamente industrializado”6.

Esto deja claro que si bien es cierto, que el fin primordial y último de cualquier país es el crecimiento y desarrollo económico, también lo es que las prioridades de gasto de un país industrializado serán distintas a la de una país desarrollado, ya que cada uno determina las áreas estratégicas por atender para alcanzar sus objetivos económicos que se traduzcan en bienestar social.

El pensamiento neo-clásico fue superado por la teoría keynesiana y post-keynesiana que constituyen la corriente moderna, en la que ya no solamente se pretende (como en la forma antigua del Estado gendarme) intervenir lo menos

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

posible en la vida económica; sino que, precisamente el objetivo es influir en ella en un sentido previamente planeado, tanto por lo que se refiere a la producción, como a la distribución, al nivel de ocupación, al nivel de precios, a la redistribución de la riqueza, etcétera. De acuerdo con esta nueva concepción, *“el gasto público cobra gran importancia, porque es principalmente a través de él, como el Estado influye en mayor grado en la vida económica del país”*⁷.

Lo anterior deja ver claramente que aunque una economía este en continuo cambio, atravesase por diferentes etapas y sufra reestructuraciones, la importancia de la intervención del Estado no deja de ser obsoleta y un instrumento que éste último utiliza para su actividad, es la ejecución del gasto público, que en teoría debería ser ética, transparente, oportuna, eficiente, disciplinada, teniendo como objetivo último proporcionar bienestar social mediante el cumplimiento cabal de los programas sociales.

En el pasado al estudio de las Finanzas Públicas, se otorgaba cuidado a los aspectos de gasto público, deuda e ingresos, como resultado del acto de obtener recursos y gastarlos y no como aspectos que por sí mismos merecen atención dentro del sistema económico.

Con la aparición de Keynes y la “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, se produjeron algunos cambios significativos, quizá el más importante fue el del análisis macroeconómico de los problemas públicos. Esta obra publicada en 1936, tuvo una difusión e influencia en el pensamiento económico y político como ninguna otra en igual periodo, fue entonces cuando la praxis económica cambió y se proyectó a los impuestos en un contexto en que no se les separaba del Gasto Público, tomando en cuenta que los efectos de ambos en la economía estaban estrechamente relacionados.

También a esta nueva concepción macroeconómica, fue dirigida un nuevo estudio y sistematización de la economía, la cual hoy conocemos como la economía del

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

sector público, misma que abarca el estudio de la estabilidad económica y del crecimiento de un Estado.

3.2 LA REFORMA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO MEXICANO DE 1998.

La intervención del Estado México en la economía se ha modificado sustancialmente durante los últimos veinte años. En 1980 el gasto público se ejercía a través de las empresas públicas, en funciones productivas y de manera centralizada. Además, dentro del gasto programable participaba en mayor medida el gasto de capital.

Respecto al déficit público, hay un cambio importante pues en 1980 no existían restricciones respecto al nivel del déficit público en que podía incurrir el gobierno y la forma en que éste se financiaba. Para los años recientes, el Congreso Federal, no sólo se ha encargado de diseñar restricciones, sino también ha participado respecto a la forma en que deben financiarse, así como establecer los límites al monto de endeudamiento y la forma en que se ejercen los recortes al gasto público.

Estos resultados en parte han sido posibles porque efectivamente, el Congreso Mexicano ha tenido mayores fuentes de información y ha permitido sistematizarse de tal forma que ha contribuido para una mayor participación de los representantes populares en las acciones de política económica propuestas por el Gobierno Federal.

Durante los primeros años de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, los funcionarios públicos, particularmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito se dieron a la tarea de buscar instrumentos que permitiera brindar mayores elementos de análisis para la aprobación del Presupuesto de Egresos.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Las inquietudes que ocupaban a los técnicos y administradores públicos de la Secretaría de Hacienda, giraban en torno a:

- Promover la efectividad en la asignación de recursos bajo cualquier entorno fiscal
- El presupuesto debía convertirse en un proceso redistributivo más que distributivo
- En lugar de que el presupuesto dirija las acciones de política y administrativas, deben ser las decisiones políticas y administrativas las que dirijan al presupuesto.

Era evidente que las decisiones que se habían tomado en materia tributaria al inicio de sexenio, particularmente al incremento del Impuesto al Valor Agregado y los mecanismos que se estaban negociando en el Congreso sobre el rescate y saneamiento del sistema financiero, producirían diversos efectos, tanto en lo político como en lo económico. De tal modo que era necesario, reorganizar los métodos de contabilidad, por otro lado, se requerían recursos en los estados gobernados por la oposición, se buscaba la descentralización de las funciones de gobierno, pues finalmente fueron partes importantes en las negociaciones políticas para tomar las decisiones antes citadas.

Por otro lado, es oportuno recordar las recomendaciones sobre transparencia en el gasto público emitidas por los organismos internacionales. De tal suerte que se tenían dos objetivos fundamentales:

- ⇒ Contar con sistemas de información que permitan la fiscalización permanente del logro de metas y resultados
- ⇒ Establecer un esquema de incentivos implícito al sistema presupuestario que premie el buen desempeño de los ejecutores e imponga un sistema efectivo de sanciones

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

Asimismo, la búsqueda constante de mecanismos de medición y asignaciones cada vez más responsables han encontrado respuesta en no solo conocer los mecanismos de medición a través de los presupuestos programáticos que se han descrito, sino además a evaluar resultados y desempeño del sector público.

El proceso de medición de resultados es el proceso mediante el cual se seleccionan los indicadores respectivos y se reportan los datos sobre esos indicadores, particularmente a través de Reglas de Operación de diversos programas, haciendo énfasis en aquellos destinados de gasto social.

El término de medición del desempeño se refiere las tareas permanentes de medición e información sobre los aspectos relevantes de desempeño de los distintos programas, gastos de operación, cobertura de los programas, etc.

También es importantes destacar que es a partir de 1998, con la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, clasifica al gasto público en tres dimensiones:

- **CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA:** Esta clasificación se realiza a partir del ejecutor del gasto: dependencias y entidades de la administración pública federal. A cada dependencia se le asigna un ramo.
- **CLASIFICACIÓN ECONÓMICA:** Esta clasificación se realiza a partir del objeto del gasto, esto es, la división entre el gasto corriente y el gasto de capital (inversión). El *gasto corriente* se divide en el gasto en servicios personales y pensiones (incluyendo los sueldos a maestros médicos, personal de Defensa y Marina, medicamentos y alimentación para pacientes); *materiales y suministros* y *servicios* (papelería, material de impresión y servicios básicos: electricidad, teléfono, arrendamiento e inmuebles). El *gasto de capital* es aquel destinado por las dependencias y entidades de la administración pública federal a la creación mantenimiento de bienes de capital, a la adquisición de bienes inmuebles y valores; también se incluyen los recursos transferidos a otros

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

sectores con el propósito de acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. La presentación de cada ramo se desglosa de acuerdo a su destino como gasto corriente o gasto de capital.

- **CLASIFICACIÓN FUNCIONAL:** a través de esta clasificación se expone la orientación de las acciones públicas a través de programas, actividades y proyectos. La SHCP en el Presupuesto de Egresos de la Federación contempla cuatro funciones: *Gestión Gubernamental*, *Desarrollo Social* y *Desarrollo Productivo* dentro del gasto programable, y *Servicio de la Deuda* y *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*.

Por otro lado, el **Gasto Neto Total** representa el monto total de las erogaciones realizadas por el sector público, menos las amortizaciones; el gasto ejercido, pero no pagado en el año (ADEFAS), y el gasto amortizado que no se ejerció, ni se pagó. Este gasto puede dividirse entre gasto programable y gasto no programable. El primero corresponde al gasto destinado al cumplimiento de las atribuciones de las entidades del Gobierno Federal, este gasto se destina a programas específicos, aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El gasto no programable corresponde a erogaciones cuya naturaleza no permite clasificarlas dentro de un programa específico (intereses y gastos de la deuda; participaciones y estímulos fiscales; y las ADEFAS).

Cabe mencionar que la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas han desarrollado diversos documentos de análisis, pero particularmente cuentan con estadísticas históricas, lo cual permite tener otra forma de estudiar al gasto público a través de series históricas.

3.3 La Federalización del Gasto Público

Cambios importantes de la forma en como se ha ejercido el gasto público desde 1980 a la fecha parten de la perspectiva de quien ejerce el gasto y la forma en como se descentraliza. Es evidente que en 1980, el gasto público se ejercía casi

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

por su totalidad de manera centralizada: Solo el gobierno federal transfería recursos participables a los gobiernos locales, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, vía el Ramo 28*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TABLA 2

Gasto Federal Descentralizado a las Entidades Federativas y Municipios como Proporción del Producto Interno Bruto y de la Recaudación Federal Participable (en porcentaje)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto federalizado como porcentaje de							
Producto Interno Bruto	5.0	5.7	6.4	6.8	7.0	7.4	8.2
Recaudación Federal Participable	48.1	47.4	46.5	47.1	47.1	47.1	47.1
Estructura porcentual del Gasto Federal Descentralizado							
Gasto a Entidades Federativas y Municipios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Participaciones Federales	53.1	49.4	47.6	43.6	43.5	44.2	42.9
Apoyos e Incentivos Federales a Entidades y Municipios	37.3	32.1	32.8	47.9	50.7	48.4	48.7
Gubernios Locales	10.0	18.4	20.5	8.4	5.9	5.7	5.8
Otros						1.7	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estados	59.9	59.5	59.3	54.8	53.0	53.4	52.9
Municipios	11.1	10.4	9.7	15.2	17.0	16.5	17.1

FUENTE: Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, septiembre 2002

Las finanzas estatales se han caracterizados por su debilidad, lo que hacía a los gobiernos locales dependientes de los recursos federales para atender las demandas locales. Sin embargo, esta situación se modificó a partir de 1992 cuando se presentó el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. Este fue el inicio de la descentralización de las responsabilidades en la provisión de los servicios de educación y salud a los gobiernos locales.

Como se puede apreciar en la tabla 2, de los últimos años la proporción de los recursos que la federación transfiere a las entidades federativas y municipios han crecido con relación al PIB, llegando al año 2001 a tener un peso de 8 por ciento con respecto al Producto. A diferencia que en 1995, recibían solo el 5 por ciento con relación a ese mismo indicador.

*El Ramo 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, transfiere recursos provenientes de las participaciones e ingresos federales e incentivos económicos a entidades federativas y municipios, conforme a las disposiciones que marcan la Ley de Coordinación Fiscal.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

En 1998, también como parte de la NEP, se creó el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, a través del cual se incrementó el monto de recursos que se distribuyen a las entidades federativas. A diferencia del Ramo 28, los recursos del ramo 33 se encuentran etiquetados, es decir, tienen un destino específico de gasto, debido a que estas transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales, se asignan a una función establecida por la propia Ley de Coordinación Fiscal (a través de fondos); de esta forma se pretende diferenciar la responsabilidad de cada nivel de gobierno en la ejecución de los mismos, y la rendición de cuentas de su aplicación.

Actualmente el Ramo se divide en 7 fondos:

1.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB, su objetivo es garantizar el acceso a la educación básica; los recursos se destinan principalmente a cubrir las erogaciones por servicios personales para atender los servicios educativos.

2.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA, su objetivo es apoyar el fortalecimiento de los servicios de salud en los estados, así como pagar los servicios del personal médico y el mantenimiento y construcción de infraestructura médica.

3.- Fondo de Aportaciones para al Infraestructura Social, FAIS, esta destinado a incrementar la infraestructura social (agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, infraestructura de salud y educación, mejoramiento de vivienda y caminos rurales) de las regiones marginadas. Se distribuye en dos fondos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Municipal (FISM).

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

** El Ramo 33 destina recursos a las entidades federativas para atender las demandas que plantea la población en materia de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública.

4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUND, esta orientado a contribuir al saneamiento financiero de las haciendas municipales y apoyar las acciones en materia de seguridad pública.

5.- Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, sus recursos esta destinados a la construcción, equipamiento y conservación de espacios educativos en educación básica y superior, programas alimentarios y de asistencia social a la comunidad en las entidades federativas.

6.-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA, esta constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), este fondo se divide en dos: Educación Tecnológica y Educación de Adultos.

7.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, FASP, creado en 1999 a partir del Programa Nacional de Seguridad Pública, cuyo objetivo es formar recursos humanos e infraestructura física para la función de seguridad pública.

Durante los años 2000 y 2001 se transfirieron mayores recursos a los gobiernos locales a través del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), creado dentro del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas***.

La Tabla 3, muestra la evolución que han tenido los recursos a las entidades federativas en los últimos años y de los conceptos que fueron descritos anteriormente.

ESBOZO HISTÓRICO DEL PROCESO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL MEXICANO, 1990-2000

TABLA 3

Gasto Federal Descentralizado a Entidades Federativas y Municipios por Fuente de Origen (Millones de pesos)							
Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	92,582.00	143,527.60	202,699.50	260,796.20	323,284.80	403,467.90	460,512.10
Gobiernos Estatales	82,279.40	128,636.70	183,013.40	221,040.50	268,342	336,522.40	381,951.60
Participaciones Federales	38,812.71	58,949.83	74,842.53	89,697.09	111,079.80	140,272.83	164,663.30
Aportaciones Federales							
FAEB				58,626.80	126,720.60	152,529.93	173,124.33
FASSA				79,997.99	97,417.20	116,293.73	130,648.00
FAIG FISE				13,846.40	18,199	22,832.40	25,336.70
FASP				1,251.10	1,688.70	1,937.90	2,310.60
FAM					4,715	5,213.90	5,766.40
FAETA				3,720.90	4,558.00	5,227.40	6,231.10
PAFEF					151.3	2,051.60	2,811.50
Previsiones y Aportaciones para los						6,876.00	12,869.7
Sistemas de Educación Básica							
Normal, Tecnológica y de Adultos	34,236.39	46,687.90	66,534.50	10,156.60	11,617.70	13,662.20	14,799.30
Convenios de Descentralización	9,430.40	26,999.00	41,636.10	22,002.00	13,733.40	23,173.00	20,007.00
SEP						15,997.20	21,931.70
CNA						518.9	579.9
Alianza para el Campo						2,497.30	4,046.40
Gobiernos Municipales	10,302.60	14,890.90	19,685.60	39,755.60	54,942.80	66,945.50	78,560.50
Participaciones Federales	10,302.60	14,890.90	19,685.60	23,361.20	29,600.30	37,663.40	42,267.90
Aportaciones Federales							
para Entidades y municipios				15,874.40	25,342.50	29,082.10	35,292.60
FAIS FISM				9,142.30	12,244.90	14,051.80	16,793.50
FORTAMUN				6,732.10	13,097.60	15,030.30	19,539.10

FUENTE: E3. Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada. Septiembre 2002

*** El Ramo 23 provee los recursos para atender las erogaciones contingentes como el retiro voluntario, los efectos de desastres naturales y las aportaciones del gobierno federal al ahorro de los trabajadores del sector público, entre otras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

REFERENCIAS

CAPITULO I

- 1.- Rosas, Aniceto, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*, p11.
2. ibidem. p.11 Rosas, Aniceto, *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*.
3. Williams, Alan, *Finanzas Públicas y Política Presupuestaria*, p. 266.
4. Rosas, Aniceto obcit. p.12 *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*.
5. ibidem, p. 23 *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*.
6. ibidem. p. 45 *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*.
7. ibidem p. 25 *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*.

CAPITULO II

1.- Marco Macroeconómico, 2000-2001

1.1 Contexto Económico Internacional, Auge y Recesión de la Economía Norteamericana

Antes de comenzar a dar una descripción del contexto internacional, es importante precisar que la suma de las economías norteamericana, japonesa y de la Unión Europea producen aproximadamente los dos tercios del Producto Interno Bruto (PIB) mundial.

Entre estas, destaca la economía de Estados Unidos, pues produce por sí misma entre un 25 y un 30 por ciento del total mundial, lo cual es un argumento clave para señalar que la tasa de crecimiento de la economía mundial esta influida en buena medida por el crecimiento de los Estados Unidos.

Los problemas económicos estuvieron presentes durante toda la década de los noventa, cabe recordar la crisis brasileña, las crisis del sudeste asiático y Rusia, sin dejar a un lado el efecto tequila, el efecto tango y recientemente las crisis de Bolivia y Venezuela.

En los últimos años, las economías norteamericana y europea han logrado invertir la tendencia creciente de sus déficits públicos, hasta el punto de consolidar superávits fiscales. Así, la combinación de una menor inflación y unas cuentas públicas saneadas otorga a las autoridades económicas un amplio margen para el diseño y operación de políticas monetaria y fiscal, mismas que no disponían antes a estas reformas.

Durante los noventas, el continuo crecimiento de la economía de los Estados Unidos marcó la pauta para que varios países de todo el mundo adoptaran las medidas necesarias para obtener resultados similares. México, no estuvo ajeno a

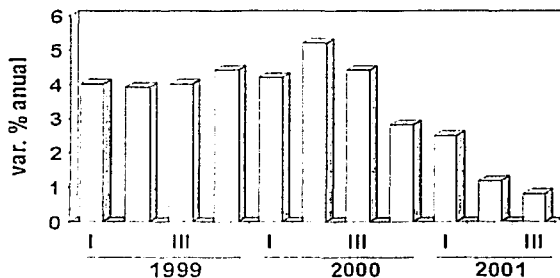
esta situación y esto se refleja en la intención perseverante por converger al nivel de la inflación y la tasa de interés a los que prevalecen en sus socios de América del Norte.

La situación anterior propició que se comenzara a hablar de la "nueva economía", que entre sus principales características se encontraban: el crecimiento continuo durante periodos muy prolongados, superávits en sus finanzas públicas, la solidez en la moneda (dólar estadounidense), los bajos niveles inflacionarios y las tasas de interés en niveles estables, sin dejar a un lado la situación favorable en sus cuentas con el exterior, por mencionar algunas.

GRAFICO 8

Evolución de la Economía de Estados Unidos.

Evolución del GDP de Estados Unidos



Fuente: I Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, Presidencia de la República.

Sin embargo, el concepto de "nueva economía" dejó a un lado la intención de consolidarse como un nuevo paradigma, ya que la economía estadounidense a mediados del año 2000 comenzó a presentar signos de desaceleración como se ilustra en el gráfico 8.

MARCO MACROECONÓMICO

La economía norteamericana tuvo sus mejores años de evolución entre los años 1998 y hasta mediados del año 2000. En contraste para 2001, las expectativas mundiales esperaban una reducción en el ritmo de la actividad económica de ese país, así como la disminución en los precios internacionales del petróleo.

