

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**La Necesidad de vincular normativamente las estrategias del  
Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la  
Federación.**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**RIGOBERTO LEÓN BERBER**

**ASESOR:**

**DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS**

**MÉXICO**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



***A mi esposa Norma,  
El anhelo convertido en realidad***

***A mis hijos; Sergio y Mariana  
Razón más que suficiente***

***A todos aquellos que dudaron***



## ***Agradecimientos***

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme otorgado los conocimientos necesarios para participar con un compromiso responsable en la cimentación de un México con futuro que enorgullezca a mi familia y honre la memoria de mis padres Jorge y María Trinidad.

A los Doctores: Elena Jeannetti Dávila, Raúl Olmedo Carranza, Omar Guerrero Orozco, Ramiro Carrillo Landeros, Francisco Patiño Ortiz, José Florencio Fernández Santillan y Abraham Aparicio Cabrera, por su participación en la revisión de este trabajo.

La asesoría y dirección del Dr. Ramiro Carrillo Landeros, aportando como siempre, su vasta experiencia y conocimientos para la consolidación de esta investigación.

Al Mtro. Aníbal Gutiérrez su emotiva orientación y apoyo para la elaboración de este trabajo, era importante sustentarlo con los conocimientos y las aportaciones de un economista prestigiado y reconocido por su trayectoria académica.



*Planificar económicamente es planificar de tal modo que los escasos medios a nuestra disposición nos rindan la máxima satisfacción; sin embargo, uno desearía definir "satisfacción". Si...(alguien)...prefiere un método que le rinde menos satisfacción, por cierto gasto de los recursos escasos a su disposición, a la que podría haber obtenido por otro método, no actúa económicamente.*

*Claude David Baldwin.*

*Si nosotros pudiéramos saber primero dónde estamos, y hacia dónde nos dirigimos, podríamos juzgar mejor qué hacer, y cómo hacerlo.*

*Abraham Lincoln.*



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
---------------------	-----------

### **CAPÍTULO I    MARCO TEÓRICO**

1. Concepto de Estado	19
2. Evolución histórica del Estado	28
3. Concepto de gobierno	36
4. Concepto de Administración Pública	39
5. Economía neoclásica	43
5.1 Enfoques sobre el papel del Estado en la economía	45
5.2 Intervencionismo estatal y asignación de recursos	47
5.3 Eficiencia y equidad	49
5.4 Reformas económicas, privatización y desregulación	51
6. Neoinstitucionalismo	52

### **CAPÍTULO II    ESTATUTO JURÍDICO DEL GOBIERNO**

1. La organización constitucional del Estado posrevolucionario	57
2. La Constitución	61
3. Comisión de Administración Pública	64
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	66
4.1. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	70
4.2. Ley de Planeación	71
4.3. Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria	74
4.3.1. Objeto de la Ley	74

4.3.2. Consideraciones a la Ley	79
5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011	84
6. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011	87
7. Ley de Deuda Pública	89

## **CAPÍTULO III ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS**

### **PÚBLICOS**

<b>a) Estructura de los ingresos públicos</b>	95
1. La función económica del Estado	55
2. Los ingresos públicos	97
3. El régimen jurídico de los ingresos públicos	99
4. La política de la financiación	102
5. La ideología impositiva	106
6. Los impuestos a la clase privilegiada	109
7. La hacienda pública	110
8. El Estado y la política hacendaria	114
8.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta	120
8.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado	121
<b>b) Estructura de los egresos públicos</b>	121
1. Estructura del gasto público	121
1.1 Los gastos públicos	122
2. Formas de clasificación del gasto público	123
2.1 Clasificación administrativa o institucional	123
2.2 Clasificación económica	124
2.3 Clasificación funcional	125

2.4 Clasificación por Objeto del Gasto	126
3. Marco de la política de gasto público	128
4. Límites y control del gasto público	130

## **CAPÍTULO IV EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

1. Consideraciones del Presupuesto Público	133
2. Los sentidos del presupuesto	136
2.1 El sentido político	136
2.2 El sentido jurídico	138
2.3 El sentido económico	141
2.4 El sentido financiero	143
2.5 El sentido administrativo	144
2.6 El sentido operativo	145

## **CAPÍTULO V SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN**

1. Rectoría del Estado	147
2. Planes nacionales de desarrollo	159
2.1 Plan Nacional de Desarrollo Industrial	161
2.2 Plan Global de Desarrollo	162
2.3 Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)	164
2.4 Sistema Nacional de Planeación, líneas rectoras, crisis PIRE-PND	166
3. Características del Sistema Nacional de Planeación	176
4. Los planes nacionales de desarrollo en México 1983-2012	183
4.1 1982-1988 Cambio de modelo y estabilización económica	185
4.2 1988-1994 Renegociación de la deuda y apertura económica	196
4.3 1994-2000 Estabilización y blindaje de la economía	208

4.4	2000-2006 Estado sin rumbo	217
4.5	2006-2012 Caos y crisis Internacional	226

## **CAPÍTULO VI LA, PLANEACIÓN INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO**

1.	El proceso de la planeación	233
2.	Administración estratégica o planeación Estratégica	235
2.1	La estrategia	235
2.2	La administración estratégica	236
2.3	La planeación estratégica	238
3.	Vínculo entre: planeación, programación y presupuestación	239
4.	Alternativas técnicas o teóricas	246
5.	Alternativas recaudatorias	248
5.1	Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta	248
5.2	Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado	249
6.	La planeación: limites y posibilidades	251
7.	Restricciones de la planeación	256
8.	La planeación y sus resultados	260
9.	Perspectivas de la planeación	264
	<b>CONCLUSIONES</b>	269
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	279

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar el sistema de planeación y las estrategias empleadas por el Estado Mexicano para promover el desarrollo económico y social de la población, de acuerdo con un modelo de economía mixta que comienza a consolidarse a partir de la época posrevolucionaria, cuando se busca una dirección económica que permita distribuir la riqueza de una manera más justa y equilibrada, a fin de dar respuesta a las demandas de las mayorías.

Desde la década de 1930, en que se creó la primera Ley de Planeación, se establece la base jurídica para orientar la elaboración de planes y programas con los que se pretende dar congruencia al desempeño de las actividades que se consideraban necesarias para la solución de los grandes problemas nacionales. Por ello, a más de ochenta años de ese esfuerzo inicial, los intentos por lograr una eficiente planeación para el desarrollo han fracasado, como se aprecia en: a) la inequitativa distribución de la renta, b) manejo inercial del presupuesto, c) desempleo, d) el incremento del empleo informal, e) excesiva regulación presupuestal.

Desde las últimas décadas del siglo pasado se enfatizó la necesidad de la planeación en el quehacer público para solucionar los problemas económicos y sociales y apoyar el desarrollo económico ante los múltiples obstáculos que no quedan resueltos con las estrategias que se siguen en la instrumentación de los planes y programas.

Como factores limitantes a los propósitos por lograr un adecuado sistema de planeación, se pueden mencionar fenómenos tales como: la excesiva centralización, disputas partidistas ajenas a los intereses de los ciudadanos,

incompatibilidad y desarticulación de las actividades que se realizan en los tres órdenes de gobierno, la falta de cuadros capaces de dar respuestas viables, exceso de tecnocracia y demagogia y las irregularidades en las economías internacionales.

Los pobres resultados de la planeación y sus constantes fracasos se deben fundamentalmente a la falta de continuidad y a la exagerada inclusión de “cambios sobre la marcha”, lo que en considerable medida es causa de la grave situación económica que azota a la sociedad mexicana. Por ello, se antoja oportuno discernir sobre los planteamientos que la clase en el poder intenta para resolver, no sólo la crisis, sino su propia estabilidad. El sistema de planeación desde sus orígenes se caracterizó por ser un instrumento de legitimación, constriñendo sus posibilidades reales de convertirse en un mecanismo racional que garantizara la participación de toda la población en los beneficios que genera el esfuerzo social.

La planeación es uno de los instrumentos utilizados por el Estado Mexicano para alcanzar el desarrollo, sin embargo, tomando en cuenta su orientación neoliberal se duda que pueda tener éxito su cometido, más aún cuando se ha perfeccionado como un aparato de dominación, es decir, como la expresión de una política que elimina toda posibilidad de autocrítica imponiéndose técnica e ideológicamente como mecanismo de autorregulación del sistema social, justificando tanto el quehacer como la expansión de la esfera burocrática estatal y desde luego asegurando la hegemonía de la clase en el poder.

La dinámica política que vive México en los últimos años relativa a la discusión pública de problemas de interés nacional dentro de un aparente marco de pluralismo ideológico, de rendición de cuentas y transparencia en

el manejo de recursos financieros, destaca el interés por conocer la metodología que se sigue para la formulación de: planes, programas, presupuestos, criterios para la asignación de recursos e impactos o beneficios que éstos tienen en la sociedad.

Los temas relacionados con la política económica y fiscal son de gran importancia e interés para los poderes del gobierno por los efectos políticos derivados de la toma de decisiones en las que está en juego hasta ahora, el mantener el poder por el poder mismo, un interés que va más allá de las expectativas de los ciudadanos.

Es evidente la falta de armonía y consolidación de todas las etapas del proceso de planeación y presupuestación y su desvinculación con los principios y elementos básicos para transparentar la asignación, el uso y destino de los recursos públicos, lo que evidencia la falta de una adecuada fiscalización y rendición de cuentas. En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, busca compensar estas deficiencias incorporando estrategias más coherentes para la asignación de los recursos y distribución de los ingresos excedentes.

En lo que corresponde a la distribución de los recursos en los Presupuestos Públicos, tradicionalmente la asignación de éstos es mayor para los presupuestos operativos que para los presupuestos de inversión, esta situación genera desajustes, retrasos y olvidos en los programas orientados a sustentar el desarrollo social. Si no hay inversión no hay empleo y con ello, se ven limitadas las condiciones de vida, se fomenta una burocracia ineficiente y colgada de un gasto público escaso e improductivo. En este sentido el presupuesto en lugar de ser un instrumento de racionalidad administrativa se convierte en un instrumento de impulso a la recesión.

La primera parte del trabajo se inicia con un análisis de las diversas acepciones del Estado con el propósito de establecer el marco de referencia que permita su ubicación dentro de ese universo de criterios. Este análisis se liga al de su evolución histórica en el seno de algunas sociedades ya que las transformaciones de éstas en sus sistemas de producción permiten una clara distinción entre sus diferencias y similitudes.

Para caracterizar al Estado Mexicano hay que analizar los sucesos históricos más relevantes que van desde la Conquista hasta la época pos-revolucionaria, pues ya en la Colonia se sentaron las bases para su formación pero con la Independencia y la Reforma se delineó el perfil del actual sistema político donde prevalece el criterio presidencialista.

En el segundo capítulo referente al Estatuto Jurídico del Gobierno se analiza la organización constitucional del Estado posrevolucionario y el desarrollo de su sistema de economía mixta con el nuevo ordenamiento jurídico en el que se reconoce la rectoría del Estado y los derechos y obligaciones de los sectores público, privado y social. Así mismo, los antecedentes de las diferentes leyes que norman los procesos de planeación, programación y presupuestación y de los ingresos, egresos y deuda pública del gobierno federal.

En el tercer capítulo referente a la estructura de los ingresos y egresos públicos, se hace una revisión a la función económica del Estado y de la hacienda pública, así como, el análisis a las causas de la evasión fiscal y los procedimientos que se siguen para la recaudación a través de los principales impuestos, así como, si éstos se aplican de manera equitativa para todos los sectores de la sociedad. La segunda parte del capítulo está orientada a analizar la forma en que el gobierno ejerce el gasto para cubrir

los servicios públicos y las necesidades de la organización vinculando el análisis de los ingresos con los egresos, así mismo, se hace una revisión a las clasificaciones del gasto y la importancia de cada una de ellas, para determinar si éste se ejerce conforme a lo planeado y programado para atender las expectativas de la sociedad.

El capítulo cuatro hace referencia al concepto de presupuesto y su importancia como instrumento de enlace entre lo planeado y lo programado, así como, de las orientaciones o sentidos: jurídico, administrativo, político, económico, financiero y operativo que tiene en la Administración Pública ya que el presupuesto combina todos estos escenarios con el proceso y la expresión pecuniaria, es la revisión financiera de la coordinación del recurso con el esfuerzo y de la necesidad con la posibilidad.

En el capítulo cinco relativo al Sistema Nacional de Planeación, se hace un análisis de la evolución histórica de la planeación en México, un comparativo de las propuestas que se han presentado en los planes nacionales de desarrollo, así mismo, una revisión a la forma en que se relacionan los planes, programas y presupuestos, sus procesos y satisfacción de las necesidades.

En lo referente al último capítulo, se analizan las propuestas de un cambio en la forma de expresar con base a una planeación estratégica la política económica y hacerla congruente con la política fiscal y las finanzas públicas para de esta manera, concluir con las perspectivas de la planeación.



## CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

### 1. Concepto de Estado

El objeto de analizar los diferentes conceptos que existen respecto al Estado, tiene como propósito determinar a través del modo de producción la organización social y política que se requiere para alcanzar una administración racional de recursos necesarios que generen los bienes y servicios que demanda la sociedad, para ello, es importante identificar las características del sistema de planeación y programación de que se vale la Administración Pública para vincularse a la sociedad vía la acción gubernamental.

La palabra Estado proviene de la voz latina *status, stat, estate, steat*,<sup>1</sup> que entre los romanos significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Es un término que se usa para designar la organización política de los hombres, su origen se remonta al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. “Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno.”<sup>2</sup>

Nicolás Maquiavelo intuye que los valores y la moral tradicionales no se ajustan a la cambiante Europa renacentista.<sup>3</sup> Razón por la cual muestra al gobernante *el arte de conquistar el poder* al que identifica como el Estado. Es este arte la política del gobernante y ha de estar exenta de toda norma. El bien común radica en el poder y la fuerza del Estado y no es subordinable en ningún caso a fines particulares (por muy sublimes que se consideren)

---

<sup>1</sup> Cueva, Mario de la. **La Idea del Estado**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1975. p. 41.

<sup>2</sup> González Uribe, Héctor. **Teoría Política**. México, Editorial; Porrúa, 1987. S. A. p. 143.

<sup>3</sup> Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**. México, Ediciones Leyenda, S. A. 2008. pp. 30-32.

así, el Estado podrá articular las relaciones sociales garantizando que los hombres vivan en libertad a través de sus leyes. Sólo así se logrará el bien común y todo lo que atente contra él podrá ser rechazado por cualquier medio lícito;

*“Hay tres formas de conservar un Estado que, antes de ser adquirido, estaba acostumbrado a regirse por sus propias leyes y a vivir en libertad: primero, destruirlo; después radicarse en él; por último, dejarlo regir por sus leyes, obligarlo a pagar un tributo y establecer un gobierno compuesto por un corto número de personas, para que se encargue de velar por la conquista.”<sup>4</sup>*

Thomas Hobbes en su obra *Leviatán*<sup>5</sup> se refiere a la esencia del concepto de Estado y lo define como; “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.”<sup>6</sup> La fortaleza y el poder del Estado deriva de la autoridad que de manera particular le confiere cada hombre por el terror que inspira conforma las voluntades de todos ellos para la paz en su propio país y para la mutua ayuda contra sus enemigos en el extranjero.

Es necesario el temor a un determinado poder más allá de pasiones naturales. “Los pactos que no descansan en la espada no son más que

---

<sup>4</sup> Idem. p. 33.

<sup>5</sup> “Hobbes escribe su obra en 1662, en ella “afirma su posición política promonárquica;...elige a los dos monstruos bíblicos porque representan justamente lo que él quiere señalar; Leviatán es el orden; Behemoth es el caos.” Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1984. p. 7 - 8.

<sup>6</sup> Hobbes, Thomas. **LEVIATAN, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil**. México, 1984. Editorial; Fondo de Cultura Económica. p.141.

palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno.”<sup>7</sup> Por consiguiente, a pesar de las leyes de naturaleza si no se instituye un poder o no es lo suficientemente grande para la seguridad, cada persona buscará en si misma y con base a su propia fuerza su seguridad y protección contra los demás hombres.

*“...cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí, para someterse a algún hombre o asamblea de hombres voluntariamente, en la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás. En este último caso puede hablarse de Estado político, o Estado por institución, y en el primero de Estado por adquisición.”*<sup>8</sup>

El Estado para Hegel “es la realidad de la idea ética; es el Espíritu ético en cuanto voluntad patente clara para sí misma, sustancial que piensa y se sabe y que cumple lo que él sabe cómo lo sabe.”<sup>9</sup> El Estado como una realidad total globalizadora grado supremo en la evolución del espíritu objetivo; deriva de los individuos que relacionan su autoconservación con las demás personas jurídicas (propone fusionar los conceptos de derecho y de moral, para poder concebir una sociedad moralmente justa) y la familia; convirtiéndose éstos en los dos momentos ideales para esta conformación.

La familia y la sociedad civil son dos momentos de la idea ética (el orbe moral), lo concreto es el Estado. “La ética social, síntesis del derecho y la moral; el espíritu objetivo vive los momentos de la familia y la sociedad civil.”<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Ibíd. p. 137.

<sup>8</sup> Idem. p. 141.

<sup>9</sup> Hegel, G. F. **Filosofía del Derecho**. México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México, Nuestros Clásicos N° 51. 1975. pp. 244-245.

<sup>10</sup> Cueva, Mario de la. Op. Cit., p. 271.

El concepto teórico del Estado según Carlos Marx, parte de un contexto histórico, en donde el análisis al desarrollo de una sociedad comienza a partir del proceso de producción, el cual está compuesto por; las fuerzas de producción (materias primas, herramienta, máquinas, etc.), incluidos los propios seres humanos con su conocimiento y experiencia, y por las relaciones de producción que son aquellas que se dan entre los seres humanos durante el proceso de producción, cambio y distribución de los bienes materiales de una sociedad. Por lo tanto, las fuerzas de producción y las relaciones de producción determinan el modo de producción el cual constituye la estructura económica de una sociedad.<sup>11</sup>

Para Carlos Marx el origen de todo cambio histórico puede encontrarse en el conflicto de las fuerzas de producción y las relaciones de producción cuándo éstas últimas no corresponden con las primeras, el desarrollo de una sociedad se dificulta y se hace más lento por lo que se deben revisar constantemente los elementos de ambas relaciones a fin de remplazar los obsoletos por otros nuevos y más avanzados acordes con el conocimiento humano y desarrollo tecnológico.

Por lo tanto, si la estructura económica está determinada por el modo de producción el cual condiciona a la organización social, la forma que adopta el Estado se encuentra determinada por las condiciones materiales de vida que a su vez son aquellas que encarna la sociedad. “Tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución del espíritu humano, sino que radican por el contrario, en las condiciones materiales de vida...bajo el nombre de

---

<sup>11</sup> Blomström, Magnus y Hettne Björn. **La teoría del desarrollo en transición**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1990. pp. 18-19.

(sociedad civil), y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía Política.”<sup>12</sup>

El modo de producción capitalista introduce la división del trabajo y la generaliza en la manufactura haciendo que de alguna manera se sostenga como un principio dentro de la organización industrial. “La división del trabajo es la forma que, en la industria, asumió la organización del trabajo para la producción eficiente de bienes de consumo.”<sup>13</sup> El grado de eficiencia va de acuerdo al fin que el plan productivo se propone.

El origen del Estado, por lo tanto, va enlazado a la evolución histórica de la sociedad y la adscripción de los individuos a determinadas órbitas profesionales<sup>14</sup> en donde al darse la división del trabajo se propició la distinción de las clases, la lucha de clases y por consiguiente los conflictos en la sociedad. La división del trabajo arrancó con la separación de las más variadas y múltiples profesiones hasta llegar a ese régimen de división en el que varios obreros se distribuyeron las tareas para la elaboración del mismo producto como ocurrió en la manufactura.

*“En un principio, por medio de la simple división del trabajo, la sociedad se creó los órganos especiales destinados a velar por sus intereses comunes. Pero, a la larga, estos órganos, a la cabeza de los cuales figuraba el poder estatal, persiguiendo sus propios intereses específicos, se convirtieron de servidores de la sociedad en señores de ella.”<sup>15</sup>*

---

<sup>12</sup> Marx, C. “Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política,” en Marx, C. y F. Engels. **Obras Escogidas**. México, Editorial Progreso, Moscú. Ediciones de Cultura Popular, S. A. S/A. p. 182.

<sup>13</sup> M. Salvati y B. Beccalli. “La División del Trabajo” en; Panzieri, Raniero. et. al. **La División Capitalista del Trabajo**. Argentina, Editorial; Cuadernos de Presente y Pasado. 1974. p. 61.

<sup>14</sup> Marx, Carlos. **El Capital. Crítica de la Economía Política**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2010. III T, TI. p. 285.

<sup>15</sup> Marx, C. “La Guerra Civil en Francia” Op. Cit., pp. 265-266.

El Estado emerge de la misma sociedad y se sitúa por encima de ella para responder a los intereses de la clase dominante aminorando los conflictos con la clase oprimida ofreciendo un mínimo de orden indispensable que permita la existencia de la sociedad. “En realidad, el Estado no es más que una máquina para la opresión de una clase por otra, lo mismo en la república democrática que bajo la monarquía y en el menor de los casos un mal que se transmite en su lucha por la dominación de clase.”<sup>16</sup>

El Estado como producto de la escisión de la sociedad dificulta cualquier intento por suprimir la opresión sobre una clase al favorecer los intereses de la otra. En el modo de producción capitalista la consideración de esta conformación lo convierte en el servidor de los intereses del capital, al permitir su crecimiento con base en la explotación de la clase desposeída de los medios de producción, es decir, de la clase proletaria.<sup>17</sup>

La existencia de esta última y su contradicción con el capital es lo que da sustento al poder del Estado y justifica su presencia. Por lo tanto, si el Estado es producto de la división de la sociedad en clases, el desarrollo de la economía y las distintas formas de producción son resultado de la reorganización social en igualdad de circunstancias.

Max Weber refiriéndose al Estado moderno, señala desde el punto de vista de la consideración sociológica que una asociación política y en particular el Estado no se pueden definir por el contenido de lo que hacen, que no hay tarea alguna que no haya pasado por las manos de aquellas asociaciones

---

<sup>16</sup> Idem. p. 267.

<sup>17</sup> “Por burguesía se comprende a la clase de los capitalistas modernos, propietarios de los medios de producción social, que emplean el trabajo asalariado. Por proletarios se comprende a la clase de los trabajadores asalariados modernos, que, privados de medios de producción propios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder existir. (Nota de F. Engels a la edición inglesa de 1888). Marx, Carlos. **Manifiesto del Partido Comunista**. México, Grupo Editorial Éxodo. 2010. p. 35.

que se designen como políticas ni tampoco el quehacer político haya sido exclusivo de dichas asociaciones.

La consideración que se puede hacer en consecuencia, es la de señalar que el Estado moderno sólo puede definirse al igual que toda asociación política a partir de un medio específico que le es propio, la coacción física. Si sólo subsistieran construcciones sociales que ignoraran la coacción como medio, daría como resultado la desaparición del concepto de Estado y se produciría la anarquía, por ello, la coacción física no es un medio normal o único que tenga, pero sí un medio específico que sólo puede definirse a partir de la idea de dominación, al sostener que al través de ésta construye su consideración conceptual;

*“... el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose asimismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.”<sup>18</sup>*

La relación de dominio sería en consecuencia, aquella de hombres sobre hombres, es decir, sería una relación de política-poder. En este sentido, procede enfatizar que por medio de la política se participa en el poder o se logra influir en su utilización tanto en el Estado según lo menciona Weber, como en los distintos grupos de la sociedad.

---

<sup>18</sup> Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1983. p. 1060.

El poder es el objetivo común de quien se dedica a hacer política, obtenerlo, detentarlo y conservarlo es su aspiración fundamental, por ello: “Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima.”<sup>19</sup> Este Derecho de coacción, justifica el cuándo y el porqué de una acción, conociendo los motivos internos y los medios externos en los que se apoye su dominación.

Hans Kelsen otro de los estudiosos de la teoría del Estado, afirma que definir el concepto resultaría hasta cierto punto pretencioso y problemático establecer una teoría por los desacuerdos en el uso de la terminología científica. Sin embargo, acepta que existen múltiples acepciones de la palabra, de entre ellas, la que lo designa como: “el conjunto de todos los fenómenos sociales identificándolo con la sociedad (en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales)”<sup>20</sup>

En donde la sociedad es el concepto genérico y el Estado el concepto específico. A su vez hace énfasis en la radical separación entre la ciencia de la naturaleza y la ciencia de las normas, una consecuencia de la admisión, de las categorías del entendimiento humano que rigen el conocimiento y que son el ser y el deber ser.

Para Herman Heller el concepto de Estado está en relación con la organización con su carácter de unidad soberana de acción y decisión, así, la teoría del Estado “es ciencia de la realidad. Aspira a conocer la realidad específica de la vida que nos circunda.”<sup>21</sup> No estudia el fenómeno del Estado

---

<sup>19</sup> *Ibidem.* p.1056.

<sup>20</sup> Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado.** México, Editora Nacional. 1983. p. 4.

<sup>21</sup> Heller, Herman. **Teoría del Estado.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1985. p. 76.

en general, la totalidad de sus relaciones o su esencia, porque de hacerlo así, teóricamente lo estaría considerando como una cosa invariable que presenta constantes al través del tiempo, opinión que no corresponde a la realidad histórica.

Al Estado se lo designa también como el conjunto de todos los fenómenos sociales identificado con la sociedad (en el sentido de una totalidad orgánica en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales). Se puede considerar que conjuntamente con otros hechos (la historia) constituye lo social, lo genérico y lo específico, aún cuando sea frecuente separar de modo absoluto ambos conceptos, a fin de mostrar antítesis de Estado y sociedad y contraponerlos como coacción y libertad.<sup>22</sup>

En algunas ocasiones se le suele oponer (como expresión de la verdadera libertad ética, de la libertad dentro de la ley como ideal de la organización social que supone un cierto número de normas) a la libertad aparente de la anarquía (que en verdad es la esclavitud, el mal social). En este sentido, Norberto Bobbio señala que “el Estado moderno europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas, de organizaciones del poder.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> “Fuera del Estado es el dominio de las pasiones, la guerra, el miedo, la pobreza, el abandono, el aislamiento, la barbarie, la ignorancia, bestialidad. En el Estado es el dominio de la razón, la paz, la seguridad, la riqueza, la decencia, la sociabilidad, el refinamiento, la ciencia, la benevolencia.” Hobbes, *De cive*, x, l; ed. cit., p. 211. en; Bobbio, Norberto. y Michelangelo, Bovero. **Sociedad y Estado en la filosofía política moderna**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1986. p. 130.

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. **Diccionario de política. a-j y k-z**. México, Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V. 1987. p. 626.

De los diversos criterios anteriores, se deduce que el concepto de Estado responde a numerosas acepciones, por lo que sería imposible además de inútil una definición (no así un modelo) que se ostente como base y guarde un carácter de universalidad, pues los razonamientos que se recogen de los diversos planteamientos hechos por diferentes autores, cumplen con el objetivo de permitir comprender de alguna manera qué es el Estado, con la finalidad de ubicar su perfil con relación a la evolución de una determinada sociedad en un contexto particular y analizar su caso de manera específica.

El Estado puede entenderse como el aparato autónomo que reúne en sí a todas las organizaciones con objeto de establecer el dominio legítimo de una clase sobre otra al través de la organización, regulación y orientación de las fuerzas sociales de producción con base en el derecho.<sup>24</sup>

## 2. Evolución histórica del Estado

Si resulta complicado utilizar una sola versión o concepto de Estado como verdad única y absoluta, no menos complicado resulta detallar brevemente su evolución histórica, pues su origen es posterior al del hombre ya que durante la primera etapa de su vida el arreglo de su organización fue sin él “Por tanto, el Estado no ha existido eternamente. Ha habido sociedades que se las arreglaron sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado ni de su poder.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> “El régimen político de un Estado se caracteriza, formalmente, por la disposición de los mecanismos constitucionales; y material, por la substancia de la idea de derecho que inspira su funcionamiento.” Burdeau, Georges. **Tratado de Ciencia Política. Tomo II El Estado. Volumen II Las Formas de Estado.** México, UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan. 1985. p. 24.

<sup>25</sup> Engels, F. “El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado” Op. Cit., p. 609.

La sociedad primitiva estaba compuesta por la sociedad patriarcal, es decir, las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía los gens (las gentes) que se constituían como clanes familiares más o menos poderosos. Los clanes al agruparse daban lugar a las fratrias (subdivisiones de una tribu) y éstas, a su vez, a las tribus. (Tribu,<sup>26</sup> Familia), formada de hombres que vivían en pequeñas gens<sup>27</sup> sociedades en las que desde luego aún no existían los aristócratas. Esta forma de vida de agruparse y organizarse del hombre para construir la primera etapa de su historia, hacía innecesario un aparato estatal que le permitiera recurrir al uso de la violencia, de la represión o de la coerción para acentuar su poder.

El poder de estas organizaciones sociales, próximas al salvajismo, estaba caracterizado como lo señala Lenin, por; "...el dominio de las costumbres, el prestigio, el respeto y el poder de que gozaban los jefes de las gens."<sup>28</sup> Por ninguna parte se observaba a individuos con la intención de destacar por sobre los demás o cuando menos de agruparse como gobierno, para que con todo lo que esto representa,<sup>29</sup> conformar la esencia del Estado.

Cuando por lo contrario, hizo su aparición ese grupo de hombres que únicamente se dedicaban a gobernar y para lo cual requerían de un aparato con características especiales<sup>30</sup> fue cuando surgió el Estado. Hace más de 2000 años se construyó la primera gran división de clases en el seno de la sociedad, fue protagonizada por los esclavos y los esclavistas. "Hubo un tiempo en el que el Estado no existía. Este aparece en el lugar y en la

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la tradición, diez gentes formaban una curia; diez curias, una tribu, y tres tribus constituían el pueblo romano. Zippelius, Reinhold. **Teoría General del Estado**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. p. 116.

<sup>27</sup> "...el régimen de la gens, fruto de una sociedad que no conocía antagonismo interiores,...Fue destruido por la división del trabajo, que dividió la sociedad en clases, y remplazado por el Estado." *Ibidem*. p. 605.

<sup>28</sup> Lenin, V. I. **Obras Escogidas**. Moscú, Editorial Progreso. 1961. III T, TIII., pp. 261-262.

<sup>29</sup> Me refiero a los aparatos de coerción, de violencia, tropas, es decir, al uso legítimo de la fuerza, entre otros.

<sup>30</sup> Lenin, V. I. *Ibidem*.

época en que surge la división de la sociedad en clases, cuando aparecen los explotadores y los explotados.”<sup>31</sup> Con la esclavitud se alcanzó la primera ruptura de la sociedad, la que degeneraría en una clase explotadora y una explotada. La transformación que sufre la esclavitud con el paso del tiempo al lograr su máximo desarrollo, fue el de convertirse en servidumbre, dando a su vez, paso a los señores terratenientes.

La sociedad feudal apareció a raíz de la destrucción de la formación esclavista “tras la descomposición del Imperio Romano, surgió en Europa una sociedad formada por muchas y pequeñas unidades autónomas y que mostraba poca disposición por la administración y la burocracia centralizada.”<sup>32</sup> Entre los elementos que indican la formación de esta sociedad destacan aquellas clases sociales existentes durante la Edad Media que eran como: “La esclavitud convertida más tarde en servidumbre,”<sup>33</sup> bajo el esclavista y el señor feudal se encuentran la esclavitud y la servidumbre<sup>34</sup> como una forma que caracteriza la existencia del feudalismo.

La fuerza de trabajo dentro del régimen de producción feudal estaba integrada por los señores feudales, vasallos, maestros, oficiales y siervos.<sup>35</sup> En cada una de ellas se pueden encontrar gradaciones especiales como la del “siervo en pleno régimen de servidumbre que llegó a miembro de la comuna, lo mismo que el pequeño burgués bajo el yugo del absolutismo

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Jacoby, Henry. **La Burocratización del Mundo**. México, Siglo XXI Editores. 1972. p.13.

<sup>33</sup> Ferguson, J. M. **Historia de la Economía**. México, Editorial, Fondo de Cultura Económica. 1974. p. 26.

<sup>34</sup> Marx hace una distinción entre el esclavista, el señor feudal y el Estado, para referirse al sistema tributario. Marx, C. **El Capital**. T. III. p. 315.

<sup>35</sup> Marx, Carlos. **Manifiesto del...** Op. Cit., p. 33.

feudal,”<sup>36</sup> estas clasificaciones corresponden a la región o fase de desarrollo económico.