El inicio de la desaceleración económica de los Estados Unidos se hizo evidente al revelarse las cifras correspondientes al tercer trimestre del año 2000, y para 2001, se estimó un crecimiento de dicho país de 3 por ciento, es decir dos puntos porcentuales menor que el estimado en el año 2000.

Las razones para un menor crecimiento de la economía estadounidense fueron, en parte que el consumo privado se vio frenado, en primera instancia, por el efecto riqueza derivado del descenso de los índices bursátiles, en especial del índice Nasdaq, especializado en valores tecnológicos; en segunda instancia, por la necesidad de las familias norteamericanas de recomponer su ahorro con vistas a gastos futuros, tarea que hasta ahora habían confiado al crecimiento de las bolsas; por último, el empleo empeoró consecuencia de la disminución de la demanda efectiva, consiguiendo que se contrajera aún más el consumo.

La inversión no pudo compensar la evolución desfavorable del consumo, puesto que la economía de ese país, dejó de digerir los excesos de inversión de los últimos años, muy especialmente en el sector servicios y de tecnología. Por último, el déficit comercial no cambió de signo, si hasta el punto en que dólar se depreciara, permitiendo colocar bienes y servicios al exterior. Es cierto que tanto la política monetaria como la fiscal tuvieron que ser expansivas, esta última gracias al programa de reducción de impuestos impulsado por los gobiernos norteamericanos.

Conforme avanzaba el año 2001, las expectativas de crecimiento de la economía norteamericana se iban modificando y no era de esperar que el crecimiento de la

economía se acercara siquiera al potencial -en torno al 3.5 o 3.0%- ni siquiera a finales de 2001.

Lo anterior se agudizó a raíz de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre sucedidos en Estados Unidos. Este hecho, además de emerger una tensión política mundial ante la respuesta bélica del gobierno norteamericano, produjo una fuerte volatilidad en los mercados financieros de todo el mundo, y una mayor contracción en la producción de Estados Unidos, sobretodo en aquellos sectores orientados a la exportación. En consecuencia, el ritmo de crecimiento de la economía mexicana disminuyó drásticamente y durante el tercer trimestre de 2001 el PIB registró una contracción real de 1.6 por ciento anual respecto al mismo período del año pasado.

En el mismo trimestre, el valor real de la producción del sector industrial se contrajo 4.7 por ciento anual, asimismo, la actividad manufacturera, de la construcción y la minería cayeron -5.5, -4.1 y 1.1, respectivamente.

1.2 Criterio Generales de Política Económica, 2000-2001

Dentro del proceso de planeación, los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año y establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales.

Asimismo, la importancia de los CGPE radica en el hecho de que fundamentan la formulación de los Proyectos de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales, elaborados por el Poder Ejecutivo Federal.

Cabe destacar, que en ambos años del estudio el común denominador se observa en la pretensión por converger las políticas monetaria y fiscal y ambas con

carácter restrictivo, como producto de las transformaciones tan importantes que se dieron en la manera de hacer la política económica del país.

Consideraciones Económicas para el año 2000

TABLA 4

Criterios Generales de Política Económica 2000

METAS DEL PROGRAMA ECONOMICO 2000	
CONCEPTO	META
Producto Interno Bruto	
Crecimiento anual	4.5
Inflación De: Dó.	10.0
Tipo de Cambio Nominal Promedio 1:	10.4
Cuenta Corriente	
% del PIB	(3.1)
Precio del Petróleo (canasta mexicana):	
Dólares por barril promedio	15.0

1 Incluye el tipo de cambio de las reservas económicas.

En el año 2000, la política económica tenía los siguientes objetivos: propiciar la expansión de la actividad productiva, la reducción de la inflación, incrementar el gasto social y la fortaleza fiscal y financiera.

Cabe destacar que desde el año 2000 la economía de Estados Unidos ya comenzaba a dar signos de desaceleración, lo que constituyó una restricción sobre la formulación de la política económica nacional. A la luz de lo anterior, la estrategia económica plasmada en los CGPE estuvo constituida por:

- *La solidez en las finanzas públicas*

Con el objetivo de fortalecer el ahorro, la inversión y el crecimiento de la economía y el empleo, se planteó mantener sanas las finanzas públicas y se fijó como objetivo un déficit en las finanzas gubernamentales 1.0 por ciento como proporción del PIB, cifra menor al déficit estimado para 1999 de 1.25 por ciento del PIB.

Asimismo, se planteó que el gasto social se incrementara 5.9 por ciento real respecto a 1999. Se buscaba el aumento de la inversión impulsada por el sector público en 14.4 puntos porcentuales respecto al año anterior.

- *La política monetaria*

Banco de México se comprometió a la conducción de una política monetaria enfocada a la reducción de la inflación y que no excediera 10 por ciento anual. Para lograr lo anterior, se planteó que dicha institución permaneciera alerta para responder de manera oportuna a eventos inesperados que pudiesen incidir negativamente en el crecimiento del nivel de los precios.

- *Avances en el cambio estructural*

Este rubro iba dirigido al mejoramiento del marco regulatorio y el fortalecimiento de las instituciones, y se plantearon dos objetivos principales:

- a) Avanzar en el proceso de apertura a la inversión privada en actividades reservadas al Estado. Particularmente, se pretendió concluir los procesos de desincorporación de empresas paraestatales.
- b) Fortalecer el marco jurídico del sistema financiero, impulsando los flujos del crédito hacia actividades productivas y de consumo, y al mismo tiempo garantizando la solución de conflictos entre particulares.

Como se puede observar, estas medidas instrumentadas representaron la continuidad y en algunos casos, la conclusión del proceso de transformación en la estructura económica del país que había comenzado dos décadas anteriores.

MARCO MACROECONÓMICO

Por otra parte, en las metas macroeconómicas se planteó un crecimiento de 4.5 por ciento del PIB para este año, así como un déficit en la cuenta corriente de 3.1 por ciento del PIB, un tipo de cambio de 10.4 dólares por peso y la tasa de interés líder (CETES 28 días) promediando en 16.4 por ciento.

Al respecto, también se estimó un crecimiento de la economía norteamericana de 2.6 por ciento y se esperó que la tasa de interés internacional (LIBOR) promediara en 6.1 por ciento y 15.5 dólares por barril en la mezcla mexicana del petróleo.

Consideraciones Económicas para el año 2001

Es importante destacar que para el año 2001, se esperaba que la recesión de la economía norteamericana se acentuará y una reducción en el precio internacional del petróleo, afectando considerablemente la evolución de la economía nacional, sobremanera para los ingresos del sector público.

TABLA 5

Críterios Generales de Política Económica 2001

METAS DEL PROGRAMA ECONOMICO 2001

CONCEPTO	META
Producto Interno Bruto	
Crecimiento %/año	4.5
Índice DI-DI	6.5
Tipo de Cambio Nominal	
Promedio ^{1/}	10.1
Cuenta Corriente	
% de PIB	(3.0)
Precio Promedio de Petróleo (dó/barril) ^{2/}	18.0

^{1/} Referencia, no debe interpretarse como meta.

^{2/} Estimación para la mezcla mexicana en el mercado internacional.

MARCO MACROECONÓMICO

Por otra parte, en las metas macroeconómicas se planteó un crecimiento de 4.5 por ciento del PIB para este año, así como un déficit en la cuenta corriente de 3.1 por ciento del PIB, un tipo de cambio de 10.4 dólares por peso y la tasa de interés líder (CETES 28 días) promediando en 16.4 por ciento.

Al respecto, también se estimó un crecimiento de la economía norteamericana de 2.6 por ciento y se esperó que la tasa de interés internacional (LIBOR) promediara en 6.1 por ciento y 15.5 dólares por barril en la mezcla mexicana del petróleo.

Consideraciones Económicas para el año 2001

Es importante destacar que para el año 2001, se esperaba que la recesión de la economía norteamericana se acentuará y una reducción en el precio internacional del petróleo, afectando considerablemente la evolución de la economía nacional, sobremanera para los ingresos del sector público.

TABLA 5

Crterios Generales de Política Económica 2001

METAS DEL PROGRAMA ECONOMICO 2001

CONCEPTO	META
Producto Interno Bruto	
Crecimiento %real	4.5
Inflación Dis-Dis	6.5
Tipo de Cambio Internacional	
Promedio ^{1/}	10.1
Cuenta Corriente	
% de PIB	-3.1%
Precio Promedio de Petróleo (dls / barril) ^{2/}	15.0

^{1/} Referencia, no debe interpretarse como meta

^{2/} Estimación para la mezcla mexicana en el mercado internacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARCO MACROECONÓMICO

La estrategia económica de 2000 pretendía atender retos de carácter coyuntural como la contribución al dinamismo de la demanda interna e inducir un ajuste ordenado ante las perspectivas del entorno internacional.

No obstante lo anterior, el eje central de la política económica para el año 2001 fue el fortalecimiento de la postura fiscal, y en este punto se puso especial énfasis por llevar a cabo las medidas necesarias para incrementar la recaudación tributaria fortaleciendo la seguridad y la transparencia jurídica de los contribuyentes.

Para este año se estimó un crecimiento de la economía de Estados Unidos de 3 por ciento y el promedio de la mezcla mexicana de petróleo de 18 dólares por barril.

Se calculó un déficit público de 0.50 por ciento del PIB, esto representa 0.5 puntos porcentuales menor al estimado para el año 2000. Asimismo, se planteó un crecimiento del gasto programable sólo en 0.9 por ciento en términos reales y éste atendería el rezago social, la seguridad pública, el desarrollo económico y el buen gobierno, pero dicha variación se explicaba por consecuencia al diseño de un programa de eficiencia y racionalidad de los gastos en las áreas administrativas.

En cuanto al crecimiento económico, se planteó un crecimiento de 4.5 por ciento en términos reales respecto al año anterior, el déficit en la cuenta corriente se pretendió que se situara en 3.8 por ciento del PIB, la meta inflacionaria para el mismo año se estimó en 6.5 por ciento de acuerdo al Programa Monetario del Banco de México para la concurrencia inflacionaria respecto a los socios comerciales norteamericanos, el tipo de cambio en 10.1 dólares, la tasa de interés en 12.4 por ciento.

Como se puede observar, aunque las estrategias de ambas administraciones son similares, las estimaciones macroeconómicas de 2000 y 2001, difieren en las metas de crecimiento, y una de las principales causas que avalan la brecha de las

MARCO MACROECONÓMICO

cifras fueron no sólo las expectativas, sino también la evolución económica del entorno internacional.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

En este apartado, se dará una evaluación de los resultados estimados en los CGPE, y los efectivamente obtenidos durante 2000 y 2001; ya que esto otorgará un panorama más amplio relativo a los pronósticos económicos planteados por ambas administraciones y la evolución real de la economía mexicana, sin dejar de considerar las variables externas que pudieron afectar las estimaciones del marco macroeconómico global. Esta evaluación facilita la comprensión en el comportamiento de las finanzas públicas de ambos años.

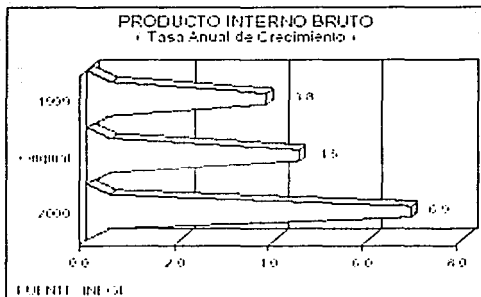
Resultados Económicos Obtenidos en el año 2000

En primer lugar, se observó que el desempeño de la actividad económica durante el año 2000 rebasó de manera significativa las estimaciones originales. De tal forma que el PIB de ese año se situó en 7.12 por ciento, esta fue la cifra más alta alcanzada en los últimos 20 años. Este resultado se vio favorecido, en parte por el buen desempeño de las actividades del sector servicio e industrial, los cuales crecieron a tasas anuales de 7.4 y 6.8 por ciento.

Es importante destacar que el año 2000, sus mejores resultados estuvieron presentes hasta el tercer trimestre, ya que a partir del mes de noviembre, comenzaron a haber señales de desaceleración económica, provocada principalmente por el menor dinamismo de la actividad en la economía de los Estados Unidos. Sin embargo, ello no fue causa suficiente para que el año 2000 registrara una evolución favorable de la economía en su conjunto.

GRAFICO 10

Producto Interno Bruto Nacional, 2000



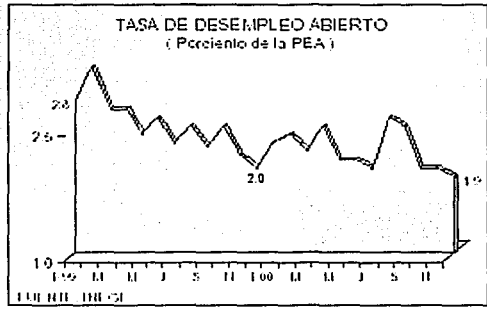
Durante el tercer trimestre de 2000, la demanda agregada registró un incremento anual de 11.4 por ciento, siendo el rubro de mayor crecimiento el de las exportaciones de bienes y servicios. De igual forma, el consumo privado aumentó 10.2 por ciento, respecto al tercer trimestre del año anterior.

A lo largo de 2000, el buen desempeño de la actividad productiva de México se vio reflejado en los niveles de desempleo. La Tasa de Desempleo Abierto (TDA) para ese año fue de 2.21 por ciento, esta cifra es la más baja desde 1985.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GRAFICO 11

Tasa de Desempleo Abierto, 2000



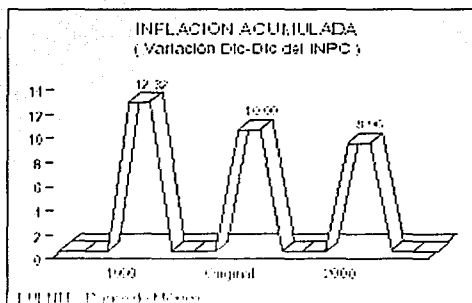
Por otra parte, en los primeros tres trimestres del mismo año, la inflación anual tuvo un comportamiento favorable, acorde con la meta estimada. Sin embargo, el último trimestre comenzó a haber indicios de presiones inflacionarias, lo que obligó a la autoridad encargada de la política monetaria (Banco de México), al instrumentar el "corto" en dos ocasiones; el primero fue el 17 de octubre del 2000 en que aumentó 280 a 310 millones de pesos diarios y el segundo fue en 10 de noviembre de 310 a 350 millones de pesos diarios. Cabe recordar que durante éste año Banco de México incrementó el corto en seis ocasiones. De tal forma, que la meta de inflación también fue superada en alrededor 1.1 puntos porcentuales a lo estimado en los CGPE, ya que se obtuvo una inflación de 8.9 por ciento anual, 3.36 por ciento menor a la observada durante 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*Corto: instrumento que utiliza Banco de México como mecanismo para contraer la demanda y evitar incrementos inflacionarios, esto lo realiza mediante el retiro del agregado M1 en el circulante total.

GRAFICO 12

Índice Nacional de Precios al Consumidor, 2000

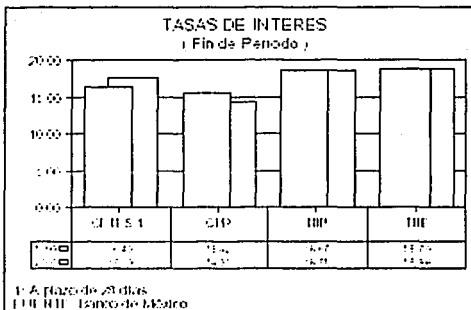


En cuanto a los mercados financieros, tuvieron un comportamiento volátil debido a las perturbaciones en los mercados financieros internacionales, y esta situación se acentuó los últimos meses de 2000, debido a la incertidumbre que generó entre los inversionistas la creciente evidencia de una desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

Por otra parte, las tasas de interés tuvieron un comportamiento positivo durante el año 2000, con excepción de los últimos meses, ya que debido a la restricción monetaria que Banco de México instrumentó y a la alta volatilidad de los mercados financieros, se ejerció una presión en las tasas de interés, sin embargo esto no fue razón suficiente para que ésta variable superara las estimaciones sobre su evolución.

GRAFICO 13

Tasas Líderes de Interés, 2000



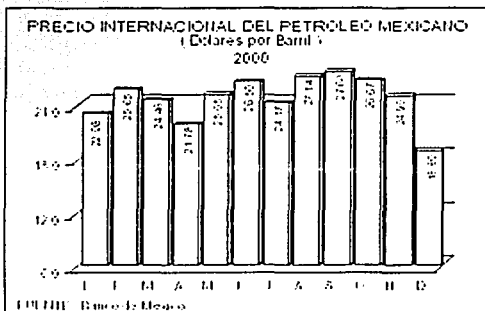
Otro resultado interesante se refiere al tipo de cambio, promediando 9.65 pesos por dólar durante el año 2000, siendo menor a lo estimado en los CGPE. Este nivel se alcanzó pese a las fluctuaciones financieras y a la caída de los precios del petróleo.

El déficit de la Balanza Comercial se incrementó en 44.2 por ciento respecto al año anterior.

Cabe señalar que los precios internacionales del petróleo experimentaron un comportamiento ligero a la baja, debido al incremento en los inventarios de los países industrializados y al cambio de perspectivas de la economía norteamericana, pese a lo anterior, el precio estimado de la mezcla mexicana se mantuvo estable y acorde con lo estimado en los CGPE.

GRAFICO 14

Precio Internacional del Petróleo Mexicano, 2000



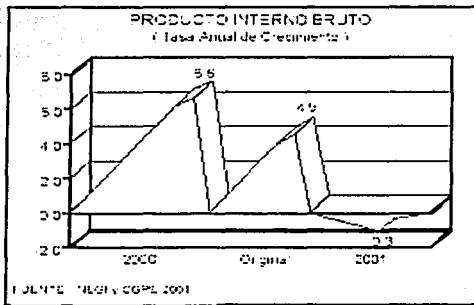
Resultados Económicos Obtenidos en el año 2001

Durante el año 2001, la mayoría de las variables macroeconómicas presentaron desviaciones importantes respecto a las metas previstas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).

El Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 0.3 por ciento en términos reales, este nivel contrastó con la meta de crecimiento de 4.5 por ciento estimada en los CGPE, y con el crecimiento de 6.6 por ciento en el año 2000.