Cuando los sistemas sociales, políticos y económicos operan una transformación, ésta no se realiza de la noche a la mañana y el sistema feudal no fue la excepción al dar paso a la formación del capitalismo y permitirle que pudiera sentar sus bases y poco a poco consolidarse hasta constituirse como un sistema cuya esencia se encuentra en la explotación de los trabajadores por aquellos que poseen los medios de producción.<sup>37</sup>

Algunos elementos que se observan en el proceso de transformación del feudalismo al capitalismo son los siguientes:

- Los nuevos descubrimientos geográficos que permitieron que el comercio cobrara una gran fuerza al impulsar y generar su desarrollo.<sup>38</sup>
- Una de las causas que originaron la abolición de las relaciones sociales de producción se dio conforme se iba desarrollando el capital industrial, ya que la sobreproducción de las mercancías propició los excedentes de la producción su circulación dio origen al capital como producto del comercio. Para Marx “El tránsito del régimen feudal de producción se opera de un doble modo. El productor se convierte en comerciante y capitalista por oposición a la economía natural agrícola y al artesanado gremialmente

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> “Cuando el régimen feudal fue derrocado y vio la luz la ‘libre’ sociedad capitalista, en seguida se puso de manifiesto que esa libertad representaba un nuevo sistema de opresión y explotación de los trabajadores.” Lenin, V. I. **Fuentes y partes integrantes del marxismo**. México, Editorial; Grijalbo. 1970. p. 28.

<sup>38</sup> Véase: Godelier, Maurice. **Teoría marxista de las sociedades precapitalistas**. Barcelona, Editorial; Laia. 1977. p. 16.

vinculado a la industria urbana de la Edad Media.”<sup>39</sup> Es el acaparamiento de la producción por parte del comerciante.

- La producción que se diversifica comenzando a aparecer la especialización y con la independización total de unas áreas de producción en relación con otras, es decir, unos fabrican sillas , otros mesas, etc. También se observa el proceso de transformación gradual de la artesanía en manufactura, con ella la agrupación de oficiales que realizaban la misma tarea en un mismo sitio reunidos por el capital.

- La transformación de la forma social de la fuerza de trabajo que consiste en la separación de los medios de producción de los productores directos y su polarización o fragmentación del campesinado que en su mayoría pasaban una renta en dinero por la utilización de la tierra y habían dejado de hacerlo con prestaciones de los señores feudales lo que logró elevarlos a la categoría de productores independientes.

- Las luchas entre los núcleos autónomos feudales, su alianza y los contrastes económicos y sociales crearon una tercera fuerza “El poder centralizado del Estado, en la forma de una monarquía.”<sup>40</sup>

De los siervos de la Edad Media surgieron los vecinos libres de las primeras ciudades y de este estamento urbano se originaron los primeros elementos de la burguesía. El feudalismo cedió su puesto al Estado nacional y la servidumbre a una nueva clase asalariada.

---

<sup>39</sup> Marx, Carlos. **El Capital**. T. III. p. 323.

<sup>40</sup> Jacoby, Henry. **La Burocratización del Mundo**. México, Siglo XXI Editores. 1972. p. 17.

Algunas de las múltiples causas que se pueden considerar para la abolición de este sistema son: el intercambio de mercancías y el aumento de las necesidades individuales. El autoabastecimiento agrícola dejó de ser suficiente, la economía para el uso dejó de cumplir con sus objetivos lo que quiere decir que el poder feudal sólo era posible mientras pudiera autoabastecerse y bastarse así mismo.

También influyó la ineficacia del sistema de producción y la creciente necesidad de ingresos dos factores que originaron la superexplotación de la fuerza de trabajo. Los siervos abandonaron los campos refugiándose en las ciudades, contrastando con su auge las difíciles condiciones que prevalecían en aquéllos. Los pocos que quedaron en el campo tuvieron que multiplicar sus esfuerzos para sostener la economía de autoconsumo.

Otra causa importante está referida a los impuestos señoriales que aumentaban con el gusto por el lujo y el desarrollo de los intercambios en el seno de las clases superiores,<sup>41</sup> así como también por las dificultades del comercio de los granjeros que continuaron sufriendo el peso de los diezmos y lo injusto del reparto de los impuestos reales que con el progreso del poder real<sup>42</sup> tendió a organizar al Estado moderno sumando a la fiscalización feudal una fiscalización real.

Respecto al comercio, el capital acumulado en las ciudades huyó al campo para evadir el dominio de los gremios y poder producir mercancías para satisfacer la creciente demanda ya no del cliente que era quien la

---

<sup>41</sup> Véase: Villar P. "La formación de la burguesía y el tránsito del feudalismo al capitalismo", en: Parain, Ch. et. al. **El Feudalismo**. Madrid, Editorial; Ayuso. 1975. pp. 54-57.

<sup>42</sup> "El poder -dice Hauriou- es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho." Hauriou, Maurice. **Principios de Derecho Público y Constitucional**. Madrid, Editorial; Reus. 1927. p. 162.

encargaba directamente sino para la nueva forma de economía, la de mercado,<sup>43</sup> que actuó como una fuerza exterior que se desarrolló por fuera orillando al sistema de economía para el uso característico de esa sociedad a modificar la economía natural por la de intercambio.

El paso para la transformación del feudalismo al capitalismo se opera cuando los sistemas sociales, políticos y económicos, sufren una transformación, ésta, en ninguno de ellos se da de la noche a la mañana y el sistema feudal no fue la excepción al dar paso a la formación del capitalismo y permitirle que pudiera sentar sus bases y poco a poco consolidarse como un sistema cuya esencia se encuentra en la explotación de los trabajadores por aquéllos que poseen los medios de producción.<sup>44</sup>

De los elementos más sobresalientes en la transición del feudalismo al capitalismo: en primer término destacan los nuevos descubrimientos geográficos, pues permitieron que el comercio cobrara una gran fuerza al impulsar y generar su desarrollo, en segundo término, una de las causas que originaron la abolición de las relaciones sociales de producción se dio conforme se iba desarrollando el capital industrial, ya que la sobreproducción de las mercancías propició los excedentes en la producción y su circulación dio origen al capital como producto del comercio.

---

<sup>43</sup> “La economía neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y que el Estado es un mecanismo inferior, y aún contraproducente. La literatura neoclásica contemporánea admite la coexistencia del mercado y el Estado como mecanismos de asignación de recursos. En ambos casos los individuos son maximizadores.” Ayala Espino, José. **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, Universidad Nacional Autónoma de México., Facultad de Economía. 2004. p. 35.

<sup>44</sup> “Cuando el régimen feudal fue derrocado y vio la luz “La libre” sociedad capitalista, en seguida se puso de manifiesto que esta libertad representaba un nuevo sistema de opresión y explotación de los trabajadores.” Lenin, V. I. **Fuentes y partes integrantes del Marxismo.** México, Colección 70. N° 83 Editorial Grijalbo. 1970. p.28.

Para Marx “el tránsito del régimen feudal de producción se opera de un doble modo. El productor se convierte en comerciante y capitalista por oposición a la economía natural agrícola y al artesanado gremialmente vinculado de la industria urbana de la Edad Media.”<sup>45</sup> Otro elemento es la producción que se diversifica comenzando a aparecer la especialización y con ello la independización total de unas áreas de producción con relación a otras, es decir, unos fabrican sillas, otros mesas, etc.

Sobre el capital, se señala entre otras cosas que “es también un instrumento de producción, es también trabajo pesado, objetivado. De tal modo, el capital es una relación natural, universal y eterna; pero lo es si deja de lado lo específico, lo que hace de un “instrumento de producción”, del “trabajo acumulado”, un capital.”<sup>46</sup> También se observa el proceso de transformación gradual de la artesanía en manufactura, con ella la agrupación de oficiales que realizan la misma tarea en un mismo sitio reunidos por un capital.<sup>47</sup>

Las luchas entre los núcleos autónomos feudales, su alianza y los contrastes económicos y sociales crearon una tercera fuerza “el poder centralizado del Estado, en la forma de una monarquía.”<sup>48</sup> De los siervos de la Edad Media surgieron los vecinos libres de las primeras ciudades y de este estamento urbano surgieron los primeros elementos de la burguesía. El feudalismo cedió su puesto al Estado Nacional y la servidumbre a una nueva clase asalariada. “Lo que cada persona obtiene, lo obtiene de otros que se

---

<sup>45</sup> Marx, C. **El Capital**. T. III. p. 323.

<sup>46</sup> Marx, Carlos. **Contribución a la Crítica de la Economía Política**. México, Siglo XXI editores. 1981. p. 285.

<sup>47</sup> “La jornada de un gran número de obreros explotados al mismo tiempo, constituye una jornada de trabajo social y el momento en el cual un gran número de trabajadores actúan en conjunto para el logro de un objeto común en un mismo acto de producción o en actos diferentes pero que de alguna manera se encuentran relacionados entre sí, se presenta la forma cooperativa del trabajo. Tal cooperación crea una nueva fuerza productiva social mayor y diferente a la que genera la producción aislada.” León Berber, Rigoberto. **Los Orígenes del capitalismo y su relación con el proceso del trabajo y la administración científica**. México, 1980. Tesis; Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. pp. 47-48.

<sup>48</sup> Jacoby, H. Op. Cit. p. 13.

lo dan a cambio de algo, o como obsequio. En una sociedad libre, diversas personas controlan recursos diferentes, y nuevas preferencias surgen de las acciones e intercambios voluntarios de las personas.”<sup>49</sup>

Se puede señalar que el Estado forma parte del mundo de los hechos que se desenvuelven en el tiempo y el espacio y que necesitan ser advertidos, pues lo que existe es independientemente de su subjetivismo. El Estado es algo realmente dado no una abstracción o cosa que exista meramente en nuestro pensamiento.<sup>50</sup> Por ello, requiere de un sistema como lo es la planeación económica que entendida como un procedimiento con tres ejes fundamentales; el sujeto que es el Estado, su objeto que es la economía y el instrumento que es un plan o conjunto articulado de ellos.

### **3. Concepto de gobierno**

El concepto de gobierno está relacionado con la dirección y la autodirección, proviene de una raíz griega *kybernetes* empleada para designar al conductor o “al arte del timonel de un barco”<sup>51</sup> de este concepto derivan las palabras gobernador y gobierno, es decir, un encargado del control administrativo de una unidad política y un instrumento que regule su funcionamiento. La palabra gobernador está íntimamente ligada a la de Estado, se entiende como el conjunto de personas que ejercen el poder político para la orientación de la sociedad y de quienes ejercen la acción de gobernar a través de una acción institucionalizada.

---

<sup>49</sup> Nozick, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 153.

<sup>50</sup> Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 159-162.

<sup>51</sup> Deutsch, Karl W. **Los Nervios del Gobierno**. México, Editorial; Paidós. 1985. p. 205.

Los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, no pueden ser sometidos contra su voluntad a ese poder político sin que medie su consentimiento, éste, se otorga mediante acuerdos hechos entre los hombres con el propósito de integrarse en una comunidad destinada a una vida cómoda, segura y pacífica para el disfrute de sus propios bienes y salvaguardarlos contra quienes no pertenezcan a la comunidad. “Una vez que un determinado número de hombres ha consentido en construir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos.”<sup>52</sup>

Los gobernantes como el conjunto de personas que gobiernan al Estado y la de gobernados el grupo de personas que están sujetas al poder del gobierno en un espacio estatal, busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado. “A la parte organizada del Estado se le identifica como gobierno...El gobierno es el Estado en Acción,”<sup>53</sup> el gobierno reservado a un grupo de ciudadanos elegidos periódicamente y que deben de responder ante todos de lo hecho en su gestión.

Al gobierno le corresponde dar dirección y control<sup>54</sup> a las acciones a cargo del Estado para la consolidación de su poder. Cuando el cumplimiento de estas acciones son a través de la representación de un hombre entonces el gobierno es una monarquía, cuando es a través de una asamblea de todos los que quieren participar, tenemos una democracia o gobierno popular, pero si esta asamblea es de una sola parte, entonces se denomina aristocracia.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Locke, John. **Ensayo Sobre el Gobierno Civil**. México, Editorial; Calypso, S. A. 1983. p. 73.

<sup>53</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. **Metodología y Administración**. México, Editorial Limusa, S. A. 1982. p. 114.

<sup>54</sup> “el gobierno se ocupa del interrogante: ¿Quién controla qué, cuándo y cómo? Una distinción entre política y gobierno es precisamente ésta entre obtener y controlar. Deutsch, Karl W. **Política y Gobierno**. España, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1976. p. 190.

<sup>55</sup> Hobbes, Thomas. **Leviatan**. op. cit. p. 151.

La esencia del arte de gobierno descansa en cuatro puntos relevantes; Tener conocimiento sobre cómo permanecer en el control, saber cuál es la naturaleza básica sobre el estado actual del país u organización que se controla, cuáles son los límites (se podría decir; fortalezas y debilidades) y amenazas y áreas de oportunidad del medio al que se debe enfrentar y qué se espera obtener o qué resultados se pueden alcanzar. En consecuencia, la dirección y el gobierno implican una división del trabajo y de tareas complejas debidamente planificadas y orientadas a la atención económico-social.

Desde una perspectiva institucional, jurídica y administrativa el gobierno en México está integrado por órganos que tienen como propósito la coordinación e instrumentación de la política expresada como fin del Estado y ejercida en sus funciones básicas; ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, es decir, se concibe al gobierno como el poder político estructurado e institucionalizado en el Estado para asumir la responsabilidad de la orientación política, (líneas políticas que en su ejecución deben satisfacer las necesidades de todos) y de la actividad de orden superior que concierne a la dirección suprema y general del Estado en su conjunto y en su unidad.<sup>56</sup>

La forma de organización jurídica política del gobierno mexicano, se sustenta principalmente en los Artículos Constitucionales; 39 la soberanía nacional, 40 la voluntad de constituirse en una república representativa, democrática, federal, 41 ejercicio de la soberanía por medio de los poderes de la Unión y 49 relativo a que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos Artículos plasmados ampliamente en la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>56</sup> "...el gobierno y el arte de gobernar conciernen principalmente al bien público, y que la razón de Estado se refiere mayormente a los que son los jefes de la república." Settala, Ludovico. **La Razón de Estado**. España, Ediciones; F. C. E. España, S. A. 1988. p. 47

Mexicanos, son el sustento de la sociedad democrática mexicana en un Estado de derecho.

#### 4. Concepto de Administración Pública

El concepto de administración deriva del vocablo latín *administratio* compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), empleado por los romanos para referirse al acto o función de servir. Del vocablo también deriva el sustantivo *minister* ( el que sirve o ayuda) y este término deviene de *minis*, voz referida a lo menor y en contraste *magis*, lo mayor. De este forma, el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas.<sup>57</sup>

En referencia a los estudios que hace Dwight Waldo para definir la Administración Pública, señala que no hay una buena definición de ésta, quizá haya buenas definiciones breves pero no una buena explicación breve, porque no hay esclarecimiento e inevitablemente su contenido es de varias palabras o frases abstractas. Por ello, examina dos definiciones típicas:

- 1) Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno.
- 2) Administración Pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado.<sup>58</sup>

Ambas definiciones están estrechamente ligadas entre si, la explicación que hace para presentarlas, son por el hecho de que la *primera* se entiende como un proceso o actividad que se sigue para la administración de los

---

<sup>57</sup> Guerrero, Omar. **Teoría administrativa de la ciencia política**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1982. p. 15.

<sup>58</sup> Waldo, Dwight. **Estudio de la Administración Pública**. España, Editorial; Aguilar. 1964. p. 6.

asuntos públicos y la *segunda*, se enfoca al área de investigación y desarrollo intelectual, de una disciplina o estudio.

La controversia nació por el fracaso para ponerse de acuerdo en las discusiones sobre qué tipo de Administración Pública era la aludida, si la disciplina o la actividad, ya que algunas veces se comienza discutiendo sobre ella, como proceso o actividad y se termina abruptamente refiriéndose a ella como estudio sistemático. Por tal motivo y de acuerdo con el fin perseguido en este trabajo, se ubicará la idea central de la administración pública de manera más precisa como la acción racional para la consecución de determinados fines.

Woodrow Wilson en su artículo que apareció originalmente publicado en junio de 1887<sup>59</sup> respecto al estudio de la administración, es uno de los que más influencia han ejercido para el estudio de ésta y señala que: “La administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es por supuesto, tan antigua como él mismo.”<sup>60</sup> Es un sistema que conjunta de forma eficiente acciones, órganos, sistemas y procedimiento, es “la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado.”<sup>61</sup>

La administración en este sentido, tiene como propósito orientar las actividades del gobierno, para que éste, las realice con responsabilidad, eficiencia y la coordinación del recurso con el esfuerzo, como lo refiere Wilson; “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué

---

<sup>59</sup> Wilson, Woodrow. “El estudio de la administración.” en: **Political Science Quarterly**, Vol. II N° 2, junio 1887 [http://inep.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf](http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf)

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit., p. 116.

puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible ya sea de dinero o esfuerzo.”<sup>62</sup>

Wilson señala que la mayor parte de las atribuciones que corresponden a la función administrativa en el ámbito estatal, le competen de manera preponderante y con sustento en la ciencia política, el derecho y la administración. Es considerado “...el fundador de la ciencia administrativa, pero también de la administración pública; mas no como un campo distinto sino como un aspecto del proceso administrativo general.”<sup>63</sup>

Con base en este conocimiento de estas disciplinas se ofrecen múltiples definiciones tal y como lo señala Herbert A. Simon “La Administración Pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los Gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados, las corporaciones del Gobierno, y ciertas otras entidades de carácter especializado. Se excluyen específicamente los organismos legislativos y judiciales del Gobierno y la administración que no es gubernamental.”<sup>64</sup>

Por su parte, Omar Guerrero señala que la Administración Pública es tan vieja como el hombre,<sup>65</sup> lo fundamental de su investigación se orienta al estudio sustantivo, cuyo objeto de conocimiento es descrito, explicado y evaluado en forma científica, en este sentido, se puede señalar que todos

---

<sup>62</sup> Wilson, Woodrow. “El estudio de la administración pública” en: **Revista de Administración Pública**. Antología I - 54, 1956-1983 febrero 1983. Ediciones; Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. p. 383.

<sup>63</sup> Guerrero, Omar. **Teoría administrativa...** Op Cit., p. 73.

<sup>64</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. **Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública**. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2005. p. 75.

<sup>65</sup> Guerrero, Omar. *Ibíd.* p. 13.

los conceptos o definiciones de administración pública, tienen su origen en las consideraciones que se hacen de la ciencia de la Administración Pública “desde que se constituye en una ciencia en 1808, cuando Carlos Juan Bautista Bonnin la valora con su obra *Principios de Administración*; mientras que su carácter disciplinario es definido por Woodrow Wilson,”<sup>66</sup> en su referida obra.

La conservación de la sociedad está garantizada por el interés público (reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador) permanente concebido como el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás,<sup>67</sup> toda vez que ambos tipos de intereses tienen como cimiento las leyes aplicadas por las magistraturas o de otro modo su ejecución efectuada por la Administración Pública. “la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.”<sup>68</sup>

Con los fundamentos anteriores, se sientan bases importantes para las siguientes aportaciones al estudio de la Administración Pública, así es como se puede ver que las relaciones sociales razonadas referentes a los procesos y estructuras que se dan en su seno, vinculan a políticos,

---

<sup>66</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. **Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea**. México, Editorial; Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2007. p. 11.

<sup>67</sup> “Un sistema administrativo puede alcanzar la estabilidad si sus encargados de tomar decisiones logran satisfacer las demandas y vivir de acuerdo con los recursos obtenidos correctamente,” Sharkansky, Ira. **Administración Pública**. México, Editores Asociados, S. A. 1974. p. 21.

<sup>68</sup> Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la administración pública**. México, Editorial; Harla, S. A. de C. V. 1985. p. 90.

administradores y ciudadanos en lo que se concibe como un gobierno constitucional. “La mayoría de las personas ...aceptan sin reflexión la necesidad de depender de instituciones, y muchas establecen una estrecha armonía (aunque tácita en su mayor parte) con el medio de las organizaciones.”<sup>69</sup> La Administración Pública es parte del gobierno, es todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política.

## 5. Economía neoclásica

La economía neoclásica se desarrolló por un conjunto de economistas (Arthur Pigou, Wilfredo Pareto, Francis Edgeworth e Irving Fisher, entre otros,) durante la segunda mitad del siglo XIX, su enfoque se orientó al análisis marginal y al equilibrio de la oferta y la demanda, complementó, profundizó e hizo más general la teoría económica creada por los clásicos y al supuesto de que el comportamiento económico surge del comportamiento agregado de individuos o de cualquier otro tipo de agentes económicos que son racionales y tratan de maximizar su utilidad o beneficio mediante elecciones basadas en la información disponible.<sup>70</sup>

Presuponen que lo que la gente quiere es un sistema económico de libre mercado o de propiedad privada en lugar de un sistema de planificación central. Explicaron los precios relativos desde el lado de la demanda agregada, mientras que los Clásicos explicaron los precios relativos desde el punto de vista de los costes (oferta), el valor de los bienes en función de la utilidad marginal, es decir de la última unidad consumida. Este cambio

---

<sup>69</sup> Roscoe C, Martin. **Administración Pública**. México, Editorial; Herrero Hermanos, Sucs., S. A. 1967. p. 29.

<sup>70</sup> <http://es.answers.yahoo.com/question/>

teórico se llamó la revolución marginalista, que fue el punto de partida del nacimiento del pensamiento neoclásico.

La economía convencional postuló que el mercado en competencia perfecta conduce a soluciones<sup>71</sup> derivadas de:

- a. La asignación eficiente de los recursos económicos
- b. El sistema de toma de decisiones de carácter descentralizado de los productores y consumidores reduce los costes de información.
- c. Respeto la libertad del individuo, sus preferencias y el empleo de su dinero o de los recursos de que dispone.
- d. La búsqueda del propio bien o beneficio conduce a lograr la solución más adecuada para el individuo.<sup>72</sup>

Sin embargo, en el análisis comparado de los sistemas económicos, el neoclásico reconoce que cuando surgen monopolios, externalidades negativas, insatisfacción por la inequitativa distribución de la renta, fallos para el incumplimiento de objetivos tales como: el empleo, estabilidad y crecimiento, así como conflictos por la falta de información, surgen problemas para la asignación eficiente de recursos.

Estas situaciones, son resultado del modelo neoclásico que alude a un mundo relativamente vacío como lo ha escrito North "...el mundo al cual se refiere la concepción neoclásica es un mundo sin fricciones, en el que no existen instituciones y donde todo el cambio tiene lugar mediante mercados perfectamente operativos. En resumen: los costes de adquirir información, la

---

<sup>71</sup> Ayala Espino, José. **Límites del Mercado Límites del Estado**. México, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1992. p. 81.

<sup>72</sup> Cuadrado Roura, Juan R. **POLÍTICA ECONÓMICA Objetivos e instrumentos**. España, Editorial; McGraw-Hill/interamericana de España, S. A. U. 2001. pp. 30-33.

incertidumbre y los costes de transacción no existen” (North, 84. p19).<sup>73</sup> Por lo anterior, se considera importante analizar las funciones del Estado en el sistema económico.

### **5.1 Enfoques sobre el papel del Estado en la economía**

La relación entre Estado y economía que se planea en la literatura económica presenta dos grandes vertientes que definen de manera diferente el papel del Estado en la economía. Por un lado, hay posiciones que consideran que el Estado no debe intervenir en la economía y más bien debe enfocarse a garantizar la paz y la estabilidad social normando las relaciones entre grupos e individuos. De esta manera, a partir de la conducta racional de los individuos que actuarán en función de sus propios intereses, se procurará el bienestar público y será el mercado el mecanismo eficaz para el aprovechamiento óptimo de los recursos económicos.<sup>74</sup>

Por el otro lado, existen algunas posturas que proponen que el Estado debe participar sin restricción alguna y activamente en todas las esferas de la vida económica y social.<sup>75</sup> Principalmente esta propuesta tuvo mayor eco al observarse una grave desigualdad y condiciones de miseria en que vivían grandes contingentes de trabajadores por lo que era necesaria la intervención estatal. La propiedad privada, el capital y la libre empresa no garantizaban un reparto equitativo de la riqueza, de ahí que el control estatal de los medios de producción era necesario en aras de establecer condiciones de justicia y equidad en el reparto de los bienes económicos.

---

<sup>73</sup> Cita tomada del libro de Ayala Espino, **Límites**, Op. Cit., p. 71.

<sup>74</sup> Idem. p. 76.

<sup>75</sup> Faya Viesca, Jacinto. **Finanzas Públicas**. México, Editorial Porrúa S. A. de C. V. 2008. pp. 15-16.

Entre estas dos posiciones acerca del papel del Estado existen otras alternativas, muchas de ellas, forjadas ante momentos de coyuntura, crisis económica o periodo de estancamiento. La propuesta de John Maynard Keynes ante la crisis de 1929 señalaba que el Estado a través del gasto, debía modular las crisis incidiendo en el comportamiento de la economía a través de la aplicación de instrumentos de política fiscal (ingresos y gastos del Estado) y de política monetaria (tasa de interés y cantidad de dinero en circulación).<sup>76</sup>

Años más tarde, cuando irrumpió el fenómeno inflacionario se cuestionó el papel de las políticas de corte keynesiano dada su contribución al incremento sostenido de precios.<sup>77</sup> El resultado fue el abandono de dichas políticas y la adopción de medidas convencionales orientadas a restringir la capacidad de demanda de la sociedad y el crecimiento de precios a costa del ingreso y capacidad de compra de las familias y las empresas.

Existe un debate acerca de la definición del papel del Estado en la economía, del cual no se ha llegado a un consenso en cuanto a lo qué debería corresponder al Estado y qué al mercado. Sin embargo, se reconoce que la política fiscal y la política monetaria son las alternativas de intervención pública más directas para incidir en el comportamiento macroeconómico. Pero nuevamente el punto es la definición de lo qué se debe privilegiar: una intervención un tanto indirecta vía la regulación de

---

<sup>76</sup> “*Cambios en la política fiscal*. En la medida en que la propensión del individuo a ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada, no sólo con la tasa de interés sino con la del gobierno.” (p. 91.) “el gasto en consumo en términos de unidades de salario depende principalmente del volumen de la producción y ocupación, justifica que consideremos los otros factores en la función general, “propensión a consumir”; porque mientras los demás pueden variar el ingreso total medio en unidades de salario es, por regla general, la principal variable de que depende el elemento consumo de la función de demanda global.” (p. 92.) Maynard Keynes, John. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1971. pp. 91-92.

<sup>77</sup> Ayala Espino, **Límites...** Op. Cit., p. 67.

tasas de interés y de la cantidad de dinero en la economía, o bien, la intervención directa a través del cobro de impuestos, el otorgamiento de subsidios o mecanismos de gasto para promover la inversión y el consumo.<sup>78</sup>

Es en función del pensamiento económico dominante que se define el grado de utilización y tipos de instrumentos a utilizar, también depende de los objetivos a alcanzar y de qué tanto se considere la intervención pública necesaria sea para modular el ciclo económico, impulsar el desarrollo, salir de una crisis o atacar fenómenos inflacionarios.

Cabe mencionar que existe otro enfoque más cercano a lo que es la realidad de los países de América Latina, el cual propone una intervención del Estado orientada a la promoción del desarrollo, así como garantizar una adecuada oferta de bienes y servicios públicos. El mercado no garantiza condiciones de equidad ni la erradicación de la pobreza y la desigualdad, no es su función, de ahí que la promoción del desarrollo y de la mejor distribución de la riqueza sólo sea factible a través de la intervención gubernamental. La conducción económica y la definición del tipo de desarrollo a seguir, pasan necesariamente por el Estado quien tendrá que delimitar la frontera para la acción estatal y del mercado.

## **5.2 Intervencionismo estatal y asignación de recursos**

La teoría económica tradicional considera que la intervención estatal introduce distorsiones en los mercados lo que conduce a que se asignen recursos de manera ineficiente. Por ejemplo, se les restan recursos a

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*

sectores económicos eficientes vía impuestos, para transferir recursos vía gasto a sectores menos eficientes que requieren apoyo gubernamental.<sup>79</sup>

Desde esta óptica la intervención gubernamental genera deficiencias y propicia una mala distribución de recursos. El sustento de tal argumentación es el postulado de que el mercado sí asigna eficientemente recursos, lo que a la larga también redundaría en equidad pues cada quien recibe una remuneración o ingreso en función de su aporte real a la producción. No obstante, la teoría reconoce seis razones por las que el mercado no funciona óptimamente provocando fallas e ineficiencias que impiden que los mercados se ajusten y funcionen de manera eficiente, lo que hace necesaria la intervención estatal.

**La primera** es la tendencia a la formación de monopolios y oligopolios, esto es, a la concentración del mercado;

**La segunda** falla es la de incapacidad o desinterés por generar una determinada oferta de bienes y servicios que, siendo necesarios, solamente el Estado puede ofrecer a través de su producción de bienes públicos;

**La tercera** falla es la relativa a las externalidades que se refiere a los efectos que una decisión o acto económico tiene más allá de lo que directamente se buscaba generando costos no esperados;

**La cuarta** es la relativa a los mercados incompletos, esto es, cuando el mercado participa de manera insuficiente en un sector como lo es el caso de determinadas coberturas de seguros;

**La quinta** falla del mercado tiene que ver con la insuficiente información existente lo que impide el desarrollo óptimo del mercado y,

---

<sup>79</sup> Faya Viesca, Op. Cit., p. 7.

**La sexta** falla es la que tiene que ver con el nivel de desempleo, el cual expresa la incapacidad de las economías para ocupar a toda la población trabajadora.<sup>80</sup>

Al existir esta gama de fallas del mercado al no atender adecuadamente las necesidades y objetivos sociales, se hace indispensable la intervención del Estado. Frente a este planteamiento también se considera que existen fallas del Estado cuando éste abusa de su capacidad para reorientar recursos o bien cuando su presencia en algunos mercados se considera excesiva o monopólica.

Otra consideración es que la intervención pública puede derivar en situaciones de ineficiencia incurriendo en los fallos del Estado. Un gasto excesivamente superior al ingreso o monopolios públicos son considerados como fallos del Estado, así como excesivo burocratismo que muchas veces deriva en prácticas de corrupción que además de generar condiciones de inequidad al acceso de bienes y servicios, también eleva los costos de producción y provoca una asignación totalmente ineficiente de recursos.<sup>81</sup>

### **5.3 Eficiencia y equidad**

Luego de un periodo en el que se planteó que el mercado generaba por sí solo condiciones para el crecimiento y la estabilidad de la economía y que ello a mediano plazo, también propiciaba una mejor distribución de la riqueza, la teoría y la práctica de la política económica han reconocido la necesidad de que exista un ente que limite los excesos del mercado y que tenga la capacidad de impulsar acciones que el mercado no tiene interés de

---

<sup>80</sup> Stiglitz, Joseph E. **La economía del sector público**. España, Impresión: Novoprint. 2000. pp. 92-102.

<sup>81</sup> Ayala Espino, **Límites**, Op Cit., pp. 92-93.

realizar. Se supone que el mercado puede desarrollar modelos eficientes en los que se obtiene el máximo beneficio con el menor costo, pero ello no garantiza que el acceso a ellos o los ingresos percibidos por empresas y familias expresen situaciones de equidad.

Desde el siglo XIX se cuestionaba la posibilidad de que el libre funcionamiento de los mercados fuera eficiente y justo en la distribución de los frutos de la riqueza. De ahí que un grupo de pensadores señalaran que ante la grave desigualdad y las condiciones de miseria en que vivían grandes contingentes de trabajadores, era necesaria la intervención estatal. La propiedad privada, el capital y la libre empresa no garantizaban un reparto equitativo de la riqueza, de ahí que el control estatal de los medios de producción era necesario en aras de establecer condiciones de justicia y equidad en el reparto de los bienes económicos.

De este modo, la justificación de la intervención estatal parte de la necesidad de que el Estado procure lo que el mercado no da: justicia y equidad. Así, la intervención pública es necesaria para generar condiciones de equidad pero ello no implica desde la óptica del mercado, que los procesos de producción y circulación de bienes y servicios sean eficientes.

El resultado es la visión muy extendida que considera que existe un conflicto permanente entre la eficiencia y la equidad. En este marco se da actualmente el debate que se resume en la necesidad de definir cuánto mercado y cuánto Estado, tal vez una propuesta viable es la de promover tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ayala Espino. **Mercado**, Op. Cit. pp. 141-142.

## 5.4 Reformas económicas, privatización y desregulación

En la actualidad la revisión del proceso económico de las últimas décadas da cuenta de un oscilar de la teoría y la práctica económica entre la posición que privilegiaba al Estado hacia otra que privilegiaba al mercado. En el entorno de la crisis de finales del siglo XX se desplegaron todo tipo de reformas que encaminaron a economías en desarrollo emergentes y desarrolladas hacia la liberación de todos los mercados posibles y hacia la privatización de sectores que estaban en manos del Estado; este proceso de reformas prometió un mejoramiento generalizado de las economías con mejores condiciones de vida para la población.