GRAFICO 15

Producto Interno Bruto Nacional, 2001



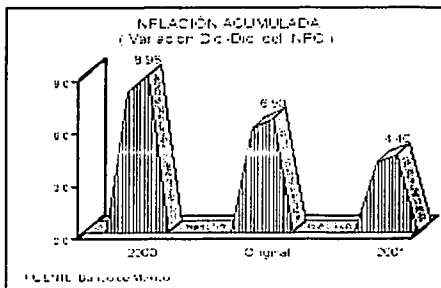
Esta situación afectó el mercado laboral, toda vez que se perdieron 383 mil empleos formales de trabajo, cifra no observada desde la crisis de 1995. Aunado a ello, la contracción industrial se profundizó y se extendió al sector servicios, que hasta entonces había apuntalado el crecimiento del PIB. La expansión del sector servicios de 1.3 por ciento anual, no fue suficiente para revertir la contracción de la producción industrial.

La política monetaria instrumentada por Banco de México y la apreciación real del peso permitieron que obtener resultados favorables en la inflación.

Lo anterior permitió que los mejores resultados se observan en algunos indicadores, como la inflación, la tasas de interés y el tipo de cambio. La primera alcanzó 4.4 por ciento, lo que significó 2.1 puntos porcentuales por debajo de la meta de 6.5 por ciento estimada para ese año.

GRAFICO 16

Índice Nacional de Precios al Consumidor, 2001



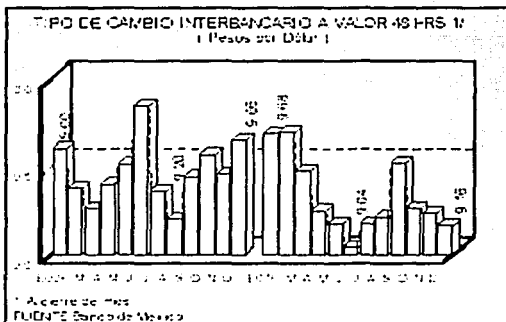
A partir del segundo semestre del año, la política monetaria fue menos restrictiva, lo que motivó un descenso en las tasas de interés, que también se favorecieron por la evolución de las tasas de interés internacionales, con lo que la tasa de Cetes a 28 días cerró en 6.75 por ciento, promediando en 11.3 por ciento durante todo el año, cuando un año antes se habían situado en 17.59 por ciento.

Por su parte, el tipo de cambio mostró una favorable evolución y se ubicó en el año 2001 en 9.34 pesos por dólar, lo que representa 0.86 centavos menor a lo estimado.

TESIS CON
FALLA DE CUBRER

GRAFICO 17

Tasas Líderes de Interés, 2000

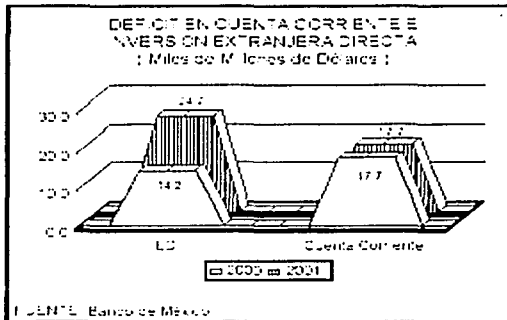


En materia de sector externo, el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos representó el 2.9 por ciento del PIB, cifra ligeramente inferior al año 2000. No obstante, debe destacarse que durante 2001, el comercio exterior de México se redujo, toda vez que las exportaciones descendieron 4.8 por ciento, en tanto que las importaciones crecieron lo hicieron en 3.5 por ciento respecto al año previo.

Es importante señalar, que las exportaciones redujeron debido a la menor exportación e crudo para apoyar los precios en el mercado internacional, así como por la caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo, que pasó de 24.764 dólares por barril en el año 2000 a 18.57 dólares en 2001, nivel 57 centavos por arriba de los 18 dólares programados en los CGPE.

GRAFICO 18

Tasas Líderes de Interés, 2000



Por último, la economía norteamericana presentó un crecimiento del PIB de 1.2 por ciento, esto significa que creció menos de la mitad de lo que se esperaba, y este hecho afectó a toda la economía mexicana, principalmente en aquellos sectores dedicados a la exportación.

1.3 Ley de Ingresos de la Federación, 2000-2001

En este apartado se revisará la composición de la Ley de Ingresos de la Federación para ambos años, ya que la importancia de las estimaciones plasmadas en la Ley de Ingresos radica en el hecho de que es necesario precisar la recaudación que se obtendrá en un ejercicio fiscal para poder distribuir los recursos a la sociedad mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación.

MARCO MACROECONÓMICO

La estructura fiscal y los niveles de carga impositiva deben guardar correspondencia con la situación económica del país. Así, la Ley de Ingresos de la Federación de cada año debe ser diseñada para generar recursos suficientes para hacer frente a las necesidades que el país requiere, siendo equitativos, proporcionales y eficientes.

Estimación de los Ingresos Públicos Federales para el año 2000

En la Ley de Ingresos, aprobada pro el Congreso de la Unión para el año 2000, fue estimada la captación del sector público un nivel equivalente al 21.5% del producto interno bruto. Superior en 0.4% al cierre esperado del año anterior. Lo cual implicaba un crecimiento anual del 6.6% real respecto a 1999.

El dinamismo de los ingresos se sustentaría, básicamente en la recuperación del precio internacional del petróleo, con sus consecuentes efectos en los ingresos no tributarios.

En contraste, se estimaba que no tendría incremento la recaudación tributaria, principalmente a la reducción gradual aprobada desde 1999, a la tasa de ISR, aplicable a las actividades empresariales y la desgravación arancelaria derivada de la entrada del Tratado de Libre comercio entre México y la Unión Europea.

Los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal* que se estimaron obtener representaron el 68.4 por ciento del total. En este porcentaje sobresalen los ingresos que se obtendrían de la recaudación tributaria, que representan el 69 por ciento de los ingresos del Gobierno Federal, mientras que los ingresos no tributarios representan el 31 por ciento. Como proporción del PIB, los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal representan el 15.6 por ciento.

*Los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal corresponden a los ingresos tributarios más los ingresos no tributarios, se excluye los ingresos derivados de financiamiento.

MARCO MACROECONÓMICO

De los ingresos tributarios sobresalen el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, ambos suman 411,600.6 millones de pesos, que representa el 72.7 por ciento de los ingresos tributarios.

Asimismo, de los ingresos no tributarios destacan los Derechos y Aprovechamientos, que juntos representan el 96.1 por ciento del total de los ingresos no tributarios.

Los Ingresos Derivados de Financiamiento representan el 5.9 por ciento de los ingresos totales estimados para el año 2000.

Por otra parte, de los ingresos propios de las Entidades, que representan aproximadamente el restante 22 por ciento de los ingresos totales, sobresalen los ingresos derivados de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, que suman 195,607.2 millones de pesos, es decir, representan el 64 por ciento de los ingresos de las Entidades.

Estimación de los Ingresos Públicos Federales para el año 2001

En la Ley de Ingresos aprobada por el H. Congreso de la Unión para el año 2001, se estimaban percepciones para el sector público presupuestario equivalentes como proporción del PIB de 21.24%, equivalente a un crecimiento real del 2.2%.

El incremento en términos reales estaría sustentado por el aumento del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, dado los estímulos en su regularización con la autoridad hacendaria. También se había considerado una mayor captación de recursos propios, como resultado de la ampliación en su plataforma de exportación de crudo y un tipo de cambio superior al promedio estimado para 2000.

MARCO MACROECONÓMICO

Para 2001, los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal representaron el 69.9 por ciento de los ingresos totales estimados.

Resalta que de los ingresos ordinarios, los ingresos tributarios representan casi el 70 por ciento, mientras que los no tributarios equivalían al 30 por ciento restante. Dentro de los tributarios sobresale los ingresos derivados de la recaudación por el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que suman 473,429.3 millones de pesos, que representan el 9 por ciento del PIB.

En los ingresos no tributarios, nuevamente destacan los ingresos por Derechos y Aprovechamientos. En los ingresos derivados de Derechos, los Hidrocarburos representan el 71.9 por ciento.

Los Ingresos Derivados de Financiamiento destaca que la estimación es menor a la del año previo en 11,622.3 millones de pesos, y representan el 4.3 por ciento de los ingresos totales, 1.6 puntos porcentuales menos que en el año 2000.

Por su parte, la estimación de los Ingresos Propios de las Entidades representa el 25.7 por ciento de los ingresos totales, a diferencia de los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal que representan el 69 por ciento del total de los ingresos.

1.4 Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 y 2001, Innovaciones y Mecanismos de Control y Evaluación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación refleja las demandas de las diversas fuerzas políticas y en materia cualitativa, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, incluye disposiciones de control y evaluación los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias, entidades, Poderes y Entes Públicos Federales, que tienen como objetivo el ejercicio transparente de los recursos públicos.

MARCO MACROECONÓMICO

Debe mantenerse una vigilancia continúa, y bien pueden ser necesarios pequeños ajustes frecuentes para evitar el comienzo de crisis importantes”8.

Disposiciones de evaluación y control en la ejecución del Gasto Público 2000.

En el seno de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, al efectuar el examen y discusión del proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000, enviado por el Ejecutivo Federal a la consideración y, en su caso, aprobación de la Cámara de Diputados, surgieron diversas observaciones y propuestas como resultado de la discusión sostenida entre los legisladores de todas las fracciones parlamentarias, y de éstos con los representantes del Poder Ejecutivo.

Esa Comisión Dictaminadora modificó el Proyecto de Decreto presentado por el Ejecutivo Federal para enriquecer y abundar sobre diez categorías de disposiciones que buscan hacer más transparente el ejercicio del gasto público.

1. Disposiciones que precisan la obligación propuesta por el Gobierno Federal de hacer públicas las reglas de operación, calendarios, padrones de beneficiarios y distribución por entidad, municipio y localidad de diversos programas de gasto.
2. Disposiciones que reducen los plazos con que cuenta el Gobierno Federal para hacer públicas las reglas de operación de diversos programas de gasto.
3. Disposiciones que establecen la obligación del Gobierno Federal de hacer público el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados en el mismo nivel de detalle que el Proyecto.

MARCO MACROECONÓMICO

4. Disposiciones que fortalecen y enriquecen las propuestas del Ejecutivo en materia de mecanismos de supervisión, seguimiento y evaluación periódica de la utilización de los recursos asignados a diversos programas.
5. Disposiciones que obligan al Ejecutivo Federal a precisar los esquemas conforme a los cuáles los gobiernos estatales y municipales participarán en la planeación y operación de diversos programas de gasto..
6. Disposiciones que clarifican el uso que habrá de hacer el Ejecutivo Federal de los ingresos públicos excedentes, señalando de manera detallada el destino de esos recursos.
7. Disposiciones que procuran proteger los programas prioritarios en caso de ingresos menores a lo programado.
8. Disposiciones que norman la utilización de recursos públicos para la difusión de acciones en medios de comunicación comerciales y que obligan al Gobierno Federal a informar sobre ello.
9. Disposiciones que regulan el otorgamiento de estímulos al desempeño de servidores públicos en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y en los órganos autónomos.
10. Disposiciones que procuran el uso eficaz de recursos destinados al combate a la pobreza, evitando desvíos a cualquier otro uso.

Con base en lo anterior, se toma como punto de partida la Ley de Ingresos de la Federación aprobada por el Congreso de la Unión el 15 de diciembre de ese año, en la cual se prevén mayores ingresos por \$7,494,300,000.00, en relación con la propuesta inicial del Ejecutivo. En congruencia con lo anterior, se propone un

MARCO MACROECONÓMICO

gasto neto total para el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000 de \$1,195,313,400,000.00.

Entre las disposiciones importantes fueron el dotar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de facultad para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y establecer para las dependencias y entidades las medidas conducentes para su correcta aplicación. Dichas medidas deberían procurar homogeneizar, racionalizar, mejorar la eficiencia y eficacia, y el control presupuestario de los recursos, de conformidad con las disposiciones de este Decreto. La Secretaría hace de conocimiento a otros ejecutores de gasto las recomendaciones que emita sobre estas medidas. Asimismo, cualquier ajuste al gasto procurará en todo momento, buscar reducir el gasto corriente no prioritario y proteger la inversión productiva y los programas prioritarios.

Los recursos de estos fondos se consideran subsidios y tienen como destino exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional.

Por otro lado, encontramos la capacidad del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias y, en su caso las entidades a través de su coordinadora sectorial, celebra con los gobiernos de las entidades federativas los convenios de descentralización de funciones, a fin de que la distribución de los recursos se efectúe con base en fórmulas o criterios que aseguren transparencia.

Los Poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberán informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, dentro del primer trimestre de ese ejercicio, sobre los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones aplicables.

MARCO MACROECONÓMICO

La obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de informar a la Cámara de Diputados, en los informes trimestrales, sobre las adecuaciones presupuestarias, así como para establecer reglas para dichas adecuaciones.

Cuando los trasposos a que hace mención este artículo representen individualmente una variación mayor al 10 por ciento en alguno de los ramos que comprende este Presupuesto, o representen un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable, el Ejecutivo Federal debe informar a la Cámara, por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en los términos del artículo 79 de este Decreto, la cual a su vez puede emitir opinión sobre dichos trasposos.

Disposiciones de evaluación y control en la ejecución del Gasto Público 2001.

Al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Quincuagésima Octava Legislatura que inició sus actividades de manera formal el día 17 de octubre de 2000, al efectuar el examen y discusión del proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2001, trabajó de manera intensa con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de los mecanismos de vigilancia y aplicación del gasto público federal.

Se incorporaron diversas categorías y otras se mantuvieron del año anterior.

1. Se mantuvo aquellas disposiciones que precisan la obligación propuesta por el Gobierno Federal de hacer públicas las reglas de operación, calendarios, padrones de beneficiarios y distribución por entidad, municipio y localidad de diversos programas de gasto.
2. De aquellas disposiciones que reducen los plazos con que cuenta el Gobierno Federal para hacer públicas las reglas de operación de diversos

MARCO MACROECONÓMICO

programas de gasto. Por otro lado, se tomó la decisión de incorporar indicadores de evaluación y gestión en el desempeño de los programas sociales. Asimismo, se considero que estos fuesen evaluados por instituciones académicas y entregarse el resultado de estas evaluaciones con el propósito de incorporarlas al proceso de discusión del siguiente paquete económico.

3. Por otro lado, se consideraron e incorporaron instrumentos para que Gobierno Federal estuviera obligado a publicar en el Diario Oficial de la Federación, la operación de los diversos programas, los saldos de los fideicomisos públicos, disposiciones de austeridad en gasto de comunicación social, entre otros.
4. Se mantuvieron los mecanismos que fortalecen al Congreso de la Unión en materia de supervisión, seguimiento y evaluación periódica de la utilización de los recursos asignados a diversos programas. Sobre todo, en lo que respecta a los informes trimestrales se incluyeron capítulos respecto a las operaciones del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario; erogaciones sobre la publicidad y gastos de comunicación social; informes trimestrales sobre programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social y de aquellos operados por la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
5. Disposiciones que obligan al Ejecutivo Federal a mantener disposiciones de austeridad y racionalidad en el ejercicio del gasto público, asimismo se incorporó la transparencia de las percepciones de los funcionarios públicos, tanto de la administración pública federal como de los demás poderes y órganos constitucionales autónomos, toda vez que se les obligó a publicarlos en el Diario Oficial de la Federación.

MARCO MACROECONÓMICO

6. En materia de Federalismo, se estableció la prohibición de condicionar la entrega de recursos federales cuando las aportaciones de los gobiernos locales no puedan contribuir para obras de determinada magnitud.
7. Por otro lado, se mantuvieron y perfeccionaron las disposiciones respecto al uso que habrá de hacer el Ejecutivo Federal de los ingresos públicos excedentes, señalando de manera detallada el destino de esos recursos. Pero también se incorporaron mecanismos de ajuste en caso de que los ingresos fueran menores a los previstos considerados en la Ley de Ingresos. Buscando dar certidumbre y márgenes de maniobra a la autoridad en caso de contingencias económicas no previstas.
8. Se continuaron aquellas disposiciones que procuran proteger los programas prioritarios en caso de ingresos menores a lo programado.
9. Se buscó dar un límite a las percepciones de los funcionarios públicos federales, estableciendo que como límite de sueldo estaría el del Presidente de la República. En todo caso, esta disposición tuvo a perfeccionarse en el presupuesto del año siguiente.

Es evidente que para las disposiciones incorporadas por los legisladores no satisfacen en lo personal o al interior de cada fracción los alcances, sin embargo; es de observar que es el presupuesto que sintetizó las demandas de las diferentes fuerzas políticas y sociales representadas en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados.

REFERENCIAS

CAPITULO II

8. Williams, Alan, *Finanzas Públicas y Política Presupuestaria*, p. 277.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

CAPITULO III

1. Análisis Comparativo en las Finanzas Públicas durante el Proceso de Transición Política, 2000-2001

1.1 Análisis Estadístico de los Ingresos Públicos

1.1.1 Evolución de los Ingresos Públicos Presupuestarios en 2000

La evolución de los ingresos durante el año 2000, estuvo enmarcada, entre otros factores, por el favorable ritmo de la actividad económica nacional, y por la elevada cotización de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación lo que permitió generar recursos excedentes muy importantes.

En el ejercicio 2000, los ingresos ordinarios del sector público presupuestario ascendieron a 1 billón 285 mil 644 millones de pesos, con lo que se superó en 5.8% lo estimado originalmente. Su proporción en el PIB fue de 21.9%.

Los ingresos del Gobierno Federal reportaron un fuerte crecimiento (16.2 por ciento en términos reales), como resultado entre otros factores, del repunte de la recaudación del impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que crecieron 8.1 y 13.2 por ciento, así como el extraordinario crecimiento de los recursos provenientes de derechos sobre hidrocarburos, del 95.7 por ciento real respecto a 1999.

Del total de ingresos excedentes, 51.4% correspondió a la captación no tributaria del Gobierno Federal, particularmente aquella generada por la actividad petrolera. El restante 48.6% provino tanto de las fuentes impositivas como del sector paraestatal.

La recaudación proveniente de las fuentes tributarias rebasó en 2.9% el pronóstico, debido al dinamismo económico que privilegio los gravámenes al Valor Agregado, al

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

ISR y a la Importación, cuyos ingresos adicionales compensaron por más la caída del IEPS:

Los ingresos no tributarios superaron el 13.2% lo estimado, fundamentalmente por los mayores derechos y aprovechamientos petroleros enterados por PEMEX, a que dio lugar el aumento en el precio promedio de exportación de petróleo, el cual se situó en 8.62 dólares por barril arriba de lo considerado para este año.

1.1.2 Medidas Adoptadas en Materia Tributaria durante el año 2000.

Durante el 2000, el manejo de la política tributaria se encaminó a acotar y eliminar las excepciones y tratos especiales; simplificar y fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente; el combate a los delitos fiscales; y mantener la competitividad internacional del sistema tributario.

Las reformas fiscales propuestas y aprobadas por el H. Congreso de la Unión, se orientaron:

- a) Medidas para Simplificar el Sistema Fiscal y Mejorar la Seguridad Jurídica del Contribuyente.
- b) Medidas para Combatir la Evasión y Elusión Fiscales.
- c) Medidas para Adecuar las Disposiciones Fiscales al Entorno Económico.

Además, el gobierno Federal, continuo celebrando tratados para evitar la doble tributación con otros países y se establecieron las bases jurídicas para suscribir convenios de asistencia en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios, a fin de combatir los ilícitos fiscales.

También se siguió vigorizando el Federalismo Hacendario, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales y económicos a los gobiernos municipales que incorporen al sector informal en el Registro Federal de Contribuyentes.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

1.1.3 Evolución de los Ingresos Públicos Presupuestarios en 2001.

Durante 2001, los ingresos ordinarios del sector público presupuestario ascendieron a un billón 271 mil 646.3 millones de pesos, monto inferior en 2.4% con relación a lo previsto en la Ley de Ingresos. Su proporción en el producto se ubicó en 22.0%.

De la contracción nominal observada, los recursos de origen petrolero se explican en 93.4% que se refleja tanto en la carga fiscal directa de PEMEX, como en las contribuciones de los consumidores de gasolina y diesel. Tal comportamiento se explica por las ventas enteras de petroquímicos menores a las programadas; un tipo de cambio promedio inferior al considerado como referencia en la proyección inicial, así como la disminución de la plataforma de exportación del petróleo crudo, toda vez que se acordó a nivel internacional disminuir la oferta, para estabilizar el precio.

Por lo que toca a los ingresos no petroleros, la SHCP reporta que se distinguen las caídas en los impuestos a la Importación y al IEPS, explicado por la caída de la actividad económica y por el diferimiento de las desincorporaciones estatales previstas.

Lo anterior se compensó parcialmente por una mayor captación de los gravámenes al Valor Agregado, a la Renta y la Tenencia o Uso de Vehículos.

Por su parte, los ingresos propios del sector paraestatal distinto de PEMEX superaron en 1.0 por ciento la meta anual, lo que se atribuye, fundamentalmente, a recursos adicionales reportados por LCF, ISSSTE y CAPUFE.

En consecuencia la captación de ingresos ordinarios presentó un incremento anual de 21.3% real, en contraste los ingresos no tributarios del Gobierno Federal, así como los recursos propios generados por PEMEX, registraron contracciones de 5.9% y 2.4% real.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

El comportamiento de las fuentes no tributarias se relaciona estrechamente a la caída en la recaudación proveniente de los Derechos sobre la extracción de petróleo.

Los ingresos también fueron superiores, debido al incremento en la recaudación tributaria, particularmente del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, que tuvieron un aumento anual de 15.2 y 7.4 por ciento real, respectivamente.

También influyó la reducción en los Productos, particularmente por concepto de intereses.

1.1.4 Medidas Adoptadas en Materia Tributaria durante 2001.

La política tributaria se caracterizó por estar orientada al fortalecimiento de las fuentes permanentes de ingresos públicos. De hecho destaca la implementación del Programa Cuenta Nueva y Borrón, mecanismo mediante el cual se propició un notable incremento en la regularización de los contribuyentes, y que se tradujo en la presentación de alrededor de un millón 400 mil nuevas declaraciones.

Por otra parte, el H. Congreso de la Unión aprobó otra serie de medidas que se dirigieron al dotar de mayor seguridad jurídica al sistema fiscal; adecuar la legislación fiscal al entorno económico actual. Asimismo en congruencia con las acciones del año inmediato anterior, continuaron suscribiéndose tratados con los distintos países que mantiene relaciones comerciales y financieras con México, a fin de evitar la doble tributación.

En materia de federalismo, se dio amplia vigencia a los distintos instrumentos que emanan de la Ley de Coordinación Fiscal, tales como el Sistema de Participaciones sobre la Recaudación Federal Participable; los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y los fondos de Aportaciones Federales. En tal sentido, durante el 2001, las participaciones pagadas a las entidades federativas y

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

municipios ascendieron a 196 mil 931.2 millones de pesos, cantidad que rebasó en 1.5% lo previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

TABLA 6

Ingresos del Sector Público Presupuestarios, 2000-2001

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 2000-2001. (En millones de Pesos)

CONCEPTO	2000		2001		Variación 2000-2001		Variación 2000 Real
	Estimado	Observado	Estimado	Observado	Absoluta	Relativa (%)	
TOTAL	1,195,313.4	1,285,644.0	1,361,866.5	1,341,128.1	-20,738.4	-1.5%	-1.50
Ingresos Ordinarios del Gob. Federal	811,575.6	868,267.6	952,406.3	939,114.5	-13,291.8	-1.40	2.13
Tributario	565,449.3	591,703.3	666,048.0	654,872.2	-11,177.8	-1.68	6.31
Impuesto	242,537.7	256,714.2	263,423.4	249,620.1	-13,803.3	-5.20	4.20
Impuesto al Consumo	169,062.9	184,618.9	217,225.6	228,428.1	11,202.5	6.57	3.79
Impuesto sobre el Valor Agregado	127,276.4	81,542.7	117,959.3	110,404.8	-7,554.5	-6.36	28.19
Impuesto sobre el Consumo de Energía	8,156.9	8,427.4	10,062.7	10,317.9	2,255.2	27.65	16.18
Impuesto sobre el Consumo de Alcohol	9,835.1	4,617.7	5,227.9	4,624.4	-4,612.7	-46.80	5.76
Impuesto sobre el Consumo de Tabaco	21,674.9	32,811.4	34,610.5	28,902.0	-5,708.5	-16.47	16.91
Impuesto sobre el Consumo de Juegos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00	90.26
Impuesto sobre el Consumo de Lotería	8,527.4	4,114.2	6,228.2	6,294.6	66.4	0.78	1.66
Otros	27.0	173.8	55.1	265.9	210.9	422.76	-34.03
No Tributario	249,126.3	266,564.3	289,358.3	284,242.3	-5,116.0	-2.78	8.36
Donaciones	163,451.3	212,105.2	230,237.2	213,751.8	-2,485.4	-1.11	8.80
Impuestos de Transferencia	146,983.0	194,133.2	160,286.8	197,525.7	37,238.9	25.30	9.68
Otros	16,692.0	16,325.9	16,834.3	16,741.1	-93.2	-0.56	2.93
Productos	9,825.8	7,261.4	7,274.4	6,922.5	-552.9	-6.23	13.50
Aportaciones de Mejoras	79,838.2	68,123.3	73,056.7	73,845.2	748.5	1.02	2.26
Contribución de Mejoras	10.0	24.4	10.0	26.7	16.7	167.00	3.33
Ingresos Derivados de Financiamiento	70,992.0	101,725.1	59,389.7	88,481.8	10,112.1	17.03	-37.94
Ingresos Propios de las Entidades	305,745.8	311,651.3	350,090.5	332,531.8	-17,558.7	-5.02	0.73
RSEMA	126,661.4	101,291.2	103,377.9	100,523.9	-2,854.0	-2.78	16.59
RSE	89,615.8	91,279.2	121,643.3	122,436.5	792.2	0.65	-1.29
RSEB	82,873.6	85,018.2	94,366.5	95,482.1	1,115.6	1.35	0.10
RSEBT	22,428.1	27,192.9	22,339.6	23,817.7	1,478.1	6.62	6.13
RSEBTE	3,981.3	4,661.9	5,103.3	5,611.5	508.2	12.76	6.81
RSEBTEB	1,766.4	2,114.9	1,297.5	2,873.4	1,575.9	106.04	21.04
RSEBTEC	1,069.5	1,148.8	1,062.4	1,109.7	46.3	4.34	-17.25

En la tabla anterior se muestra la estimación realizada en la Ley de Ingresos de ambos años, así como la evolución y la variación de los Ingresos del Sector Público de cada año.

En primer lugar, se observa que la estimación de los ingresos públicos en el año 2001, es superior en 166,552.9 millones de pesos, lo que representa un incremento de 13.9 por ciento respecto a la estimación del año 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

También debe precisarse que los Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal obtenidos en 2001 fueron menores en 13,291.8 millones de pesos a lo estimado, a diferencia del año 2000, que fueron superiores en 4,969.2 millones de pesos.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que: En el año 2000 la diferencia entre los ingresos estimados y los obtenidos es de 9,0330.6 millones de pesos, lo que representa un incremento de 7.5 por ciento. Por otro lado, en 2001 la diferencia absoluta entre los ingresos estimados y los obtenidos es de -20,0738.4 millones de pesos, y en términos porcentuales significa que se obtuvo una recaudación inferior en 1.52 por ciento, respecto a lo que se tenía previsto.

Lo anterior puede explicarse por las condiciones del desempeño económico en el país en ambos años.

Las primeras cifras arrojadas y la siguiente gráfica muestran que la Administración de 2001 a diferencia de la del año 2000, tuvo un margen de maniobra limitado, estuvo acotada en cuanto a los recursos obtenidos, ya que esto limita la ejecución del gasto público y esta situación no fue favorable para impulsar el desempeño económico que se vio afectado por los diversos factores ya mencionados.

De manera más puntual, en 2001 se observa una fuerte caída de los ingresos por importación y exportación, lo que se explica por la caída de la demanda de bienes y servicios principalmente de aquellos sectores de manufacturas provenientes de los Estados Unidos. Esta situación no estuvo latente durante el año 2000, ya que los signos de desaceleración de la economía norteamericana comenzaron a estar presentes en el último bimestre de este año, y sus consecuencias se dieron durante todo el año 2001.

La mayor participación en los ingresos de ambos años, corresponde a los ingresos tributarios, resaltando aquellos generados por el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta. La diferencia entre lo estimado y los obtenidos, en ambos años es positiva, ello se debe en parte, al programa instrumentado por la Secretaría de

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Hacienda y Crédito Público denominado "Borrón y Cuenta Nueva", y también por la campaña que en ese período lanzó la Secretaría para incentivar a la población a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Cabe señalar que los recursos adicionales con los que contó el Gobierno Federal en el año 2000 sirvieron para dar solvencia fiscal a la Constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEP), y para la amortización de los programas de apoyo a deudores.

En cuanto a los ingresos no tributarios, se observa que en el año 2000 presentaron un incremento de 33,438.0 millones de pesos, mientras que en 2001 se observa una caída de 2,144.0 millones de pesos, y aunque esta caída es ligera, en conjunto afectó la caída total de los ingresos para ese año.

Llama la atención, dentro de los ingresos no tributarios, el comportamiento de los ingresos derivados de los Derechos en Hidrocarburos, que aunque la estimación que se hizo en 2001 fue superior a la del año previo en 22.6 por ciento, los ingresos obtenidos resultaron ser mayores en 2000 que en 2001 por 8,536.5 millones de pesos, ello es muestra de la afectación desfavorable al sector petrolero.

En cuanto a los ingresos derivados de financiamiento, resulta importante destacar que si bien es cierto que en el año 2000 se obtuvieron mejores resultados en la economía y por ende en las finanzas públicas, también lo es el hecho de que en 2000 a diferencia de 2001, los recursos derivados de financiamiento fueron superiores en la estimación y en los obtenidos, lo cual pretende demostrar una decisión de reducir el déficit público y mantener mejores condiciones en el financiamiento.

De lo anterior se desprende que: los ingresos derivados de financiamiento en el año 2000 fueron superiores en 48.9 por ciento a lo estimado en la Ley de Ingresos, aunado a ello, para 2001, se hizo una estimación de 16.3 por ciento inferior a la del año 2000 y

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

el resultado del año 2001 refleja que los recursos que se obtuvieron para ese año fueron 17.3 por ciento superiores a la estimación.

No sería correcto negar la favorable evolución económica del año 2000, pero si es preciso señalar que en ese año se adquirieron más recursos provenientes de algún tipo de endeudamiento, y esto genera un mecanismo de presión en el techo de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión, sobretodo a las condiciones o compromisos de pago para presupuestos futuros, reduciendo márgenes de maniobra para las asignaciones presupuestales.

Por otro lado, pese a que en 2001 no se obtuvieron los resultados económicos esperados, los ingresos totales obtenidos fueron superiores en términos reales de 4.3 por ciento respecto al año anterior; sin embargo, en términos reales existe una variación negativa de 1.50 por ciento.

En cuanto a los ingresos propios de las entidades de control presupuestario indirecto, se observa que en el año 2000, lo obtenido fue superior a lo estimado en 5,905.5 millones de pesos, es decir, en términos absolutos, se registra un incremento de 1.9 puntos porcentuales.

Mientras tanto, si se observa el mismo rubro en 2001, se puede apreciar que éstos ingresos fueron inferiores a lo estimado en 17,558.7 millones de pesos, que equivale en términos absolutos a una reducción de 5.0 por ciento.

Lo anterior se explica principalmente por la caída de los ingresos de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad que en conjunto tuvieron una caída de 20,960.8 millones de pesos.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

1.2 Análisis Estadístico del Gasto Público Presupuestario

En este apartado cabe precisar algunos aspectos importantes en cuanto a la política de gasto de ambos años.

Los objetivos de ambos años coinciden en el impulso al desarrollo económico a fin de generar mejoras en el bienestar de la población, también coinciden en el punto relativo a incrementar la seguridad pública, en el fortalecer el gasto de los estados de la República, la contribución a la disminución del déficit fiscal y la reducción de la inflación.

En cuanto a la estrategia de ambos años, resalta el mantener un nivel de gasto acorde con los propósitos de equilibrio presupuestal. Asimismo, en ambos años se consideró reorientar el presupuesto público para destinar mayores recursos a los programas de gasto social.

1.2.1 Aspectos Generales del Comportamiento del Gasto Público

En el año 2000, se preveían presiones al gasto extraordinarias derivadas del proceso electoral federal, el censo poblacional, el aumento de las jubilaciones y pensiones derivados de los compromisos de las instituciones de salud seguridad social, así como del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

A la luz de lo anterior, se propuso un nivel de gasto neto que como proporción del PIB correspondía a 22.5 por ciento, mientras que se esperaba un aumento en el gasto programable de 5 por ciento real.

Durante ese mismo año, se concluyeron 36 procesos de desincorporación de entidades los cuales 4 correspondieron a liquidación: Instituto de Capacitación Fiscal, AHMSA, Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, Servicios Portuarios de Manzanillo y de Lázaro Cárdenas, entre otras; 16 de venta: Satélites Mexicanos, Grupo Aeroportuario

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

del Centro Norte, Servicios, entre otras; y se fusionaron 16 distribuidoras, CONASUPO, entre otras.

Por otro lado, en el año 2001 las perspectivas del comportamiento inestable de la economía pronosticaban un moderado incremento al nivel de los ingresos públicos presupuestarios. De tal forma que se propuso un gasto neto total equivalente a 22.2 por ciento del PIB, que en términos reales registraría un crecimiento de 1.6 por ciento.

El gasto programable observaría un crecimiento anual de 3.5 por ciento, esto debido al mayor gasto social y a las aportaciones a entidades federativas y municipios (se preveía un incremento de 2.8 por ciento real). La participación del gasto social como proporción del PIB correspondió a 9.6 por ciento y representaría 61.7 por ciento de las erogaciones programables.

Debido a que la reducción de los ingresos propiciada por la menor venta de petróleo no pudo ser compensada con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), a lo largo del año 2001 se realizaron 4 ajustes al presupuesto de las dependencias y entidades, con la finalidad de no rebasar el límite del déficit fiscal. Con el mismo propósito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instrumentó el "Programa para el Fortalecimiento de la Economía, acciones de un Gobierno responsable", en el que ajustó el gasto del Gobierno Federal en 3 mil 375 millones de pesos, éstos recortes se realizarían de forma mensual y se llevarán a cabo revisiones para verificar si son necesarios más ajustes en distintas dependencias.. Como parte de éste Programa se señalan 2 estrategias:

a) **Fomento a la competitividad:** Dentro de éste se dieron 4 vertientes

- Mejoramiento del marco regulatorio y promoción de la modernización
 - Ejecución oportuna de los proyectos de infraestructura
 - Promoción de esquemas de apoyo a la construcción de vivienda
 - Mejora en los productos y canales de financiamiento para las empresas
-

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

b) **Fortalecimiento de las Finanzas Públicas:** Aquí se incluyó la política de recorte al gasto en diferentes dependencias

Las reducciones y adecuaciones al gasto se efectuaron conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 32 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2001, sumando los cuatro ajustes presupuestales 16 mil 220.3 millones de pesos.

En el mismo año se concluyeron 3 procesos de desincorporación: Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio a la Tortilla y Fondo para el Desarrollo Comercial; uno de liquidación: El Nacional de Guanajuato.

En el año 2000, el gasto neto devengado del sector público ascendió a 1 billón 243 mil 859.5 millones de pesos, que es superior a lo programado en 5.5. por ciento.

Por su parte, las erogaciones programables se incrementaron respecto a la meta en 47 mil 973.4 millones de pesos y las no programables en 16 mil 323.3 millones de pesos. Así el gasto programable ascendió a 864 mil 708.3 millones de pesos, cifra que excedió en 5.9 por ciento a lo estimado, y su participación en el PIB fue de 15.9 por ciento.