Los resultados obtenidos en la realidad quedaron muy lejos de lo que se había prometido, más aún una secuela de crisis financiera y el estallido de una crisis global que afectó a todas las economías del mundo, llevó a que se revisaran los postulados, la teoría y práctica económica para que se volviera a plantear la necesidad de la intervención estatal para rescatar empresas y sectores económicos que habían tenido posiciones privilegiadas y de liderazgo en sus mercados.<sup>83</sup>

Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas, porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento. Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector

---

<sup>83</sup> A manera de ejemplo de estas afirmaciones: “Durante 1996 se inició formalmente la desregulación y privatización del transporte por ferrocarril...forzó una utilización intensiva del sistema carretero, con mayores costos para las empresas y mayores precios para los consumidores...Los puertos, por su parte, al igual que los ferrocarriles, entidades notoriamente ineficientes...derivado en gran parte de la ineficiente administración gubernamental y de la existencia de sindicatos de estibadores con notorias prebendas en los contratos colectivos.” Katz, Isaac M. **La Constitución y el desarrollo económico de México**. México, Editorial; Cal y Arena. 1999. pp. 499-501.

privado, pero dieron poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

A la luz de la crisis de 2008 que se venía manifestando desde el último tercio de la década del siglo XX, se hizo obligada la revisión del planteamiento global para aceptar que en los hechos, sí se requiere la intervención estatal por lo que es necesario revisar el proceso de reformas para identificar la mejor relación, el equilibrio posible entre el mercado y la participación del Estado.

## **6. Neoinstitucionalismo**

Los antecedentes del neoinstitucionalismo se encuentran en; los economistas clásicos, el historicismo alemán, la escuela clásica y el marxismo. Se les considera los pioneros en llevar a cabo el análisis de las instituciones para explicar el intercambio económico (Adam Smith, J. S. Mill y C. Marx) Si bien es cierto que no desarrollaron una teoría formal al respecto, si sentaron las bases sobre cuatro ideas fundamentales:

- a. La conducta humana sustantiva para la propensión innata al intercambio.
- b. El egoísmo de los individuos para la satisfacción de sus intereses, conduce al bienestar de la sociedad.
- c. El libre mercado permite maximizar el bienestar individual a través de la cooperación con otros individuos.
- d. La libre competencia entre los individuos es la institución reguladora de los mercados.

Estas ideas expresan la necesidad de libertad de los individuos.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Ayala Espino, José. **Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 29-30.

Si bien, lo anterior señala un punto de partida para el análisis institucional, en otros escenarios se hace referencia a que no existe un criterio unificado acerca del institucionalismo económico. Sin embargo, se podría señalar cómo a través de la combinación del análisis de la teoría neoclásica con la de las instituciones, esta última, influye en el comportamiento político, económico y social de los individuos.

El interés del neoinstitucionalismo por analizar el papel del Estado en la economía es reciente, se le atribuye a éste, funciones relevantes que la economía neoclásica no había considerado y que ahora admite como teorías; "...la economía del bienestar y la teoría de las fallas del mercado, que el Estado también puede fallar en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social."<sup>85</sup>

Para el neoinstitucionalismo, el Estado es una organización que cuenta con el poder suficiente para garantizar el interés público en dos sentidos; primero, restringiendo la conducta egoísta de los agentes económicos mediante el mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas y segundo, creando instituciones nuevas en aquellos lugares o circunstancias en que las instituciones privadas estén obstruyendo la posibilidad de generar ganancias derivadas de la organización, cooperación e intercambio. Se hace énfasis en la intervención del gobierno en estos escenarios y de la corrección de las fallas del mercado.<sup>86</sup>

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian entre sí y son importantes

---

<sup>85</sup> Ayala Espino, José. **Mercado Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, UNAM Facultad de Economía. 2004. p. 315.

<sup>86</sup> *Ibidem.* pp. 354-355.

para atender el comportamiento de los actores organizacionales. Su objetivo es analizar los procesos mediante los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y la forma en que influyen en la conducta de los miembros de la institución. En este sentido, precisar la utilidad y los alcances del concepto de racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos y el papel activo del Estado como una institución crucial de la sociedad moderna.<sup>87</sup>

Douglas C. North, refiere que “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana...estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo.”<sup>88</sup> Estas reglas del juego, al tomar forma y convertirse en limitaciones formales como código de conducta, deben responder a las características sociales de acuerdo con las necesidades que se presentan en este contexto.

Las instituciones son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema. Son todas las limitaciones que los seres humanos creamos para ordenar la interacción humana:<sup>89</sup> Estas pueden ser formales, como es el caso de la ley o informales como aquellas que se presentan en algunos sectores de la economía (intermediarismo).

---

<sup>87</sup> March, James G. y Olsen, Johan P. **El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1997. p. 17.

<sup>88</sup> North, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2001. p. 13.

<sup>89</sup> “Las Instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana.” Idem. p. 14.

En este sentido, las instituciones pueden tener un origen determinado como producto de la intención manifiesta de algunos hombres (una Constitución) o constituirse y evolucionar a lo largo de la historia humana, como el derecho consuetudinario o la familia. Pero más allá de sus diversos orígenes e intenciones, todas las instituciones operan incentivando o desincentivando determinadas conductas. En algunos casos se enfatiza en los beneficios colectivos que se derivan de su existencia y en otros, en los conflictos sociales y distributivos que no benefician a todos por igual por el poder que tienen los individuos para influir en el cumplimiento de los cometidos de las instituciones.

Las instituciones tienen un papel fundamental en los cambios de la sociedad y sobre todo en la consecución de acciones que van encaminadas a lograr el desarrollo. Constituyen un instrumento que ayuda a regular y establecer las formas en que se logran los objetivos económicos, sociales y ambientales que se fijan las sociedades, por lo que juegan un papel determinante para que las personas o grupos sociales tengan igualdad de acceso a los medios para garantizar la satisfacción de sus necesidades con base a la productividad, pues establecen las formas en que el mercado puede limitar o hacer crecer el producto. “La economía neoclásica, por ejemplo, sugiere que las instituciones son resultado del intercambio que ocurre en el mercado.”<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Ayala Espino, José. **Instituciones...**Op. Cit., p. 56.



## CAPITULO II ESTATUTO JURÍDICO DEL GOBIERNO

### 1. La organización constitucional del Estado posrevolucionario

Después de la lucha armada de 1910-1917 la organización del Estado posrevolucionario se orientó hacia la consolidación de la estabilidad política y social, anteponiendo a los intereses personales los intereses colectivos y el respeto a la autoridad gubernamental como un gobierno fuerte, con la capacidad para resolver los problemas fundamentales que planteó la revolución.

Para ello, se crearon: instituciones y programas de moralización y mejoramiento económico de los trabajadores, educación, desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transportes, recuperación de las concesiones sobre el subsuelo otorgadas en contra de los postulados de la revolución y de los intereses del país y sobre todo reconocimiento a las demandas campesinas y obreras del movimiento revolucionario.<sup>91</sup>

Respecto a la consolidación de un Proyecto de Estado que armonizara y fortaleciera la soberanía, democracia, justicia y la igualdad, era fundamental para impulsar transformaciones sociales serias y profundas que sólo se lograrían a través de un presidente de la República con fuerza política para representar los sentimientos democráticos del movimiento armado.<sup>92</sup> Estos propósitos se tratarían de cumplir con el diseño del nuevo orden constitucional y la construcción de instituciones del Estado, con lo cual se

---

<sup>91</sup> Tello, Carlos. **Estado y desarrollo económico: México 1920-2006**. México, Editorial: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. 2007. pp.29-41.

<sup>92</sup> Katz, Isaac M. **La Constitución...** Op. Cit., p. 87.

llegó a la elaboración de una estrategia de desarrollo plasmada en un Plan Sexenal.<sup>93</sup>

El Plan se concibió como el espacio ideal en el que los principios reformistas de la Revolución Mexicana, modificarían y fortalecerían la Constitución de 1917 tal y como lo señala la propuesta de recuperar la capacidad de gobernar a la sociedad mediante la restauración de la facultad jurídica, económica y política del gobierno para intervenir en el proceso productivo a través de la acción reguladora que determinara el modo de producción.

El Estado en consecuencia, se distinguió como un ente activo tanto en la gestión como en la ordenación de los asuntos vitales del país, en esta etapa de reivindicaciones en la que es indispensable recuperar el derecho de intervención del gobierno Revolucionario como rector incuestionable de la economía.

El proyecto de la Revolución expresado por el Partido Nacional Revolucionario en el Plan Sexenal, reconocía en los sectores obrero y campesino el factor colectividad a pesar de las situaciones adversas en las que habían estado inmersos durante años, el interés colectivo estaba orientado a cumplir el anhelo del pueblo, hacer de México un país grande y próspero gracias a la elevación del nivel cultural y económico de ambos sectores, combatir los privilegios y la gran propiedad agraria sin anular los derechos e iniciativas individuales establecidos en la Constitución de 1917.

---

<sup>93</sup> “El Plan Sexenal, en el fondo, no era un programa de gobierno, pese a que así se le presentara siempre: era esencialmente un programa *ideológico* y, sobre todo, era un programa *reivindicativo*.” Córdoba, Arnaldo. **La política de masas del cardenismo**. México, 9ª edición. Editorial, Serie Popular ERA/26. 1987, p. 46.

Políticamente, se consideraba que los programas contenidos en el Plan Sexenal, derivaban de las necesidades sociales de impulsar la educación, explotar las riquezas naturales, elevar el poder adquisitivo de los obreros, la justa y equitativa distribución de las tierras entre los que no poseían nada, el desarrollo industrial del país a través de la organización cooperativa de la industria. Para cumplir con ellos, era necesario considerar la organización, a partir de una cooperación disciplinada y unificada como el más firme de los soportes de sus intereses de mejora laboral, moral y económica de los obreros y campesinos del país.

Uno de los propósitos de la Revolución, era que cada clase social independientemente de sumar a sus objetivos internos el progreso de México, incluyera el garantizar y proteger al Estado revolucionario, lo cual no implicaría la liquidación de alguna de las clases contendientes, por lo contrario, la fuerza de su lucha debería estar orientada a evitar la anarquía y apoyar a la clase capitalista considerada como necesaria para el progreso del país, es decir, una economía mixta en la que no se le identificara como comunista ni como capitalista sino bien posesionada de su aparato económico y con un sistema protector de los derechos de los trabajadores comunes a los intereses de colaboración entre los capitalistas y el Estado.<sup>94</sup>

La conservación del antagonismo social y de su fuente la propiedad privada, dejaban de ser del interés de unos cuantos para ser del interés general y del aparato estatal, quien con su visión de conjunto destacó cada vez más su intervención como palanca del progreso sin excluir a ningún elemento de la vida social. Si la empresa privada quería progresar en lo particular y a su vez apoyar el progreso de México, debía aceptar la dirección de la actividad económica a cargo del gobierno, quién por su parte, asumía el compromiso

---

<sup>94</sup> Córdova Arnaldo. **La formación del poder político en México**. México, Ediciones Era, S. A. 1979. pp. 24-34

de imponer la paz social bajo la formulación de un programa de reformas sociales con ciertos sacrificios de algunos intereses privados.<sup>95</sup>

Lázaro Cárdenas<sup>96</sup> señalaba que era necesaria la intervención económica del Estado para determinar qué producir y cómo organizar su distribución comercial, dicha organización económica la debía percibir el capital para atraer su interés, porque en ella también se determinaría la participación del trabajador y del mismo gobierno para alcanzar sus aspiraciones de fortalecer la presidencia de la República mediante la sustentación de reformas políticas, económicas y sociales tales como la recuperación de los monopolios de la tierra y los energéticos, entre otros.<sup>97</sup>

De los años cuarenta en adelante, el gobierno a través de sus organizaciones e instituciones influyó en las estrategias de desarrollo, en el papel económico de los principales agentes y en las políticas de gasto. Multiplicó sus actividades participando en todo tipo de programas y proyectos para asegurar un crecimiento económico sostenido y estable, su intervención fue más intensa, demandó la modernización económica y social, el impulso a la industrialización, la actualización financiera y fiscal, se situó ante nuevas formas de organización internacional para la competencia, lo que caracterizó el inicio de una época para convenir importantes acuerdos con el capital en el marco de una economía mixta.

El compromiso que adquirieron el gobierno y la sociedad al relacionarse en el régimen de economía mixta fue a través de la responsabilidad que asumió

---

<sup>95</sup> Córdova, Arnaldo. **La Política de masas del cardenismo**. México, Ediciones Era S. A. 1987. pp. 11-37.

<sup>96</sup> Cárdenas, Lázaro. Apuntes. 1913-1940, t. I., en obras, UNAM, México, 1972. p. 233.

<sup>97</sup> Fernández Santillán, José F. **Política y administración pública en México**. México, Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. 1989. pp.22-23.

el primero para atender las necesidades de la segunda y conducirla hacía un desarrollo integral y autónomo, por ello, para respaldar el proceso permanente de democratización y los cambios acelerados que durante esos últimos años experimentó la sociedad, se debió contar con un gobierno fuerte, con capacidad de intervención y acción y habilidad de dialogar de manera dinámica y creativa con los diferentes grupos sociales, los cuales, se autoafirmarían y mostrarían su capacidad de participación y decisión para enfrentar y si era posible, superar tanto las crisis internas como las amenazas y peligros procedentes de los sistemas internacionales convulsionados por conflictos principalmente económicos.<sup>98</sup>

Para fortalecer la relación gobierno-sociedad, fue necesario considerar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 como la base jurídica para cimentar la estructura del poder político, económico y social en nuestro país, con señalamientos en contra de la tiranía y el reconocimiento a nuestro presidencialismo como un sistema fuerte, que deberá descansar sobre una democracia con amplia capacidad para resguardar la soberanía de la nación y la conducción del desarrollo interno, así mismo, se incorporó la regulación de los derechos y relaciones sociales con el propósito esencial de otorgar al sistema político la posibilidad de afianzar la igualdad y la libertad del hombre.<sup>99</sup>

## **2. La Constitución**

Las tareas de organización para atender los diferentes propósitos y prioridades de los gobiernos de la República surgidos a partir de 1920,

---

<sup>98</sup> Córdova , Arnaldo. **La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen.** México, Ediciones Era, S. A. 1980. pp. 142-187.

<sup>99</sup> Fernández Santillan, op. cit. p. 17.

impulsaron una significativa transformación institucional que derivó en la formación de un nuevo Estado a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, de esta manera se da un efecto que distingue al sistema político y social a partir de ella, tal es el caso de la progresiva institucionalización que se da en las nuevas relaciones sociales, después de un periodo de casi veinte años en el que la sociedad tradicional dejó el campo para dar paso a un sistema capitalista moderno y a un Estado en el cual los mecanismos políticos y los puestos de dirección se volvieron instituciones despersonalizadas.<sup>100</sup>

La parte importante que se conservó de la Constitución de 1857 fue respecto a la demanda de atención a los problemas de carácter económico, social y político y a la importante participación legislativa que tuvieron todos los gobiernos para ir normando y encausando las actividades de convivencia. La Constitución por lo tanto, asumió el mismo papel de todo régimen moderno, al no permanecer como un simple observador pasivo ante la desleal participación de los intereses privados y sí reconocer la libertad individual, de creencias, de actividades comerciales e industriales y del ejercicio productivo derivado del trabajo.

La Constitución se concibe como la expresión de un conjunto de decisiones políticas plasmadas en un documento con carácter de normas jurídicas para dar personalidad y trascendencia a la ley, en ella se delinearón los nuevos fines del gobierno, se fundamentó la organización social y económica, así como el ejercicio del poder, preocupación central de los constituyentes

---

<sup>100</sup> Las Constituciones las hacen los mismos pueblos al constituirse en sociedad política y se van desarrollando y perfeccionando o modificando a las necesidades de la sociedad, conforme avanza el tiempo, tratando de conservar los usos y costumbres transmitidos como una tradición por el mismo pueblo. “En el fondo, la Constitución no es otra cosa que la determinación de la ordenación en que una Nación se presupone alcanzar en comunidad los fines y ventajas de la sociedad política.” Schmitt, Carl. **Teoría de la Constitución**. México, Editora Nacional, S.A. 1981. p. 49.

quienes conformaron en lo general los esquemas que sustentan el nacionalismo, la democracia y la justicia social de nuestros días.

Además de los nuevos artículos en la legislación relativos a los asuntos agrarios y laborales, fue necesario realizar ajustes en otros artículos para actualizarla de acuerdo con las políticas relacionadas con; la educación, salud, asuntos agrarios, fomento agropecuario, seguridad social, comunicaciones y transportes, uso y aprovechamiento de agua, energéticos, relaciones exteriores, moneda y crédito y el proceso electoral, entre otros, los cuales sirvieron para consolidar la estabilidad política y social del Estado mexicano y lograr el reconocimiento de todos los países, principalmente de los Estados Unidos.<sup>101</sup>

El sistema de economía mixta que se desarrolló con el nuevo ordenamiento jurídico, reconoció la rectoría económica y garantizó, los derechos y obligaciones de los sectores público, privado y social, para que concurrieran coordinadamente a vigorizar la economía nacional y elevar el nivel de vida de la sociedad. Cabe señalar que la Constitución sólo es rígida tratándose de las áreas estratégicas, “nuestra carta magna no acepta ya...que la propiedad sea el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de manera absoluta, pero tampoco está señalado ni como situación de presente u objetivo de futuro, que sea ilimitada la potestad del Estado para poseer o administrar empresas de producción de bienes o de servicios.”<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Vid. Tello, Carlos. Op. Cit., p.752.

<sup>102</sup> Álvarez del Castillo, Enrique. et. al. **La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta.** México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 92. Obras de Investigadores del Instituto, publicadas por: Editorial Porrúa, S. A. 1985. p. 454.

### **3. Comisión de Administración Pública**

Los antecedentes en cuanto a planeación de las actividades tanto públicas como privadas, inspiraron la creación de un organismo que aprovechara las experiencias obtenidas en el pasado, para ubicar, orientar y definir el concepto de planeación en sí y en forma especial lo que el Estado debería entender por la misma. Se hacía indispensable a su vez, la elaboración de programas congruentes con la realidad: al corto, mediano y largo plazo.

Por esto y por el cúmulo de actividades que venía desempeñando el gobierno, se decidió que era el momento de reformar la Administración Pública federal en todas sus áreas y niveles de gobierno. “El 9 de abril de 1965 se creó en la Secretaría de la Presidencia por acuerdo verbal del Secretario, la Comisión de Administración Pública, encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías”<sup>103</sup>

El propósito de ajustar las acciones del gobierno mexicano al través del análisis de sus actividades, culminó con la elaboración del “Informe Sobre Reformas de la Administración Pública Mexicana”, elaborado por la Comisión de Administración Pública en el año de 1967 siendo de colección y edición limitada a funcionarios públicos, ya que la idea que en él subyacía era la de tomar del diagnóstico del estado que guardaba la Administración Pública, las propuestas correspondientes para la solución de los problemas y servir de sustento y promoción para el proceso de reforma administrativa.

Los objetivos asignados consistían en; fomentar el desarrollo económico coordinando sus avances con justicia social, impulsar la planeación en las

---

<sup>103</sup> Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie; a) documental Núm. I. p. 10.

entidades y dependencias de la Administración Pública para el uso óptimo de los recursos, con ello, se daba un paso decisivo para reformar lo concerniente a los aspectos jurídico-administrativos.<sup>104</sup> Por lo que su responsabilidad se orientaba al análisis e instrumentación de la reforma administrativa. “De la planeación económica y de la reforma administrativa resultaron dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.”<sup>105</sup>

La Comisión de Administración Pública, consideró imposible resolver a partir de una sola unidad central, todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, por lo que se recomendó que cada dependencia contara con una Unidad de Programación y Presupuesto<sup>106</sup> y otra interna de asesoría técnica permanente que habrían de llamarse Unidad de Organización y Métodos (UOMS).

Estas unidades tendrían la encomienda de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa y asesoría a los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo las mejoras internas de cada dependencia del sector público y de revisar los sistemas de información existentes, tal

---

<sup>104</sup> “Cinco son los objetivos globales que integran el compromiso básico en materia de reforma Administrativa: 1.- Organizar al gobierno para organizar al país. 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno. 3.- Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal. 4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el Federalismo en México, y 5.- Mejorar la administración de justicia. Carrillo Castro, Alejandro. **La Política y la Administración Pública en México**. México, Instituto de Capacitación Política ICAP. 1982. pp. 21-22.

<sup>105</sup> *Ibíd.* p. 15.

<sup>106</sup> En un; *informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. (Secretaría de la Presidencia, documento inédito, 1965.) se proponía el análisis de “los sistemas de elaboración del presupuesto federal y la forma en que la administración pública atiende a los diversos sectores de la actividad económica y social.” en: Pichardo Pagaza, Ignacio. **10 años de planificación y administración pública en México (ensayos)**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1974. p. 173.

propuesta se hizo por la carencia de una planeación administrativa con respecto a los centros de decisión.<sup>107</sup>

#### 4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Al inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982), se buscó en la Administración Pública el impulso necesario para alcanzar un desarrollo económico y social equitativamente compartido para enfrentar la crisis económica, las presiones políticas internas y externas, la escisión del sector público el empresarial y la pérdida de confianza de la base social hacia el gobierno. Se buscó en la Administración Pública la forma de relacionar lo público con lo social, para lo cual se propusieron tres acciones, la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa.

- La alianza para la producción, tuvo como propósito comprometer a los diversos agentes económicos en la tarea de promover la creación de bienes y servicios necesarios para el desarrollo no inflacionario de la economía.<sup>108</sup> Fue un llamado a todos los sectores sociales para sumarse a un esfuerzo común para resolver la crisis, era el primer paso para restablecer la confianza social en torno al Estado,<sup>109</sup>

- La reforma política trató de abrir los espacios necesarios para la participación política de las fuerzas heterogéneas con el fin de activar la vida política del país y vigorizar nuestras instituciones políticas para dar

---

<sup>107</sup> Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México. Estudio de un caso." en: **Revista de Administración Pública. Antología 1-54. 1956-1983.** México. Ediciones; Instituto Nacional de Administración Pública. febrero 1983. p. 116.

<sup>108</sup> Tello, Carlos. Op. Cit., p. 551

<sup>109</sup> García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la administración pública en México." en; **Revista de Administración Pública, 54 abril-junio.** México, Ediciones; Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. p. 329.

legitimidad a la relación Estado-sociedad a través de la representatividad y manifestación de organizaciones y corrientes políticas, por minorías que fueran, para que la sociedad tuviera la presencia necesaria en el Estado,<sup>110</sup>

- La reforma administrativa aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1976 (con las leyes: Orgánica de la Administración Pública Federal;<sup>111</sup> Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; General de Deuda Pública y la Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) tenía como principal objetivo lograr la eficiencia de la acción pública, las bases de este esfuerzo las generó López Portillo como presidente de la Comisión Nacional de Administración Pública en 1965.

La reforma administrativa enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entró de lleno a la reforma financiera para apoyar al Ejecutivo Federal en el cumplimiento de sus responsabilidades y en la orientación y promoción del desarrollo nacional.

El órgano responsable de concretar los propósitos citados es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tal y como se señala en el **Artículo 31**, Capítulo II De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Título Segundo, De la Administración Pública Centralizada, en sus incisos I al XXV el despacho de los asuntos relativos a la proyección y coordinación de la Planeación Nacional del Desarrollo.

---

<sup>110</sup> Tello. Op. Cit. p. 533.

<sup>111</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Substituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. García Cárdenas, Idem.

Asimismo, el cálculo de los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como, manejar la deuda pública, cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros.<sup>112</sup>

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo a través de la Gestión Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficiencia bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

---

<sup>112</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Ediciones Fiscales ISEF, S. A. pp. 15-16.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la Dependencia para denominarse, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Con motivo del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Secretaría de la Función Pública, confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

El **Artículo 37** en sus fracciones I, II, V, VI, y IX, establece que le corresponde a la Secretaria de la Función Pública;

(I) Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental,  
(II) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal,

(V) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores,

(VI) Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la

misma, sean aprovechados, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, (IX) Opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación.

#### **4.1 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. El objeto de esta Ley señalaba en su Artículo 1º que el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal estarían normados y regulados por el contenido de la propia Ley y aplicados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al considerar que el gasto público se basa en presupuestos, se proponía actualizar diversas disposiciones que preveían que los mismos fuesen formulados con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y proyectos, los cuales deberían elaborarse anualmente e indicar los costos, tipo y fuente de financiamiento. Contenía principios que orientaban el procedimiento hacía un enfoque más cuantitativo que cualitativo, dirigiéndose principalmente a la presupuestación, sin incluir principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal, con lo cual, se descuida la vinculación integral de la planeación, programación y presupuestación.

También incluía para cada entidad, la obligación de llevar su propio registro presupuestal y lo que éste comprende, previéndose además la elaboración y entrega de catálogos presupuestales para efecto del mencionado registro

presupuestal, el que se llevaría con base acumulativa para determinar costos. Este procedimiento facilitaría la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas, de sus objetivos, metas y proyectos y de los responsables de su ejecución.

Se había establecido como facultad del Ejecutivo Federal la asignación de los ingresos ordinarios excedentes a programas prioritarios, sin embargo, ante la discrecionalidad y mecanismos poco transparentes, la falta de criterios coherentes y la falta de definición de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer las adecuaciones presupuestarias correspondientes, fueron razones que se sumaron a otras más, para pensar que era el momento oportuno para llevar a cabo un replanteamiento de esta Ley.

Ante la necesidad de considerar los continuos cambios de las organizaciones para adecuar la gestión administrativa de sus procedimientos a criterios de racionalidad, transparencia y eficiencia para el aprovechamiento de los recursos económicos, materiales y humanos, derivaron en la preparación de un decreto con la propuesta de una nueva Ley que se denominaría; Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria con la cual quedaría abrogada la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a partir del 1 de abril de 2006.

## **4.2 Ley de Planeación**

Mientras que en algunos países como fue el caso de la Unión Soviética se recurrió a la planeación económica, en el caso de México, el Presidente Pascual Ortiz Rubio publicó el 12 de julio de 1930 en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley sobre Planeación General de la República con la

finalidad de instrumentar las acciones que permitieran el desarrollo económico del país.

La Ley preveía por un lado, la necesidad de elaborar el “Plano Nacional de México,”<sup>113</sup> fundamentalmente en términos de inventariar los recursos nacionales con objeto de lograr un desarrollo ordenado y armónico en el país y por el otro, tenía la intención de despertar el interés y auspiciar la participación del pueblo mexicano en la formulación del Plan.

De igual manera señalaba, primero; la creación de la Comisión Nacional de Planeación, como un órgano de carácter consultivo y segundo; el establecimiento de la Comisión de Programa, encargada de la elaboración de los planes, programas y estudios socio-económicos anunciados en la Ley con el fin de coordinar y encauzar los esfuerzos de las diferentes dependencias del sector público. Esta Comisión dependería y se formaría con personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Las características técnicas del personal adscrito a ambas comisiones, eran con objeto de que los problemas que afectaran a las entidades y dependencias del sector público recibieran la atención adecuada. Sin embargo, nunca se conocieron resultados claros. “...bajo la presidencia honoraria del Presidente de la República y la Ejecutiva del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas estaría constituida por representantes

---

<sup>113</sup> “No debe entenderse por Plano Nacional de México un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico dinámico, viviente...documento básico, orientador de lineamientos generales encauzador del crecimiento progresivo y ordenado del país.” Ceceña Cervantes, José Luis. **La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México)**. México. UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas. 1983. p. 57.

técnicos de todas las dependencias federales, las organizaciones profesionales y los organismos representativos del sector privado”<sup>114</sup>

Esta Ley mantuvo su vigencia hasta el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado en que la Secretaría de Programación y Presupuesto dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983<sup>115</sup> la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de la nueva Ley de Planeación, la cual en el Artículo Tercero de sus Transitorios señala; “Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.”<sup>116</sup> Con lo cual, culminó toda una historia en lo que a planeación se refiere, pues se terminó con los postulados que sentaron las bases del desarrollo económico y social por más de 50 años.

La nueva Ley de Planeación conjuntó los resultados de la participación de los diversos grupos sociales en el ámbito de un Sistema de Planeación Democrática y estableció para el Ejecutivo Federal, la responsabilidad de elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la toma de posesión del presidente de la República (Artículo 21) por lo cual, el correspondiente a ese sexenio se publicó el 31 de mayo de 1983.

El Sistema de Planeación Democrática como una nueva figura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, planteó en sus

---

<sup>114</sup> Wionczek, Miguel. “Antecedentes e instrumentos de la planeación en México.” en: Flores de la Peña, Horacio. et. al. **Bases para la Planeación Económica y Social de México**. México. Siglo XXI Editores, S. A. 1978. p. 25.

<sup>115</sup> **Diario Oficial de la Federación**. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., Miércoles 5 de Enero de 1983. pp. 8-14.

<sup>116</sup> Ibid.

Disposiciones Generales; normas y principios básicos, de integración y funcionamiento, lo que se debe entender por Consulta Popular y su relación con el principio de representación democrática. Con esta nueva Ley se daba por cumplida en el ámbito jurídico, la propuesta de campaña de Miguel de la Madrid presentada en las Siete Tesis Rectoras relativa a la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que correspondiera al sistema político plural y de economía mixta.

### **4.3 Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria**

#### **4.3.1 Objeto de la Ley**

El objeto de la presente Ley está orientado a reglamentar el proceso presupuestario de los ingresos y egresos públicos federales señalados en los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley se publicó el 30 de marzo de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expide la Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, señala; en sus “TRANSITORIOS, SEGUNDO. Se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.”<sup>117</sup>

Define las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Congreso de la Unión, sus Cámaras y órganos de apoyo técnico y asesoría. Del mismo modo fija los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas, establece la autonomía presupuestaria, define los principios y

---

<sup>117</sup> **Diario Oficial de la Federación.** Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. jueves 30 de marzo de 2006.

reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público “Presupuesto de Egresos de la Federación,” así como, los requisitos que deben satisfacerse para su cumplimiento, lo que implica la normatividad a que se halla sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal.

**Artículo 74 Constitucional, fracción IV.** Realmente es la más importante y la de mayor trascendencia, se refiere a dos procesos fundamentales; la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, en lo sucesivo) y la revisión de la Cuenta Pública.

a) Presupuesto de Egresos de la Federación. Un primer señalamiento al PEF en esta fracción IV, es el relativo al periodo de vigencia de un año que rige en el presupuesto, del 1º de enero al 31 de diciembre. La iniciativa del PEF es del presidente y ésta debe llegar a la Cámara antes del 8 de septiembre, la excepción está contemplada en el artículo 71 ya que tratándose de un acto tan importante no podrían presentarse varias iniciativas, los diputados ordenan la discusión del documento que les haga llegar el presidente para su posterior aprobación a más tardar el 15 de noviembre.

Cuando es inicio de gestión de un nuevo presidente, el plazo para la entrega de la iniciativa al Congreso, se recorre hasta el 15 de diciembre, para ser aprobada en los últimos 15 días del año. Considerando que el nuevo presidente entra en funciones el 1 de diciembre. Conjuntamente con la aprobación del PEF debe aprobarse la Ley de Ingresos; sin embargo, por tratarse de una Ley, ésta debe ser aprobada por ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

b) Cuenta Pública. El mismo órgano que aprobó el gasto es el encargado de revisar que se realice correctamente, para ello, la Auditoría Superior de la Federación órgano que sustituyó a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda desde 1999, ordena que la Cuenta Pública sea presentada dentro de los primeros diez días del mes de junio.

Este plazo que se le otorga al Ejecutivo para presentar la Cuenta Pública resulta sumamente excesivo, ya que se presta para que las dependencias y entidades<sup>118</sup> de la Administración Pública Federal hagan los ajustes necesarios para cuadrar sus respectivas cuentas públicas durante el tiempo que transcurre desde que se cierra el ejercicio presupuestal y el día en que se presenta la Cuenta Pública.

Pero aún más, el último párrafo de la fracción IV permite extender el plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos del PEF y de la cuenta pública, "...cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente bien justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;" (artículo 74, fracciones IV y VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Los objetivos de dicha revisión según se indica en la fracción VI son tres;

- 1) conocer los resultados de la gestión financiera;
- 2) comprobar que las entidades y dependencias de la Administración Pública se apegaron a los criterios previstos en el PEF;

---

<sup>118</sup> "VIII. Dependencias: las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de esta Ley; XVI. Entidades; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales," **Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria.** p. s/n.

3) verificar el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas.

c) Responsabilidad de los funcionarios públicos. La fracción V del artículo 74 regula la actuación de la Cámara de Diputados en los procedimientos que se deben instruir en términos de lo que dispone el título IV de la Constitución acerca de la responsabilidad de funcionarios públicos. El primer párrafo de la fracción V no observa una terminología precisa cuando se refiere a los servidores públicos que “hubieren incurrido en delito;” en realidad, la declaración de procedencia tiene como efecto separar al servidor público de su cargo y ponerlo a disposición de la autoridad judicial correspondiente. El segundo párrafo de la fracción V se refiere al juicio político, en el que la Cámara de Diputados tiene el papel de órgano de instrucción y acusador ante el Senado, quien emitirá el veredicto definitivo.

**Artículo 75 Constitucional.** (Primer párrafo) “La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.”<sup>119</sup> este artículo asegura por lo menos la continuidad salarial de los funcionarios públicos.

**Artículo 126 Constitucional.** “No podrá hacerse pago alguno que no esté contemplado en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.” Hace referencia al principio de legalidad en materia del ejercicio presupuestal, su objetivo es sujetar a controlar el gasto público realizado por los diferentes niveles de gobierno, es una prohibición completa, global, aplicable a todas

---

<sup>119</sup> Carbonell, Miguel. **Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.** México, Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2007. p. 484.

las autoridades. Se puede considerar como una excepción el señalar que “una ley” posterior a la aprobación del presupuesto podrá determinar algún pago a cargo del Estado.