El gasto corriente registró un monto de 715 mil 241.7 millones de pesos, esto rebasó la meta en 7.2 puntos porcentuales.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

1.2.2 Análisis Administrativo

TABLA 7

Gasto Neto Total, Clasificación Administrativa 2000-2001

GASTO NETO TOTAL EN CLASIFICACION ADMINISTRATIVA, 2000 - 2001. (Millones de Pesos)

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA ¹	2000*		2001**		Variaciones 2001		Variación
	ORIGINAL	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO	Absoluta	Relativa (%)	2001-2000 Real
GASTO NETO TOTAL	1,195,313.4	1,761,738.5	1,361,866.5	1,340,416.9	-21,449.5	-1.58	0.32
GASTO PROGRAMABLE	933,648.5	972,957.3	1,075,678.0	1,161,965.1	-14,169.9	-1.32	3.09
PODERES Y ENTES PÚBLICO FEDERALES	20,607.9	21,993.2	23,908.3	24,058.1	151.8	0.63	3.72
Legislativo	3,762.4	3,819.9	4,244.7	4,449.3	50.6	1.5	9.99
Judicial	6,275.9	6,456.2	13,803.4	13,920.7	117.2	1.5	38.44
Instituto Federal Electoral	8,453.7	8,331.5	5,294.1	5,294.1	0.0	0.00	-37.77
Comisión Nacional de Derechos Humanos	283.0	287.5	470.0	394.0	-76.0	-3.02	29.41
RAMOS Y DEPENDENCIAS	552,509.9	570,224.4	637,417.5	619,706.1	-17,711.4	-2.78	2.62
Presidencia de la República	1,647.0	1,454.8	1,752.2	1,651.3	-124.9	-5.97	7.18
Defensa	9,332.3	9,028.4	4,916.1	4,256.9	-562.3	-11.43	-64.55
Relaciones Exteriores	3,937.7	3,495.9	3,665.7	3,727.6	41.8	1.14	2.65
Ministerio de Crédito Público	16,588.8	22,429.9	20,356.7	23,491.8	3,126.1	15.24	-1.29
Defensa Nacional	20,375.3	20,210.5	22,424.6	22,031.1	-393.5	-1.75	-0.13
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	24,849.3	24,713.7	31,021.9	32,425.4	1,329.9	4.26	23.52
Comunicaciones y Transportes	19,029.6	19,154.5	18,904.4	17,350.1	-1,514.3	-8.01	-14.65
Educación	1,111.1	1,111.1	1,111.1	1,111.1	-	-	-
Educación Pública	87,436.2	85,650.5	67,568.6	64,360.9	-3,167.7	-3.27	4.17
Salud	18,321.7	16,207.4	19,278.1	18,113.5	-1,164.6	-6.64	5.78
México	7,369.2	8,126.8	8,813.4	8,882.5	70.9	0.24	0.45
Trabajo y Previsión Social	3,344.4	3,217.5	3,833.4	3,181.3	-622.1	-16.36	-5.15
Política Agraria	1,657.1	1,222.3	1,855.0	1,492.7	-35.7	1.92	3.66
México Ambiente, Recursos Naturales	14,269.5	14,844.9	14,400.5	13,244.0	-1,165.5	-6.53	-15.76
Distribución General de la Renta	4,876.0	4,429.8	5,444.4	5,451.2	14.8	2.66	16.73
Energía	12,352.4	12,135.5	14,156.9	14,078.5	-77.3	-0.6	7.78
Aplicaciones a las Recursos del Agua	84,844.0	86,116.0	84,023.5	85,947.9	-5,076.7	-5.40	-2.47
Castro de Sonora	14,814.4	13,332.2	14,258.7	13,261.3	-9,342.4	-9.19	-5.53
Industria	1,126.3	1,029.2	1,338.0	1,154.6	-174.6	-13.24	33.13
Proyectos Salariales y Económicos	13,120.3	21,715.3	20,193.6	15,298.4	-8,156.2	-26.50	14.26
Proyectos y Aplicaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal, Tecnológica y de Adultos	22,853.7	13,682.2	24,842.0	14,745.3	-10,137.7	-42.67	2.14
Comisión Nacional Administrativa	1,037.8	1,177.9	1,217.1	1,215.5	-19.3	-1.35	-1.62
Proyectos Agrarios	440.2	441.3	498.8	472.5	26.3	5.27	1.10
Instituto Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	639.1	621.0	732.2	677.1	-62.1	-8.48	1.89
Aplicaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	168,267.3	181,622.0	195,512.3	208,617.3	9,819.0	6.03	8.69
Industria y Comercio	7.0	7.0	7.0	7.0	-	-	-18.79
ENTIDADES	360,735.0	360,229.7	414,354.2	417,743.9	3,389.7	0.82	3.74
Instituto Mexicano del Seguro Social	121,100.0	122,684.9	144,492.7	147,426.0	2,932.3	2.03	5.03
Comisión Federal de Electricidad	81,793.4	81,802.2	88,234.1	90,725.9	1,414.9	1.44	2.85
REVENIR	124,268.1	97,111.7	109,742.1	106,802.9	-3,269.3	-3.00	3.65
Instituto de Censos de la Secretaría de Estadística para los Trabajos y Previsión Social	35,695.9	35,103.0	43,024.1	42,646.0	-374.2	-0.21	9.19
Comisión Federal de Comercio Exterior y Fomento Industrial	13,114.4	14,631.2	14,249.1	16,320.2	1,641.1	7.38	-0.57
Comisión y Rentes Federales	2,737.7	3,436.9	3,219.7	1,948.8	-1,172.9	-39.53	-45.51
Comisión Nacional	1,069.5	1,242.8	1,062.4	950.0	-102.4	-12.46	-15.22
GASTO NO PROGRAMABLE	353,059.3	381,696.4	390,602.6	381,967.3	-8,635.3	-2.21	-5.85
Deuda Pública	135,875.0	134,657.2	145,284.0	140,203.5	-4,650.5	-3.24	-1.61
Participaciones a Entidades y Municipios	161,712.6	178,136.2	164,284.7	169,631.2	2,846.5	1.47	4.39
Subsidios de Enteros Fiscales y Avances	16,750.5	6,826.4	12,255.0	4,959.4	7,322.5	-59.45	-45.65
Subsidios para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Ahorrados de Ahorro	40,015.0	60,517.6	39,117.9	39,650.2	672.3	1.72	-37.62
México Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control Directo y Cuotas del ISSSTE	91,594.7	92,515.2	104,414.1	103,058.5	-1,355.6	-1.30	5.19

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

En el cuadro anterior se muestra la evolución del gasto en su clasificación administrativa, y sobresalen los renglones de gasto programable y gasto no programable. El primero representa el 77 por ciento en el año 2000 y 79.1 por ciento en 2001 del gasto total para esos años. Por su parte, el gasto no programable equivale a la proporción restante (33 por ciento en el año 2000 y 20.9 por ciento en 2001).

El gasto programable es superior en 2001 con una variación absoluta de 89,150.8 millones de pesos, que representa el 0.32 por ciento real, respecto al ejercido el año previo.

Es importante señalar que, el gasto programable que se ejerció en el año 2000 fue superior a lo previsto en 38,508.8 millones de pesos a lo previsto, mientras que en 2001 presenta una caída de 14,169.9 millones de pesos.

En términos porcentuales significa que en 2001, el gasto programable tuvo una disminución de 1.32 por ciento; por el contrario, durante el año 2000, éste presentó un incremento de 4.1 por ciento. Siendo la diferencia real entre ambos de 0.32 por ciento.

Aunque la variación real de ambos años signifique un crecimiento en 2001, esto no quiere decir que la evolución del gasto programable haya sido óptima en éste año, por el contrario, el crecimiento fue de menos de un punto porcentual. Esto se debe a que en 2001 no se ejerció lo que se tenía previsto en el Presupuesto de Egresos y puede explicarse por la caída en los ingresos presupuestarios del sector público. Asimismo, en el año 2000, el gasto fue superior a lo previsto para ese año, toda vez que los ingresos fueron superiores y esto permitió que existiera un incremento en el ejercicio del gasto público.

Dentro del gasto programable resalta el ejercido por los Poderes y Entes Públicos Federales, que aunque presenta un incremento en el total y en casi todos los rubros para 2001, el Instituto Federal Electoral tiene una caída real de 39.77 por ciento, lo que puede explicarse porque en el año 2000 se presenciaron comicios electorales y esto

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

incrementa significativamente el gasto ejercido por éste Instituto, y por el contrario, en 2001 no se presentó una elección tan importante como la presidencial.

En el rubro de ramos y dependencias sobresale que la variación real entre los recursos ejercidos de ambos años es de 2.62 por ciento, que aunque representa un incremento, cabe la precisión de que lo ejercido en el año 2000 es superior en 3.2 por ciento, mientras que lo ejercido en 2001 presenta una disminución absoluta de 2.77 por ciento, respecto a lo programado para ese año.

El gasto ejercido por ramos y dependencias, representó en el año 2000 el 58.6 por ciento del gasto programable para ese año y el 45.1 por ciento del gasto total. Asimismo, en el año 2001, el mismo rubro representó 58.3 por ciento del gasto programable y 46.2 por ciento del gasto total de ese año. Estas cifras muestran un ejemplo de que en términos cualitativos las diferencias no son amplias en estos años, por el contrario las proporciones son casi iguales. La variación está determinada por décimas, lo que significa que la distribución del gasto programable es equiparable en ambos años. Y habrá sus excepciones, en algunos renglones, pero no son elementos suficientemente significativas en términos cualitativos, como para que el gasto de un año se dispare con respecto a otro.

Una de las excepciones la constituye que, como parte del Programa de Austeridad de la Administración de 2001, destaca la significativa reducción del gasto programable en algunas Secretarías como: Secretaría de Gobernación, que de un presupuesto en 2000 de 9,330.3 millones de pesos, se presupuestaron en 2001 4,918.1 millones de pesos y de los cuales sólo se ejercieron 4,355.8 millones de pesos, es decir, el 88.5 por ciento de lo presupuestado. En términos reales la variación entre ambos años es de -54.59 por ciento, aunque cabe reconocerse que esto tiene que ver en parte por la desincorporación de las funciones de la Policía Federal Preventiva para la Secretaría de la Seguridad Pública con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública realizadas por el Congreso General en noviembre de 2000.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Dentro del gasto programable, también se encuentra el gasto ejercido por las entidades, dentro de las que destaca el Instituto Mexicano del Seguro Social que en ambos años el gasto que ejerció superó la estimación original, y la variación real de los dos años es de 5 por ciento. Asimismo, destaca Caminos y Puentes Federales que presenta una variación real menor en 46.51 por ciento, y en 2001 tuvo una disminución en el gasto de 39.53 por ciento, esto puede explicarse en parte, a que el segundo recorte presupuestal que se instrumentó en ese año afectó considerablemente a dicha entidad.

Por otra parte, la variación real en el gasto no programable fue negativa en 5.5 por ciento, lo que deja ver una severa caída de éste en 2001. Esto puede explicarse por los recortes presupuestales instrumentados a lo largo de 2001 que afectaron directamente al gasto no programable.

Sin embargo, en términos absolutos, el gasto no programable ejercido en ambos años, presenta una variación de 0.018 por ciento, lo que significa que la brecha entre el ejercicio de éste es casi nula, de menos de una décima porcentual.

En cuanto a la deuda pública, la evolución de los recursos destinados a ésta fueron menores a la estimación original, en ambos años, presentando una menor caída en 2001 de 3.34 puntos porcentuales.

Mientras que el Rubro de las Participaciones a Estados y Municipios es el que muestra la mejor evolución dentro del gasto no programable, con un incremento real entre los dos años de 4.39 por ciento, y en los dos periodos, los recursos destinados a este rubro fueron superiores a los estimados.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

1.2.3 Análisis Económico

En cuanto a la clasificación económica encontramos aspectos importantes, empezando por lo que integra al gobierno federal (ramos generales, dependencias de la administración pública centralizada, poderes de la Unión y Entes Constitucionales Autónomos), tuvieron una variación real de 2.66 por ciento en el año 2001 respecto al año 2000.

Dentro de este análisis destaca que durante el año 2000 se rebasó en el gasto corriente 18,207.8 millones de pesos y en el año 2001, se ejercieron menos recursos por 18,819.0 millones de pesos, aunque también se mostró un incremento de 1.38 por ciento real en el presupuesto ejercido de este rubro. Por otra parte la proporción que guarda el gasto corriente dentro del gasto del gobierno federal durante el 2001 fue de 84.50%, mientras que durante el 2000 era de 85.56%. Es decir, se trató de disminuir la participación de este concepto, aunque cabe destacar que parte del gasto corriente se destina para el pago de sueldos y salarios de maestros, personal médico, becas, compra de medicamentos y papelería, etc.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 8

Gasto Programable Federal en Clasificación Económica, 2000-2001

GASTO PROGRAMABLE FEDERAL EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 2000 -2001
(Millones de Pesos)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA ¹	2000*		2001**		Variaciones 2001		Variación 2000 Real
	ORIGINAL	EJERCIDO	ORIGINAL	EJERCIDO	Absoluta	Relativa (%)	
CONCEPTO	908,329.7	947,801.2	1,052,824.6	1,040,272.4	-12,552.2	-1.19	3.64
RAMOS, DEPENDENCIAS, PODERES Y ENTES PÚBLICOS FEDERALES	573,112.8	592,127.6	661,323.8	643,764.2	-17,569.6	-2.66	2.66
Gasto Corriente	498,472.6	506,680.4	562,827.3	544,698.3	-18,131.0	-3.34	1.38
Servicios Personales	21,320.9	24,375.6	68,810.8	63,359.3	-5,451.5	-5.62	4.43
Material y Suministros	7,456.5	7,185.9	9,500.2	8,142.6	-1,357.6	-14.79	7.00
Servicios Generales	17,218.5	16,206.4	19,299.3	15,530.4	-3,768.9	-21.87	-10.57
Asesor. Jurídicos y Transitorios	380,170.4	387,474.7	424,036.3	419,419.2	-5,620.7	-1.3	
Otros Ejercicios	2,267.3	11,245.8	10,578.1	7,966.3	-2,611.3	-24.69	-33.10
Gasto de Capital	84,640.2	85,447.2	96,496.5	99,755.9	1,259.4	1.28	10.24
Asesor. Jurídicos y Transitorios	62,276.9	63,703.7	22,814.6	38,555.9	15,741.3	69.00	-42.85
Material y Suministros	4,615.1	2,474.4	1,219.1	1,410.2	1,191.1	27.20	22.20
Otros Rubros	15,948.5	19,210.5	33,720.3	33,365.7	-354.6	-14.55	105.40
Otros Gastos de Capital	1,748.7	1,483.7	31,745.5	21,110.0	-10,735.5	-32.92	1,237.16
ENTIDADES	335,216.9	355,673.6	391,500.8	396,509.2	5,007.4	1.28	5.27
Gasto Corriente	270,342.8	299,753.9	324,352.9	337,243.8	12,940.9	3.97	6.24
Servicios Personales	112,854.2	117,611.1	132,113.5	138,296.5	2,886.0	5.21	11.60
Material y Suministros	64,156.3	74,262.6	79,842.6	80,297.8	352.2	0.45	1.99
Servicios Generales	93,332.3	106,370.9	34,521.5	35,372.6	851.1	2.47	-68.60
Otros Ejercicios	0.0	0.0	77,609.3	81,660.7	3,211.4	4.12	N.A.
Erogaciones por Gasto de Tercecos	0.0	1,659.3	0.0	1,563.2	1,563.2	N.A.	-0.56
Gasto de Capital	64,874.1	55,919.7	67,147.9	59,264.4	-7,883.5	-11.74	0.08
Bienes Muebles e Inmuebles	5,879.9	13,585.5	17,336.7	12,540.3	-4,794.4	-26.22	-11.80
Otros Rubros	57,022.8	43,820.5	43,866.5	39,340.5	-4,820.0	-10.52	-15.18
Otros Ejercicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	N.A.	N.A.
Asesorías Financieras	3,615.5	3,829.7	5,487.5	6,302.5	815.0	14.65	54.99
Erogaciones Reembolsos	352.0	-5,596.0	367.2	559.1	291.9	79.49	-111.12

* Incluye aportaciones al ISSSTE y FOA/SSSTE.
** Fuente: Cámara de Diputados, 2001, 2002.

Precisamente el gasto para el pago de los servicios personales tuvo un incremento real de 4.5 por ciento, a pesar de que si se analiza únicamente el año 2001, se erogaron 5,451.5 millones menos de los aprobados por la Cámara de Diputados.

Por otro lado, dentro de los gastos de capital, se observa que se tuvo un incremento significativo de 10.24 por ciento en términos reales. Dentro del rubro que más crece en

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

términos reales es el capítulo de obra pública, con una variación real del 105.4 por ciento, pero es menor en este incremento analizando únicamente el año 2001, pues presenta subejercicio del orden de los 5,634.6 millones de pesos. Sin embargo, algo que puede destacarse es el menor gasto dentro de otros gastos de capital, los cuales demuestran la reducción del pago por los servicios financieros que contrae el gobierno federal, dada las altas expectativas que tuvo al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada.

Respecto a las entidades de control presupuestario indirecto, se observa un fuerte crecimiento del gasto corriente tanto del propio año 2001, como su crecimiento real respecto al año previo en 6.24 por ciento. Pues si consideramos únicamente el año 2001 tuvo un sobreejercicio de 12,890.9 millones de pesos y nominalmente crece en 21,388.4 millones de pesos. Cantidad que se compara en dos terceras partes a los gastos de obra pública del Gobierno Federal en ese mismo año.

Dentro del gasto de capital a pesar de que no presenta crecimiento real durante el 2001, si se observa un menor ejercicio en 7,883.5, lo que representa el 11.74% del presupuesto autorizado para ese año. Dentro de la mayor caída se tiene en el capítulo de obra pública pues tuvo una caída real de 15.18 por ciento, en tanto que presento en ambos años subejercicios en este capítulo de gasto, pero otro factor que puede explicar en parte este fenómeno, sin duda es por la opción de los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido de en el Registro de Gasto (PIDIREGAS).

Estos PIDIREGAS, no aparecen dentro de este cuadro, dado que son figuras que se contabilizan dentro del gasto no programable.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

1.2.4 Análisis Funcional

TABLA 8

GASTO PROGRAMABLE FEDERAL EN CLASIFICACION ECONOMICA, 2000-2001

GASTO NETO TOTAL EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 2000 - 2001.