Esta disposición podría considerarse como extraña, ya que rompe con el principio de anualidad, no respeta la asignación competencial en materia de presupuesto, es decir, anualmente se aprueba una Ley de Ingresos que soporta el ejercicio del gasto público; sin embargo, la aprobación posterior de nuevos gastos a través de una ley expedida con posterioridad a la aprobación del paquete presupuestal, resulta contraria a cualquier esfuerzo por planear dichos ingresos.

**Artículo 127 Constitucional.** Se refiere a la adecuada e irrenunciable remuneración que reciben los servidores públicos por el desempeño de su función y que está determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda, en consecuencia, esta disposición está dirigida a los funcionarios de cualquier nivel de gobierno.

**Artículo 134 Constitucional.** El contenido de este artículo es relativo a la administración con eficacia y honradez de los recursos económicos de que disponga el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal en la satisfacción de sus objetivos. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, será a través de licitaciones públicas en las que se asegure para el Estado, las mejores condiciones de oportunidad y pertinencia. Por ello, el manejo de recursos

económicos federales se sujetará a las bases de este artículo, en el que se señala que los servidores públicos serán los responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de la Constitución.

#### **4.3.2 Consideraciones a la Ley**

a. La Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, es un esfuerzo importante en el que se trató de actualizar su contenido a la modernidad de las gestiones administrativas que realiza la Administración Pública con objeto de hacer más racionales y equitativos los ingresos y egresos presupuestales destinados al impulso del desarrollo económico. Por tal motivo, la reforma presupuestaria debe ser de carácter estructural, un elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas, su objetivo debe ser lograr un sistema presupuestario más eficiente y eficaz, que permita que el gasto público se distribuya ordenada y oportunamente y de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

b. El artículo 21 de esta Ley, señala que en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos , el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá aplicar normas de disciplina presupuestaria con el apoyo de recursos del Fondo de Estabilización de las Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios o bien del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Si tales compensaciones no son suficientes para cubrir las disminuciones de ingresos, entonces la compensación será con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas.

Independientemente de que la reducción de los ingresos sea de una magnitud igual o menor al tres por ciento de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, o en el otro caso, en el que la magnitud de la contingencia requiera de una reducción equivalente a un monto superior a tres por ciento de los ingresos de la referida Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) recortará en primera instancia el gasto público imponiendo en cierto sentido a la Cámara de Diputados que acepte el recorte, aunque sólo le permite hacer sugerencias respecto a su distribución por partida de gasto.

c. Otras inclusiones importantes en la Ley son relativas a la responsabilidad fiscal, al permitir déficits públicos sólo en casos extraordinarios, aceptar propuestas de gasto que incluyan la forma de su financiamiento, la posibilidad de presupuestos multianuales y la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, en las finanzas públicas en México, algunas de estas acciones aún no se practican en el ejercicio de las finanzas públicas nacionales.

Cabe señalar que si se consideran los costos financieros de la deuda interna y externa hay déficit, sin embargo, si estos conceptos se excluyen, se puede hablar de superavit. Por tal motivo, en algunos informes se habla de la dimensión del faltante fiscal y en consecuencia, de un déficit público elevado. Por otra parte, se informa constantemente que las finanzas públicas actuales están en plena recuperación, sin considerar que el superavit es derivado, entre otras causas, por un subejercicio en gasto corriente. Por esta razón se estima conveniente ver las finanzas públicas en términos estructurales.

Estas son dos vertientes que no han sido incorporadas del todo en nuestro proceso presupuestal y en la discusión pública, además, no hay un tratamiento a largo plazo de las cuentas públicas (presupuestos multianuales propuestos) y como el saneamiento de las finanzas públicas hasta ahora no es estructural, limita el campo de acción gubernamental e imprime incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas nacionales, lo que propicia una política anticíclica.

En lo relativo al superavit, éste expresa el exceso de los ingresos, es decir, la diferencia positiva que existe entre el capital contable (exceso del activo sobre el pasivo) y el capital social pagado de una sociedad determinada. En cuenta corriente, éste se integra por la diferencia positiva de ingresos respecto a los gastos en cuenta corriente lo que constituye la generación de recursos propios para realizar la formación bruta de capital.<sup>120</sup>

Estos ingresos que exceden a los gastos, generalmente resultan de un subejercicio o gasto realizado en menor cantidad con relación a lo programado, derivan en algunas ocasiones de las excesivas políticas restrictivas para su ejercicio y en otras por intereses políticos, por lo que al no aplicarse en los tiempos programados (un año fiscal) el recurso lo retoma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para financiar su balanza. Se puede considerar hasta cierto punto, una política favorable a los intereses del Ejecutivo Federal pero desfavorable a los intereses de los ciudadanos.

Es mejor tener un déficit controlado que un superávit con menor crecimiento en el PIB. La razón es que no hay efecto multiplicador de inversiones y

---

<sup>120</sup> Ayala Espino, José. **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público**. Editorial; Diana. México, 2000. p. 84.

cadenas productivas, en este sentido, se puede afirmar que el origen de los problemas sociales de inseguridad, delincuencia organizada, entre otros, no son por falta de presupuesto, ya que resulta incomprensible que de los recursos destinados al combate a la violencia en los ejercicios fiscales de 2008 a 2010, se dejaron de ejercer 145 millones 100 mil pesos de Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), en 111 alcaldías y delegaciones del Distrito Federal, los cuales fueron devueltos a la Tesorería de la Federación (*Véase cuadro 1*), según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

Las causas de la devolución de dichos recursos, fueron por no realizar los procesos de licitación conforme a normatividad, por la nula o mala planeación de proyectos de inversión y por manejar los recursos de manera discrecional o fuera del marco normativo autorizado, esperar hasta octubre de cada año para ejercer el dinero y no presentar las reprogramaciones a tiempo para su autorización y por pretender manejar los recursos de manera discrecional para generar intereses financieros. Por lo que en este mismo periodo, el problema de los municipios y delegaciones que devuelven dinero, se ha incrementado con el conocido efecto social.

En el ejercicio fiscal de 2008 fueron 7 los municipios que regresaron 4 millones 873 mil pesos, en 2009, 12 municipios los que reintegraron 12 millones 678 mil pesos (SNSP). En tanto, del ejercicio de 2010, 106 municipios devolvieron 127 millones 548 mil pesos. En Chihuahua, el municipio de Ciudad Juárez, dejó sin ejercer en 2010, 8 millones 440 mil pesos de la tercera partida presupuestal del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) a pesar de ser el más violento de toda la República.

En otros puntos de este mismo Estado, se dejaron de ejercer 4.1 millones de pesos en 2010, 4.7 en 2009 y 3.9 en 2008, a pesar de que la cifra de homicidios asociados al crimen organizado se incrementó en un 122% en ese periodo. En otros estados como Tamaulipas con 6 millones 248 mil pesos, Veracruz 14.3 millones de pesos, Durango con 767 mil 763 pesos y el Distrito Federal con 5 millones 100 pesos en diferentes delegaciones.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados, un incremento presupuestal de 3.5% para las alcaldías y delegaciones del Distrito Federal más peligrosas, por lo que el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) pasaría de los 4 mil 303.3 millones de pesos aprobados para 2011 a 4 mil 453.9 es decir, 150.9 millones de pesos más.<sup>121</sup>

**Cuadro 1.** Muertes ligadas al narco en 2010 en municipios que no ejercieron todo el SUBSEMUN.

Municipios	Muertes	Presupuesto sin ejercer 2010*
Juárez	2,738	8,440,107
Chihuahua	670	4,130,523
Gómez Palacio	297	767,763
Mazatlán	320	1,357
Ahome	191	60,940
Monterrey	179	3,191,665
Reynosa	146	2,324,329
Matamoros	85	984,000

\*Fuente: SNSP Ejercicio fiscal 2010.

<sup>121</sup> La información al detalle sobre el subejercicio presupuestal, apareció publicada en: Baranda, Antonio. “Dejan ir recursos anticrimen, Sufren violencia y no usan fondos.” **Reforma** 12 de septiembre de 2011. México, D. F. Primera Plana.

## 5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011<sup>122</sup>

a. **Cámara de Diputados.** El 20 de octubre de 2010 la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la aprobó con 354 votos a favor, 81 en contra y cuatro abstenciones en el Pleno de la Cámara. Cabe señalar que hubo diferencias al cuadrar las cifras tras la votación, de acuerdo a lo aprobado, los ingresos adicionales alcanzarían los 68,112 millones de pesos (mdp), pero a estos se le restan 7,601 mdp del subsidio para la Ley del Primer Empleo, por lo que se reducen a 60,522, pero en la suma resultaron 60,511 mdp. De esta forma los ingresos esperados alcanzarían los 3 billones 438,895 mdp. (*Véase cuadro 2*)

Diputados de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y de la Revolución Democrática, acordaron y aprobaron 7 dictámenes en menos de 12 horas, entre ellos, la Ley de Ingresos, pese a ello, el Gobierno Federal quedó conforme con la aprobación de esta Ley. Sin embargo, para evitar que el Revolucionario Institucional no redujera el IVA en un punto porcentual, debió asumir a cambio un mayor déficit fiscal, un precio de la mezcla mexicana de petróleo más elevado al propuesto originalmente y un crecimiento económico más elevado.

**Cuadro 2.** Distribución de los ingresos federales.

Distribución de los ingresos	mdp
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	2,179,289.6
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	876,051.9
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	383,554
<b>TOTAL</b>	<b>3,438,895.5</b>

*Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.*

<sup>122</sup> Nueva Ley publicada en el **Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2010**. Texto Vigente a partir del 01-01-2011.

Con las consideraciones anteriores calificadas como razonables por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Ingresos contaría con 65,500 mdp adicionales a los contemplados originalmente cuando fue enviada a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2010. En contraste, otros sectores de la economía se vieron afectados con la decisión de los diputados del PRI y PAN, (Véase cuadro 3)

Para obtener mayores recursos, se aprobó el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para obtener mayores recursos de las tabacaleras y los fabricantes de bebidas energizantes, nacionales y productos importados, cuyo costo fue asumido finalmente por los consumidores.

**Cuadro 3.** Cambios a la Carátula de la Ley de Ingresos 2011

Renglón	CGPE* Criterios Generales de Política Económica	Aprobada por Diputados	Recursos adicionales (mdp)
PIB	3.8%	3.9%	16,132
Petróleo	63.00 dpb	65.40 dpb	11,904
Déficit Público	0.3% PIB	0.5% PIB	28,000
IEPS Tabaco		7.0 pesos	12,076
IEPS Bebidas energizantes		25%	68.6
Subtotal			68,112
Menos		Subsidio al Primer Empleo	-7,601
Total			60,511

**Fuente:** CNNExpansión con información de la Cámara de Diputados.

\* **Los CGPE** indican la evolución reciente de la economía mexicana, su contexto y comportamiento futuro probable; información que da la pauta para establecer el cálculo de los ingresos públicos y, por tanto, el volumen de gasto a realizar.

Ante la impotencia de cancelar los cambios en la carátula de la Ley de Ingresos o en los mismos dictámenes, se retomó nuevamente la necesidad de una verdadera reforma fiscal, fue el elemento recurrente por parte de diputados del PT y Convergencia durante las discusiones que se dieron tanto en la Comisión de Hacienda como en el Pleno de la Cámara. Finalmente la Cámara de Diputados turnó al Senado de la República la iniciativa aprobada para su ratificación.

**b. Cámara de Senadores.** El 26 de octubre de 2010, El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó la Ley de Ingresos para 2011, con 74 votos a favor, 6 en contra y una abstención, durante la sesión en la que discutió la aprobación de esta Ley, asimismo, se aprobó un cambio en el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el cual consiste en quitarle la restricción para que los yacimientos en proceso de abandono no tengan la limitante de que sólo se pueda obtener de ellos el 5% de la producción del país, sino que puedan seguir siendo explotados, así mismo, serían incluidos en un inventario de campos marginales que deberá proponer Petróleos Mexicanos (PEMEX) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que su explotación sea autorizada.

Las reformas contenidas en la minuta que fue enviada a la Cámara de Diputados para su modificación, tenían como propósito permitir a la paraestatal mayor flexibilidad financiera, al poder ampliar el límite en los costos deducibles del pago de derechos a los cuales está obligado el organismo por esta Ley que se modifica.

La estimación de crecimiento económico que señaló el Senado para el ejercicio fiscal de 2011 es de 3.9% mientras que el precio previsto de la mezcla mexicana de petróleo quedó en 65.4 dólares por barril, lo que

implicará un aumento en los ingresos petroleros por 11,900 millones de pesos. La Ley aprobada también consideró un tipo de cambio promedio anual de 12.90 pesos por dólar y un déficit fiscal de 0.5% como proporción del Producto Interno Bruto.

Lo anterior significa que se asignaron 70 mil 550 millones más que la Ley de Ingresos del 2010; lo que da sustento a la afirmación de que ningún otro gobierno en este país había tenido tanto dinero y a su vez un subejercicio tan significativo que contrasta con la mala calidad en los servicios, el soporte a programas prioritarios tales como; educación, salud, empleo, seguridad y vivienda, entre otros.

Es importante también señalar que con la autorización de esa Ley de Ingresos, es inobjetable la demanda de los ciudadanos para que se les proporcione una mejor calidad de vida, una forma de vida digna. Para ello, se considera necesario revisar la estructura fiscal de los ingresos y el gasto público y proponer la formulación de una planeación estratégica derivada de un pacto entre todos los sectores sociales, a fin de que se involucren en una mejor recaudación que permita tener un Estado fuerte que atienda las desigualdades y carencias sociales en México.

## **6. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011<sup>123</sup>**

El artículo 2 del capítulo II De las erogaciones contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, señala que el gasto neto total previsto para el Ejercicio Fiscal de 2011 importa la cantidad

---

<sup>123</sup> Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010. **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.**

de \$3,378,345,300,000.00 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación.

En términos del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para el presente ejercicio fiscal se prevé un déficit público presupuestario de \$40,000,000,000.00. En su caso, el balance presupuestario podrá modificarse en lo conducente para cubrir las erogaciones de los proyectos de inversión previstos en este Presupuesto, siempre que ello sea necesario como consecuencia de la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 4, fracción II, de este Decreto.

El presupuesto aprobado privilegia los rubros de seguridad y defensa por encima de los correspondientes a la salud y educación, así mismo, como anuncia el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), una vez más se castigó el gasto de inversión con una disminución real del 1.8%, cuando ésta se debió de incrementar en apoyo a la generación de empleos y la educación, entre otros.

Cabe señalar que la propuesta que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para 2011 correspondiente a gasto corriente (pago de nómina y compra de bienes y servicios), representó 76.6 por ciento del gasto programable contra un 23.4 por ciento del respectivo destinado a gasto de capital. También se consideró en dicha propuesta un 22 por ciento para el pago de sueldos y prestaciones del personal civil y militar al servicio del Estado. Esta distribución del gasto público en estos porcentajes, no contribuye al crecimiento económico ni al desarrollo social sustentable.

En tanto el gasto de operación del gobierno se mantenga con los estándares actuales en su distribución, sin presentar una estrategia para reducir el gasto que realiza por ese concepto (nómina) y que lo ubica como uno de los más altos del mundo y no haya una planeación estratégica para la atención de las necesidades más apremiantes de la sociedad, no se recuperará la credibilidad en las instituciones y acciones del gobierno.

Por ahora, el problema de la seguridad esta considerado como prioritario, sin embargo, a pesar de las asignaciones presupuestales hechas a las dependencias gubernamentales encargadas de resolver este problema, han fracasado en su intento por atender este flagelo que aqueja a los ciudadanos .

## **7. Ley de Deuda Pública**

La importancia de la deuda pública “*Suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación*”<sup>124</sup> radica en la influencia que puede tener en la economía la obligación que adquiere el gobierno para compensar la insuficiencia de ingresos. Su objetivo es: ayudar al sector público a regular el nivel de demanda agregada, estabilizar la economía con pleno empleo y precios estables a nivel local, es financiar la provisión de servicios públicos de acuerdo con las preferencias locales.

Una característica importante de la deuda pública es la existencia del retropago, lo que significa que se contrae con el país y no con personas en específico, por lo que su pago continua en el futuro, es decir, después de quienes reciben el préstamo. En consecuencia, la deuda establece una

---

<sup>124</sup> Ayala Espino, José. **Diccionario...** Op. Cit., p. 1.

dimensión intertemporal entre los contribuyentes fiscales, los prestamistas y los beneficiarios, por lo que se estima conveniente que los recursos obtenidos por la deuda en el presente, se destinen a financiar bienes de consumo duradero (infraestructura, bienes y servicios, salud, mejor educación, entre otros.) para futuros beneficios.

Es considerada como un ingreso extraordinario de recursos financieros que recibe el sector público para solventar situaciones de emergencia (desastres naturales), construcción de obras públicas para combatir el desempleo, enfrentar el déficit presupuestal derivado de devaluaciones y fugas de capital, para el pago de deuda vieja o el servicio de la misma. Sin embargo, se estima conveniente evitar que se convierta de manera rutinaria, en parte del gasto público para el apoyo a programas de inversión.

En lo relativo al ordenamiento jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el *Titulo tercero, Capítulo II; Sección III De las facultades del Congreso, el Artículo 73, fracción VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.*

El texto vigente de la Ley General de Deuda Pública es el mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y que entró en vigor a partir de 1o. de enero de 1977. De conformidad con lo

señalado en su Artículo 1, del Capítulo I Disposiciones Generales, está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus Dependencias;
- II.- El Departamento del Distrito Federal;
- III.- Los Organismos Descentralizados;
- IV.- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- V.- Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al IV.<sup>125</sup>

La dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de esta Ley, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de su interpretación administrativa y expedición de las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Propone los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente. (Artículo 10 Capítulo III, Ley General de Deuda Pública LGDP) Los financiamientos externos estarán determinados por la Comisión Asesora de Financiamientos Externos. (Artículo 31, Capítulo VIII De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos LGDP)

---

<sup>125</sup> Ley General de Deuda Pública. **Oficial de la Federación, 1o. de enero de 1977.**

La Deuda Pública se compone de dos partes:

a) Deuda Pública Interna que comprende todas las obligaciones del Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el interior del país tanto en moneda nacional como extranjera.<sup>126</sup> Su pago no debe implicar salida de fondos del país. Se integra por las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal mediante préstamos o créditos concedidos en moneda nacional por entidades privadas a través de la compra de bonos gubernamentales como son los Cetes, Bondes, Udibonos, Bonos IPAB.

Estos pagarés son adquiridos por las tesorerías de grandes corporativos, bancos, casas de bolsa, aseguradoras, Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), e inversionistas institucionales y la deuda externa que comprende todas las obligaciones del Gobierno Federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.<sup>127</sup>

b) Deuda Pública Externa, que comprende todos los pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera. Considera las variaciones cambiarias y los ajustes e incluye los adeudos a las empresas no bancarias del país.

La deuda externa neta total del gobierno federal en julio de 2011, llegó a 57,743 millones de dólares, la mayor parte de ella se encuentra contratada en los mercados de capital 40,199 millones de dólares.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/d.html>

<sup>127</sup> *Ibidem.*

<sup>128</sup> Fuente: SHCP Las Finanzas Públicas y la deuda pública a julio de 2011.

La deuda pública del gobierno federal estimada para 2011, asciende a 350 mil millones de pesos, lo que representa el 10% del presupuesto asignado para este año de 3.5 billones de pesos. 315 mil millones de pesos son para el pago de intereses y comisiones relacionados con el endeudamiento del Sector Público, lo que significa un incremento del 5.9 % con respecto al año anterior sin que en términos reales disminuya la deuda.

El endeudamiento en cifras preliminares a marzo de 2011 de los Gobiernos de las Entidades Federativas es de 363,422.0 millones de pesos, incluye financiamientos otorgados a estos Gobiernos por la Banca Múltiple de Desarrollo, valores emitidos y otros acreedores. En los Municipios y sus Organismos Desconcentrados, es de 314,427.9 incluye los financiamientos inscritos en el registro de Obligaciones de Empréstitos de Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ésta forma de endeudamiento del gobierno federal, se convierte en una espiral sin fin, no logra recaudar los recursos necesarios para pagar los intereses de la deuda pública, por lo que debe pedir prestado para pagarlos y adicionalmente a esto, debe recurrir a nuevos préstamos para cubrir presupuesto del gasto público. La tercera parte del gasto público federal, se destina al servicio y amortizaciones de la deuda, por tal motivo, es necesario transparentar a través de una auditoria los recursos destinados y ejercidos por la deuda pública,

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el nivel de la deuda neta del sector público en México, como porcentaje del PIB es de 30.2 por ciento. Se mantiene en niveles que comparados con los de otras naciones tienen un grado de desarrollo económico superior, como es el caso

de Italia 132%; Francia 93.8%; Estados Unidos 89.6%; Canadá 81.7%; Alemania 80.9%; España 72.8%; Irlanda 82.9% y Corea con 36.2%.

La deuda Pública está sometida a la visión empresarial irracional, ¿porqué pagar intereses de Deuda Pública sí se tienen reservas para comprar oro? Durante los pasados meses de febrero y marzo de 2011, el gobierno mexicano compró 93 toneladas de este metalpreciado por un total de 4500 millones de dólares, (540 mil millones de pesos) lo que representó la mayor adquisición de este país en los últimos cuarenta años. Es importante destacar que la compra actual de este metal costó 1500 dls. cuándo apenas un año atrás se cotizaba a 1200 dls.

Dos preguntas estarían presentes; la primera, es porqué no se pagó o disminuyó con esos recursos el monto de la deuda pública y segundo, se debe considerar como una señal de desconfianza para el dólar, ya que con esta compra disminuyen sus inversiones en dólares. Cabe señalar que en lo que va de enero de 2010 en adelante, la divisa norteamericana perdió el 10% de su valor frente a otras divisa importantes como es el caso del euro. Con esta inversión, la acumulación de oro en México alcanzó las 100.15 Toneladas, con lo que llega al mes de marzo de 2011 a 3.22 millones de onzas en sus reservas, según datos del Banco de México.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Datos publicados en el periódico; **El Universal**. miércoles, 04 de mayo de 2011.

## CAPÍTULO III ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS

### a) Estructura de los ingresos públicos

#### 1. La función económica del Estado

Si se precisa la función económica del Estado en el objeto de estudio y se orienta hacia el campo de las finanzas públicas<sup>130</sup> con el propósito de analizar las operaciones y mecanismos de que se vale para la recaudación de impuestos y ejecución del gasto público con base a una estrategia planificada y lineamientos jurídicos establecidos para atender las demandas de la sociedad directa o indirectamente, se encontrará como ente económico y agente de las decisiones sociales<sup>131</sup> sujeto y protagonista activo que a través de los presupuestos de ingresos y egresos públicos justifica el análisis a la naturaleza de sus funciones.

Uno de los acontecimientos más importantes a destacar en la economía durante los últimos treinta años, es la formulación de la política fiscal por el gobierno para la obtención de ingresos que den sustento al gasto público para la consecución de los objetivos sociales. La concepción que existía en el pasado respecto a que el ideal de las finanzas públicas era procurar el nivel más bajo posible de los gastos estatales y a su vez la mínima interferencia del sector público en el libre juego de los intereses privados,

---

<sup>130</sup> La palabra “finanzas” llega de la voz griega, “finos”, la cual pasa al latín, “finis” que significa fin. En un principio se aplicó como fin de los negocios públicos; pero luego surgió el término finanzas lo cual implicaba otros elementos esenciales como los recursos o ingresos.

Las finanzas públicas (expresión usada en Francia, Italia, Inglaterra), tiene como sinónimo habitual la expresión hacienda pública (usada en España). Ruiz Díaz David Isaac. et. al. “*La actividad financiera del Estado*” en: **El Estado y los servicios públicos. Las necesidades públicas.** en: <http://www.monografias.com/trabajo11/finpub/finpub.shtml> p.1.

<sup>131</sup> Assael Héctor. **Ensayos de Política Fiscal.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1975. 1ª Reimpresión. p. 15.

cambió en las últimas décadas por: una participación más activa en la economía con criterios de racionalidad, la formulación de indicadores de resultados para medir el impacto de la aplicación del gasto público, sostener el nivel de ocupación, incrementar la recaudación, regular o corregir los desajustes del mercado. Incluso, proponer una distribución de la renta nacional con base en necesidades.

Los instrumentos<sup>132</sup> o mecanismos institucionales (leyes, decretos, reglamentos y normas) de sustento a las finanzas públicas, para intercambiar recursos económicos, producir bienes y servicios y distribuirlos son los cometidos de la política económica para regular los mercados y promover una mayor igualdad económica. Históricamente el desafío más directo de un sistema de fuerzas sin control en el mercado, proviene de aquellos que no ven ninguna virtud en la distribución racional del ingreso.

Esto mismo sucede con lo que se podría considerar como un segundo objetivo macroeconómico que produce la extensión de la intervención del Estado relativa al pleno empleo, el objetivo se supone que se debe cumplir con poner a trabajar a los pobres, aún cuando la preocupación existe por los residuos semipermanentes de trabajadores subempleados o desmovilizados. Los resultados hasta ahora son contrarios a lo propuesto, al incrementarse el empleo informal<sup>133</sup> y por ende la evasión fiscal.<sup>134</sup> El problema se concibe

---

<sup>132</sup> Entre los instrumentos podemos mencionar; Las políticas cuantitativas, cualitativas, de reformas, macros y micros, la estabilidad de precios, redistribución de la renta, política monetaria , entre otros. **Apuntes de clase.**

<sup>133</sup> Los trabajadores informales son individuos autoempleados y comisionistas que trabajan por su cuenta o, legalmente, en una relación no asalariada con una empresa, así como trabajadores asalariados contratados por una empresa y que reciben un salario pero que, en violación a la ley, no están registrados en el IMSS. Levy, Santiago. **Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México.** México, Editorial; Océano de México, S. A. de C. V. 2010. p. 53.

<sup>134</sup> De 45 millones de personas (aproximadamente) que conforman la PEA, sólo 24 millones de ellas, pagan impuestos. **Apuntes de clase.**

como de estabilidad económica, de inseguridad, de falta de liderazgo, voluntad política y ejercicio de poder. entre otros.

## 2. Los ingresos públicos

Son muchas las diferencias que se generan en torno a la naturaleza de la actividad financiera del Estado, en un primer término se puede afirmar que los ingresos que obtiene se originan normalmente por los impuestos que decreta, es decir, ya sea que provengan de los productos, derechos y aprovechamientos, así como, por el cobro de los servicios públicos y venta de bienes producidos por él y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

David Ricardo señalaba que los ingresos “...son una porción del producto de la tierra y del trabajo de un país, puesta a disposición del Gobierno, y siempre se pagan, a la postre, ya del capital, ya de la renta del país.”<sup>135</sup> que están considerados como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos.

Los derechos son las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley en pago de un servicio, los productos son los ingresos por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales y los aprovechamientos tales como, los recargos, multas, entre otros.<sup>136</sup> Asimismo, se pueden clasificar por su estructura o naturaleza según el criterio que se

---

<sup>135</sup> Ricardo, David. **Principios de economía política y tributación**. Barcelona, Ediciones Orbis, S.A. 1985. p. 89.

<sup>136</sup> Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. México, Editorial; Porrúa. 2003. p. 316.

aplique, es decir, se puede considerar la naturaleza económica, la voluntad de los particulares, el beneficio de los particulares, la fuente económica y la periodicidad.<sup>137</sup>

La principal fuente de ingresos del gobierno mexicano son los impuestos o tributos que son un pago al Estado de carácter obligatorio, es decir, consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas, *“a medida que la tributación es mayor, o que el gobierno aumenta sus gastos, las satisfacciones anuales de sus habitantes han de reducirse, a menos que estos puedan aumentar proporcionalmente sus capitales y haberes.”*<sup>138</sup>

Los ingresos del gobierno representan el 15 por ciento del PIB y sus principales fuentes tributarias son el ISR y el IVA a ellos se suman los ingresos por derechos dónde destacan los petroleros. En general como porcentaje del producto, el nivel de recaudación es bajo, ya que por lo menos se deberían estar recaudando 5 puntos más del PIB.

Esta situación se explica por la misma estructura de la recaudación en la cual la normatividad misma, permite que haya posibilidades de evasión y elusión fiscal a través del esquema de exenciones. El Colegio de México estima que tan sólo por IVA e ISR se evade el pago de 16 mil millones de pesos al año.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Se Anexa cuadro y clasificación o estructura de los ingresos públicos tomada de la **“LEY de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.”** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2004.

<sup>138</sup> Ricardo, David. **Principios de...** Op. Cit., p. 90.

<sup>139</sup> [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2010t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/)

### **3. El régimen jurídico de los ingresos públicos**

El régimen jurídico de los ingresos del Estado en México, está consignado en el artículo 31 inciso IV del Código Político, la obligación que tienen los Mexicanos, de *“Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”* en tal sentido, se puede deducir que el impuesto es una obligación de derecho público que debe ser establecido con base en una ley y con apego a criterios de proporcionalidad y equidad para poder cubrir los gastos públicos.

El poder público en ejercicio de la prerrogativa inherente a su soberanía establece los impuestos, por lo tanto, el compromiso de cubrirlos no constituye una obligación contractual regida por las leyes civiles, sino una decisión unilateral del Estado sujeta exclusivamente a las normas del derecho público.

El pago del impuesto es aplicable tanto a mexicanos como a extranjeros, ante la imperiosa necesidad política regida por el derecho administrativo tal y como lo constituyen los servicios públicos que se deben prestar aún contra la voluntad del obligado, por tal motivo, el pago del impuesto es precisa condición de la exigencia del gobierno, para el mantenimiento del orden público a cuya sombra reposa la sociedad civil.

La ley en su sentido formal es el precepto constitucional mediante el cual se establece en un acto unilateral del Estado, el impuesto, por consiguiente, es una disposición que emana del Poder Legislativo. La necesidad de la ley encuentra su sustento en el hecho histórico de que el impuesto como tal, constituye una carga para los gobernados, por ello, éstos deben ser quienes

intervengan en su establecimiento a través de sus representantes en el Poder Legislativo, en tal sentido la Cámara de Diputados es quien debe discutir en primer término, los proyectos de leyes sobre impuestos.

Anualmente debe el Congreso en su periodo ordinario de sesiones, decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente, tales impuestos se decretan al hacer en la ley de ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año, sin entrar en especificaciones, salvo en casos excepcionales sólo se establece que los impuestos referidos se causarán y se recaudarán conforme a las leyes vigentes.<sup>140</sup>

La Ley de Ingresos de la Federación refleja que en materia de impuestos existen dos tipos de disposiciones:

- a) Las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y
- b) Las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse.

Por consiguiente, la Ley de Ingresos anual contiene únicamente un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal, con apego a las leyes especiales que regulan los propios impuestos, sin necesidad de reexpedirlas cada año siempre y cuando la primera conserve el mismo concepto del impuesto.

El problema que se presenta para el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes cautivos, es que se considera con justificada razón que el

---

<sup>140</sup> Véase: **LEY de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005**. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de noviembre de 2004. (Anexo: Conceptos y cantidades estimadas De los ingresos y el Endeudamiento Público).

25% de la población económicamente activa no paga impuestos y que si bien es cierto que aunque estas personas se sumaran al padrón de contribuyentes, esta situación no modificaría sustancialmente los ingresos del gobierno y si contribuiría a generar socialmente una situación de igualdad tributaria.

Si a lo anterior se suma el hecho de que las grandes empresas buscan en muchas ocasiones eludir el pago de sus impuestos con el apoyo de instrumentos legales tales como: el Régimen de Consolidación Fiscal<sup>141</sup> y el despliegue de las habilidades de los contadores públicos o privados y abogados fiscalistas, entre otros, para caer en la práctica de la elusión fiscal. Esta situación afecta al otro género de contribuyentes (las personas físicas) al no ser equitativa y benevolente su observancia para ellos, como lo es principalmente con los empresarios, por lo que los constantes incrementos al pago de impuestos, siempre serán considerados imposiciones injustas sólo para unos cuantos.

Este tipo de escenarios se puede considerar son el resultado de los modelos neoliberales, que con la supuesta idea de que si México cuenta con empresas fuertes, contará con mayor riqueza nacional y colectiva y se incrementara su capital y el ingreso nacional. Si las empresas aportan entre el 50 y 60 por ciento del ingreso nacional, cómo poder explicar que su contribución al pago del Impuesto Sobre la Renta como porcentaje del PIB haya sido del 2.6% durante los últimos años.

---

<sup>141</sup> El Régimen de Consolidación Fiscal, es un instrumento previsto en la **Ley del Impuesto Sobre la Renta (Arts. 64 a 78)**, que permite a un grupo de intereses económicos comunes, es decir, a varias empresas o negocios agruparse y ser representados por una sociedad controladora o “holding” para que sean tratados como una sola empresa para fines tributarios o lo que es lo mismo para el pago de impuestos. Cabe señalar que cumplido este fin, las empresas que pertenecen al grupo consolidador o “holding” mantienen su independencia y personalidad jurídica diferentes para cualquier otro fin.