(En millones de Pesos)

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	2000		2001		Variaciones 2001		Variación 2000 Real
	Original	Ejército	Original	Ejército	Absoluta	Relativa (%)	
GASTO TOTAL	1,195,313.4	1,261,738.5	1,361,866.5	1,340,416.9	-21,449.6	-1.58	0.32
FUNCIONES DE GESTIÓN GOBIERNAMENTAL	101,694.0	115,577.3	116,312.2	114,066.0	-2,246.2	-1.91	-6.78
01 Legación	3,783.3	3,791.4	4,367.4	4,421.7	7.0	0.16	9.73
02 Información de Asesía	8,820.0	10,526.5	15,045.5	15,226.9	426.6	2.72	35.55
03 Organización, Planes Estratégicos	5,433.6	5,267.7	5,244.2	5,215.2	-76.2	-1.44	-9.19
04 Planificación de Asesía	4,619.3	4,657.7	5,417.6	5,522.1	104.1	2.04	16.78
05 Subvenciones Técnicas/Asesía	21,660.0	25,843.8	27,922.8	27,472.9	-449.9	-1.73	0.41
06 Asesía	4,141.0	5,120.0	5,701.1	5,111.1	-590.0	-1.11	-7.78
11 Múltiples Asesías y Recursos Humanos	10,928.8	13,379.9	11,822.7	10,361.1	-1,461.6	-12.81	-5.27
12 Políticos y Políticos Directivos/Humanos	0.0	0.0	400.0	34.9	-365.1	-5.36	NA
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	503,136.5	518,228.9	595,434.1	580,522.0	-4,912.1	-0.85	5.57
07 Educación	256,941.9	27,026.4	28,334.2	25,127.2	-4,207.0	-1.77	7.25
08 Salud	118,466.9	120,041.6	136,722.0	134,343.5	-2,378.5	-0.18	4.63
09 Servicios Sociales	111,226.6	123,160.0	127,542.2	128,973.8	1,431.6	1.09	-1.35
10 Cultura	2,572.6	2,622.2	3,119.7	2,862.0	-257.7	-9.56	-7.05
11 Artes y Artesanía	12,026.6	1,872.2	13,121.5	12,151.1	-970.4	-7.11	11.38
12 Deportes, Recreación y Turismo	62,164.9	53,755.5	65,519.5	65,511.6	-7.9	-1.53	16.23
FUNCIONES PRODUCTIVAS	211,704.4	220,438.8	245,604.2	242,615.9	-3,988.3	-1.62	3.91
13 Desarrollo Agrario y Pesca	30,431.1	24,427.5	24,676.6	24,317.1	-359.5	-1.45	9.93
14 Energía	164,421.2	163,443.1	175,662.2	170,211.1	-5,451.1	-3.23	4.80
15 Comunicaciones y Transportes	21,544.6	23,661.1	23,256.7	23,211.1	-44.6	-0.19	-20.59
17 Obras Sociales y Actividades Sociales	4,822.5	4,228.5	7,246.7	7,211.1	-35.6	-0.49	59.57
FUNCIONES DE GASTO PROGRAMABLE	378,578.5	406,422.5	413,456.0	403,223.0	-10,233.0	-2.43	-6.33
18 Deuda Pública y Gastos Financieros	161,097.1	158,133.3	157,307.4	161,436.2	4,128.8	2.55	4.19
19 Provisión de Créditos, Recursos y Ahorros	161,702.8	168,136.2	164,064.7	163,981.2	-8.5	-0.01	1.47
20 Ahorros de Gastos Recurrentes y Otros	15,705.5	8,266.4	12,263.0	4,924.1	-7,338.9	-56.45	-56.85
21 Subvenciones y Subsidios	40,075.0	40,517.6	39,177.9	38,802.2	-375.7	-0.92	-37.82

Nota: Fuente: Elaboración del Autor. Fuente: Datos
 FUENTE: Sistema de Contabilidad Pública 2000 y 2001 - CIP

En la clasificación funcional se observa que el rubro que ocupa la Gestión Gubernamental ocupan el último lugar como proporción del gasto total, representando el 9.1 por ciento en el año 2000, y 8.5 en 2001, tal como lo muestra la tabla 9.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Seguido, se observa que las funciones de Desarrollo Social son las que mayor proporción del gasto total ocupa, representando el 41.1 por ciento en el año 2000 y 43.3 por ciento en 2001, hecho que puede considerarse como un esfuerzo de destinar mayores recursos para la atención de las necesidades de la sociedad.

Dado el monto de recursos que ejercen, reviste la importancia de estudiar las funciones de Desarrollo Social. A pesar de que durante el año 2001 este rubro presenta un subejercicio de 4.992.1 millones de pesos como consecuencia de los ajustes ante menores ingresos presupuestales, no obstante, se observa un aumento real de 5.57 por ciento. Este incremento resulta significativo, dado que se trata de un aumento de gasto nominal de 61.262.1 millones de pesos entre el ejercido de 2001 y el ejercido del año 2000.

De los incrementos más importantes dentro de las funciones es sin duda la función de gasto educación, pues tuvo un ejercicio de gasto de 235,127.2 millones de pesos y pese a que aquí se muestra el mayor subejercicio del 2001, su incremento nominal fue de 32,357.8 millones de pesos, un aumento en términos reales de 7.26. Poco detrás se ubica la función de Salud, misma que presenta un aumento real del 4.83 y un mayor ejercicio del orden de 13,441.7 millones de pesos durante 2001, en comparación con lo ejercido durante el 2000.

Detrás de estas funciones, es importante destacar el incremento real de la función Desarrollo Regional y Urbano, pues registro un 16.2 por ciento en el 2001 respecto al año anterior.

Cabe resaltar algunos aspectos relevantes del análisis funcional en lo relativo al gasto no programable, ya que si bien es cierto que una parte importante de esto representan las participaciones, un 43.8 por ciento en el 2000 y un 48.84 por ciento para el 2001, también lo es el hecho de que el 52 por ciento restante corresponde a las erogaciones de deuda del Gobierno Federal.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Lo anterior refleja que aunque se han hecho esfuerzos significativos por disminuir el monto de recursos se destinan a la deuda, éstos no han sido suficientes, toda vez que la suma de la función deuda pública y saneamiento financiero absorbe una cantidad importante de recursos públicos que apenas son rebasados por la función educación, pero se encuentran por encima de la función salud o incluso de la función energía que se analizará más adelante.

Resulta importante la reducción en casi 21,339.7 millones de pesos de los recursos que se destinaron al pago del saneamiento del sistema financiero, específicamente al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el cual representa una erogación considerable para la Hacienda Pública Federal y la sociedad en su conjunto, toda vez que el año 2001 recibieron recursos comparativamente mayores que los que recibió la función de Desarrollo Agropecuario y Pesca.

Precisamente las funciones de actividades productivas son las terceras en importancia dentro del análisis funcional del Gasto Neto Total. Siendo dentro de ellas, la función de Energía la que concentra los mayores recursos presupuestales ya que el año 2000 este rubro representó el 73.68 por ciento de los recursos ejercidos, mientras que durante el año 2001, esta proporción pasó a 74.30 por ciento. En términos reales el crecimiento registra un aumento de 4.8 por ciento.

A pesar de los subejercicios que registran en cada uno de los años de estudio, se observa que la función de Desarrollo Agropecuario, presentó un crecimiento en términos reales en 9.83 por ciento.

Por otra parte, la función de Comunicaciones y Transportes, que se refiere a la construcción y mantenimiento de infraestructura carretera y portuaria principalmente, se observa un subejercicio significativo durante el año 2001, pero aún más grave fue la caída en términos reales del orden de 20.6 por ciento.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Por último, las funciones de Gestión Gubernamental que son aquellas que concentran una menor cantidad de recursos presupuestales en comparación de las anteriores. La función que más recursos presupuestales ejercer es la función Gobierno, durante el año 2001 tuvo un ejercicio de 45,479.8 millones de pesos, pero en términos comparativos con el año previo, registra una caída real de 17.93 por ciento.

Es evidente que la administración central, ha hecho esfuerzos por racionalizar los recursos utilizados, no así el resto de los poderes quienes en un contexto de fortalecimiento de los poderes de la Unión, han experimentado crecimientos reales muy significativos.

Lo anterior queda claro si se observan las funciones de Legislación que registró durante el 2001 un crecimiento real de 9.73 por ciento en comparación al año previo y por otro lado, la función Impartición de Justicia, el cual registró un crecimiento real del 36.55 por ciento.

Cabe señalar que el resto de las funciones tienen un decremento por su propia naturaleza jurídica. Al respecto, se aprecia el descenso de la función de Organización de procesos electorales, por virtud que las elecciones federales de 2000 requirieron mayor cantidad de recursos, toda vez que realizaron 8 procesos electorales locales.

2. Evaluación de los Resultados del Ejercicio del Gasto Público Presupuestario durante la Etapa de Transición

2.1 Evaluación e incidencia del Gasto Destinado al Desarrollo Social y Combate a la Pobreza

Superar la pobreza extrema representa no sólo, sino una prioridad en la gestión gubernamental, sobretodo en una administración. Cabe señalar que durante el proceso de transición generó expectativas de cambios en el desempeño de las acciones para combatir la pobreza y dar cimientos para el crecimiento económico.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Al respecto, se pretende dar los comparativos de los principales cambios o resultados respecto a las acciones entre una y otra administración haciendo uso de las comparaciones entre los presupuestos ejercidos en ambos años.

Durante el 2001, el sector público federal destinó a los Programas para superar la Pobreza Extrema 59,713.8 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real del 9.7 por ciento. De conformidad con los objetivos de gasto, el 50 por ciento de los recursos ejercidos en ese año, fueron dirigidos a los Programas de Desarrollo Humano, 34 por ciento para el fortalecimiento de la infraestructura social básica, y el restante para promover la productividad y el empleo.

TABLA 9

**GASTO PÚBLICO FEDERAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.
Millones de pesos 2000-2001**

GASTO EJERCIDO EN LOS PROGRAMAS PARA SUPERAR LA POBREZA EXTREMA (Millones de Pesos)			
Vertientes	PRESUPUESTO		
	2000		2001
	Ejercido	Original	Ejercido
TOTAL	51,661.7	53,001.4	59,713.8
Desarrollo Humano	24,945.6	31,663.0	29,869.3
Infraestructura Social Básica	17,967.7	20,803.7	20,285.5
Productividad y Empleo	8,748.4	10,534.7	9,559.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Por lo que se refiere a las acciones de educación, se puede destacar como se muestra en la siguiente tabla, que la cobertura de prestación en educación básica prácticamente no sufrió variaciones respecto al año previo.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 10
INDICADORES DE EDUCACIÓN BÁSICA

INDICADORES DE RENDIMIENTO ESCOLAR DE EDUCACIÓN BÁSICA (Porcentajes)			
Descripción	CICLO ESCOLAR		Variación Absoluta
	2000-2001	2001-2002 ^m	
PREESCOLAR			
* Cobertura ¹	69.7	70.0	0.3
PRIMARIA			
* Deserción	1.9	1.7	-0.2
* Reprobación	5.0	5.6	-0.1
* Eficiencia Terminal	86.3	87.7	1.4
SECUNDARIA			
* Absorción	91.8	93.4	1.6
* Deserción	8.0	7.3	-0.7
* Reprobación	20.9	19.0	-1.9
* Eficiencia terminal	75.6	77.1	1.5

^{1/} Se obtiene dividiendo la matrícula de cuatro y cinco años de este nivel entre la población de cuatro y cinco años de edad.

^m Cifras Estimadas

FUENTE: Secretaría de Educación Pública

En lo referente a las acciones de educación media superior y superior se tienen algunos resultados significativos, por ejemplo gracias a las modificaciones de las Reglas de Operación de PROGRESA, fueron distribuidas 260,498 becas para alumnos que están en condiciones de pobreza peor que desean cursar la educación media superior y también fueron destinados 40,714 becas para apoyar a jóvenes que no cuentan con los recursos necesarios para desplazarse a los centros educativos. En la tabla 11, podemos destacar la cobertura de alumnos en este nivel, siendo el mayor incremento porcentual se registra en la educación superior tecnológica en 6.45%, al pasar de 758,034 alumnos a 806,943 alumnos.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 11

INDICADORES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR (Alumnos)		
Descripción	2000-2001	2000-2001
	Alcanzadas	Alcanzadas
TOTAL	2 280 142	2 405 959
Media Superior General y Universitaria	1 272 308	1 348 415
Media Superior Tecnológica	752 034	906 943
Profesional Técnica	249 800	250 601

FUENTE: Secretaría de Educación Pública

El caso de la subfunción salud, existieron durante el año 2001 programas nuevos, en los cuales se gestaron cambios administrativos y de diseño operacional en torno a la cuestión de la atención a la población, por lo cual solo se mencionaran algunos de los principales resultados de ese ejercicio.

El programa de Comunidades Saludables fue uno de los que se crearon durante el ejercicio 2001, este tuvo entre sus resultados otorgar capacitación a 304 mil personas, se formaron 12,878 Casas Amigas del Niño y de la Madre, así como 415 mil sesiones de orientación nutricional a favor de 6.6 millones de personas.

También se puso en marcha el Programa de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas, mismo que abarca 361 municipios de 13 entidades federativas, en beneficio de 3.6 millones de personas que corresponden a población indígena.

Asimismo, dentro de las Tres Semanas Nacionales de Salud se aplicaron 35.3 millones de dosis de biológicos, se distribuyeron 2.3 millones de sobres Vida Suero Oral, se capacitó a 9.2 millones de madres para la atención de salud reproductiva.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 12

INDICADORES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (Personas)		
TIPO DE BENEFICIARIO	2000	2001
TOTAL	4 185 166	4 549 494
Zonas Urbanas	2 992 550	3 214 210
-Niños	2 775 213	2 956 795
-Adultos	217 337	257 415
Zonas Rurales	1 192 616	1 335 284
-Niños	1 169 722	1 279 603
-Adultos	22 894	55 681

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social.

En la Tabla 13. se destaca la cobertura de abasto social de leche a las familias en condiciones de pobreza, tanto en las zonas urbanas como las rurales. Durante el año 2001, se amplió la cobertura total de servicio en 8.7 por ciento respecto al año 2000, incrementándose en 364, 328 personas. Este aumento se debe principalmente a la atención en zonas rurales, la cual tuvo un crecimiento de 11.9% en el año 2001 con relación al año previo.

De las 364 mil personas adicionales que se vieron beneficiadas durante el 2001, se destaca que 291 mil son niños, casi el 80 por ciento del total de beneficiarios. Lo cual, se puede percibir con una prioridad la atención nutrimental de los niños.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 13

PROGRAMA DE ABASTO DE LECHE

PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE (Personas)		
TIPO DE BENEFICIARIO	2000	2001
TOTAL	4 185 166	4 549 494
Zonas Urbanas	2 992 550	3 214 210
-Niños	2 775 213	2 956 795
-Adultos	217 337	257 415
Zonas Rurales	1 192 616	1 335 284
-Niños	1 169 722	1 279 603
-Adultos	22 894	55 681

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social.

Por otra parte, en la Tabla 14 se muestra un incremento de 2 millones de habitantes a quienes se les otorgó el servicio de agua potable a nivel nacional, de los cuales 1.5 millones fueron de habitantes ubicados en zonas urbanas y el restante corresponde a las zonas rurales.

En cuanto a los servicios de alcantarillado, durante el año 2001 se incremento la cobertura en 1.4 millones de habitantes, respecto al año anterior.

A pesar del avance todavía en cuanto a este servicios, todavía se tiene a 23.2% de población que no cuenta con el servicio de alcantarillado, lo cual de no atenderse podría generar focos infecciosos e insalubres a la población que se encuentra más marginada, tanto de zonas urbanas como rurales.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 14

PROGRAMAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO				
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO				
Concepto	Con Servicio (Millones de Habitantes)		Población Nacional %	
	2000	2001 ^P	2000	2001
Agua Potable Nacional	85.5	87.5	88.5	89.3
-Zonas Urbanas	62.5	70.1	71.0	71.5
-Zonas Rurales	16.9	17.4	17.5	17.8
Alcantarillado Nacional	73.9	75.3	76.5	76.8
-Zonas Urbanas	64.7	65.7	67.0	67.0
-Zonas Rurales	9.2	9.6	9.5	9.8

^P Cifras preliminares

FUENTE: Comisión Nacional de Agua.

2.2 Evaluación del Gasto en las Actividades Productivas

Dentro de esta apartado, será destacado principalmente las actividades relacionadas al rubro de apoyos al sector agropecuario. Del cual destaca principalmente la continuidad del principal programa en este rubro, Alianza para el Campo. Durante 2001, el presupuesto federal ejercido en los programas de la Alianza para el Campo ascendió a 4, 046.4 millones de pesos. Del total, 50.1 por ciento correspondió a Desarrollo Rural; 30.3 a Fomento Agrícola; 11.4 A fomento Pecuario; 7.0, a Sanidad Agropecuaria, y el restante 1.2 por ciento a otros programas.

Comparando los recursos ejercidos totales durante 2001 respecto al año previo, se observa un crecimiento de 1,390.4 millones de pesos, lo que representa una variación positiva de 53.02 por ciento.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 15

PROGRAMA DE ALIANZA PARA EL CAMPO

GASTO FEDERAL EJERCIDO EN LOS PROGRAMAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO (Millones de Pesos)			
Actividades	2000 Ejercido	2001	
		Original	Ejercido
TOTAL	2 656.0	4 273.1	4 046.4
Desarrollo Rural	1 404.6	2 182.2	2 027.8
Agrícolas	470.9	1 101.4	1 225.4
Pecuarios	383.8	725.2	461.8
Sanidad Agropecuaria	220.3	240.5	282.0
Otros Programas	86.4	22.8	49.4

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Durante el 2001, los recursos ejercidos en el programa Alianza para el Campo, destaca el rubro de fomento agrícola, toda vez que presentó el mayor incremento porcentual, siendo de 160.2 por ciento, respecto al año previo.

TABLA 16

PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO

GASTO FEDERAL EJERCIDO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO (Millones de Pesos)			
Programas	2000 Ejercido	2001	
		Original	Ejercido
TOTAL	1 494.6	2 182.2	2 027.8
Apoyo al Desarrollo Rural	584.7	838.0	727.4
Extensionismo y Servicios Profesionales	275.6	369.9	369.9
Zonas Indígenas	138.6	263.8	249.6
Mujeres en Desarrollo Rural	74.1	119.6	119.6
Otros Programas	421.6	590.9	561.3

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Para el Programa de Desarrollo Rural, en 2001 se asignaron en total 2,027.8 millones de pesos; de este monto, 72.1 por ciento fue absorbido por cuatro de los principales programas: Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Extencionismos y Servicios Profesionales (PESPRO), Desarrollo Productivo Sostenido en Zonas Rurales Marginadas y Mujeres en Desarrollo Rural.

En la tabla 16, se observa que el PADER se incrementó en 142.7 millones de pesos durante el año 2001 respecto al año 2000, lo que significa en términos porcentuales 80.3. Asimismo, se destaca el Programa de Apoyos a Zonas Indígenas, el cual creció en 55.5 por ciento durante 2001, al incrementarse nominalmente 111 millones de pesos. De igual forma, el Programa de Mujeres en Desarrollo Rural muestra un incremento en 2001 de 45.5 millones de pesos, lo que representa el 61.9 por ciento respecto al año anterior.

En lo referente a la función de energía, se puede destacar principalmente los hidrocarburos y la electricidad.