#### **4. La política de la financiación**

La financiación del presupuesto mediante impuestos está considerada como una forma de explotación económica y un problema de inequidad para los contribuyentes. En la actualidad no es menos el problema que en el pasado, el poder y el enriquecimiento de unas clases a expensas de otras son hasta ahora los objetivos del sistema de contribución, por ello, la lucha impositiva se mantiene como una forma antigua de lucha de las clases sociales.

El Estado para legitimarse mantiene permanentes intentos por establecer formas equitativas de imposición, al menos en apariencia, que oculten las desigualdades de la estructura impositiva, pero sobre todo la naturaleza explotadora de la clase dominante. La evidencia de los antecedentes de financiación muestran que cuando el Estado ya no es capaz de mantener oculta la explotación impositiva o de encontrar una justificación ideológica, existe el peligro de una rebelión impositiva y en consecuencia de una agudización de los problemas fiscales para financiar su gasto.

La desigualdad social que se vive, agudiza los problemas de desempleo, inseguridad, corrupción en las esferas de gobierno, alta migración a las ciudades, lo que demandan de manera urgente un incremento del gasto público sin modificar significativamente las actuales tasas impositivas, es decir, los propietarios de pequeñas empresas desean el traslado de impuestos a las grandes empresas, los inversionistas mayores y las grandes empresas proponen que los trabajadores y los pequeños empresarios paguen el costo de la modernización de las vías de comunicación para un tránsito más rápido, la construcción de nuevos aeropuertos para un mejor intercambio comercial nacional e internacional y asuman el costo del ineficiente control para la contaminación.

A su vez, los pequeños empresarios y dueños de viviendas, proponen ser excluidos del impuesto predial, la clase media, una disminución del impuesto a los réditos, los habitantes de las colonias exclusivas no quieren pagar impuestos o en el mejor de los casos, les sean condonados. Las mismas prerrogativas exigen los intelectuales bajo el argumento de que ellos producen cultura y por consiguiente no deben pagar impuestos, en suma nadie quiere pagar impuestos al tenor de sus propios argumentos.

Los diferentes niveles sociales y grupos económicos desean que el gobierno incremente su gasto en la adquisición de bienes y servicios, pero sin pagar nuevos impuestos o mayor tasa que las existentes, sin instrumentar acciones que incrementen la recaudación tributaria, a pesar de tener la recaudación fiscal más baja durante el 2002 entre países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>142</sup>.

La realidad muestra que a nadie le gusta pagar impuestos como ya se mencionó, sean; intelectuales, obreros, dirigentes, empresarios, burócratas y demás personas con una actividad laboral, tienden a buscar fórmulas para evadir su responsabilidad fiscal, permanentemente manifiestan su inconformidad a través de discursos o propuestas que justifiquen su posición evasora o la disminución de los mismos.

En lo relativo a las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo , éstas resultan insuficientes e inapropiadas para atender las múltiples presiones a las que son sometidos los presupuestos de ingresos y egresos al atender las exigencias que plantea la sociedad, por otra parte, la capacidad de la población para solventar estas exigencias se ve limitada o

---

<sup>142</sup> “Es México el peor fiscalizador entre 30 países.- OCDE”. Periódico: **Reforma**. Sección A. Negocios. Jueves 23 de octubre de 2003.

frustrada cuando se tiene que considerar que en los tres niveles de gobierno los gastos se han incrementado a una velocidad mayor que la del crecimiento de la producción.

Por tal motivo, la política financiera en México conduce con incertidumbre su ordenamiento fiscal en la mayoría de las ocasiones, lo cual se refleja primero en el incremento de los impuestos a la clase trabajadora cautiva por falta de capacidad y voluntad político-administrativa para que éstos sean diversificados equitativamente con el resto de los contribuyentes y segundo por la costumbre de gastar más de lo que ingresa en lo no planeado o se está en posibilidad de financiar a través de los impuestos.

Hasta ahora, las soluciones son paliativos momentáneos como se puede ver durante los últimos años en los que se encontró de manera momentánea acomodo y solvencia monetaria en la venta de bienes del Estado, sin embargo, los resultados difieren de lo especulado tal y como lo demuestra la supuesta recuperación de las finanzas públicas y el desaliento en la disminución y recuperación del déficit Federal en un futuro inmediato, el escenario económico se vislumbra crítico y sumamente preocupante por la falta de recursos para operar el aparato estatal.

La crisis fiscal del Estado se entiende como la tendencia a incrementar los gastos gubernamentales más rápidamente que el volumen de los ingresos y la composición de los mismos. La distribución de la carga impositiva no están determinados por las leyes del mercado sino que refleja y está estructuralmente determinada por los conflictos sociales y económicos entre clases y grupos.

Si bien es cierto que nadie está exento de una crisis fiscal o social agravada por este motivo, si se puede tratar de evitarlas mediante el análisis y la toma de decisiones sustentadas en la claridad, certidumbre y confianza al proceso presupuestal del gobierno. Es decir, se requiere de una nueva concepción o teoría del presupuesto gubernamental y un nuevo método para descubrir el significado que debe tener para la economía política y la sociedad en su conjunto.

Este modelo neoliberal, resultado poco ético, el mercado beneficia a los que más tienen y empobrece a los que menos tienen, la Administración Pública que tiene como uno de sus cometidos principales proporcionar el bien común, se vuelve para el bien personal y no social. Cuando los particulares (empresarios, bancos) pierden, los efectos negativos repercuten en lo social, en el caso contrario, cuando se obtienen ganancias y utilidades de los entes mencionados, estos son considerados éxitos personales.

Desde este punto de vista, la teoría del presupuesto gubernamental plantea una gran preocupación con respecto al manejo de sus finanzas y gastos estatales, la distribución de la carga impositiva entre las distintas clases económicas, hasta ahora, el presupuesto continúa siendo como lo señala J. A. Schumpeter, una “*colección de hechos fríos y desnudos*”<sup>143</sup> que muestran la desarticulación que existe entre una teoría económica y la política de las finanzas públicas para que sirva como marco en el análisis de las finanzas del Estado.

Tal parece que los gobiernos en la actualidad existen completamente separados de los ciudadanos, ajenos a sus necesidades y con el único

---

<sup>143</sup> Schumpeter, J. A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia**. Barcelona, España. Editorial Orbis, S. A. 1983. p. 475.

interés de imponer mediante el ejercicio de su poder, impuestos a los individuos y a las empresas primordialmente para alimentar al Estado, sin que las finanzas públicas puedan prevenir y contrarrestar los efectos políticos, sociales y económicos de esos impuestos.

## **5. La ideología impositiva**

Los cambios más significativos de los últimos años en nuestro país para equilibrar las fuerzas políticas, se reflejan en la estructura impositiva, dicho de otra forma, se convierten en expresiones del interés cuasi-personales de la clase gobernante, tal y cómo ocurre a lo largo de la historia en la que se ha dejado constancia de la incapacidad de proponer una más justa y equitativa política fiscal,

Hasta ahora, los sistemas impositivos propuestos más que soluciones, muestran disputas partidistas que legitimen su posición ideológica y la lucha por el poder. “Sabemos que, aun cuando se eliminen las diferencias arbitrarias, como los privilegios de clase o sexuales, habrá diferencias en los ingresos, el estatus y la autoridad de las personas, diferencias que provienen del talento, las motivaciones, los esfuerzos y las realizaciones”.<sup>144</sup>

La propuesta oficial generalmente intenta ocultar, justificar o racionalizar la explotación impositiva, a través de una penetración ideológica publicitaria sobre la idea de igualdad o equidad impositiva o incentivos para las mejoras. El gobierno está obligado a explicar en los términos correspondientes las mayores tasas impositivas y la propuesta para una ampliación de la base impositiva o en su caso, solapar el incremento de la

---

<sup>144</sup> Bell, Daniel. **Las Contradicciones Culturales del Capitalismo**. México, Editorial; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana. Colección “Los Noventa” 1989. p. 252.

evasión fiscal, el hartazgo de las actividades económicas que soportan nuevos impuestos, la creciente oposición política organizada, la exposición a juicios de los medios de comunicación y otras formas de insubordinación impositiva.

Por tal motivo, los contribuyentes pertenecientes al nivel inferior de la escala de ingresos, consideran que el gobierno obtiene más recursos en comparación de los servicios que proporciona y cuando lo hace, son a precios elevados y para obras y servicios que privilegian a la clase social con más recursos.<sup>145</sup> Respecto a los otros servicios mínimos indispensables que está obligado a otorgar, tales como la salud, educación, seguridad, vivienda, entre otros, son de mala calidad y en algunos casos ni siquiera existen en algunas regiones del país.

El gobierno para justificar su política económica, asume que si se afectan las ganancias de las personas, familias o empresas, se reduce el crecimiento de la producción, el empleo o la acumulación de capital de las instituciones financieras que monopolizan la oferta de capital, y se cancela la posibilidad de contar con una oferta de fondos para inversión, además, la ideología actual dice que los impuestos no deben afectar los incentivos para la oferta e inversión de capital monetario.

En el sistema de planeación neoliberal, quienes proponen y aceptan la validación de la propuesta anterior, pueden sabotear la producción cuando no satisface sus intereses con márgenes de ganancia o ingresos personales aceptables. Que de no disminuir, por lo menos se mantienen y en lo posible, amplían la brecha entre los mínimos indispensables de la clase obrera y los desorbitados de las clases privilegiadas de cualquier sector.

---

<sup>145</sup> Sarmiento, Sergio. "Reforma Fiscal" Periódico: **Reforma**. Lunes 27 de octubre de 2003.

En el seno de la sociedad se sostiene como principio que todo miembro de ella, debe pagar impuestos proporcionales con sus ingresos, sin embargo, este principio se ve quebrantado cuando entra en conflicto el principio del incentivo donde algunas personas sostienen que los ingresos derivados de la posesión de su capital deben estar libres del pago de cualquier impuesto, sean inversiones extranjeras o nacionales, particulares o burócratas, intelectuales o de cualquier otro tipo, en una actitud de denostación, falta de ética, responsabilidad fiscal y compromiso ciudadano.

En este sentido, la utilización del nivel de ingresos y no de la riqueza como política para medir la capacidad de pago, implica desde luego, una clara discriminación en contra de los trabajadores y a favor de la clase con más recursos. La retribución de los ingresos a la sociedad hasta ahora no está determinada por la satisfacción de las necesidades, sino por las prioridades presupuestarias que el gobierno considera debe satisfacer al expandir el capital social, consumo social e inversión social, por otra parte, los gastos sociales de la producción.

Con base en estos argumentos no se puede hablar de que los iguales deben ser tratados en forma semejante, pues bajo este criterio resulta perjudicada la clase trabajadora con niveles mínimos de ingresos ya que la sociedad capitalista no es una sociedad de iguales, en ella existen propietarios, monopolios, sindicalizados, eventuales, campesinos, marginados, ricos y pobres. Por tanto, las nuevas propuestas impositivas o reformas fiscales sin una pertinente y clara exposición de motivos, sobre el criterio de igualdad únicamente consolidarán y harán más evidente la desigualdad existente.

## 6. Los impuestos a la clase privilegiada

Para lograr estabilidad y crecimiento económico el gobierno emplea como herramienta de la política fiscal tasas y estructuras impositivas que normalmente se modifican con el propósito de alentar la inversión y la acumulación de capital y de incrementar las ganancias y las actividades económicas privadas. En tal sentido, el Estado no debe disminuir los incentivos del capital para ahorrar e invertir, por lo que en teoría, el gravamen sobre los ingresos o la riqueza de la clase capitalista no es práctico.

Existen impuestos a la propiedad comercial, a los salarios que pagan las empresas y el gobierno, a los réditos personales, la mayor parte de ellos, aplicados a las ganancias de las organizaciones que son absorbidos por los consumidores, es decir, por los trabajadores y pequeños comerciantes y no por los propietarios de las organizaciones.<sup>146</sup>

Tal es el caso de la Administración de Fondos para el Retiro (AFORES)<sup>147</sup> que hasta el mes de abril de 2011 manejaban 2 billones 221 mil 190 millones de pesos, lo que representó un incremento del 12.3 % en comparación con lo registrado en 2010. (Según datos registrados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, CONSAR. De esta cantidad, 1 billón 404 mil 466.7 millones de pesos, 63% del total, corresponde a recursos aportados directamente por los trabajadores, cantidad equivalente al 10.3

---

<sup>146</sup> Datos tomados del artículo publicado por; González Amador, Roberto. "México: Recursos de las Afores financian proyectos privados y del gobierno. Es la segunda fuente de dinero después de los activos bancarios, según información oficial." domingo 5 de junio de 2011. en: [www.todosloscaminoshaciati.blogspot.com/2011](http://www.todosloscaminoshaciati.blogspot.com/2011).

<sup>147</sup> AFORE: Administración de Fondos para el Retiro, están reguladas por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) y su fundamento legal está en la Ley de Seguro Social.

por ciento del total del Producto Interno Bruto (PIB), esto es, del valor del total de bienes y servicios producidos por la economía.

Estos recursos que se convierten en mecanismos de especulación financiera y afectación a los jubilados, son recursos que los trabajadores abonan al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y son la quinta parte del total del ahorro nacional, representado por todos los recursos excedentes, tanto del sector privado; empresas-personas como del gobierno para financiar proyectos de inversión, lo que equivale a ser la segunda mayor fuente de recursos en la economía después de la los activos bancarios.

Estos recursos se han convertido en una de las principales fuentes de financiamiento de las empresas privadas del país, siendo inclusive algunas de estas empresas las promotoras de reformas a la legislación laboral vigente orientadas a limitar los derechos de los propios trabajadores, acentuando gradualmente el empobrecimiento de las personas de la tercera edad, principalmente, los ancianos a quienes se les destina a un empobrecimiento gradual e irreversible con la aplicación de estas políticas de financiamiento.

## **7. La hacienda pública**

La Hacienda Pública <sup>148</sup> estudia la intervención del Estado en la economía, y solución a los problemas derivados del proceso ingreso-gasto público, lo que se denomina actividad financiera del Estado. Respecto a la Hacienda

---

<sup>148</sup> La hacienda pública como institución de la administración pública es la "Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Su principal función consiste en recaudar directamente impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos o empréstitos en el interior del país y en el extranjero. En resumen, es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del gobierno federal". Ayala Espino, José. **Diccionario...** Op. Cit., p.121.

Pública Clásica,<sup>149</sup> considerada por Maurice Duverger, como “la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes.”<sup>150</sup>

Se caracterizaba también por considerar que eran males necesarios que debían limitarse exclusivamente a funciones del orden y supervisión, es decir, el poder público tenía la obligación de atender con estricto apego lo indispensable; servicios públicos, vigilar por la seguridad exterior y el orden público interior, de otra forma consideraban los clásicos que si incrementaban los gastos públicos en la adquisición de bienes y servicios considerados como no prioritarios o suntuarios que consumen los bienes de la colectividad y se afecta a los particulares, quienes argumentaban que el pago de impuestos disminuía su posibilidad de invertir en la producción de bienes y servicios lo que aumenta la pobreza.

Los hacendistas modernos entre los cuales se encuentran autores tales como J. M. Keynes, Alvin Hansen, Milton Friedman y Gunnar Myrdal, tratan de acercar la economía a las finanzas por la gran influencia que ha tenido en el desarrollo de las sociedades. Así mismo, se hace referencia a que las crisis económicas y las guerras son hechos relevantes para la ciencia financiera, ya que no acepta los conceptos de economía pura concebida por los clásicos.

---

<sup>149</sup> “El calificativo "clásico" se aplica a las doctrinas para denotar la vigencia de la autoridad indiscutible y general que poseen; *Ibidem.* p. 8. En tal sentido, "Los economistas clásicos" fue una denominación inventada por Marx para referirse a la escuela clásica inglesa, representada por Adam Smith y David Ricardo, y sus seguidores, a quienes se considera perfeccionaron la teoría económica ricardiana; J. R. McCulloch, James Mill, Marshall, Edgeworth y el profesor Pigou. Se destaca por sus aportaciones para poner orden al estado caótico en que se encontraba la investigación económica hasta su época, por lo que el concepto de Hacienda Clásica se le ubica a partir del siglo XIX. **Apuntes de Clase.**

<sup>150</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Op. Cit.*, p. 1.

Los hechos que se señalan favorecen la evolución de los conceptos económicos en sentido político-social y su vinculación con las finanzas. Se modificó la concepción de gastos ordinarios y extraordinarios por los de funcionamiento y capital, en este sentido, los clásicos fueron conscientes de que los gastos públicos no son tan destructores y no es por que suponían que los particulares son superiores al Estado para el manejo de la riqueza, sino que la exacción de rentas privadas para su posterior distribución los lesiona en sus intereses económicos.

En la actualidad, la Hacienda Moderna diversifica su concepción, se aboca esencialmente al estudio de las actividades financieras del Estado, tales como; impuestos, presupuestos, gasto, tasas, empréstitos y todo tipo de medidas monetarias, inherentes a los ingresos y egresos en los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal. Conllevan en sí mismas problemas derivados de los procesos que se siguen tanto para la obtención de los ingresos como para la asignación del gasto.

El primero está compuesto por la instrumentación de políticas para la recaudación ineficiente y desigual. El segundo, es una asignación de un gasto público aprobado como resultado del triunfo partidista y no de la aprobación de programas que de manera estratégica y prioritaria atiendan las demandas de la sociedad, tales como; el pleno empleo, seguridad, control de la inflación o estabilidad de los precios, entre otros. Por lo tanto, los problemas que aquejan a la sociedad, en lugar de disminuir están en constante aumento.

La Hacienda Pública como marco de la actividad financiera estatal, trata de entender la lógica económica que subyace a las actuaciones del sector público en las dos facetas básicas del análisis económico para resolver los

problemas; asignativo y organizativo y su efecto en el sistema económico, el cual se pueden describir de la siguiente manera:

- El problema asignativo consiste en el estudio de las decisiones racionales sobre los recursos a utilizar para alcanzar los fines, es decir, qué y cuánto utilizar. También conduce al estudio del mercado, esto es, a la teoría neoclásica del análisis del sistema de precios. El instrumental teórico se orienta a las funciones de utilidad y funciones de producción que se transforman en funciones de demanda y de oferta, las cuales conjuntamente determinan el funcionamiento de los mercados.

- El problema organizativo se refiere a la manera de coordinar e incentivar a los agentes que intervienen en la producción y distribución, es decir, al proceso para alcanzar los fines productivos y distributivos. Aquí el ámbito de estudio en las relaciones que se producen estrictamente fuera del mercado y que resultan fundamentales para el funcionamiento de éste, son la economía de las instituciones. Por ello, el instrumental teórico tiene otros referentes: los contratos, los derechos de propiedad, los costes de transacción, los valores, las normas, las relaciones de agencia y las instituciones en general.<sup>151</sup>

La Hacienda Pública enfoca su estudio del sector gubernamental desde dos ángulos diferentes; el primer enfoque o teoría positiva; se refiere a la realidad institucional (las organizaciones y sus reglas), los instrumentos que utiliza (los presupuestos públicos, el análisis costo-beneficio, matriz de insumo producto y estacionalidad del gasto) entre otros. Las consecuencias económicas de sus intervenciones, la manera en que se ve afectado el sector privado y las características del proceso de toma de decisiones, en

---

<sup>151</sup> Stiglitz, Joseph. E. **La economía del sector público**. España. Antonio Bosch, Editor. 2000. pp. 181-217

sí, juicios sobre los hechos (el ser)<sup>152</sup> y el segundo enfoque o teoría normativa, está relacionado, con el comportamiento ideal u óptimo que sería deseable en el sector público, con el deseo de cómo deberían ser las cosas, expresiones no comprobables de sentimientos (el deber ser).<sup>153</sup>

## 8. El Estado y la política hacendaria

La política hacendaria del gobierno en México, se caracteriza en los últimos años por la precaria recaudación de ingresos. Si se compara este proceso con el de otros países, (Véase cuadro 4)

**Cuadro 4.** Comparativo de Población económicamente activa.

País	Población	Población Económicamente Activa % Población	% de la base de Contribuyentes Activos
México	107'431,225	44 mp* 41%	20%
Brasil	193'733,195	75 mp 38.7	60%
Chile	17'094,275	6.2 mp 36.3	55%

**Fuente:** Informe Tributario y de Gestión 2010. Cuarto trimestre. SAT

En el caso de México, sólo se consideró el padrón activo de contribuyentes (las personas que pagan impuestos) estimado en 33.5 mp, de las cuales 20.5 son asalariados cautivos, 14 mp registrados en el IMSS, 2.2 al ISSSTE, 3 mp son desempleados, 27 mp están en la economía informal y alrededor de 12 mp se podrían ubicar como trabajadores por cuenta propia.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> La distinción entre lo positivo y lo normativo para alcanzar una aproximación en las relaciones entre el análisis económico, juicios de valor y recomendaciones/medidas de política económica. es ampliamente tratado por: Cuadrado Roura, Juan R. **Política Económica, objetivos e instrumentos**. España, Edit. McGraw-Hill/ Interamericana de España. 2001. S. A. U. pp. 12-14.

<sup>153</sup> Ibid.

\* mp millones de personas.

<sup>154</sup> **Nota:** Las cifras que se manejan en el cuadro y párrafo posterior están redondeadas o son aproximadas.

Sumado a lo anterior, también se podría considerar como motivo de la baja recaudación, el hecho de que el 60% reciben de 1 a 4 salarios mínimos, por lo que sus aportaciones por concepto del Impuesto Sobre la Renta ISR no resultan tan significativa. Por tal motivo, resulta inverosímil que sistemáticamente se esté buscando la justificación a nuevos impuestos para una mayor contribución de los sectores que ya son contribuyentes cautivos de impuestos.<sup>155</sup>

Estos son algunas razones por las que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) no ha tenido la eficiencia necesaria para tratar de incorporar a quienes no pagan impuestos gravando principalmente a una base pequeña que en consecuencia es quien soporta la carga fiscal, por lo que en principio la propuesta para revertir la baja recaudación<sup>156</sup> estaría en función de una reforma fiscal en la que se involucre a todos los sectores de la sociedad económicamente activos para que participen en una contribución fiscal sin exclusiones ni privilegios.

Los problemas que enfrenta el sistema tributario en México, son por la complejidad de su operación, del exceso de exenciones que se otorgan por diversos motivos, de regímenes especiales,<sup>157</sup> de su pobre base de contribuyentes, de la falta de capacidad o voluntad política para regularizar a las 26 mp. que desempeñan su actividad en el ámbito de la economía informal. Por ello, si se compara la capacidad de recaudación interna con la de otros países, se puede observar lo siguiente, “La recaudación en Brasil se acerca a la de los países de la Organización para la Cooperación y el

---

<sup>155</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Comunicado de Prensa**. México, D. F., 30 de agosto de 2011.

<sup>156</sup> El Sistema de Administración Tributaria declara que en México, la evasión es cada año de unos 270 mil 190 millones de pesos por pagos de IVA e ISR, lo que equivale al 4% del PIB. La evasión proviene de las tasas diferenciadas de IVA; los regímenes especiales de tributación y la complejidad para determinar el cálculo del ISR para personas físicas. Periódico **Reforma** México, D. F. Viernes 25 de Junio de 2004 Negocios, Sección A

<sup>157</sup> Periódico **Reforma**, jueves 23 de octubre de 2003/Negocios 9 A.

Desarrollo Económico (OCDE) porque llega a 35% de su PIB, mientras que en México no supera el 15%, una de las recaudaciones más bajas de América Latina.”<sup>158</sup> Una reforma fiscal (a manera de ejemplo) podría incrementar la recaudación fiscal del 11% al 19% del PIB, con lo cual, se tendrían los recursos necesarios para solventar el gasto social actual e inclusive mejorarlo.

La expansión de la base tributaria mediante la modificación o creación de nuevos impuestos, debe considerar ajustes estratégicos que modifiquen la operación política (toma de decisiones con voluntad de asumir responsabilidades) y eficiencia de la estructura administrativa del sistema recaudador actual. Una reforma fiscal depende más de la posibilidad y de la voluntad política para su aplicación que de la racionalidad legal o económica que la guía. Para una propuesta de política de ingresos se estima pertinente considerar los siguientes aspectos:

- a. Aumentar la eficiencia de la administración tributaria a través de la instrumentación de sistemas claros, menos complicados cargados de disposición, voluntad, compromiso institucional e identidad nacional para combatir la evasión y elusión fiscal, que cumpla a su vez, con el propósito de proveer recursos suficientes al fisco. Para lo cual será necesario disminuir las deducciones y aplicar una buena dirección.
- b. Activar un programa permanente de capacitación y profesionalización para que de manera integral se incremente la eficiencia de las acciones técnica y administrativas del sistema

---

<sup>158</sup> Rivero, Arturo. “Exprime SAT...¡sólo al 20%!” en: Periódico: **Reforma**. miércoles 7 de octubre de 2009 México, D. F., 86 páginas, 6 secciones año16 número 5,769.

tributario federal, lo que podrá redundar en una mayor identidad y profesionalización de los servidores públicos de estos organismos

c. Revisar el marco legal que regula la estructura y funcionamiento del Sistema de Administración Tributaria (SAT) con el propósito de precisar el tipo de reformas que pueden darle mayor efectividad en su operación.

d. Evaluar permanentemente las metas, acciones y avances registrados tanto en el incremento de la recaudación tributaria como en el combate a la evasión fiscal. Para ello, es importante revisar las atribuciones y el conocimiento de los integrantes del Congreso de la Unión para actuar con mayor eficiencia en la formulación de la Ley de Ingresos que se traduzca en una mayor recaudación tributaria.

e. Promover la elaboración y adecuación permanente de programas de combate a la corrupción, la ilegalidad y la económica informal que afectan la captación de ingresos, mediante la difusión de programas sobre la conveniencia e importancia de cumplir con las obligaciones tributarias.

f. Proponer la conveniencia de que el Congreso de la Unión sea la institución que ratifique o designe al órgano directivo del Sistema de Administración Tributaria y que la Cámara de Diputados conjuntamente con un Comité externo evalúe el cumplimiento de sus metas, con ello, se daría una sana independencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que hasta ahora funge como juez y parte, para que actúe con equidad, proporcionalidad y subsidiariedad.

El gobierno debe ser congruente con su política hacendaría, instrumentar acciones integrales en la formulación de las políticas de ingreso, gasto y deuda pública, para que la temporalidad de éstas, se amplíe a periodos plurianuales o inclusive multianuales, como se indica en la Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, (Capítulo II, Artículo III) a fin de que los criterios generales de la política económica sustenten la política fiscal que se fija para alcanzar los objetivos, metas y estrategias que se siguen sean acciones que corresponden a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, conocer los costos fiscales futuros y las propuestas para enfrentarlos.

El gobierno debe tomar conciencia de la importancia que tiene una recaudación de impuestos responsable, ética, equitativa, incluyente, transparente y eficiente, en la que además, se busque a través de consensos y acuerdos con los diferentes grupos sociales, empresarios, partidos políticos y organismos no gubernamentales, entre otros, el fortalecimiento de las finanzas públicas, para la planeación y programación del desarrollo e impulso a los cambios administrativos y jurídicos que den seguridad y confianza tanto a los contribuyentes como al erario.

Con estas medidas se espera disminuya la evasión y elusión parcial o total de las obligaciones fiscales y se sume a la base de contribuyentes activos a los llamados “gorriones”<sup>159</sup> que no pagan impuestos por el disfrute de los bienes o servicios públicos de que se sirven. No hay recaudación en el mundo que satisfaga a plenitud las demandas de la sociedad en: educación,

---

<sup>159</sup> “La defensa nacional o la vigilancia policial constituyen dos buenos ejemplos. Son bienes de los que se benefician muchos o todos los ciudadanos y de cuyo <consumo>-por tanto-nadie puede ser excluido; no existe garantía de que se manifiesten las preferencias individuales y no puede privarse de su disfrute o consumo a quien no lo haga, y/o a quien no esté dispuesto a pagar por disfrutar del bien público sin contrapartida. Problema que, suele calificarse con frecuencia como <la tragedia de los comunes>, o el problema del <gorrón> (free rider). Cuadrado Roura, Juan R. **Política Económica, objetivos e instrumentos**. España, Editorial, McGraw-Hill/ Interamericana de España, S. A. U. 2001. pp. 33-34.

empleo, salud, vivienda, seguridad, entre otros, así como, de una mayor inversión en diferentes sectores de la economía tales como; el campo, la construcción y los energéticos.

de generar programas de trabajo, infraestructura, capacitación, salarios dignos, entre otros, necesarios para atender las carencias de educación, salud, vivienda, seguridad, con todo lo que implica de elaboración de así como, apoyo a la inversión

Se insiste en que para cualquier tipo de planeación que se quiera llevar al cabo, antes se deberán instrumentar acciones que incrementen los ingresos públicos presentes y futuros en el seno de la normatividad institucional, *“Hasta hoy la principal fuente de recaudación del gobierno federal proviene de los impuestos sobre la renta (ISR), al valor agregado (IVA) y especial sobre producción y servicios (IEPS), cuyos montos no cubren ni el gasto en desarrollo social ni el costo para cumplir a plenitud las funciones básicas del gobierno.”*<sup>160</sup>

Otra forma mediante la cual el gobierno mexicano puede asegurar recursos fiscales para cumplir con su responsabilidad de impulsar el desarrollo, es a través del fortalecimiento del carácter federalista de la política fiscal, de una nueva expresión o consideración democrática que se vea cristalizada con el diseño de un sistema tributario que sea capaz de reconocer las diferencias económicas de las personas y de las actividades que realizan los contribuyentes y la sociedad con arreglo a disposiciones jurídicas simples y transparentes para generar un sano financiamiento del gasto público.

---

<sup>160</sup> Chávez Presa, Jorge A. **Para Recobrar la Confianza en México**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 27.

## 8.1 Ley del Impuesto Sobre la Renta

La Ley del Impuesto sobre la Renta<sup>161</sup> (ISR) señala en su contenido que las personas físicas y morales están obligadas al pago de este impuesto, que es la contribución de los trabajadores sujetos a una relación laboral de subordinación o dependencia respecto a un patrón y que reciben sueldos, salarios y percepciones asimiladas, (Capítulo 1, Título IV, de la LISR), la característica de este impuesto, es que lo causan los trabajadores y es retenido por el patrón quien lo entera posteriormente a la autoridad fiscal.

Diversos estudios y opiniones coinciden en señalar que el ISR de ingresos por salarios es un impuesto complejo, por la intención de conciliar la obligación del pago de los impuestos con el compromiso social de otorgar exenciones a sectores de la población y a ciertos rubros de ingresos, sobre la base de una estructura salarial excesivamente polarizada, como se puede apreciar entre un salario mínimo vigente y los ingresos obtenidos por la misma elite burocrática, cuyos ingresos brutos personales oscilan entre los 300,000 y 500,000 mil pesos mensuales.

Lo anterior, acentúa la dificultad para el buen funcionamiento de este impuesto, ya que si a lo anterior, se suman a las remuneraciones de los asalariados los adicionales con diversas formas, tales como; compensaciones, horas extras, aguinaldo, reparto de utilidades, entre otras, influyen en la determinación de la base gravable.

---

<sup>161</sup> **Diario Oficial de la Federación.** 31 de diciembre de 2010.

## **8.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado**

El Impuesto al Valor Agregado IVA, se agrega a los productos o servicios que se adquieren, es un impuesto indirecto que no es percibido por el fisco directamente del tributario, sino por el vendedor en toda transacción comercial y el consumidor final la obligación de pagarlo sin derecho a reembolso, lo cual es controlado por el fisco, a través de la obligación que impone a la empresa para que entregue justificantes de venta al consumidor final.

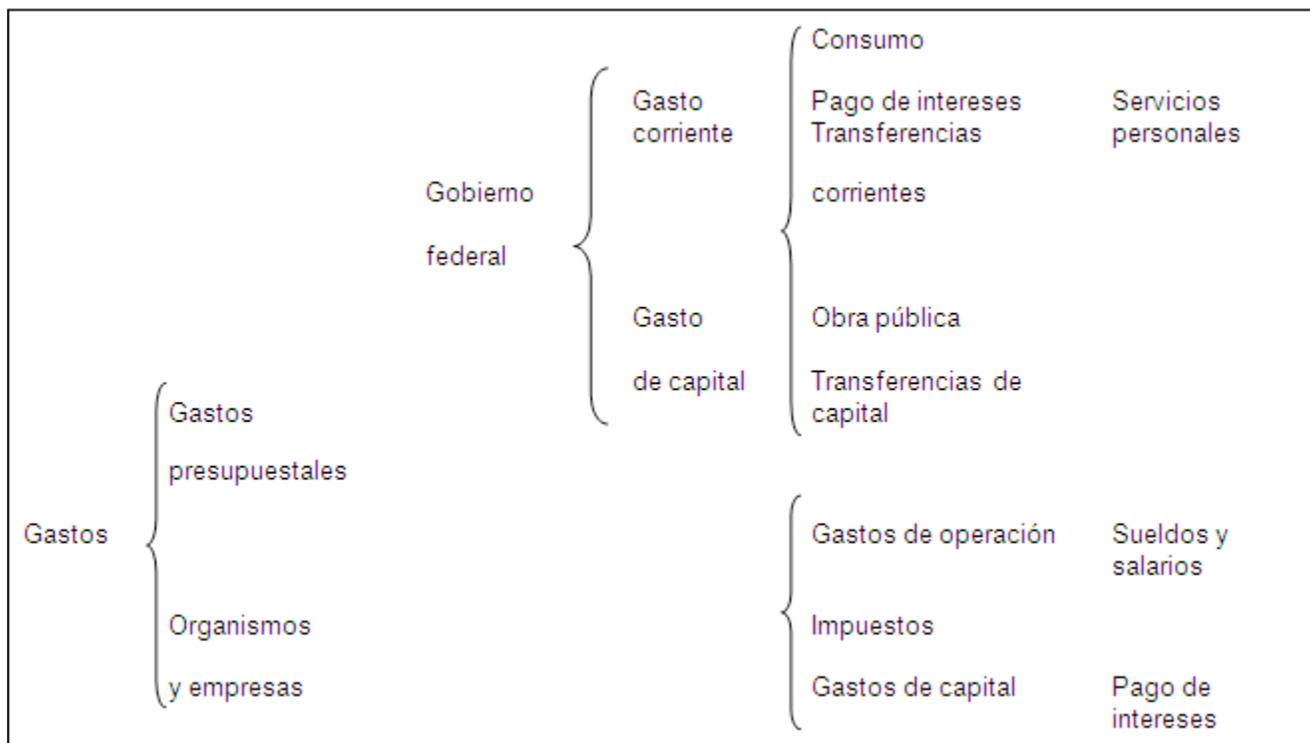
Los sujetos obligados por la Ley respectiva al pago de este impuesto, son las personas físicas o morales que en territorio nacional realicen las actividades de; enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, arrendamientos de bienes y la importación de bienes y servicios. La tasa de este impuesto actualmente es del 16%, su disminución, aumento o anulación están sujetas a múltiples opiniones, ya que está enmarcado más en controversias políticas y partidistas que en análisis económicos apegados a las necesidades reales de la población y sus posibilidades de cumplimiento.

### **b) Estructura de los egresos públicos**

#### **1. Estructura del gasto público**

Es la forma ordenada que utiliza el gobierno federal, estatal y municipal incluidos los poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles y las empresas públicas, para el ejercicio de sus funciones de adquisición de bienes y servicios durante un periodo productivo, este gasto público está estructurado de la siguiente manera:

**Cuadro 5.** Estructura del Gasto Público



Fuente: Ayala Espino, José. **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público.** p. 68.

### 1.1 Los Gastos Públicos

Son el instrumento del Estado para dar cumplimiento a sus fines, cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización. Es decir, "...se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo."<sup>162</sup> Cabe señalar que el Estado calcula sus ingresos con base a lo que tiene pensado gastar para atender las necesidades de la colectividad, inclusive las de su propia subsistencia. los cuales incluyen gastos de inversión y de consumo realizados por el gobierno. El gasto público es la mediación entre el Estado y la sociedad civil, son las erogaciones que con base a un ordenamiento

<sup>162</sup> Ayala Espino, José. **Economía del sector público mexicano.** México, Editorial; Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. 1999. p.141.

jurídico, hace el primero a través de sus entidades o dependencias para contribuir al bienestar del segundo.

## **2. Formas de clasificación del gasto público**

El objeto de la clasificación del gasto público federal, es para tener una amplia referencia del impacto en el sector público sobre el desarrollo económico en el país, conocer qué sectores contribuyen y de qué manera lo hacen. En México la estructura del gasto público puede analizarse a través de tres dimensiones o clasificaciones: la administrativa (Por dependencias y entidades a las que se les asignan los recursos públicos. ¿Quién gasta los recursos públicos?), la económica (Por actividades y programas, naturaleza económica del gasto público. ¿En qué se gastan los recursos públicos? y la funcional (Por conceptos y capítulos. Programas, proyectos y actividades dónde se aplican los recursos públicos. ¿Para qué se gastan los recursos públicos?) cada una de ellas, con diferentes criterios y objetivos para la distribución del gasto.<sup>163</sup>

### **2.1 Clasificación Administrativa o Institucional**

Define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza por medio de ramos presupuestales. Debido a la creciente complejidad de la organización del sector público, se requiere; en primer lugar, de la ordenación de los gastos en función de los sujetos responsables de ejecutar las transacciones financieras de las entidades gubernamentales conforme a sus propósitos, independientemente de cuál sea el órgano o la institución que tenga la función por encargo. En segundo lugar, identificar

---

<sup>163</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000. pp. 17 - 21.

los insumos, la aplicación del gasto y la adquisición de los bienes y servicios, en las unidades administrativas, los organismos y empresas del gobierno federal, cuyas transacciones financieras son significativas para la economía nacional. Por las razones anteriores, a esta clasificación presupuestal también se la conoce como Institucional.

Ésta puede presentar al sector público desde un punto de vista territorial, es decir; la distribución geográfica de los órganos del sector público: gobierno central, paraestatal y órganos del Estado o ramo de los poderes. Tiene la posibilidad de destacar el grado de subordinación presupuestal de los organismos del sector público a las autoridades políticas superiores representantes de los tres niveles de gobierno, a este esquema se podría agregar el referente a los aspectos de territorialidad.

## **2.2 Clasificación Económica**

La clasificación económica permite mediante un ordenamiento la realización de un análisis fiscal a las transacciones públicas. Muestra la parte de los gastos corrientes del gobierno y la parte correspondiente a los gastos de capital destinados a la creación de bienes de capital, como apoyo al incremento de la capacidad instalada para la producción, la que a su vez, debe garantizar en lo posible, eficiencia económica, crecimiento, una balanza de pagos favorable, disminución de la pobreza, mediante la presentación de alternativas reales. Asimismo, identifica los fondos invertidos para la adquisición de bienes y servicios, inclusive los destinados indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales a diferentes órganos de la Administración Pública.

**a. Gasto Corriente.** Es “la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo, esto es, los gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas -representa la erogación más importante del gasto programable de un gobierno-.”<sup>164</sup>

**b. Gasto de Capital.** Son el total de las asignaciones destinadas a la creación o incremento de los bienes de capital y conservación de los ya existentes incluye las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamiento al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.<sup>165</sup>

## 2.3 Clasificación Funcional

Agrupar los gastos por función y subfunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Las funciones se dividen en tres grupos; Funciones de Desarrollo Social, Económicas y de Gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de actividad o servicio.

---

<sup>164</sup> Amieva-Huerta, Juan. **Temas Selectos de Finanzas Públicas**. México, Editorial Porrúa. 2002. p. 214

<sup>165</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. **La clasificación económica del gasto público en México**. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000. pp. 21-27.

No determina el impacto que pueda tener el gasto gubernamental al largo plazo, tampoco influye para que se pueda alcanzar un crecimiento económico favorable, lo que si, es que se le puede considerar como un instrumento que incluye todo tipo de gastos previamente definidos y relacionados por los órganos de la Administración Pública, con una visión general de los propósitos que se tienen en cada una de las unidades responsables.

Esta clasificación es muy importante ya que en ella se reflejan los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal. las funciones o actividades específicas que muestran qué o cuántos recursos se asignarán para llevarlas a cabo. Desde el punto de vista de la sociedad es muy importante pues se puede ver si estas prioridades señaladas en los programas y actividades reflejan las necesidades o prioridades de la sociedad.<sup>166</sup>

## **2.4 Clasificación por Objeto del Gasto**

Consiste en la ordenación de los gastos, en capítulos, a fin de estar en la posibilidad de clasificarlos según la naturaleza de los bienes y servicios que las distintas dependencias y entidades públicas necesitan adquirir, desglosándolos ampliamente de lo general a lo particular, agrupándolos en capítulos, conceptos y partidas, para cumplir con el propósito principal de mantener un permanente control contable de los gastos.

Es importante señalar que la finalidad contable tradicional no se pierde, más bien se estaría complementando al facilitar un mejor y más eficiente control

---

<sup>166</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. *La clasificación funcional del gasto público*. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000. pp. 21-27.

para que las asignaciones de dinero previamente identificadas con los objetivos, efectivamente se gasten o apliquen a los fines establecidos en los rubros de; servicios personales, arrendamientos de edificios, adquisición de materiales y útiles diversos necesarios para la operación, adquisición de bienes inmuebles, pago de intereses, entre otros.

Desde su origen, la característica fundamental de esta clasificación siempre ha sido la de procurar permanentemente el control sobre el ejercicio presupuestal evitando el desvío y la posible malversación de fondos. Se considera esta clasificación como la que más se utiliza para tener una referencia inmediata sobre el ejercicio presupuestario de la institución o área administrativa.

En su momento, esta clasificación significó un avance en lo relativo al control del presupuesto, en la actualidad, no se le otorga la importancia debida a la información proporcionada por las áreas responsables de la operación y ejecución de los presupuestos para que la asignación a las partidas, conceptos y capítulos, sea realmente lo expresado en las políticas, planes y estrategias que deben seguirse para el mejor aprovechamiento de los recursos financieros.

En múltiples ocasiones, la aplicación de los recursos de las partidas presupuestales, es totalmente diferente al propósito original para el que se destinaron. La movilidad del dinero se opera a través de las adecuaciones o transferencias de recursos de unas partidas presupuestales a otras o inclusive de las mismas de un capítulo a otro. Algunas veces con apego a lo permitido en la normatividad vigente y otras sujetas a las habilidades de negociación de los titulares o responsables de las entidades o dependencias de la Administración Pública.

En este último caso, se evidencia la falta de un plan para ejercer los recursos y evitar las improvisaciones que siempre concluyen con la adquisición de bienes o servicios por las cuales hay que pagar más. Si a esto, se suman los obstáculos que la normatividad impone al ejercicio presupuestal, entonces las asignaciones presupuestales en las partidas, antes de concluir los periodos anuales de su ejercicio, terminan por casi desaparecer y sus recursos son generalmente incorporados a una bolsa común para un ejercicio de último momento.

### **3. Marco de la política de gasto público**

La orientación del gasto público tiene como antecedente la política económica integrada por la política fiscal que se integra por la de ingresos (busca la estabilidad macroeconómica, fija los precios y salarios del sector público) y gasto (control y asignación eficaz del gasto bajo diferentes modalidades) y la monetaria que controla la cantidad de dinero que existe en la economía para conseguir los objetivos previamente establecidos. A través de los instrumentos de ambas políticas; fiscal y monetaria, se influye en la política económica. De los instrumentos de la política de gasto, destaca la modalidad los subsidios, por ser recursos que se trasladan a un tercero para que realice el gasto.

El análisis a los efectos (*negativos o positivos*) por la redistribución de los ingresos a través del gasto, da la importancia que tiene la adecuada instrumentación de una política fiscal que atienda los dos principales problemas de la sociedad; la desigualdad y la pobreza. De la política fiscal derivan las finanzas públicas como su proceso operativo a través de la instrumentación de las funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público, así como, el control del proceso de

recaudación de los ingresos públicos, de su administración y aplicación del gasto, conforme a los objetivos señalados en la política económica.

La nueva Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria, hace referencia al impacto social de los ingresos y gastos públicos (Artículo 2, fracción LI. Sistema de Evaluación del Desempeño...verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos... que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

Artículo 107 fracción I. Los informes trimestrales...incluirán indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social,

Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública,...verificarán periódicamente la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.<sup>167</sup> Sin embargo, el estudio de las finanzas públicas agrega al impacto social el análisis al impacto político. En el caso de México, actualmente se asume el postulado del equilibrio fiscal y de la estabilidad como el de mayor importancia para las finanzas públicas.

Las finanzas públicas hacen cumplir los principios de equidad y eficiencia en la aplicación de la política fiscal, es decir, la operación para lograr la equidad entre ingresos y gastos públicos de la federación así mismo, instrumentan métodos para; evaluar la efectividad de la política fiscal, integrar la mejor estructura del financiamiento público y ejercer con eficiencia los recursos públicos, con ellos, cumple con los principios de

---

<sup>167</sup> Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.** México, D. F., a 9 de marzo de 2006.

eficiencia y equidad al aplicar la política fiscal y la regulación y/o inducción de los procesos de producción y distribución, permiten conocer la estructura y monto de los ingresos y gastos públicos para evaluar la política fiscal.

#### 4. Límites y control del gasto público

El gasto público es un instrumento que por su importancia caracteriza al capitalismo, en este sistema, el gobierno lo utiliza para influir en la asignación y la distribución de los ingresos, en la estabilización o desestabilización económica y coordinación para la distribución del presupuesto público en todos los órdenes de gobierno y todas las actividades económicas que tienen como punto de referencia las políticas de gasto con sustento jurídico.

El control técnico hace una evaluación objetiva del ejercicio presupuestal mediante la normatividad que se da a través de la inclusión de textos constitucionales referentes al límite del gasto el cual queda sujeto al lineamiento constitucional que garantiza la estabilidad entre los ingresos y egresos independientemente de sí es recomendable mantener un déficit o un equilibrio entre ambos, sobre las finanzas públicas. Este sistema de control supone un límite al sistema financiero.

La Constitución,<sup>168</sup> expresión soberana<sup>169</sup> de las decisiones de la sociedad, acepta que sus representantes actúen en su nombre, para construir un

---

<sup>168</sup> “En el fondo, la Constitución no es otra cosa que la determinación de la ordenación en que una Nación se presupone alcanzar en comunidad los fines y ventajas de la sociedad política”. Schmitt, Carl. **Teoría de la constitución**. México, Editora Nacional, S. A. 1981. p. 49.

<sup>169</sup> “La soberanía, es preciso insistir, se caracteriza tanto en Bodin como en Hobbes por estar constituida por una voluntad real que tiene bajo su dominio a la Ley, pudiendo crearla, reformarla o incluso revocarla, de acuerdo con las necesidades vitales, siempre cambiantes, de las comunidades. Flores Olea, Víctor. **Ensayo sobre la soberanía del Estado**. México, Editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. 1969. p. 25.

ordenamiento jurídico financiero que comprometa y oriente al gobierno a la atención de las demandas y carencias de la población. Se debe tener en cuenta en todo momento, que la propuesta de iniciativas de ley para integrar el modelo constitucional, no debe caer en el simplismo reformador carente de fundamentos, ni por lo contrario en los controles y limitaciones excesivos que impiden el ejercicio del gasto de manera ágil y oportuna para el mismo gobierno.

Por lo anterior, deben existir las limitantes necesarias y justificadas para los responsables del ejercicio del gasto público, siempre y cuando éstas no contravengan los ordenamientos jurídicos aprobados por el Poder Legislativo para la observancia de quienes lleven a cabo este proceso. Por otra parte deberán asegurar el espacio necesario para que dichos responsables puedan ejercer su capacidad de decisión sin menoscabo de su libertad y sin dejar espacios para el ejercicio discrecional de su autoridad lo que rompería el sistema de equilibrios entre los órganos del poder que garantizan las libertades individuales y públicas.

En la etapa del proceso presupuestario<sup>170</sup> referente a la discusión y aprobación, los sistemas democráticos y representativos reconocen sus diferencias, por lo que, a partir de éstas, tratan de mantener o aumentar la efectividad de su organización con la convicción de que el todo es más que la suma de las partes. Por tal motivo, las medidas que tiendan a disminuir las posibilidades del sistema representativo a fin de magnificar al sistema democrático, únicamente contribuirían al debilitamiento de ambos.

---

<sup>170</sup> “Los principios de la programación adquieren su validez real en el “proceso” de programar. Tanto la política como la programación y el presupuesto se gestan en procesos...la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a] Formulación; b] Discusión y aprobación; c] Ejecución, y d] Control y evaluación de los resultados. Martner, Gonzalo. Op. Cit., p.11.

Los órganos de la representación tienen la responsabilidad del cuánto y el cómo se gasta, por lo que se refiere a la esencia de las decisiones políticas, éstas deben corresponder a las presupuestales y por consiguiente expresar la voluntad e intereses de la sociedad, por ello, la expresión jurídica de las finanzas públicas en la Constitución debe asegurar la libertad no limitarla o reducirla. Las restricciones al presupuesto reducen la capacidad decisoria de los órganos de representación y generan presiones al texto constitucional.

Lo anterior no cancela la intención de introducir normas Constitucionales que aseguren el equilibrio presupuestal, conservando la libertad de decisión con responsabilidad de los órganos de representación de la sociedad. Lo limitado de las iniciativas presentadas por el gobierno en los proyectos que integran el Plan Nacional de Desarrollo y su relación con la falta de aumento al gasto, abren la posibilidad de solicitar un incremento a los egresos del gobierno, superior a sus ingresos, esto sólo sí ambos órganos del poder (gobierno y Congreso) optan por un común acuerdo que a su vez, esté apoyado por el consenso en los procesos electorales y no necesariamente por un señalamiento constitucional.

Las transformaciones de los programas de gobierno en disposiciones constitucionales se traducen en factores de inestabilidad para el aparato normativo supremo, distorsionando su naturaleza y su función. Es entonces cuando la Constitución en lugar de expresar enunciados de carácter general, se convierte en una norma rígida y reglamentaria que da espacio a programas de gobierno no necesariamente transitorios. Por lo general, el casuismo constitucional está relacionado con las reformas y en consecuencia, éstas con la falta de adhesión al texto de la norma suprema.

## CAPITULO IV EL PRESUPUESTO PÚBLICO

### 1. Consideraciones del Presupuesto Público

El presupuesto público es el instrumento de la política económica y Administración Pública, a través del cual se lleva a cabo la estimación financiera anticipada de los ingresos y egresos del sector público, necesarios para cuantificar los recursos y consolidar las acciones encaminadas a cumplir los objetivos y metas de los programas.

Son muchas las acepciones que existen de este concepto, inclusive también se le concibe como: la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre la base de más y mejores estadísticas, del análisis de cuestiones macroeconómicas y microeconómicas, apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios, asimismo, la concreción de leyes, teorías y modelos para disponer de una base cada vez más sólida que opere sobre la realidad y si es necesario, la transforme en soluciones de problemas sociales.

**Como instrumento de la política económica**, expresa monetariamente las decisiones tomadas por los poderes públicos y las convierte en acciones deliberadas que deben realizar las entidades y dependencias de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno, para cumplir con los objetivos y metas de interés social

**Como herramienta de la Administración Pública**, se la define como; *“La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”*.<sup>171</sup> Una organización debe planear con inteligencia y

---

<sup>171</sup> Ibídem. P. 1-7

anticipación sus operaciones, ingresos y gastos, con la mira puesta en el logro de sus fines subordinados a la eficiente coordinación y relación sistemática de todas las actividades de la organización.

El presupuesto público es la expresión financiera (pecuniaria) para la “*cuantificación de políticas*”<sup>172</sup> de gobierno, las que a su vez se plasman en objetivos y programas específicos y se ordenan para su ejecución en capítulos, conceptos y partidas para una identificación clara, precisa y oportuna.

De esta manera se convierte en el principal instrumento de la planeación, con la ventaja de que puede corregir mediante la evaluación de su ejercicio, las posibles desviaciones u omisiones e instrumentar las acciones correctivas necesarias que eviten las estimaciones o cálculos excesivamente optimistas o pesimistas y hacer los ajustes correspondientes sin afectar la asignación de recursos original.

El presupuesto público es importante tanto para la Administración Pública como para la privada. Como instrumento de la planeación y control, se apoya en indicadores económicos, informes estadísticos y en las nuevas técnicas de seguimiento de las economías, así como, en las diferentes actividades administrativas contables y financieras de la organización.

No se debe considerar exclusivamente como un instrumento de la planeación para el control y coordinación de las actividades que se realizan para alcanzar los objetivos institucionales, sino que también exhibe la

---

<sup>172</sup> Bettelheim se refiere a que “Como actividad tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social.” Por desagregación, al hablar de presupuesto, este asume plenamente esa posición. Véase: Bettelheim, Charles. **Planificación y Crecimiento Acelerado**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1981. p. 177.

eficiencia de quienes tienen la responsabilidad de concretar las decisiones políticas que influyen en la economía y son de más impacto.<sup>173</sup> En tal sentido, *“el presupuesto es el esqueleto del Estado despojado de toda engañosa ideología.”*<sup>174</sup>

Su concepción financiera se incrementó en los últimos años por la incorporación de actividades económicas y sociales que asumió el Estado y la posición del gobierno para utilizarlo como un instrumento importante de la política económica y de la Administración Pública. En un principio, *“el presupuesto era un acto del poder público de una relativa influencia en la vida económica y social de una nación,”*<sup>175</sup> actualmente responde apropiadamente a la preocupación de algunos representantes de la soberanía popular de garantizar el control de los gastos, los ingresos públicos y la gestión transparente.

Desde esta perspectiva, el presupuesto es un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público federal, que expresa; la política del gasto público con relación a los ingresos esperados, el análisis de las necesidades de la población y las posibilidades de satisfacerlas en el entorno económico que se ejerce. La neutralidad del presupuesto no tiene cabida en la economía nacional, por el contrario, busca consolidar las

---

<sup>173</sup> También se le considera al presupuesto como: “...el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de un Ministerio, organismo autónomo o empresa pública, , de un sector económico o social o de una región-que implica transacciones financieras para el período presupuestario, que generalmente es de un año. Es uno de los más importantes instrumentos de gobierno, de administración y de concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social. Es un acto legislativo directo o delegado. Por último es un conjunto de documentos que contiene información de la más variada especie y decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del gobierno.” Estupiñán, Jorge. “Conceptos Metodológicos Básicos Sobre Presupuesto”. En: Menéndez Guzmán, Alberto. **Temas de Presupuesto por Programas**. En tres Tomos, Tomo I. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General del Presupuesto por Programas. 1980. p. 123.

<sup>174</sup> Bell, Daniel. **Las contradicciones**...Op. Cit., p. 210.

<sup>175</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit., p. 175.

finanzas públicas sobre la base de una nueva concepción teórica y práctica del gasto público basada en una ideología dominante.

Es importante tener en cuenta que en el ciclo de gestión presupuestaria, la “programación” es el punto de encuentro entre la planeación y el proceso presupuestario, posteriormente le siguen la formulación, aprobación, ejecución y conjuntamente con ésta, el seguimiento y control hasta llegar a la evaluación con la cual se inicia nuevamente el ciclo.<sup>176</sup>

## **2. Los sentidos del presupuesto**

### **2.1 El sentido político**

El presupuesto refleja los objetivos políticos del gobierno, en términos financieros, interpreta la orientación de los mismos y la situación económica, política y social del país. Cuando el gobierno elabora su programa político, determina dichos objetivos, los cuales deben cumplir las instituciones de la Administración Pública para un determinado periodo, los recursos financieros y los medios administrativos necesarios para alcanzar esos objetivos. De esta manera el presupuesto visto así, se convierte en un verdadero plan administrativo, instrumento recurrente de negociación de un programa político.

La participación del gobierno en la realidad económica-social, involucra la economía privada, asumiendo en ésta, el papel de ordenador de las relaciones de producción, distribución y consumo. Esta situación hace que el presupuesto sea un instrumento de la más trascendental importancia para

---

<sup>176</sup> [www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/) Arnillas, Federico. PRESUPUESTO POR RESULTADOS. Actividades prioritarias a favor de la infancia y Presupuesto participativo. Documento de Trabajo. julio de 2007. pp. 2-3.

la Administración Pública, pues mide el grado de participación del gobierno en la vida económica, así como el grado de conveniencia de sus decisiones para la instrumentación de acciones gubernamentales que se vinculen al desarrollo equilibrado de la economía pública y privada.

El presupuesto en su función distribuidora de los ingresos públicos a través de los programas de gobierno, no se restringe únicamente a ser un instrumento de operación técnica, sino que también es de justicia social, la cual no se aplica por decreto, sino que se administra. Por ello, se debe ser cuidadoso en las condiciones que impone el gobierno para el manejo de la economía, ya que como instrumento debe abocarse a la búsqueda de los valores sociales.

El cometido político del presupuesto es decidir sobre la asignación de recursos con base al diagnóstico de necesidades que se hace desde dos escenarios. El que instrumenta la metodología para la formulación de los presupuestos públicos, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y determina con base a indicadores económicos, sociales y políticos, su impacto.

Los que ejecutan las citadas instrucciones desde los primeros niveles de autoridad (funcionarios, Directores Generales) hasta los de menor jerarquía (funcionarios, Jefes de Departamento), quienes se abocan a la tarea de integrar la información solicitada y que en teoría, recoge las necesidades que se deben atender con carácter prioritario.

En la formulación de los anteproyectos de presupuesto desde el primer momento de la integración de la información a nivel micro, se identifican peticiones que no sólo reflejan necesidades reales, sino también de poder y

prestigio que se nota en los porcentajes de incremento. A nivel macro, la autorización de un presupuesto público es resultado del proceso de discusión que se lleva a cabo por los Diputados en el Congreso de la Unión y en el cual, se analizan en primera instancia, las asignaciones para la solución de los problemas sociales, sin embargo, la aprobación de las asignaciones son más un triunfo de quienes impusieron los intereses político-partidistas a la atención de las necesidades sociales. En consecuencia; el presupuesto es un instrumento de negociación política.

## 2.2 El sentido jurídico

El análisis sobre el sentido y la naturaleza jurídica del presupuesto puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia. Históricamente se cuestiona si el presupuesto es una auténtica ley material (*toda norma general y obligatoria, emanada de autoridad competente*) o se trata de una ley formal (*toda norma emanada desde el Congreso conforme al mecanismo constitucionalmente determinado*), o es un acto-condición o una decisión política. Para algunos, la vinculación de la organización política con el derecho financiero parte de lo meramente teórico para expresar el carácter de compromiso entre los poderes de un régimen democrático.

En este sentido se hace mención a la postura de la teoría relativa a las siguientes dos clases de leyes:

1) **Leyes en sentido material**, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, norma general abstracta y obligatoria emanada de una autoridad competente, en este caso del Poder Legislativo, que regula la esfera de los derechos individuales de los gobernados, ya sea en sus relaciones recíprocas con el gobierno y sus órganos o para con los

funcionarios que crean para su beneficio y su cargo, nuevos derechos y obligaciones.

2) **Leyes en sentido formal**, que únicamente expresan el requisito de un acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo, creada por este último, de acuerdo con el mecanismo constitucional pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica.<sup>177</sup>

El problema jurídico del presupuesto está vinculado a las atribuciones de los poderes, es decir, si se entiende que el presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo, en el que la función del Poder Legislativo es intervenir únicamente para ejercer el control político y jurídico o si de manera contraria, se considera que el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en una función totalmente legislativa y no sólo de control. Las consecuencias políticas que deriven de lo expuesto, se relacionan con la división de poderes y el fortalecimiento del Legislativo.

Sí el presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo donde el Poder Legislativo no tiene función legislativa sino de vigilancia, entonces se limita únicamente a aprobarlo o rechazarlo. Por lo contrario, si es un acto del Legislativo en función legislativa, este poder puede modificarlo participando conjuntamente con el Ejecutivo en la determinación de su contenido y no limitándose únicamente a su aprobación o desaprobación, constituyéndose realmente en un contrapeso para el Poder Ejecutivo.

---

<sup>177</sup> **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. México, Editorial UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual. Núm. 82. "La Naturaleza Jurídica del Presupuesto" Sin año. p. 4.

Se puede deducir que la ley del presupuesto no es una manifestación de la función legislativa sino de un derecho de vigilancia financiera. Es por tanto, un acto de alta administración, un poderoso medio de control político que presupone las leyes vigentes y la existencia misma del Estado. Por lo tanto, se analiza su naturaleza jurídica desde las teorías existentes, de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que son formuladas y del ordenamiento jurídico propio de cada país. En México, el gobierno define el concepto de presupuesto público a través de su estructura político-funcional,

A partir de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se cuestiona si el Legislativo tiene predominio sobre el Ejecutivo o el Ejecutivo sobre el Legislativo, para la aprobación de cifras y programas presupuestales, referente a la participación del Poder Judicial, está sujeta a las decisiones de los otros dos poderes en lo relativo a cuestiones financieras.<sup>178</sup>

El Artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “*No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior*”<sup>179</sup> así como, la base legal para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo. El propósito es controlar el gasto público realizado por las entidades y dependencias de la Administración Pública en los diferentes órdenes de gobierno y determinar a través de un presupuesto o una ley los pagos que debe hacer el gobierno.

---

<sup>178</sup> “...es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo tecnoeconómico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dadas, ya que ello es, en última instancia, condición para la vigencia de cualesquiera otros valores.” García-Pelayo, Manuel. **Burocracia y tecnocracia**. Madrid, España. Alianza Editorial, S. A. 1974. p. 52.

<sup>179</sup> “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior” Artículo 126. de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, Ediciones Fiscales Isef. 2003. p. 129.

Los efectos que tiene como instrumento de autorización para que el Ejecutivo efectúe la inversión pública como lo señala la Constitución no contempla al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter económico financiero y administrativo que el titular del Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación en un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo,

Por tal motivo, la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material en el que consecuentemente, *“produce el efecto de descargar la responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.”*<sup>180</sup>

### **2.3 El sentido económico**

La importancia del presupuesto en este sentido, consiste básicamente en que cualquier institución pública o privada tenga por objeto una actividad económica que resulte del equilibrio de fuerzas en un determinado momento, tomando decisiones que implican gasto, o dicho de otra forma tienen un costo. No se concibe ninguna actividad, sobre todo si es gubernamental que no requiera necesariamente de una erogación.

Por ello, los objetivos contenidos en los planes del gobierno pueden ser diversos y para llegar a cumplirlos es necesario conocer costos y disponibilidad de recursos para alcanzar las metas propuestas, por esto, es importante tomar en cuenta lo siguiente:

---

<sup>180</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 334.

- a. Determinar los objetivos de política económica más significativos que se haya fijado el gobierno.
- b. Determinar los instrumentos de evaluación para las erogaciones que se realizan para dar cumplimiento a cada una de las metas establecidas.
- c. Una medición aproximada de las características de la gente, es decir, de su actitud y aptitud para hacer frente al egreso total que aplica el programa de gobierno

Las estructuras económicas y sociales han cambiado significativamente, sobre todo después de los grandes conflictos bélicos vividos el siglo pasado y los político económicos del presente, ambos, justifican el hundimiento del liberalismo económico, sustituido primero por el intervencionismo y posteriormente por el dirigismo económico,<sup>181</sup> por la acelerada explosión demográfica y finalmente, por una creciente concentración de riquezas.

Todos estos cambios influyen para que políticos y especialistas formulen un replanteamiento del papel de la institución del presupuesto en las modernas economías y en el ordenamiento jurídico social. La razón está en que la moderna concepción de las finanzas públicas y el más avanzado constitucionalismo social, demandan al presupuesto el ejercicio de una mayor trascendencia económica-social con un marcado signo nacionalista, desde 87h6dfrx45gt67890'sustentado en un Estado de Derecho.

---

<sup>181</sup> “Con el término dirigismo se denomina una doctrina, una política y un régimen económico que se opone al liberalismo. Como doctrina pone en duda los automatismos y los beneficios del laissez faire. También difiere del socialismo aun cuando éste sea esencialmente dirigista.” Faya Viesca. Finanzas ...Op. Cit. p. 22.

## 2.4 El sentido financiero

Se tiene considerado al presupuesto como el instrumento de la Administración Pública que de manera coordinada emplea los diversos procesos e instrumentos administrativos para vincularse a la realidad socioeconómica existente, atendiendo con ello, las directrices generales establecidas previamente en el plano político para alcanzar el perfeccionamiento del sistema de producción existente.

Un elemento básico que interrelaciona lo expuesto anteriormente es: el dinero, la moneda, que como instrumento de pago da el valor concreto para todo, permite la inversión y la adquisición de bienes y servicios para participar en el círculo económico y por consiguiente en su utilización social el sentido financiero del presupuesto encierra para el gobierno un gran interés ya que con su estructura opera los gastos públicos.

Cuando el presupuesto compromete recursos para la ejecución de programas lo hace en apego al plan de trabajo de la organización y del plan financiero, de tal modo que se concibe como una prospectiva<sup>182</sup> pormenorizada de lo que el gobierno pretende hacer en un futuro próximo, de esta forma, identifica su carácter de plan y por lo tanto su sentido financiero.

El presupuesto como un instrumento financiero no constituye un fin, sino un medio a través del cual, el gobierno atiende las demandas colectivas de la sociedad, redistribuye equitativamente los ingresos, la renta nacional y los fondos públicos. En su aspecto interno, mantiene una aparente adecuación

---

<sup>182</sup> Miklos señala que “la prospectiva se preocupa más por brindar alternativas futuras que por responder a la pregunta: ¿qué sucederá? (¿qué sucederá irremediablemente?). Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. **Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro.** México, Editorial; Limusa. 1991, p. 21.

entre los recursos disponibles y la valoración de necesidades. Por lo que se refiere a los aspectos externos, se pueden mencionar los problemas financieros de las economías internacionales, cuyos efectos invariablemente, repercuten en las finanzas internas.