TABLA 17

COMERCIALIZACIÓN EXTERNA PETRÓLEO Y DERIVADOS

COMERCIALIZACIÓN EXTERNA DE PETRÓLEO CRUDO Y DERIVADOS				
Descripción	Unidad de Medida	METAS		
		2000		2001
		Alcanzadas	Original	Alcanzadas
Petróleo crudo	MBD	1 603.6	1 825.8	1 755.8
Petrolíferos	MBD	44.7	25.3	36.6
Petroquímicos ^{1/}	MTA	923.4	1 363.3	615.3
Gas Licuado	MBD	5.5	5.6	3.1

^{1/} Incluye azufre.

FUENTE: Petróleos Mexicanos

En la tabla anterior, se observa un incremento de 152.2 millones de barriles diarios promedio en el año 2001, respecto al año 2000. No obstante, los otros rubros presentan

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

decrementos en la comercialización externa de los derivados petrolíferos, del cual los petroquímicos presentan el mayor decremento.

Asimismo, por lo que refiere a la comercialización de la energía eléctrica se destaca en la tabla 18, el incremento de usuarios de este servicio, pasando de 22.8 millones a 24.8 millones; dónde además se muestra también un mayor crecimiento durante el 2001 por la comercialización de Gigawats/hora en 1,930.5 respecto al año previo.

TABLA 18

COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA				
COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA				
Descripción	Unidad de Medida	METAS		
		2000	2001	
		Alcanzadas	Original	Alcanzadas
Comercialización	GWH	155 541.6	164 150.3	157 472.1
Interna	GWH	155 348.5	163 909.8	157 205.1
Externa	GWH	193.1	241.0	267.0
Usuarios	Persona (Miles)	23 881.0	24 699.3	24 850.5

FUENTE: Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

2.3 Evaluación del Gasto Destinado a las Actividades del Gobierno

Referente a las acciones de las funciones de Gobierno, tal y como se destacó en los análisis de apartados previos, han estado presentando reducciones graduales en el monto de los recursos asignados para dichas actividades.

Sin embargo; cabría destacarse que los principales conceptos que preocupan en general a la sociedad, se refieren a las acciones de la procuración e impartición de justicia, así como de aquellas actividades relacionadas a la seguridad pública.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 19

ACCIONES EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

ACCIONES SUSTANTIVAS EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA				
Concepto	Unidad de Medida	METAS		
		2000		2001
		Alcanzada	Original	Alcanzada
Integrar y resolver averiguaciones previas en el ámbito federal	Asunto	76 639	83 950	84 175
Iniciar y resolver de manera condenatoria, procesos penales en el ámbito federal	Juicio	20 603	15 583	18 937
Emitir dictámenes periciales	Dictamen	139 426	161 322	162 193
Ejecutar órdenes de investigación, localización y presentación, aprehensión, reaprehensión y comparecencia	Orden	62 264	61 223	81 698
Intervenir como parte en juicios de amparo	Asunto	71 688	78 660	68 277

FUENTE: Procuraduría General de la República.

En la tabla 19, se puede destacar algunas acciones relevantes en torno a la procuración de justicia. se refiere a la emisión de órdenes de investigación, localización y presentación, aprehensión, reaprehesión y comparecencia, en donde se aumentaron en 19,434 órdenes para 2001 con relación al año anterior, lo que representa porcentualmente un incremento de 23.7.

También se aumentaron la integración de asuntos en la integración y resolución de averiguaciones previas en el ámbito federal, dado que pasaron de 76.6 mil en 2000 a poco más de 84.2 mil en el año 2001, lo que significa un crecimiento de 8.9 por ciento.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

TABLA 22

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

RECURSOS FEDERALES DESTINADOS AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (Millones de Pesos)			
Concepto	PRESUPUESTO		
	2000	2001	
	Ejercido	Original	Ejercido
Recursos Federales	10 987.3	13 567.5	12 811.4
FASP (R-22)	5 212.0	5 521.8	5 796.4
Dependencias Federales	5 773.4	8 045.0	7 025.0
SEGOB	3 671.8		
SSP		5 429.8	4 643.0
PGR	1 451.6	1 666.2	1 482.0
SEDENA	400.0	700.0	650.0
SEMAR	250.0	250.0	250.0

FUENTE: Procuraduría General de la República

2.4 La Búsqueda de Instrumentos de Evaluación Permanente del Gasto Público Federal por Resultados.

Como es de conocimiento público, la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, más que un acto formal que cumple con lo establecido expresamente en la Constitución Política, es un acto de control político entre los poderes de la Unión.

El control del presupuesto se orienta fundamentalmente a evitar las desviaciones de recursos a fines distintos de los que fueron aprobados, y en caso de detectarlas, se han buscado medidas o instrumentos adecuados para corregirlas.

Es justamente en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación en donde se consignan ciertas disposiciones importantes que se han incorporado en los últimos años con el propósito de garantizar su mejor despacho entre estas tenemos los siguientes:

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

De Evaluación y Seguimiento al Gasto Público

- Las Adecuaciones al Gasto deberán comunicarse en los Informes Trimestrales.
- Se establece una mayor participación de la Cámara de Diputados para la toma de decisiones de ajustes al gasto, en caso de que las variaciones afecten las metas de los programas.
- Conocimiento de los calendarios del Gasto Neto Total.
- Sujetar el ejercicio de gasto de los programas sociales a Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Desempeño informando trimestralmente a las comisiones legislativas sobre su desempeño e impactos en la sociedad.
- Publicación de beneficiarios y montos del programa OPORTUNIDADES.
- Remisión de resultados de evaluaciones del Sistema Nacional del Desempeño, para considerarlos en el estudio y análisis del siguiente ejercicio presupuestal.

Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación

- Publicar los Convenios de Reasignación de Recursos.
- Aquellos saldos de Productos Financieros y Fideicomisos en los que participen las dependencias y entidades, así como los otros poderes de la Unión Federal.
- La estimación trimestral de los ingresos del sector público.
- Las Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria, tanto de la Administración Pública Federal como de los demás poderes y entes constitucionales autónomos.
- Emisión de Manual de Percepciones de la APF y demás poderes y órganos autónomos.
- Publicación de las Reglas de Operación de los Programas Sociales.
- Publicación de montos, beneficiarios y distribución de recursos por entidad federativa.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Información sobre la Ejecución del Presupuesto

- Adecuaciones al Programa Salarial del Ramo 23.
- Saldos de los fideicomisos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Sobre los gastos destinados a Comunicación Social.
- Sobre las adecuaciones al gasto destinado a los programas de desarrollo social, desarrollo rural y agropecuario.
- La situación económica y las finanzas públicas al término de cada trimestre a más tardar 35 días a la fecha en que concluya el trimestre.
- Los ingresos recaudados u obtenidos; los ingresos excedentes; la deuda pública y las operaciones activas y pasivas del IPAB; convenios y bases de desempeño; los avances de los PIDIREGAS, el monto y costo de la compra de energía a la CFE por parte de la CLF, los convenios de reasignación, el ejercicio del Programa de Retiro Voluntario.

Racional y Austeridad

- Los recursos no pagados del Programa de Retiro Voluntario no podrán ser traspasados a fideicomisos ni a otros ramos.
- Adopción de medidas de austeridad en las representaciones, delegaciones u oficinas gubernamentales en el exterior.
- La SECODAM, realizará un dictamen a fin de determinar la existencia de duplicidad de funciones y programas.
- La SHCP y SECODAM, establecerán los lineamientos para calcular los ahorros netos que podrán aplicar las dependencias y entidades.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Servicios Personales

- Ningún servidor público federal ganará más que el Presidente de la República.
- Se sustituye un bono discrecional, por un bono objetivo basado en la calidad en el desempeño del servicio público.
- Se transparentan las nóminas y gastos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes públicos autónomos.
- El monto de las percepciones totales que se cubra a favor de la máxima representación del Poder Legislativo y los Titulares del Poder Judicial y entes públicos federales, no podrán rebasar la percepción del Presidente de la República.

Transparencia

- Se incorpora el PAFEF para el saneamiento financiero de los estados e inversión de infraestructura.
- Se establecen mecanismos para comprobar y auditar el destino de los recursos de los Fondos del Ramo 33 entregados a las entidades federativas.
- Se incorporan mecanismos reglamentarios a fin de revisar aquellos recursos del PEF otorgados a las ONG's.
- Se incluyen mecanismos de supervisión sobre aquellos recursos de apoyo a los agricultores.
- Se transparenta el costo del suministro de energía eléctrica y el subsidio implícito en cada recibo.
- Se establecerá y coordinará un Sistema Integral de Administración Financiera que permita controlar y vigilar permanentemente el gasto público.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Disciplina Presupuestaria

- El Déficit Público presupuestario no podrá rebasar una meta del PIB y se buscará disminuirlo.
- Se prohíbe la utilización de recursos del presupuesto para la creación de contratos de fideicomisos, mandatos o cualesquiera contrato análogo que evite la concentración de recursos en la Tesorería o un uso correcto de los recursos públicos.
- Se buscarán disminuir en términos reales el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de metas.
- No se podrán traspasar recursos públicos para actividades de comunicación social y tampoco podrán incrementarse los recursos autorizados para tal fin.
- En las iniciativas de leyes o decretos, se buscará evaluar el impacto presupuestal que se originen al crear tales disposiciones.

De estos mecanismos se desprende una cuidadosa y meticulosa revisión de algunos preceptos a fin de poder dar una mayor consistencia a lo que se pretende. Es decir, ya no sólo un mecanismo de control político, también establecer instrumentos que permitan una verdadera evaluación en el desempeño del gasto.

Tradicionalmente, los presupuestos se han otorgado por inercias políticas, mas que por sus efectos económicos en la sociedad. Los análisis costo beneficio, difícilmente pueden realizarse dado el corto periodo de revisión, y por otro lado, es realmente en estas dos últimas legislaturas donde se ha tenido una mayor participación de las Comisiones Legislativas como revisoras de la tarea de las correspondientes oficinas e instituciones del Poder Ejecutivo Federal.

Es evidente, que los sistemas presupuestales tienen a tener mecanismos permanentes de supervisión y de evaluación de parte de los parlamentos, lo cual a pesar de que contamos con un sistema Presidencial, es necesario mirar hacia esos mecanismos e

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

iniciar procesos más acordes con las necesidades de fiscalización, independientemente de la encomienda constitucional que tiene la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, considero necesario procurar una coordinación más activa con las áreas ejecutoras de gasto, durante el ejercicio de los recursos, finalmente son los impuestos y contribuciones de los ciudadanos y por tanto, deberán cuidarse su correcto uso tal y como lo dispone la Constitución.

Por otro lado, y de conformidad con el reporte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2000, y sobre las facultades y atribuciones inherentes a su desenvolvimiento se encuentra lo siguiente:

- Se requiere que la ASF sea más proactiva que reactiva.
- Se busca como objetivo central eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- La fiscalización no solo debe ser para verificar el apego a las disposiciones de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, con honestidad y honradez, sino también se requiere que se cumplan con eficacia y eficiencia; se requiere superar la operación de sanas prácticas contables gubernamentales por mejores prácticas de gobierno.
- La creación de los sistemas de indicadores de evaluación y parámetros de actuación en la ejecución de los programas y planes de gobierno, son valiosos; pero más aún su evaluación en un contexto más amplio como conocer el grado de cumplimiento de los objetivos sociales, es decir poder medir objetivamente los impactos en la sociedad y se justiprecien esos resultados en las asignaciones presupuestarias.
- Por otro lado, los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, toda vez que los recursos que se utilizan son justamente de ella. De tal modo, que resulta útil contar con un equipo multidisciplinario que evalúe permanentemente el desempeño y cumplimiento de las funciones sustantivas de

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los poderes y entes públicos autónomos, así como todas aquellas entidades que ejercen recursos públicos federales.

- Se requiere además establecer mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del Ramo 33, incluso continuar con las disposiciones establecidas en el decreto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2002, pero poder garantizar la observancia al destino del gasto de los recursos de los ramo 28, que permitan tener la garantía que se ejerzan para los fines que están previstos y evitar la recurrencia de desvíos.
- Es imperativo aprovechar la neutralidad, credibilidad y confianza de los empleados y funcionarios de la ASF, como el órgano técnico constitucional de la Cámara de Diputados para apoyo en la revisión de la Cuenta Pública Federal y demás atribuciones que la Ley le confiere.
- También es necesario otorgar seguridad laboral de los servidores públicos que fiscalizan, independientemente que se trate de un asunto de justicia laboral, es un requisito indispensables para promover la capacitación y profesionalización de los cuadros técnicos y directivos a fin de brindar mejores resultados de sus actividades.

Por consiguiente creo oportuno, continuar con el establecimiento de instrumentos jurídicos en el próximo Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de concretar las acciones evaluatorias sobre los planes y programas de gobierno, garantizando el cumplimiento de metas y aprovechar la vigilancia permanente del órgano de fiscalización de la Cámara.

Siendo que se tiene un cuerpo institucional, con personal ampliamente calificado y capacidad para verificar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en la prestación de bienes y servicios tales como la salud, educación, vivienda, seguridad social, seguridad pública, impartición de justicia, promoción de los derechos humanos, entre otros; incluso sugerimos que participe con opiniones sobre como mejorarlas, es decir se tendría que revisar las facultades legales de la ASF, si tiene la competencia

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

para participar en la construcción de indicadores que permitan relacionar los objetivos de corto, mediano y largo plazo de los programas sectoriales, que midan objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios tanto sociales como económicos obtenidos.

Tales disposiciones irían en el sentido que los informes trimestrales de aquellos programas sociales sujetos a reglas de operación que las dependencias y entidades federales deben de proporcionar a las comisiones legislativas para su seguimiento, fuesen entregadas además a la ASF (a su área de Evaluación y Control) a través de la Comisión de Vigilancia y con conocimiento de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. A fin de llevar un seguimiento puntual sobre el cumplimiento de éstos, y no sólo por su entrega en sí, sino además para conocer los impactos y que éstos reportes sirvan para presentar un informe en las fechas de discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos a la propia Comisión de Presupuesto, sobre la "oportunidad" de los programas y su eficiencia e impactos logrados en los sectores sociales a los que están dirigidos, siendo que tengan un instrumento que goce de objetividad metodológica y de evaluación a fin de ir eliminando gradualmente las inercias y presiones políticas que acompañan a las reasignaciones presupuestales.

Del mismo modo, resultará sumamente provechoso el buscar una mayor coordinación y colaboración a través de Convenios entre la ASF con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías internas de los poderes y órganos constitucionales autónomos, a fin de tener una mayor participación y cobertura en la Definición del Sistema de Evaluación del Desempeño, es decir, transformarlo a un verdadero Sistema Nacional, con lo cual se estarían cubriendo instrumentos que evalúen la labor de los poderes y órganos autónomos y sus necesidades reales de recursos presupuestales en lugar de los informes que se estarían enviando a la Comisión, la cual no tiene los cuadros profesionales, ni recursos físicos para poder llevar un análisis y tarea de esa naturaleza.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE EL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA

Lo que se pretende es aprovechar realmente los recursos ya existentes y fortalecer la labor de evaluación gubernamental de la Auditoría Superior, en lugar de estar contratando despachos o instituciones académicas como se plasma en el artículo 63 del decreto de presupuesto vigente, pues en gran parte de los casos que se han estudiado, no cuentan con la experiencia en la evaluación de tales programas; de tal suerte que se estaría evitando gastos burocráticos excesivos y, por otro lado, se obtendría la confiabilidad necesaria de que una sola institución hiciera las evaluaciones, lo cual también tendría el beneficio de que se trabajaría de manera más estandarizada en las metodologías y los resultados que se pretenden alcanzar.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Es evidente, que nuestro país tiene graves rezagos socioeconómicos y que la disponibilidad se cuenta con una responsabilidad acotada de recursos fiscales al ser extremadamente limitados, por el agotamiento de sus fuentes, lo cual impide enfrentar a las crecientes necesidades de la población. Ante este escenario, es importante la obtención de los recursos para que las actividades económicas y sociales del Gobierno funcionen; resulta igualmente trascendental su adecuado ejercicio y su riguroso control para que de esta forma se aprecie la evolución favorable del bienestar social.

A razón de lo anterior, el Gobierno Federal ha incurrido reiteradamente, aunque lo ha ido disminuyendo en los últimos años, en el resultado en el déficit público para que de manera temporal, cubra la diferencia entre los recursos obtenidos con los necesarios para el desarrollo del país. No obstante, si el manejo de los recursos no es llevado a cabo bajo lineamientos rigurosamente controlados, transparentes y sobretodo con responsabilidad y ética, en el mediano y largo plazo podrá traer más perjuicios que bienestar.

En este sentido, es innegable que las reformas estructurales en materia fiscal resultan de vital importancia para el funcionamiento del sistema económico nacional, sin embargo para ser equitativos en la distribución de la carga fiscal es indispensable el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos existentes y la evaluación correcta de los mismos.

CONCLUSIONES

La recesión económica que ha padecido nuestro país, principalmente durante la década de los ochenta, y la disminución de la inversión pública federal, han deteriorado las Finanzas Públicas, lo que se refleja principalmente en un rezago en la infraestructura básica del país.

Asimismo, a pesar que en los últimos años el Gasto Público ejercido en los rubros de educación, salud y el combate a la pobreza ha estado absorbiendo una mayor parte del presupuesto de egresos; éste no ha sido suficiente para atender las necesidades de la población, que por la misma dinámica demográfica transforma y genera nuevas y negativas condiciones económicas y sociales, demandando servicios e infraestructura básica a núcleos poblacionales cada vez mayores.

La recaudación y el ejercicio del Gasto Público pueden ser mejorados con reformas estructurales en la Administración Pública. Al respecto muchos países en desarrollo han realizado avances en la identificación y el registro de los contribuyentes y se ha incrementado la de introducción nuevas técnicas e instrumentos de recaudación. No obstante, son necesarias medidas más profundas para adaptar el trabajo de las instancias recaudadoras a las exigencias nacionales e internacionales.

Los recortes periódicos de gasto y la inestabilidad atentan en contra de la solidez del Gobierno para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico sostenido de un país desarrollado. Esta situación caracterizó el funcionamiento en el sistema fiscal durante el año 2001, que a diferencia del año previo, los ingresos fueron menores a lo esperado en la Ley de Ingresos de la Federación, producto principalmente, de la recesión de la economía estadounidense, lo que inevitablemente tuvo un impacto directo sobre la ejecución del gasto público y desde luego de la economía en su conjunto.

CONCLUSIONES

No obstante, en ambos años se llevaron a cabo medidas en materia tributaria encaminadas a fortalecer la hacienda pública federal, sin embargo, pese a que éstas fueron más agudas durante 2001, no fueron suficientes para hacer frente al faltante de los recursos esperados.

El panorama anterior arroja el acotamiento en el margen de maniobra que se puede realizar con los recursos de una administración, respecto de la otra. Mientras que en la administración que abarcó el periodo del año 2000 se contó con la ventaja mejores condiciones en el desempeño del sistema económico, lo que tuvo un efecto directo en el incremento de los ingresos públicos y por consiguiente del gasto público; la administración gestionada en 2001 se enfrentó a un panorama económico influenciado, en parte, por la caída de las importaciones ocasionada por la disminución de la demanda de bienes proveniente de Estados Unidos, que comenzaba a percibirse desde el último trimestre del año 2000, hecho que impactó desfavorable y directamente en la evolución de los ingresos públicos para el ejercicio de ese año, situación que obligó a las autoridades a realizar recortes al gasto y a la instrumentación de programas de austeridad y racionalidad para compensar la caída en los ingresos.

No obstante, superar la pobreza y combatir el rezago educativo, fueron la prioridad de ambas administraciones, y por ello, las diferencias mencionadas en la evolución de las finanzas públicas no fueron motivo para que, pese a la brecha de los ingresos obtenidos con los estimados para ambos años, la cantidad de recursos en funciones de desarrollo social se viera afectada. Por el contrario, en el año 2001 que contó con menores ingresos, este rubro se incrementó en 2.2 por ciento del gasto total, respecto al año anterior. Sin embargo, estos incrementos no sólo provinieron de las funciones de desarrollo social, sino también a las funciones productivas y de gestión gubernamental. En cada una de éstas, se observa que a pesar del menor margen de maniobra por la falta de ingresos públicos y el

CONCLUSIONES

seguimiento a los criterios de racionalización, la ejecución del gasto público en términos generales, fue superior en el año 2001, respecto a lo erogado en el año 2000.

Cabe mencionar que esta tendencia positiva en la ejecución del gasto público se debe también a la continuidad de un proyecto de desarrollo económico, dicho en otras palabras, aunque resalta el hecho de que las cifras sean superiores en el año 2001 respecto a 2000, es importante hacer hincapié que en el año 2001 las condiciones económicas nacionales y el contexto internacional no favoreció a la actividad económica de nuestro país, a diferencia de la bonanza económica que se observa en el año 2000.

En este sentido, no debe olvidarse la responsabilidad de cada una de las partes (Gobierno y sociedad civil), ya que la salud en las Finanzas Públicas descansa, en primer término, en base a un enfoque crítico de la sociedad que comienza a evaluar las necesidades presentes y futuras, con pleno conocimiento de sus pasivos y activos, y en segunda instancia, cuando la autoridad ejerce de manera responsable y eficaz los recursos y éstos son reflejados en el bienestar de la población.

Ahora bien, para todos es un hecho que la hacienda pública requiere de mayor cantidad de recursos y al mismo tiempo de mayor eficacia y eficiencia para el ejercicio de los mismos, lo que permitirá en el largo plazo, programar con certidumbre el desarrollo económico indispensable para la sociedad. Además, se observa que la inversión que se destine al Gasto Público, es inversión para la sociedad pero, se requiere de rendición de cuentas y eficacia en su ejecución.

CONCLUSIONES

Algunos estudios sugieren que la corrupción y el despandio de los recursos públicos inhiben el efecto social de la inversión pública en áreas estratégicas, agudizando aún más la pobreza y marginación de grandes sectores de la población; por ello, es innegable y útil contar con mecanismos transparentes que permitan evaluar el desempeño de las instituciones públicas y en un contexto más amplio, la calidad de las políticas públicas.

El camino recorrido por nuestro país, en materia de las finanzas públicas no ha sido sencillo, pero pasado se puede evaluar con un sentido crítico, las acciones desempeñadas en esta materia y de esta forma prevenir futuras dificultades y tomar mejores decisiones.

No obstante, falta mucho por hacer y habrá que corregir la estrategia, los instrumentos y mecanismos que permitan evaluar el desempeño de la evolución de la economía mexicana de una manera más objetiva, y evitar los análisis superfluos, pues sin medición o conocimiento objetivo de la realidad económica, difícilmente se fortalecerán las instituciones en aras de una mejor calidad de vida para la población. También, bajo ese contexto, resulta indispensable perfeccionar los mecanismos de fiscalización, lo cual contribuirá hacia mejores y más consolidadas formas de la democracia en nuestro país.

La rendición de cuentas, transparente y oportuna, será condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos. Si un Gobierno no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información adecuada de las acciones gubernamentales, entonces, existe un mayor riesgo que las instituciones públicas se corrompan.

CONCLUSIONES

El presente trabajo trata de realizar ese ejercicio analítico con la información disponible, en la inteligencia de que todos los esfuerzos encaminados a transparentar y eficientar el quehacer gubernamental serán provechosos para otorgar una mejor conducción de las políticas públicas que pueda verse reflejado en un mayor bienestar de la sociedad

ANEXO 1

INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO, 2002-2003:

(En millones de Pesos)

CONCEPTO	2002		2003*		Variaciones		Variación
	Aprobado	Proyecto	Aprobado	Proyecto	Absoluta	Relativa (%)	Real
TOTAL	1,463,334.3	1,500,180.4	1,524,845.7	1,524,845.7	24,665.3	1.64	0.49
Ingresos Ordinarios del Gobierno Federal	1,026,235.5	1,039,751.7	1,062,001.4	1,062,001.4	22,249.7	2.14	-0.21
Tributarios	806,200.0	798,051.8	790,041.8	790,041.8	-8,010.0	-1.00	-5.50
Renta	357,734.5	361,569.1	354,447.3	354,447.3	3,378.2	0.94	-4.43
Valor Agregado	223,738.1	226,593.3	225,154.3	225,154.3	-1,439.0	-0.64	-2.96
Producción y Servicios	155,075.1	157,178.6	148,412.2	148,412.2	-8,766.4	-5.58	-7.71
Tenencia o Uso de Vehículos	9,838.9	12,707.8	12,707.8	12,707.8	0.0	0.00	24.55
Automóviles Nuevos	4,877.9	5,030.8	5,030.8	5,030.8	0.0	0.00	-0.55
Importación	28,899.8	25,538.7	25,538.7	25,538.7	0.0	0.00	-14.78
Exportación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	N.A.	N.A.
Accesorios	7,284.3	6,698.7	6,698.7	6,698.7	0.0	0.00	-11.32
Otros	8,751.4	3,234.8	2,052.0	2,052.0	-1,182.8	-36.56	-77.39
No Tributarios	220,035.5	211,699.9	271,959.6	271,959.6	50,259.7	12.52	19.19
Derechos	140,994.8	181,293.1	198,845.0	198,845.0	17,551.9	9.68	36.00
Hidrocarburos	124,237.0	165,346.4	182,569.5	182,569.5	17,223.1	10.42	41.71
Otros	16,757.8	15,946.7	16,275.5	16,275.5	328.8	2.06	-6.34
Productos	5,978.8	4,654.6	5,254.6	5,254.6	600.0	12.89	-15.25
Aprovechamientos	72,951.9	55,468.5	67,576.3	67,576.3	12,107.8	21.83	-10.67
Contribución de Mejoras	10.0	16.0	16.0	16.0	0.0	0.00	54.29
Otras Contribuciones	100.0	267.7	267.7	267.7	0.0	0.00	158.15
Ingresos Derivados de Financiamiento	58,470.5	51,288.8	51,288.8	51,288.8	0.0	0.00	-15.41
Ingresos Propios de las Entidades	378,628.3	409,139.9	411,555.5	411,555.5	2,415.6	0.59	4.82
PEMEX	144,042.7	149,711.4	152,127.0	152,127.0	2,415.6	1.61	1.84
CFE	107,120.6	121,511.1	121,511.1	121,511.1	0.0	0.00	9.39
IMSS	98,112.4	104,648.9	104,648.9	104,648.9	0.0	0.00	2.86
ISSSTE ^{III}	24,124.4	25,448.7	25,448.7	25,448.7	0.0	0.00	1.73
CAPUFE	1,590.5	2,587.6	2,587.6	2,587.6	0.0	0.00	56.89
LFC	2,657.8	4,142.9	4,142.9	4,142.9	0.0	0.00	50.32
LOTENAL	979.9	1,089.3	1,089.3	1,089.3	0.0	0.00	7.20

FUENTE: Ley de Ingresos de la Federación 2002 y 2003, SHCP.

ANEXO 1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2002-2003
 Cifras en Millones de Pesos

	PEF 2002 Aprobado	PEF 2003 Proyecto	PEF 2003 Aprobado	Variaciones		
				Absolutas	Relativas %	Reales %
GASTO NETO TOTAL	1,463,334.3	1,500,180.4	1,524,845.7	24,665.3	1.6	0.49
GOBIERNO FEDERAL	1,130,160.8	1,140,329.3	1,166,903.8	26,574.4	2.3	-0.43
RAMOS AUTÓNOMOS	26,512.2	40,996.5	34,979.0	-5,027.6	-14.6	27.23
Comercio Exterior	1,897.7	2,554.4	1,750.0	-857.4	-45.4	4.40
Promoción Cultural	15,253.4	17,267.7	17,732.1	2,478.7	16.2	11.30
Servicio Social Indígena	5,795.3	11,351.5	11,051.1	-300.4	-2.6	84.61
Servicio Social para el Desarrollo Comunitario y Rural	481.3	575.9	575.0	-0.9	-0.2	21.51
RAMOS ADMINISTRATIVOS	333,564.0	330,023.4	346,208.7	16,177.4	4.9	0.09
Administración General del Poder Ejecutivo	1,164.3	1,951.8	1,561.6	-390.2	-33.5	4.79
Administración de Recursos Humanos	5,971.0	4,337.2	3,294.4	-1,676.6	-28.0	24.12
Administración de Materiales	3,613.0	3,417.4	3,414.2	-3.2	-1.5	13.52
Administración de Inmuebles	21,515.2	22,276.5	21,781.2	-495.3	-2.2	4.21
Administración de Asesoría	22,762.4	21,931.5	21,931.5	0.0	0.0	0.00
Administración de Asesoría Técnica, Desplazamiento Rural, Pesca y Administración	35,530.2	13,934.9	41,787.7	7,852.8	23.1	13.24
Administración de Comunicaciones y Transportes	23,107.0	20,209.7	23,124.4	2,914.6	14.1	3.53
Administración de Energía	6,426.0	5,411.4	5,403.5	-78.5	-1.2	18.91
Educación Pública	110,376.5	104,171.6	106,355.1	1,983.5	1.9	7.05
Salud	21,939.3	20,131.1	20,667.0	727.9	3.6	-8.52
Materia	8,518.5	9,924.8	8,892.2	-56.6	-0.7	0.74
Trabajo y Promoción Social	3,553.0	3,334.2	3,156.7	-187.5	-5.6	-14.74
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,212.5	2,613.4	2,758.8	845.3	33.1	20.22
Procuraduría General de la República	14,852.9	14,351.9	17,404.2	3,052.3	21.3	13.00
Energía	6,932.6	7,170.2	7,154.3	-15.9	-0.2	6.48
Desarrollo Social	14,225.4	17,519.2	17,569.0	50.8	0.3	19.10
Financiamiento	19,054.6	18,900.2	18,977.5	177.3	0.9	-3.95
Fiscal	1,497.3	1,454.2	1,454.6	0.3	0.0	-11.92
Control y Desarrollo Administrativo	1,241.0	1,433.1	1,164.4	-266.7	-21.5	2.12
Tributarios Agrarios	524.7	533.6	533.6	0.0	0.0	-1.93
Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal	754.4	814.6	814.6	0.0	0.0	4.13
Seguridad Pública	7,320.1	7,084.2	7,067.2	-21.0	-0.3	6.90
Comisión Nacional del Escudo Federal	57.6	66.9	66.9	0.0	0.0	11.93
Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología	0.0	7,935.8	7,935.8	300.0	N.A.	N.A.
RAMO GENERALES	770,384.5	760,399.4	785,724.1	16,324.6	2.1	-1.81
Agencias de la Seguridad Social	100,670.4	111,938.4	114,326.4	2,687.0	2.2	0.55
Servicios Sociales y Educativos	22,102.7	5,170.9	3,636.1	-1,534.8	-29.7	-84.14
Credenciales	131,100.3	128,235.4	128,235.4	0.0	0.0	-5.68
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	21,807.9	21,392.7	23,915.7	2,523.1	11.8	5.75
Previsiones para el Fideicomiso de Entidades y Municipios	219,192.0	225,774.4	225,676.8	-97.6	-0.4	-0.28
Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas	14,709.0	0.0	0.0	-14,709.0	-100.0	0.0
Administración de Recursos Humanos, Asesoría Técnica, Promoción Cultural y Asesoría Social	11,179.3	12,175.4	7,942.2	-4,233.6	-34.8	39.30
Apoyos Interfederales, Fideicomisos, Federales y Municipios	218,673.0	234,451.2	234,616.8	145.6	0.1	3.46
Apoyos para los Programas de Apoyo a Aterradores y Deudores de la Banca	45,378.1	36,739.7	30,237.7	-6,501.4	-17.7	-35.71
ENTIDADES	445,367.5	490,431.7	492,264.6	1,832.9	0.4	6.59
Entidad Mexicana	136,796.2	134,325.7	131,647.9	-2,648.3	-2.0	-7.17
Entidad Federal de Coahuila de Zaragoza	61,107.5	113,144.8	113,244.8	1,099.0	1.8	11.52
Estado de Chiapas	15,749.1	20,633.9	20,582.3	-51.6	-0.3	26.03
Campeche y Fideicomiso, Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2,971.7	2,552.6	2,553.8	-18.9	-0.7	-17.77
Instituto Mexicano del Seguro Social	152,642.0	164,161.0	168,788.2	4,624.8	2.8	6.63
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	45,161.6	54,527.4	54,580.2	558.0	0.1	16.54
Fuerza Armada para la Defensa	979.9	1,080.3	1,080.3	0.0	0.0	7.19
Menos:						
Entidades y Transferencias del Gobierno Federal a Entidades de Control	112,214.00	130,580.69	134,322.69	3,742.00	2.9	15.43
Transferencias Directas y Gastos en Cuentas						

NOTA: El PAFEF en el año 2002 estaba contenido como Fondo del Ramo 23 y para el año 2003, se establece como ramo general.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- Dalton, Hugh, "*Principios de finanzas públicas*", Buenos Aires, Ed. Aayu, 1953, 366 p.
- Faya Viesca, Jacinto, "*Finanzas públicas*", México, Ed. Porrúa, 1986.
- Flores Zavala, Ernesto, "*Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*", México, Ed. Porrúa, 411 p.
- Hverman, Robert y J. Margolis, "*Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Musgrave, Richard, y Peggy. Musgrave, "*Hacienda Pública. Teórica y aplicada*", México, Ed. McGraw- Hill, 1995.
- Ortiz Mena, Antonio, "*Las finanzas públicas en el desarrollo socioeconómico de México*", México, Ed. SELA, 1969, 516 p.
- Rosas Figueroa, Aniceto, y Roberto Santillán "*Teoría General de las finanzas públicas y el caso de México*". México. Ed. Porrúa, 1962, 304 p.
- William Alan, "*Finanzas Públicas y Política Presupuestaria*", Buenos Aires, Amorrortu editores, 1965, 282 p.
- Alvarez de Vicencio, María Elena. "Alternativa Democracia, Ideología y Fuerza del Partido Acción Nacional".
- Spezzebottiani, Mario. "Espiritualidad y Etica para la vida Política Social". Ediciones Schola.
- Torres Juan Angel. "Cidadanía y Poder". Ediciones Delfos.
- Crespo, José Antonio. "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas". Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Cámara de Diputados
- Haggard, Sthepean & Kaufman, Robert. "The Polític of Adjustment". Editado por los autores.
- Muñoz Ledo, Porfirio. "Comisión de Estudios para la Reforma del Estado". UNAM.
- Camacho Solís Manuel. "Diálogos Nacionales, ¿ Es Posible un Pacto Nacional?. UNAM.
- Castelazo, José R. "Nuevas Formas Políticas, (México, 1999-2001)". UNOMASUNO.
-

BIBLIOGRAFIA

IFE. "Memoria Gráfica de la Democracia 2000". IFE.

IFE. "Memoria Elecciones 2000". IFE.

AUTORES INSTITUCIONALES

Cámara de Diputados, Comisión de presupuesto y Cuenta Pública, Luis Pazos, "*El Proceso Presupuestario en México*", México, 2001, p.14.

CEPAL, Chávez Presa, Jorge y Mario Gabriel, "*Logros y retos de las Finanzas Públicas en México*", Chile, 2000, 43 p..

CIDE, Guerrero Amaprán Pablo, Mariana López Ortega, "*Manual sobre el marco jurídico del presupuesto federal en México*", México, 2000.

CIDE, Guerrero Amparán Pablo, Fernando Patrón Sánchez., "*Manual sobre la clasificación administrativa del Gasto*", México, 2000.

CIDE, Guerrero Amparán, Juan Pablo, Yailen Valdés Palacio, "*Manual sobre la clasificación económica del gasto público*", México, 2000.

CIDE, Guerrero Amparaán, Juan Pablo, Mariana López Ortega, "*Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*", México, 2000.

CIDE, Scott Andretta, John, "*Calidad de Gobierno: Gasto Público y Desarrollo Humano*", México, 2001.

CIDE, Scott Andretta, John, "*La otra cara de la Reforma Fiscal: la equidad del gasto público*". México, 2001.

INEGI. "*El Ingreso y el Gasto Público en México*", México.

INEGI. "ABC de las Finanzas Públicas", México, 1994.

IPN, Arraiga Conchas, Enrique, "*Finanzas Públicas de México*", México, 1996.

SHCP, Subsecretaría de Egresos, "*Algunos aspectos del gasto público en México*", México, 1998.

BIBLIOGRAFIA

SHCP; *"Manual de normas para el ejercicio del gasto público en la administración pública federal"*; México, 1998.

OCDE *"Estudios económicos por país"*, México, 2000, 194 p.

UNAM, Anguiano Equihua, Roberto, *"Las finanzas públicas en México"*; México, 1968, 360 p.

UNAM, Retchkiman, K, *"Teoría de las Finanzas Públicas"*, México, 1987.

PÁGINAS DE INTERNET

www.shcp.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.banxico.org.mx

www.cide.mx

www.herzog.economia.una.mx

www.colmex.mx