## **2.5 El sentido administrativo**

Con la expansión de actividades, el sector público asume más funciones y responsabilidades, se organiza como un importante sujeto del proceso económico político y social que impone a las empresas productoras de bienes y servicios, condiciones institucionales ante la magnitud, complejidad y diversidad de las funciones que se realizan, lo que genera preocupación y a su vez, interés de los responsables por hacerla eficiente, procurando que las actividades estén en apego a los procedimientos administrativos correspondientes y se realicen por las unidades responsables conforme a las políticas, normas y lineamientos vigentes.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, después de ser aprobado por la Cámara de Diputados y remitido a las dependencias de la Administración Pública Federal con una nueva cifra, modifica los objetivos y metas planteados originalmente, inicia con la adecuación de recursos y su aplicación conforme a los objetivos ajustados para cumplir con los planes de desarrollo y programas de acción del gobierno al corto, mediano y largo plazo.

Se deben llevar a cabo acciones permanentes de medición y evaluación de resultados, para que en la retroalimentación se integre la información que facilite la nueva formulación y revisión de los planes y estadísticas básicas con cifras confiables para el control y cumplimiento de la política

económica. Administrativamente se realizan; pagos de los bienes y servicios adquiridos, salarios, registro de ingresos, créditos y desde luego la atención de problemas derivados del comercio interno y externo, entre otros, convirtiéndose para todos ellos en un instrumento técnico organizador.<sup>183</sup>

## 2.6 El sentido operativo

Un plan está compuesto por uno o más presupuestos, cada uno de ellos tiene una misión diferente y específica con relación a los requisitos esenciales y la coherencia cualitativa y cuantitativa de las decisiones que deberán tomarse de manera institucional el año siguiente, definidas por la unidades responsables de la administración y la política económica.

Se debe establecer una desagregación de los diversos tipos de presupuesto en el momento de su formulación, de tal manera que se inicie con el presupuesto económico para posteriormente continuar con los programas regionales, sectoriales y finalizar con los balances de recursos materiales y humanos.

Para definir las áreas que deben administrar los recursos presupuestales, se analiza su capacidad y congruencia a nivel global, regional y sectorial, asimismo, se revisan las acciones institucionales y específicas del plan, que estén adecuadamente programadas, instrumentadas y detalladas para facilitar su ejecución y control.

---

<sup>183</sup> “la asignación de recursos financieros escasos a través de procesos políticos, con la mayor eficiencia posible, que en última instancia constituye el desiderátum de la ciencia de la administración; naturalmente que para llegar a esta eficiencia existen una serie de procesos administrativos que implican el llegar a tomar decisiones adecuadas y cómo usar los recursos puestos a disposición de los administradores, de manera que se obtengan resultados óptimos.” Retchkiman K, Benjamín. **Teoría de las Finanzas Públicas**. Tomo I. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1987. p. 308.

Con esto, se tiene la opción de poder seleccionar los mejores programas operativos y de inversión que describan los proyectos estratégicos del gobierno, a través del análisis de la racionalidad interna y de su correspondencia con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo que le debe importar al Ejecutivo, es tener la posibilidad de garantizar la ejecución de esos proyectos formulados en los programas presupuestales, porque de esta manera, se pueden programar las entradas y salidas de los fondos compatibles con las variaciones de los flujos monetarios, lo cual resulta de suma importancia para conocer las variaciones coyunturales de ingresos y gastos, además de generar la posibilidad de elaborar una política monetaria que respalde la continuidad de los calendarios de obras públicas, que en ocasiones se ven interrumpidos por la falta de previsión.

## **CAPÍTULO V SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN**

### **1. Rectoría del Estado**

Con las reformas constitucionales de contenido económico, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, a los artículos 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28 y 73 fracciones XXIX-D, E y F, se consolidó un viejo anhelo de las diferentes corrientes políticas e intelectuales de México, al darse un importante avance en los procesos de definición relativos a la distribución de funciones entre los distintos sectores sociales que participan en las actividades económicas del país y en el fortalecimiento del papel rector del Estado en la economía nacional.

Estas reformas dotaron a los artículos citados de una unidad orgánica y funcional que los identificó como el capítulo económico de la Constitución, con objetivos claros en los que además de la citada función rectora del Estado para el desarrollo, se asegura;

- la participación democrática de los diversos grupos sociales,
- se fijan los términos de la convivencia de los sectores que participan en un régimen de economía mixta,
- se establece un sistema nacional de planeación que dé coherencia a la actividad económica del país,
- se fijan las bases para un desarrollo integral y una mejor justicia agraria,
- se refuerza la capacidad gubernamental para combatir nuevas formas de concentración y privilegio, particularmente las prácticas monopólicas,
- se definen las áreas estratégicas de la economía reservadas a la función estatal con el fin de garantizar el interés público y ampliar las facultades del Congreso de la Unión en éstos y otros aspectos vinculados estrechamente con el desarrollo nacional.

Con las reformas constitucionales aprobadas la función rectora del Estado en la economía se orientó hacia una planeación democrática, como una opción real para lograr el desarrollo económico, el desarrollo rural integral, la justicia agraria como requisito para la paz social y el cumplimiento de las metas fundamentales de la Revolución y de la responsabilidad del Ejecutivo.

Se planteó como imperativo la necesidad de afirmar la estructura de la economía y establecer áreas estratégicas que competen en exclusiva al Estado y a sus instituciones, se robusteció la lucha contra nuevas formas de concentración económica y se amplió la participación del Poder Legislativo en estas materias<sup>184</sup>.

**El Artículo 25** de la Constitución relativo a la rectoría económica del Estado para encauzar al país hacia el desarrollo económico, ocupó un lugar preponderante, su texto fue propuesto al Poder Legislativo por el presidente Miguel de la Madrid y aprobado en los siguientes términos:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Dantón Rodríguez, Luis. **Rectoría Económica del Estado**. <http://www.bibliojuridica.Org/libros/2/650/12.pdf>. pp. 448-453.

<sup>185</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. DOF 20-06-2005. p. 13.

En una primera lectura a este artículo, además de su contenido retórico, señala una serie de lineamientos que enmarcan de manera concreta la rectoría económica del Estado, tal es el caso de la referencia que se hace a la integridad y sustentabilidad del desarrollo nacional, al fortalecimiento de la soberanía y régimen democrático, impulso al crecimiento económico con empleo, distribución más justa y equitativa del ingreso y la riqueza, lo que conduciría al ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos para su desarrollo y seguridad por la Constitución.

En lo referente a la economía mixta, se señalaron las atribuciones y obligaciones del gobierno para desarrollar exclusivamente el sector estratégico de la economía y para participar o asociarse con los sectores social y privado<sup>186</sup>, en la ejecución de las áreas prioritarias que contribuyan al desarrollo de la nación. “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”<sup>187</sup>

El sector público se responsabilizaría de aquellas áreas que la Constitución le especifica, el sector social como un ente integrante fundamentalmente de la economía mixta, recopilando aquellas aspiraciones de las organizaciones sociales de México. Cabe señalar respecto al concepto de economía mixta, que en la Constitución no se establece un modelo orientado hacia una

---

<sup>186</sup> Es importante precisar sobre las características de estos sectores; “La propiedad privada surge cuando un bien se encuentra atribuido a una persona de derecho privado, trátase de una persona física o moral. La propiedad pública atribuida al Estado, en tanto que entidad con personalidad jurídica propia, se ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades y en torno a los gobiernos federal, estatal y municipal. La Propiedad social es la atribuida básicamente a las comunidades agrarias y a las diversas organizaciones que, para distintos propósitos pueden constituir los trabajadores, como personas jurídicas de derecho social. Madrazo, Jorge. “La Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Régimen de propiedad” en: Álvarez del Castillo, Enrique. Op. Cit., p. 241.

<sup>187</sup> Constitución... Idid.

economía centralmente planificada o de libre mercado sin restricciones, finalmente se señala en este artículo que; “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional,...”<sup>188</sup> en este sentido, el sector privado, debería sujetar su desarrollo a los requerimientos del interés común.

**El Artículo 26** de la Constitución, en su idea original, se señalaron las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y cumplir con los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la participación conjunta de la sociedad en el desarrollo de ese proceso, es decir, conjugadas las posibilidades del Estado, con las demandas de la sociedad los resultados serán reflejados en los equilibrios económicos, políticos y sociales de manera eficiente y permanente.

En su carácter técnico, político y administrativo orientará el ejercicio de las atribuciones que al Ejecutivo Federal corresponden en materia de regulación y promoción de las actividades del gobierno (social, político, cultural y económico) su finalidad sería entonces coadyuvar a la formación de la realidad del país.

A partir de la reforma de 2006, su contenido fue dividido en dos incisos, en el primero de ellos, inciso A, se agrupó el contenido del artículo como originalmente se había concebido, conservando su idea central de ser una herramienta programática para guiar de manera precisa la acción de los órganos públicos en planes de más amplio alcance. “Artículo 26. A. “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al

---

<sup>188</sup> Ibid.

crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”<sup>189</sup>

El apartado B de este Artículo, es nuevo, en sus disposiciones se señala que el Estado debe crear un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos tendrán un carácter “oficial” por mandato Constitucional y obligatoriedad en todos los órdenes de gobierno; Federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal.

Se parte de una seguridad total de contar con información veraz que en cualquier caso, será la base para la toma de un número importante de decisiones gubernamentales. “B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.....<sup>190</sup>

Para cumplir con tal propósito, en este apartado se dispuso la creación de un órgano constitucional con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios,<sup>191</sup> es decir, por las características de su integración, no se puede ubicar en la esfera orgánica de ninguno de los tres poderes de la federación; Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>189</sup> **Constitución Política...**Op. Cit., p. 28.

<sup>190</sup> Carbonel, Miguel. **Constitución...**Op. Cit., p. 224.

<sup>191</sup> “Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.” Carbonell, Miguel. **Elementos de derecho constitucional.** México, Distribuciones Fontamara, S. A. 2004. p. 103.

Es competencia de este órgano, normar y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica y regular la captación procesamiento y publicación de la información generada y proveer a su observancia, la información con que se cuente, será considerada para los efectos legales y administrativos procedentes.

**El Artículo 27** Constitucional que se expresó después de siete años de lucha armada, es integrante del citado capítulo económico de la Constitución y una de las principales fuentes de planeación nacional que incluyó el programa social sobre distribución de la tierra. Este Artículo fue básico y fundamental, ya que en torno a él se dio el nuevo giro económico y social del país con importantes garantías sociales, entre las que precisamente se pueden destacar las referidas a la reforma agraria. “Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.<sup>192</sup>

Todo sistema económico está determinado fundamentalmente por el derecho a la propiedad, asunto siempre presente en la evolución del hombre, la forma de reconocer el derecho de propiedad, refleja el tipo de relación entre el Estado y el derecho de las personas de poseer o aspirar a lo que consideran justo y necesario para satisfacer sus necesidades, por ello, el modo de producción lo caracterizan las relaciones sociales de producción y las fuerzas productivas, lo que en consecuencia, define al sistema económico, ya sea socialista, comunista o capitalista con una economía mixta como es el caso mexicano.

---

<sup>192</sup> Idem. p. 29.

Se trata de precisar en lo posible, la importancia jurídica de la propiedad privada, en lo económico, político y social, de verla más allá de un derecho fundamental, como una garantía institucional en la que el Estado reafirma su soberanía sobre el territorio nacional y el dominio que de él tiene dentro de los límites que le impone el interés público, por lo que su vigilancia se hace necesaria para distribuir sobre los particulares las tierras y aguas que lo integran, sin menoscabo del interés público. El tercer párrafo de este artículo:

“...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.<sup>193</sup>

En la parte citada del párrafo constitucional se observa una importante orientación hacia la consecución de una planeación nacional y al derecho que tienen algunos núcleos de la población para ser dotados con las tierras y aguas que satisfagan sus necesidades tomándolas de las propiedades inmediatas desde luego, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Se regula definitivamente la capacidad para adquirir la propiedad de las tierras y aguas propiedad de la nación, quedando aquellos centros de población que guarden el estado comunal, con la capacidad para disfrutar

---

<sup>193</sup> Idem.

en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les sean restituidas. También se observa la inclusión de dos fracciones a este artículo, las cuales se refieren a: “XIX. con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria,...” y la siguiente fracción a: “XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral...”<sup>194</sup>

Se pretende alcanzar con base en esta aportación, la garantía jurídica de apoyo a la producción agropecuaria, al proporcionar y apoyar la asesoría a los campesinos. Se deja entrever el interés y la obligación que asume el Estado por la comercialización e industrialización de la producción agropecuaria.

**El Artículo 28** Constitucional no modificó su espíritu original, que básicamente se refiere a la prohibición de monopolios, además de precisar las áreas reservadas exclusivamente al Estado, así como el desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al respecto; “Interviene (el Estado) en la producción y distribución de bienes básicos, para asegurar a la población consumidora los mínimos niveles de bienestar social. Asimismo (interviene) para crear una infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que se requieren en el país.”<sup>195</sup> Por consiguiente, cuenta con la facultad para crear organismos y empresas que se requieren para impulsar eficazmente el

---

<sup>194</sup> Idem. p. 36.

<sup>195</sup> Serna Elizondo, Enrique. “Rectoría Económica del Estado” en: Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. **Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Porrúa, S. A. 1985. p. 570.

desarrollo de áreas estratégicas, es decir, cuenta con un amplio control en la política económica nacional y su relación con el exterior.

**El Artículo 73** Constitucional<sup>196</sup>. Con objeto de regular las demandas de interés público se modificó en sus fracciones XVIII (Para establecer casas de moneda...dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;) y XXIX-D, E y F, otorgándole al Congreso de la Unión la capacidad para legislar sobre materias que se consideren de interés vital tales como; expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. (XXIX-D), expedir leyes para la programación orientadas al aseguramiento del abasto y producción de bienes y servicios básicos necesarios. (XXIX-E) y finalmente, expedir leyes tendientes a fomentar la inversión nacional y regulación de la extranjera, así como, intercambio y transferencia científica y tecnológica. (XXIX-F).

Este artículo como ninguno otro,<sup>197</sup> es uno de los más reformados de la Constitución mexicana, acumula más de 49 reformas, resultaría complicado referirse a cada una de sus treinta fracciones, por lo que se hará referencia únicamente a los temas que se consideran guardan relación con el presente análisis.

En tal sentido, es importante señalar la relación que tiene este artículo constitucional con el 124 y 31, fracción IV, con el primero se define el marco de atribuciones de los poderes federales y de las entidades federativas, por un lado se establece una competencia cerrada a favor de la Federación y

---

<sup>196</sup> Reformas publicadas en el: **Diario Oficial de la Federación** el 3 de febrero de 1983, ya mencionado anteriormente.

<sup>197</sup> Carbonel, Miguel. **Constitución...** Op. Cit. pp. 470-476.

por otro se dispone a favor de las entidades federativas de una competencia abierta, indeterminada a nivel de la Constitución federal.

Respecto al segundo, se establecen las bases (reserva de ley, equidad, proporcionalidad y destino del gasto público) que debe considerar el Congreso para determinar legalmente tributos conforme a las exigencias de este artículo. Es importante mencionar que no se planteó con claridad en la Constitución la responsabilidad en cada orden de gobierno y la asignación de recursos, esta situación expuso la necesidad de revisar el federalismo.

El Artículo 123 Constitucional comprende lo que se puede llamar el sector social laboral, tiene como propósito regular las relaciones entre particulares, a fin de normar los derechos y obligaciones entre quienes prestan sus servicios y los que los contratan. En el espíritu de esta disposición se tuvo como objetivo, que las garantías otorgadas a los trabajadores adquirieran el rango de derechos fundamentales. Se le define también como declaración de derechos sociales y contiene dos secciones, la “A” que se refiere a los trabajadores y dueños del capital y la “B” que contiene las relaciones entre el gobierno federal y sus servidores.

**El Artículo 131** referido a la facultad exclusiva que tiene la Federación para establecer impuestos a las importaciones o exportaciones de mercancías, así como aquellas que estén en tránsito por el territorio nacional. El ámbito de competencia se justifica porque involucra a dos materias diferentes que corresponden a la federación; las relaciones exteriores (competencia tanto del Poder Ejecutivo Federal como del Senado) y el comercio (materia que corresponde al Congreso de la Unión legislar de, de acuerdo con la fracción

X del artículo 73)<sup>198</sup> Este artículo deberá buscar más congruencia, sobre todo cuando se tiene una economía de mercado abierta al mundo.

La intervención y acción directa del Ejecutivo en materia económica se deberá dirigir al cumplimiento de la política señalada por los derechos sociales; así, los artículos constitucionales mencionados permiten la ordenación de la estructura social, política y económica, al establecer en ellos las relaciones Estado economía-libertad, fundadas en el interés social, es decir, procurando el bienestar general que cumpla con el espíritu original del constituyente, al conformar un Estado democrático.

Estos artículos estructuran el carácter que debe mantener el Estado con el mundo de la economía y el ámbito de la libertad, así como también, las metas que debe tener la estructura económica de la nación. Expresan el programa de una política socio-económica fundada en el interés social, en el bienestar social, ya que con ello se da la realización auténtica a los derechos sociales y económicos consagrados en la Constitución de 1917.<sup>199</sup>

Si la actividad del Estado está vinculada a las relaciones socioeconómicas que se dan entre grupos y clases, se requiere para el ejercicio de su responsabilidad, mantener el respeto del exterior y la armonía interna al través de la obtención de recursos, cuyo destino se oriente siempre hacia la satisfacción de las demandas de interés general. Mientras que las garantías individuales constituyen una forma de abstención del Estado frente a los particulares, los derechos sociales lo obligan a intervenir, por lo cual se ha procurado los instrumentos de rectoría que la necesidad de los cambios ha

---

<sup>198</sup> Idem. p. 807.

<sup>199</sup> Noriega Cantú, Alfonso. "La Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y la Constitución". En: Álvarez del Castillo, Enrique. **La Constitución Mexicana...** Op. Cit. pp. 202-203.

incorporado a los distintos gobiernos de la Revolución, con base en los principios democráticos de equilibrio social.

La sociedad se ha transformado, ampliado y fortalecido con organizaciones campesinas, obreras y empresariales, entre otras, las cuales con su capacidad de expresión, vincularon a partir de 1983 la participación de la sociedad al sistema económico nacional, por ello, se atribuye a las reformas promovidas por el Estado, el ejercicio de su rectoría en las funciones de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, al igual que aquellas concernientes a la regulación y fomento agropecuario para un desarrollo integral de fortalecimiento a nuestra soberanía y régimen democrático.

En el cabal cumplimiento de los propósitos que en materia económica se ha trazado el Estado, se afirma la legalidad de su función rectora al solidarizarla con los instrumentos de política económica, cuya finalidad es consolidar las estrategias de desarrollo nacional dentro de un régimen de economía mixta en el que concurren los sectores; público, social y privado.

La rectoría del Estado constituyó en su momento un planteamiento político, que sirvió como instrumento de negociación para la discusión y propuesta de solución a los múltiples problemas que deben atender el Ejecutivo Federal y sus diversas áreas. Es decir, la misión fundamental es poner en marcha medios más dignos de vida, por lo que nuestro país busca el reencuentro con sus orígenes revolucionarios, en una rectoría económica basada en un sistema de planeación democrática orientada a fortalecer cada vez más la vía independiente de nuestro país.

Con las reformas constitucionales aprobadas, la función rectora del Estado en la economía se refuerza; la planeación democrática se constituye como una opción para el desarrollo económico; el desarrollo rural integral, una de las metas fundamentales de la Revolución, se precisa como responsabilidad del Ejecutivo y la certidumbre de la justicia agraria, cimiento de la paz social, se plantea como imperativo de estructura en nuestra economía; se establecen las áreas estratégicas que competen en exclusiva al Estado y a sus instituciones, se robustece la lucha contra nuevas formas de concentración económica y se amplía la participación del Poder Legislativo en estas materias.<sup>200</sup>

El marco constitucional emanado del conflicto armado, nos permite considerar a la democracia como una estructura jurídica que da sustento al régimen político, que a su vez, reconoce la importancia de la rectoría del Estado y la responsabilidad que éste asume como conductor del desarrollo económico con estricto apego a un sistema de planeación que lo oriente hacia una constante mejora económica, social y cultural y así mismo, le otorgue la suficiente capacidad para comprender y atender los problemas de la sociedad, aprovechar nuestros recursos y asegurar nuestra independencia política y económica.

## **2. Planes nacionales de desarrollo**

El esquema jurídico-normativo que dotó al Estado mexicano de amplias facultades para intervenir en los procesos económicos-sociales de un

---

<sup>200</sup> Órganos Oficiales de Enlace Presupuestal;

1. **Diario Oficial** Miércoles 31 de diciembre de 2008. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación.
2. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (La “Comisión”).

proyecto de desarrollo capitalista, tomó cuerpo en la política económica y en la actividad productiva estatal enmarcada principalmente, en los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28 y en la promulgación de leyes específicas como es el caso de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947 y la Nueva Ley de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

Así como, la elaboración de los planes de carácter sectorial-macroeconómico, tales como; El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1979, Plan Global de Desarrollo 1980-1982 aprobado el 15 de abril de 1980<sup>201</sup> y los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994.

A mediados de los años setenta, los países desarrollados tenían una significativa intervención en los procesos productivos y distributivos lo que comenzó a cuestionarse ideológica y económicamente, a pesar de que en un principio dicha intervención se consideraba necesaria para el fomento del desarrollo industrial, el crecimiento económico y el bienestar social.

Sin embargo, no se explicaba el funcionamiento y expansión de la empresa pública, por lo que antes de la crisis de 1982, se consideró oportuno llevar a cabo los primeros intentos para ordenar el crecimiento y operatividad del sector paraestatal.

---

<sup>201</sup> Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**. en dos Tomos. México, Editorial, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980 Vol. I p. XVIII.

## 2.1 Plan Nacional de Desarrollo Industrial

La creciente intervención del Estado en la economía, impulsó la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el cual se entregó con amplia competencia a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para la ejecución y coordinación de actividades industriales consideradas prioritarias, tales como;

- la reorientación de la producción hacía bienes de consumo básico,
- desarrollo de ramas de alta productividad capaces de exportar y substituir importaciones de manera eficiente,
- una mejor integración de la estructura industrial para optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales y desarrollar ramas como la productora de maquinaria y equipo que serían destinados a consumos esenciales y que generarían divisas y aliviarían en parte el déficit comercial que exhibía la balanza comercial del país.

Se hizo énfasis en la necesidad de mantener los subsidios a la industria y finalmente desconcentrar territorialmente las actividades industriales económicas evitando las tendencias a las concentraciones oligopólicas<sup>202</sup>. Se puede describir al citado Plan, como un instrumento de derecho económico fundamental para ejercer la rectoría económica del Estado e impulsar el desarrollo armónico del país, con base a la adquisición de insumos y bienes de capital producidos por la industria nacional, con lo

---

<sup>202</sup> “La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, asignó al sector paraestatal un papel complementario dentro de las actividades económicas, como se desprende del artículo 12, que dispuso la liquidación de las empresas de participación estatal, con base en dos supuestos: que no realizaran funciones de utilidad pública o que compitieran con empresas privadas que llenasen debidamente su cometido”. Barquín Álvarez, Manuel. “Bases Constitucionales de la Empresa Pública”. en: Álvarez del Castillo, Enrique. et. al. **La Constitución...**Op. Cit. p. 299.

que a su vez, se fortalecería el mercado interno y se apoyaría el proceso de sustitución de importaciones.

Respecto a la política económica de este instrumento, su objetivo se orientaba hacia el fortalecimiento de la competitividad de la industria nacional y a estimular las exportaciones, para ello, el gasto y la inversión pública se consideraban como elementos fundamentales en la toma de decisiones de carácter económico, inclusive se señalaba que en el periodo de su vigencia, es decir, entre 1979 y 1982 el 32% de la formación bruta de capital del país, estaría a cargo de las empresas públicas, lo cual significa que el elemento articulador en la estrategia de este plan era la corriente de ingresos derivada de las exportaciones de hidrocarburos, para fortalecer las finanzas gubernamentales.

## **2.2 Plan Global de Desarrollo**

El otro intento por adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal, fue el citado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el que la administración de José López Portillo, se planteó como un objetivo de alta relevancia, asumir el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que se aspiraba mediante el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria,<sup>203</sup> esto sólo sería posible a través de la construcción de un sistema de planeación que armonizara la acción de los sectores gubernamental, social y privado, a través de la conjugación de lo cualitativo con lo cuantitativo,

---

<sup>203</sup> “El Plan Global de Desarrollo 1980- 1982, perseguía cuatro objetivos; - Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural. - Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación , educación, salud y vivienda. - Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente. - Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.” **Plan Global de Desarrollo...**Op. Cit. p. 6.

entre lo deseable con lo posible y el establecimiento de un sistema de compromisos.

La reforma social propuesta por José López Portillo, que proyectó los principios básicos de la Revolución Mexicana se expuso en tres vertientes; La reforma política, referente al proceso de democratización del país, la reforma administrativa, cuyo propósito se orientó a la adecuación de las instituciones a ese tiempo y por último, la reforma económica, la cual mediante el esfuerzo concertado buscaría establecer un crecimiento alto y sostenido para proveer de empleo a todos los mexicanos y de mínimos de bienestar, estas propuestas en una sociedad bien organizada, generan la posibilidad de aspirar hacía una sociedad igualitaria.

El Plan Global de Desarrollo, se apoyó en la experiencia acumulada de las tareas realizadas con anterioridad en el país, en su intento por ser un esfuerzo integral, se basó en supuestos que le dieron legitimidad <sup>204</sup> y lo caracterizaron como un proceso político propositivo y operativo que trató de dar congruencia a la planeación estatal y sectorial, “como parte del proceso de modernización del Estado mexicano,” <sup>205</sup> concertar las acciones entre los diferentes sectores de la sociedad, coordinar los trabajos de los estados y la Federación y finalmente, impulsar el sistema de planeación en los sectores publico, social y privado.

La organización sectorial que se dio a la Administración Pública, permitió la elaboración de planes sectoriales, previos al Plan Global de Desarrollo,

---

<sup>204</sup> Ruíz Dueñas, Jorge. **Sistema económico, planificación y empresa pública en México**. México, Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, D. F. 1982. pp. 63-64.

<sup>205</sup> Yañez Garrido, Luis Anselmo y Rodríguez Jiménez, Samuel. **Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública**. México, Editorial PAC, S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1986. p. 50.

cuyos objetivos y planteamientos quedaron condicionados a las políticas y planes sectoriales. Este esfuerzo ordenador y sistematizador enmarcó las reformas permanentes tales como; la social, con la propuesta de crear las condiciones necesarias para lograr el modelo de país al que aspiramos, la política con la propuesta de una alianza nacional para la consecución de los objetivos nacionales; la económica, con sus estrategias y políticas para orientar el desarrollo nacional; y finalmente, la administrativa, para la organización de las tareas públicas en función de las demandas de la planeación y por ende, del mismo país.

La propuesta del Plan es precisar la acción organizada de la reforma económica a través de la integración de instancias y planos de manera orgánica y congruente en los niveles de planeación: el regional y el sectorial y en todas sus formas: la coordinación (convenios), la acción obligatoria (sector público) y la cooperación (sector social y privado), además el Plan busca dentro de todas estas perspectivas, establecer un orden en el tiempo y en el espacio para darle sentido a la coordinación.

### **2.3 Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)**

Ante la crisis de 1982 la nueva administración adoptó como medida de emergencia el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), considerado como un programa emergente y correctivo, cuyo propósito era estabilizar la economía e impulsar el aumento de los ingresos públicos para contrarrestar el desmedido crecimiento del gasto y por consiguiente reducir la deuda pública.

De ésta manera, se avanzó en la imposición de límites a la intervención del Estado en la economía, lo que reduce el sector paraestatal, además, las reformas (modificaciones a los Artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28 y el 115 relativo a la descentralización, entre otros.) y la modernización estuvieron definidas básicamente por la estabilización, el ajuste económico y el impulso a la democratización del país.

En síntesis, desde el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) la administración 1982-1988 propuso romper romper con el excesivo intervencionismo estatal, con una centralización disfuncional, una burocracia improductiva y crecientes desequilibrios financieros, por lo que buscó impulsar la opción de recuperar el desarrollo con criterios de mercado, de productividad y eficiencia mediante un cambio institucional.

Los ejecutores del Programa Inmediato aseguraban durante 1983 que la crisis tocaba a su fin para convertirse simplemente en un problema económico bajo control. Incluso se declaró que durante 1984 era posible esperar la reanudación del crecimiento económico, con lo que se demostraría que los puntos habían sido un acierto económico; sin embargo, a finales de ese año los resultados comenzaron a mostrar hechos contrarios a los esperados. Los 10 puntos del Programa Inmediato de Reordenación Económica fueron los siguientes:

- 1) Disminución del crecimiento del gasto público.
- 2) Protección al empleo.
- 3) Continuidad de las obras en proceso con un criterio de selectividad.

- 4) Reforzamiento de las normas que aseguraran disciplina, adecuada programación, eficiente y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
- 5) Protección y estímulo a los programas de producción, importación distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- 6) Aumento de los ingresos públicos.
- 7) Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
- 8) Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
- 9) Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- 10) Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.<sup>206</sup>

#### **2.4 Sistema Nacional de Planeación, líneas rectoras, crisis PIRE-PND**

A partir de la reforma al artículo 26 Constitucional y como resultado del análisis de las circunstancias que llevaron a la creación del Plan Global de Desarrollo, y la evaluación de sus resultados, se consideró necesario generar una estrategia para la integración de un Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo, del que se desagregaran programas

---

<sup>206</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.** en: El Mercado de Valores, semanario de Nacional Financiera, S. A. año XLIII, suplemento al núm. 24 de 1983. p. 60.

detallados a mediano plazo, vinculando sus contenidos tanto a las políticas e instrumentos de desarrollo, como a los recursos presupuestales reales.

Esta vinculación también se reflejaría en la articulación de los diferentes sectores y órdenes de la Administración Pública y aseguraría los intereses regionales y los planes estatales de desarrollo, asimismo, se reforzarían las estructuras existentes de participación, negociación y concertación en apoyo a la organización de grupos sociales a fin de orientar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos nacionales.

Es importante hacer mención de algunos hechos característicos de los años que precedieron al periodo 1983-1988, tales como, la disminución de los recursos públicos por los bajos ingresos tributarios de apenas 6.3% lo que; “junto a la moderada evolución del gasto público, dieron como resultado la mayor disminución del déficit fiscal durante el periodo (-26.7%).”<sup>207</sup>

Esta situación estuvo presente en la sucesión presidencial de José López Portillo, en la que se retomaba la propuesta hecha en 1975 en el gobierno del Presidente Echeverría, de demandar de la burocracia política un “hombre de programa”,<sup>208</sup> dando por entendido que era indispensable sujetarse a un programa de desarrollo y a una plataforma de principios de acción bajo la denominación común de “Plan Básico”, por lo que Reyes Heróles se dio a la tarea de formularlo y prepararlo con las orientaciones generales de desarrollo económico y social que demandaba el país.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> González Casanova, Pablo. Florescano, Enrique. **México, Hoy**. México, Siglo veintiuno editores. 1979. p. 61.

<sup>208</sup> Saldivar, Américo. **Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976)**. México, Siglo XXI editores. S.A. 1981. p.178.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

Así, se llegaría a la nueva era de la planeación global del desarrollo de México y la implantación de la planeación como mecanismo básico de la racionalidad estatal, a pesar del desenvolvimiento desigual de la crisis económica que se tuvo en 1978. Se asomaba en la economía nacional el programa de control auspiciado por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y aprobado en 1976, favorecido por la situación internacional en la que repuntaba el auge petrolero, lo que a su vez reactivaba las exportaciones, el proceso de acumulación, y la captación de nuevas divisas que permitían la modernización de la planta productiva.

El Estado se convirtió en parte vital del proceso de recuperación al incrementar su gasto público, brindar total apoyo a la importación de capitales, incrementar los subsidios a las inversiones con base en la creciente renta petrolera y los topes salariales, ubicándose como administrador y principal impulsor de la acumulación capitalista.

En la situación económica anterior, resaltaba la importancia del sector público, por su dependencia cada vez mayor del petróleo, en detrimento de los otros sectores económicos y sociales, lo cual, a su vez, propició que la tercera etapa del régimen de López Portillo se caracterizara por su incremento en los desajustes sectoriales, así como en las crecientes importaciones cuyo impacto en el incremento de la deuda externa fue definitivo. Las consecuencias se observaron inmediatamente en la contracción de las fuentes de financiamiento, iniciándose un déficit general.

La caída de los precios del petróleo en 1981 era un fiel reflejo de la recesión económica internacional que afectó directamente a la economía nacional, ya que México había generado una fuerte dependencia económica de este recurso, por lo que al retomar su impulso la crisis, desacreditó todos los planes propuestos para alcanzar un crecimiento sostenido.

Al finalizar el sexenio de López Portillo, la situación económica era sumamente crítica, agudizada por las altas tasas de interés, la recaída del mercado petrolero, enormes fugas de capital, déficit del gobierno federal; aunado a estos hechos, iniciaron en el mes de febrero de 1982 las continuas devaluaciones del peso, perdiendo aproximadamente un 670% a finales de ese año. Este fenómeno devaluatorio no tiene parangón en la economía nacional y mucho menos un precedente en la historia de México.

La crisis económica se convertía en una crisis social que reprimía los ingresos de los trabajadores y en general, el de sus necesidades básicas; sin embargo, el Estado mantuvo una posición distorsionada con respecto a la naturaleza de la crisis, a la que suponía factible de controlar mediante el establecimiento de mecanismos financieros y equilibrios presupuestales. La alternativa propuesta se encontraba en el reordenamiento del sistema financiero y la regeneración de la deuda externa, desde luego bajo la estricta vigilancia del F.M.I., lo cual permitiría contrarrestar la crisis cambiaria.

Como tales esfuerzos no fructificaron se optó finalmente por la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios. Las medidas adoptadas por el Estado se tradujeron en un proteccionismo

empresarial, conteniendo la fuerza laboral y beneficiando al capital, lo que propició las alianzas internas en el seno del bloque en el poder.

La crisis para los trabajadores tenía un significado distinto, se manifestaba en la reducción de sus salarios por una incontrolable inflación, propiciando ínfimas condiciones de vida, es decir, un estancamiento total, Las deplorables condiciones laborales se hicieron sentir en los masivos emplazamientos a huelga registrados durante 1980, las causas eran casi siempre las mismas, aumento salarial o revisión de Contratos Colectivos y creciente desempleo.

Ante estas condiciones de crisis real, el gobierno optó por un pacto desigual llamado Alianza para la Producción, en el cual se hacía evidente el propósito de recuperar el terreno perdido por la Administración Pública, a costa de las restricciones salariales de los trabajadores, las que llegaron a ser hasta de un 10% de aumento.<sup>210</sup> Aquellos trabajadores que rehusaron someterse a las medidas propuestas para enfrentar la crisis fueron sometidos mediante actitudes represivas.

La Reforma Administrativa presentaba una alternativa en lo referente a la programación económica y social, en ella se buscaba la correspondencia entre fines y medios y objetivos e instrumentos, es decir, se pretendía alcanzar una planeación económica y social, para lo cual se decidió institucionalizarla en toda la esfera del gobierno, con objeto de que su acción se hiciera sentir, por lo que se volvió ideología oficial y forma de expresión gubernamental.

---

<sup>210</sup> Excélsior, 6 de enero de 1983.

En el Plan Básico de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se indicaba el proyecto de gobierno, de él se desagregaban directrices en lo referente a la Alianza para la Producción y al “Programa de Gobierno”, documento este último que contenía al “Plan Trienal” acordado por el propio gobierno con el Fondo Monetario Internacional, en todos los casos, el objetivo fundamental consistía en salir de la crisis. Finalmente surgiría el Plan Global de Desarrollo, el cual conjuntaría todos los planes sectoriales realizados hasta el momento.<sup>211</sup>

Respecto a los planes sectoriales que aparecieron en 1979, su estructura era lógica en apariencia; sin embargo, el Plan Global de Desarrollo al conjuntarlos, fue incapaz de mostrar alternativas claras hacia un futuro viable, no presentó un escenario diferente al de su entorno natural, su meta se convirtió en la propaganda gubernamental: hacia la sociedad más igualitaria.

Sin embargo, la realidad era otra, se daba el pillaje, el derroche en los gastos gubernamentales, los fraudes, la miseria y marginalidad en “...un núcleo de población que se ha quedado al margen del desarrollo del país”,<sup>212</sup> anarquía en la producción, todo ello reflejado en un creciente endeudamiento del Sector Público, situación que a la postre permanecería como el modelo ineludible en todas las actividades del gobierno.

---

<sup>211</sup> “El modelo sectorial consiste en que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupen por sectores de actividad en torno a los órganos centrales de gobierno; el propósito central es llevar a cabo las acciones adecuadas y necesarias que permitan a estos órganos desarrollar tareas que se les ha asignado evitando duplicación y contradicción.” Hernández Ortega, Norma. **La Sectorización de la Administración Pública Federal (1976-1982)**. México, Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1984. p. 72.

<sup>212</sup> La cita corresponde al periodo de 1950-1963. Se hace referencia a ella, por considerar que lamentablemente la diferencia estriba únicamente en el crecimiento del núcleo y el año. Medellín, Rodrigo A. “La dinámica del distanciamiento económico social en México.” en: Wionczek, Miguel. **La sociedad mexicana: presente y futuro**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1983. p. 387.

Problemas tales como: la espiral inflacionaria, las especulaciones en el tipo de cambio y las devaluaciones, continuaron su carrera ascendente, contribuyendo con ello a incrementar la desconfianza en las instituciones, al extremo incluso de convertir al rumor en un instrumento de manipulación por parte de ambos sectores, el público y el privado, reflejando esta situación una crisis ideológica capaz de mantener en jaque a sus múltiples adversarios. Estos hechos mostraron la incapacidad para restituir las formas de reproducción del capital, con objeto de retardar por lo menos la crisis económica que, a su vez, fortalecía a la oligarquía financiera.

La situación vivida por México era crítica, las diferencias sociales se hacían abismales, se cuestionaba al gobierno por decisiones relacionadas con su soberanía en actos tales como la nacionalización de la banca, hecho que no fue únicamente económico sino político, por cuanto a las relaciones de hegemonía presentes en la clase dominante y en algunas de las medidas adoptadas en la disminución del gasto público, la reorientación de los controles sobre las importaciones, ofrecimiento de altas tasas de interés, supresión de depósitos bancarios en moneda extranjera, entre otros.

Se trató, de una crisis que obligó a formular nuevos planteamientos. Pero es obvio que las experiencias de la planeación no fueron suficientes para resolver el problema de la crisis o parte de ella. Se careció de una apropiada instrumentación en los planes elaborados por falta de una perspectiva global que auspiciara un replanteamiento en los niveles ideológicos y políticos, una infraestructura administrativa adecuada y la cuantificación y evaluación de los objetivos nacionales.

Ante los escenarios descritos, lo que Miguel de la Madrid Hurtado, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la titularidad del Poder Ejecutivo Mexicano, señalaba en su campaña electoral, era que derivado de su amplia y extensa consulta popular, reforzaría los lineamientos de su Partido para orientarlos hacia el futuro Programa de Gobierno, tomando además dichos lineamientos como la Plataforma Electoral apoyada y ratificada por la base.

Para ello, el 5 de enero de 1982, expuso una vez aprobado el Plan Básico de Gobierno por la Asamblea Nacional del PRI lo que consideraba deberían ser las tareas futuras de la Revolución y que tomaría como las siguientes Siete Tesis Básicas para su gobierno:

1. Nacionalismo revolucionario
2. Democratización integral
3. Sociedad igualitaria
4. Renovación moral de la sociedad
5. Descentralización de la vida nacional
6. Desarrollo, empleo y combate a la inflación
7. Planeación democrática.<sup>213</sup>

1. El nacionalismo revolucionario en los términos utilizados en su exposición, consiste en la idea que define la historia de México y que se encuentra consolidada por la revolución en las vertientes del nacionalismo político, cultural y económico. Se dice, que en él se encuentra la voluntad colectiva de preservar y acrecentar nuestros recursos y valores.

---

<sup>213</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. **Las Siete Tesis Rectoras**. México, Partido Revolucionario Institucional. 1984. pp. 9-19.

2. La democratización integral, se sustenta en la reforma política que puso en marcha el entonces presidente José López Portillo, su realización debe darse en todas las prácticas sociales. Se pretende una democracia política basada en la participación popular, camino a seguir para la integración del poder, gobierno de las mayorías y respeto a la representación de las minorías. Contempla también la educación popular considerándola como un instrumento de igualdad y justicia. Su esencia, consiste en democratizar todas las organizaciones de la sociedad mexicana.

3. La sociedad igualitaria pretende cubrir la aspiración de todo individuo en lo personal y como miembro de la sociedad, para que sin distingo alguno todos los mexicanos puedan gozar de las mismas oportunidades en su desenvolvimiento. Desde luego que para lograr este propósito, se requiere del abatimiento de los contrastes sociales, y por ende de la marginación en cualquiera de sus formas.

4. La renovación moral de la sociedad, se orienta a evitar la corrupción, el individualismo y los sectarismos de privilegiados, como punto de partida para poder renovar la fuerza social. Se considera que la demanda popular debe ser atendida en primer orden, ya que implicaba el respeto a las leyes vigentes y atacar con ellas, la corrupción desde sus orígenes, supone en resumen, el gobernar con el ejemplo.

5. La descentralización de la vida nacional, implica fundamentalmente las reformas hechas al Artículo 115 Constitucional. Se considera indispensable el fortalecimiento de los estados y municipios, con el objeto de lograr su participación e las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional.

6. El Desarrollo, empleo y combate a la inflación, se convirtieron en una importante propuesta de transformación económica para el país a partir de considerar al hombre como prioridad, lo que sintetiza logros cualitativos y cuantitativos, ya que afirma los principios constitucionales de rectoría del Estado, economía mixta y libertades económicas. Con esto, se presenta una estrategia básica para gobernar bajo cualquier circunstancia y hacía el cambio estructural.

7. La Planeación Democrática, considerada como la alternativa de solución para ordenar los esfuerzos que guían hacía el desarrollo, según lo plasmado en los grandes objetivos nacionales y derivados de un proceso de planeación con la participación de todos los sectores de la sociedad pero conducidos por el Estado, para fortalecerlos con su rectoría.

Las siete tesis rectoras se convirtieron en proyectos de Estado al momento de tomar posesión como presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado. Unas fueron abandonadas, otras caminaron con dificultad, pero todas ellas no lograron encontrar el camino correcto para el cumplimiento de los objetivos por los cuales fueron creadas.

Lo anterior convirtió los documentos referentes a las tesis rectoras, en demagógicos, su incumplimiento contribuyó a incrementar de manera notoria la desconfianza y la pérdida de credibilidad en las acciones del gobierno, lo que repercutió en la planeación de la acción pública por la falta de consistencia en los propósitos que sirven de sustento a las estrategias de naturaleza global a cargo del gobierno, como fue el caso de las siete tesis rectoras.

### 3. Características del Sistema Nacional de Planeación

En el contexto descrito, el 30 de mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), *“legitimado por el cumplimiento de los principios constitucionales, resume los compromisos establecidos entre la sociedad y el gobierno con el objeto de hacer avanzar el desarrollo nacional,”*<sup>214</sup> tales como; determinar las metas a alcanzar y la ampliación de las tesis de planeación en el nivel regional, básicas para lograr el desarrollo económico. Otro aspecto de suma importancia que se incluyó en el aludido Plan fue la llamada Renovación Moral,<sup>215</sup> la aplicación de tal principio motivaría a mejorar el aparato administrativo y así recuperar la confianza de la ciudadanía.

El resultado de este principio fue en realidad el Sistema Nacional de Control y Evaluación que se orientó primordialmente a recobrar la imagen y legitimidad del aparato gubernamental mediante el combate a la corrupción. La primera propuesta para llevar a cabo este cometido fue modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para elevar a nivel de Secretaría de Estado a la Contraloría General de la Federación con funciones normativas y globalizadoras en materia de vigilancia, evaluación y control, funciones que ya se realizaban en cada órgano de gobierno.

El rasgo característico que distinguía a la planeación propuesta en 1983 con la que se había dado en los sexenios anteriores, era la voluntad de emplearla como un instrumento de transformación social y económica, que permita hacer de ella un sistema permanente de actualización de las

---

<sup>214</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. **Planeación, Programación y Presupuestación**. México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México. 2003. p. 19.

<sup>215</sup> Este principio rector fue motivado por el descontento social ante los abusos de autoridad del grupo en el poder del sexenio de José López Portillo.

acciones del gobierno para que éste pueda conducir el proceso de desarrollo que le confía la Constitución.

Las iniciativas de Ley autorizadas por el Congreso sobre responsabilidad de los funcionarios y la incorporación de los actos delictivos resultado de su desempeño en la Administración Pública, se limitaron a indicar los aspectos que tipificaron los delitos sujetos a proceso. Asimismo, se tomaron medidas para restringir los privilegios como uso de vehículos, gastos de representación; se redujeron las contrataciones para los familiares (nepotismo); además, por primera vez se instruyó a los funcionarios a que presentaran su declaración de bienes patrimoniales. Estas disposiciones también incluyeron al sector paraestatal.

El intento de Miguel de la Madrid, de tener un órgano globalizador que asumiera funciones de control y evaluación de manera integral no resultó acorde con el planteamiento original, en tanto que los mecanismos instrumentados sólo lograron introducir algunos dispositivos de vigilancia y control en el manejo del presupuesto.

Además, los funcionarios encargados de ejecutar las tareas relativas a coordinar y vigilar la evaluación a nivel gubernamental así como a realizar funciones orientadas a instrumentar mecanismos de prevención y combate a las faltas administrativas, en realidad realizaron funciones diferentes, sus objetivos se desviaron y sus acciones se orientaron a tramitar las liquidaciones, fusiones y venta de las entidades paraestatales.

La modernización administrativa en este sexenio, se caracterizó por quedar subordinada a las necesidades financieras y lejos de ser una auténtica reforma administrativa, se le identificó con el esquema de simplificación administrativa y con lo relativo a recortes, congelamiento y cancelación de plazas y limitación en la aplicación y manejo del presupuesto, como respuesta a los problemas que derivaron de la crisis económica, agudizándolos más en lugar de resolverlos.

La programación fue uno de los instrumentos básicos para promover los cambios en la estructura administrativa y organizar el esfuerzo nacional, ya que se programaron las acciones públicas y se iniciaron los primeros esfuerzos de coordinación del sector público para evitar duplicaciones y dispendios, es decir, la planeación y la coordinación fueron los ejes fundamentales para instrumentar la citada modernización administrativa. A partir de este enfoque se elaboraron los planes globales, regionales y sectoriales con criterios de coordinación integral.

La complejidad y composición de los diversos sectores de la Administración Pública así como su fuerza política, limitaron las posibilidades de una auténtica coordinación, por tal motivo, se buscó fortalecer el federalismo y los mecanismos de coordinación entre la Federación y los estados mientras que el desarrollo económico se sustentaba en la inversión pública y en la reactivación del sector industrial con el fin de favorecer al bienestar social y al sector agropecuario, además se buscó continuar con el proceso de sustitución de importaciones.

El llamado redimensionamiento estatal se tradujo en una transformación radical del Estado que se redujo en peso y en atribuciones, modificó los instrumentos de política pública y se reforzó con una reforma administrativa que se pensó como reducción y profesionalización del aparato burocrático, con el servicio civil de carrera, nuevos modelos de control y evaluación que respaldaran la planeación gubernamental, y nuevos programas de gobierno.

Ante esta situación es evidente la importancia del Plan Nacional de Desarrollo, al que se le puede considerar como un documento que enfatiza la necesidad de continuar con el proceso de planeación del sexenio anterior señalado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, “La planeación,...es un vehículo para el avance democrático del país, en la medida en que ofrece una definición explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficiencia de los programas y las acciones.”<sup>216</sup>

Este hecho se hace evidente en cuanto a que la orientación y contenido del plan se circunscribían al proyecto de Estado, en el que predomina la rectoría social y económica y se plantea un sistema de planeación indicativa, el cual tiene como objetivo evitar la centralización en la toma de decisiones y en la determinación y asignación de recursos, favoreciendo las alternativas de solución a las contradicciones de la libre empresa.

Desde el sexenio de López Portillo se evidenció la flexibilidad que en materia económica era necesaria para asumir una posición adecuada y afrontar los efectos derivados de la evolución en las economías mundiales,

---

<sup>216</sup> **Plan Global de Desarrollo 1980-1982.** México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980. p. 3.

cambiantes por la propia magnitud de sus problemas. El fracaso del Plan Global de Desarrollo se fincó en su concepción de los problemas y su enfoque al corto plazo, lo cual resultaba ilógico frente a la dinámica real, pues se optó por favorecer un tipo de desarrollo y algunos determinados intereses, por lo que ni siquiera sirvió como sustento al nuevo Plan.

La planeación respondía a una política de institucionalización, con el propósito de dar un seguimiento a las actividades emprendidas por el gobierno, por lo que en realidad no plantea cambio alguno sustancial como no sea el que va más allá de lo “global” a lo “nacional”. El criterio a través del cual se establece una forma de planeación con apellido de “democrática”, no fue una experiencia nueva en la manera de realizar las actividades del gobierno, o un estilo innovador para conducir sus acciones; ni mucho menos el descubrimiento de un lenguaje que incorporado a dicho documento resolvería los problemas derivados de la crisis.

Es evidente que lo fundamental en ese sexenio era lograr nuevas orientaciones, redefiniciones y propuestas, ya que la crisis no daba lugar a otras alternativas, por lo contrario, propiciaba la necesidad de encontrar un nuevo patrón de desarrollo, por ello, surge el Plan Nacional de Desarrollo del citado régimen, el cual fue presentado en medio de la más severa situación de crisis de los últimos años.

Para la presentación de dicho documento, Miguel de la Madrid, al asumir la responsabilidad del Ejecutivo, modela una figura de su régimen con la cual pretende ir más allá del discurso político, es decir, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo, expresa la voluntad y conciencia que su gobierno

tenía de la situación, como respuesta a dicho diagnóstico intentó reorientar de manera general el desarrollo capitalista y por consiguiente la política económica del Estado.

El replanteamiento a las definiciones de política económica para enfrentar la crisis desde el punto de vista del proyecto estatal, abren en el régimen una perspectiva “racional”, que sin embargo, no asegura la salida de la crisis, por lo que se convierte en un documento limitado y parcial, descriptivo, carente de una crítica real y caracterizado por su encuadre formal.

El enfoque del Plan Global de Desarrollo, de sistema organizado de intenciones y compromisos de ofrecer alternativas viables para conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social se modificaron en el Plan Nacional de Desarrollo a la luz de las crisis y las necesidades financieras para lo cual, en la construcción del Sistema Nacional de Planeación se perfeccionaron los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales a fin de atender las prioridades en metas, acciones, recursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y en el espacio.

En lo referente a los foros de consulta popular, en las ocasiones que éstos se organizaron afloraron en ellos lo contradictorio y lo irreconciliable del sistema social, Sin embargo, tocó al Estado asignar las estrategias a

seguir, adoptando un perfil neutral. Por ello, podría decirse que cada foro de consulta popular le sirvió para consolidar su legitimidad.<sup>217</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo, se propuso dentro de un esfuerzo de planeación democrática cuatro objetivos fundamentales “1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2. Vencer la crisis. 3. Recuperar la capacidad de crecimiento. 4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.”<sup>218</sup> Estos objetivos “reflejan el desafío más importante de nuestro tiempo y recogen las demandas más urgentes de la sociedad mexicana.”<sup>219</sup> lo cual significa encausar las acciones del gobierno hacía un nuevo patrón de desarrollo.

Los cuatro principios del Plan Nacional de Desarrollo, incluyen en su planteamiento una política al corto y mediano plazo orientada a encontrar la estabilidad económica y el cambio estructural para atender los compromisos del gobierno con la nación, es decir, resolver el problema de la crisis y afrontar por si mismo las consecuencias negativas del propio proceso contradictorio seguido hasta ese momento.

---

<sup>217</sup> “En los foros, amplios grupos de la población manifestaron sus inquietudes y propuestas. El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas. Esto no significa que el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino fundamentalmente aquellas que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes. En ocasiones, la pluralidad de la sociedad se manifestó en opiniones contrarias en torno a un mismo problema. Al Estado corresponde decidir y en todo momento mantiene la responsabilidad y el compromiso fundamental con las mayorías.” **Revista de Administración Pública, El Sistema Nacional de Planeación Democrática No. 55/56 julio-diciembre.** “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.” 4. El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social. México, 1983. p.129.

<sup>218</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. Cit.** p. 10.

<sup>219</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. **Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.** p. 13.

Para cumplir con estos objetivos, el plan fija estrategias generales, lineamientos y prioridades, se ocupa de operar los objetivos, establecer y definir programas y metas. No obstante, el Plan recupera como prioridad el objetivo central del Programa Inmediato de Reordenación Económica PIRE; la estabilidad económica, la cual se convierte así en la prioridad de la política económica.

Del Plan Nacional de Desarrollo se derivaron; 15 Programas Nacionales de Mediano Plazo, 4 Programas Regionales, 2 Programas Especiales y 2 Planes Estatales y Municipales,\* que permitieron aseverar pasada la primera mitad del sexenio, el peligro de convertirse en documentos demagógicos destinados al fracaso o al olvido, perdiendo la posibilidad de ser instrumentos promotores del desarrollo económico.

#### **4. Los planes nacionales de desarrollo en México 1983-2012**

Los planes son los instrumentos de que se vale el Estado para intervenir en los asuntos políticos, económicos y sociales, conforme al esfuerzo institucional de planeación que se inicia con la reforma de 1983 a los artículos 25 y 26 de la Constitución, en ellos, se expresan los programas con los lineamientos necesarios para vincularlos y traducirlos en los presupuestos que dan cumplimiento a los compromisos establecidos entre la sociedad y el gobierno.

Con la programación sectorial surgida en los años setenta para tratar de racionalizar y orientar las acciones del sector público, derivaron programas de educación, agricultura, turismo, salud e industria, entre otros, con los

cuales se integraron los Planes Nacionales de Desarrollo, los que a su vez, fueron el antecedente inmediato para que en la década de los ochenta en el gobierno de José López Portillo, se elaborara el Plan Global de Desarrollo.

Con estos antecedentes en los sexenios posteriores, se elaboraron los Planes Nacionales de Desarrollo, siempre con características similares y un común denominador en todos ellos; objetivos de beneficio social y mejoramiento de los niveles de vida de la población y crecimiento del producto interno bruto, sin que alguna de estas propuestas, a la fecha, se cumpla como se estimó en sus objetivos y metas.

Todo ello en detrimento de la figura presidencial, la cual inclusive a pesar de llevar a cabo acciones trascendentes no consideradas en los Planes, tales como; la venta de empresas públicas, la reprivatización de los bancos, el ingreso al Tratado de Libre Comercio y la firma de acuerdos internacionales que han comprometido la soberanía nacional, no modificaron la opinión de la mayoría de las personas.

El auge de la planeación durante los primeros años, se tradujo en una adecuación de las estructuras administrativas gubernamentales, formando cuerpos especializados como subsecretarías de planeación en casi todas las Secretarías de Estado, inclusive, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto cuya responsabilidad primordial era la de formular y dar seguimiento a los Planes.

Sin embargo, se podría considerar que la existencia y funcionamiento de estas dependencias de la Administración Pública Federal, fue casi efímero,

pues los recortes presupuestales, entre otros, hicieron que desaparecieran estas dependencias, recayendo la responsabilidad de la planeación en estructuras de menor nivel, las cuales únicamente la llevan a cabo para dar cumplimiento a lo señalado en el Artículo 26 Constitucional y en el Artículo 21 de la Ley de Planeación.

La planeación nacional del desarrollo función de la Administración Pública, se ejerce cuando un país conjunta todos sus esfuerzos para impulsar el progreso económico y social a través de reformas a sus instituciones a corto, mediano y largo plazo para constituir un marco normativo que de sustento a la gestión administrativa indispensable para la instrumentación de un plan nacional de desarrollo, cuyos objetivos de crecimiento y políticas de acción se apoyen adecuadamente en la programación y presupuestación de los objetivos previamente formulados.<sup>220</sup>

#### **4.1 1982-1988 Cambio de modelo, estabilización económica**

**a. Antecedentes.** El Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, reconoce en su informe que no había sido posible instrumentar sus políticas anuales en todos los sectores; sin embargo, considera una transición hacia informes más precisos a pesar de que en algunos casos las cifras eran preliminares para llevar a cabo por primera vez el proceso de evaluación a las acciones que se llevaban a cabo en la formación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

<sup>220</sup> “Donde el Estado no controla la economía, la planeación se desarrolla a través de la manipulación de los ingresos y egresos gubernamentales, de la administración de las empresas públicas, y de una calendarización de los servicios públicos; todos estos elementos encaminados hacia un fin específico determinado por la administración pública.” Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Op. Cit., p. 2.

El propósito fundamental que tuvo este Plan, se orientó principalmente a la consolidación de la independencia de la nación para garantizar la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, a su vez, garantizara las libertades individuales y colectivas, condiciones de justicia social y la recuperación del crecimiento sostenido para una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, es decir, al corto plazo buscó combatir la inflación y proteger el empleo para otorgar un medio de vida digno y perfeccionar el régimen democrático, para lo cual, se proponía una disciplina financiera y administrativa y la modificación de las viejas costumbres de la Administración Pública a fin de incorporarse a los requisitos de las nuevas estrategias de la planeación.

Para lo anterior, era necesaria una actitud vigilante de la sociedad y la instrumentación actualizada de procesos participativos para su ejecución, el plan en sí, buscaba consolidarse con base en las decisiones que se tomaran en el seno de la Administración Pública y su vínculo a las estrategias de desarrollo y programas sectoriales, de estos grandes propósitos se derivaron cuatro objetivos;

- “1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.”<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. “**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.**” México, en; Revista de Administración Pública...55/56 1983. Op. Cit., pp. 119 - 120.

La estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo, expresó la mayoría de los planteamientos de la población recogidos en los Foros de Consulta Popular, sus objetivos fueron los siguientes:

1. La reordenación económica.
2. Abatir la inflación y la inestabilidad económica.
3. Proteger el salario, la planta productiva y el consumo básico.
4. Reorientar el gasto público para proteger el empleo.
5. Defensa de la planta productiva y el empleo.
6. Promover en forma directa una mayor distribución personal del ingreso.
7. Elevar la generación del empleo, asociada al crecimiento del producto, etcétera.<sup>222</sup>

Sin embargo, se reconocía que para poder asegurar buenos resultados en la instrumentación de estas estrategias, se requería además de establecer lineamientos generales de acción, eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública en todos los ordenes de gobierno, sectores y grupos de la sociedad.

La situación económica al momento de tomar posesión de la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado, era crítica. En 1982, la inflación alcanzó prácticamente el 100%, el dinero en circulación creció un poco más del 75%, el déficit del sector público llegó al 16% del PIB y el déficit primario, es decir sin considerar el pago de amortizaciones e intereses de la deuda pública fue de 7.3%; las erogaciones totales del erario significaron nada menos que el 27% del Producto Interno Bruto, no había ya control sobre el

---

<sup>222</sup> Rodas Carpizo, Alejandro. **Economía Básica**. México, Editorial Limusa, S. A. de C. V. 2003. p. 157.

presupuesto porque la desviación del gasto público fue del 66% sobre lo presupuestado, el desempleo abierto en ese año alcanzó el 8%, cifra que sólo es indicativa del porque se incremento en 20% la subocupación.

A los problemas internos se agregó la situación internacional poco favorable para la economía mexicana: moneda inestable, alto costo del dinero, baja importante en la demanda del petróleo y otras materias primas. El problema más grave y urgente era el de la deuda externa, cuyo monto al dejar la presidencia José López Portillo era de 91,552 millones de dólares, lo que significaba el 53% del PIB; de esta deuda 19,600 millones fueron contraídos en 1981 y 7,719 millones en 1982, lo que quiere decir que en los dos últimos años del gobierno de López Portillo, el país incrementó su deuda con el exterior en 27,319 millones cuando en 1980 era de 64,233 o sea aumentó un 42%.

Lo dramático era que el 46% de la deuda estaba contratada para ser pagada a 3 años o menos y el 27% para ese mismo año de 1983, era por tanto impagable y por ello su servicio quedó suspendido desde 1982 con el consiguiente descrédito de la nación. En consecuencia, los acreedores extranjeros no renovaron sus créditos, agudizando la situación del gobierno mexicano, porque en el último año, los recursos provenientes de la deuda financiaron el 33% del presupuesto.<sup>223</sup>

**b. Política adoptada.** Su política se basaba en “*no permitir que la patria se desbaratara entre las manos*”<sup>224</sup>. Se planteó la necesidad de combatir la

---

<sup>223</sup> Calderón, Francisco. **25 años de la economía nacional 1973-1998.** *El sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.* pp. 1-11.

<sup>224</sup> [html.rincondelvago.com/gobiernos-en-méxico-entre-1940-a-1988.html](http://html.rincondelvago.com/gobiernos-en-méxico-entre-1940-a-1988.html). **Gobiernos en México entre 1940 a 1988.** (versión PDF) *Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988.* p. 12

inflación; el incremento general de los precios era la causa del descenso del consumo y del nivel de vida de los trabajadores, para abatir el fenómeno inflacionario era indispensable el equilibrio de las finanzas públicas y para superar la crisis era menester un ajuste drástico de la economía, que implicaría inevitablemente medidas amargas pero necesarias y un fuerte costo social.<sup>225</sup>

Primeramente se anunció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), con los objetivos generales de; reducir la inflación, proteger el empleo y la planta productiva y recuperar el crecimiento sostenido de la economía. Para ello, se instrumentaron varias líneas de acción que contemplaban la reducción del gasto público, la política cambiaria realista, la protección al empleo, la continuidad de la mayoría de los programas de inversión productiva, protección y estímulos para los programas que proveyeran de productos básicos al sector popular, reformas fiscales para incrementar los ingresos gubernamentales, canalización del crédito hacia el desarrollo nacional y operación eficiente de los bancos nacionalizados; reestructuración del sector burocrático para volverlo más eficiente, honestidad y eficiencia dentro del sector público y reformas constitucionales para reafirmar la rectoría del Estado dentro de la Economía Mixta.<sup>226</sup>

De los lineamientos propuestos por el Plan, emergió el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 1984-1988, el cual trataba de conjuntar elementos en pro de la organización territorial del país, al mismo tiempo se elaboró el Programa *de la* ZMCM (Zona Metropolitana de la

---

<sup>225</sup> Calderón, Francisco. *Ibíd.*

<sup>226</sup> *Ibíd.*

Ciudad de México) y de la Región Centro; como complemento se agregó el controvertido Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE), (desechado en consulta pública, por la crisis y los sismos de 1985) posteriormente el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1984. En todos estos documentos se observaban los mismos objetivos: estimular la participación social, coordinar acciones, detener crecimientos, organizar territorios, etc.<sup>227</sup>

Dentro de la política agropecuaria e industrial se elaboró; el Programa Nacional de Desarrollo Rural e Integral y la Reforma Agraria y en el sector industrial; se creó el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Derivado de lo anterior, las presiones del movimiento obrero provocaron tres acciones importantes del gobierno; Acuerdo en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Reforma a la Ley General del Trabajo y Paquete Básico de Consumo Popular. En lo que corresponde a Educación y Cultura, se creó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. El Programa Cultural de las Fronteras y el Sistema Nacional de Investigadores.<sup>228</sup>

**c. Resultados.** El gobierno se propuso disminuir el déficit público del 16% al que llegó en 1982 al 8% del PIB mediante el ajuste selectivo del gasto y el fortalecimiento de los ingresos. Se estableció una sobre tasa al Impuesto Sobre la Renta del 10% a los contribuyentes con ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo, al mismo tiempo que se concedieron desgravaciones a los de menores ingresos; para evitar la

---

<sup>227</sup> Sánchez Ruiz, Gerardo. **Algunos aspectos de la modernización de la Ciudad de México.** Gestión y estrategia. Ediciones en Internet, Núm. 2 Doc. 5 htm., Departamento de Investigación y Conocimiento. CyAD. UAM-Azcapotzalco. p. 3.

<sup>228</sup> Gobiernos en México...Idem.

evasión de impuestos en los ingresos de capital se eliminó el anonimato en la tenencia de acciones, se incrementó la tasa general del IVA del 10 al 15%, se aumentó al 20% la tasa sobre los bienes y servicios considerados de lujo y se elevaron los precios y las tarifas del sector público, sobre todo en los casos en que se suponía que eran de más consumo por los estratos de mayores ingresos.

Con estas medidas para junio de 1983 la recaudación fiscal había aumentado un 124% en relación al mismo mes del año anterior, lográndose la meta de abatir el déficit público a la mitad como proporción del PIB (de 15.7 a 8.1). Los efectos de las devaluaciones (8% en 1983), provocan que las importaciones se redujeran, a 6.5%, por otra parte el impacto en las devaluaciones mantuvo una tendencia a la alza en las exportaciones, de 3.2% en 1982, a un 7.9% en 1983. Ambos efectos combinados tuvieron como consecuencia que de un déficit en la balanza en cuenta corriente de 16,241 millones de dólares en 1981, a un superávit de 5,860 millones de dólares en 1983.

Para lograr estos resultados, el gobierno simplificó el control de cambios, eliminó el requisito del permiso previo de exportación al 94% de las fracciones arancelarias. Otra medida para corregir las cuentas externas fue abatir el contenido importado de la inversión pública a un 15%, mientras que en 1982 éste había llegado en algunos sectores al 70%, por ello PEMEX recibió instrucciones precisas de reorientar hacia proveedores nacionales sus compras de bienes de capital e insumos.

Contribuyó a restablecer la confianza en el país y se hizo posible la renegociación de la deuda externa, de tal manera que al terminar 1983, se

reestructuraron casi todos los vencimientos a corto plazo que un año antes equivalían a más de la quinta parte del servicio de la deuda; más aún, aunque los efectos de la crisis estaban todavía presentes, fue posible en 1983, obtener créditos en el exterior por unos 1,300 millones de dólares adicionales, que contrastan muy favorablemente con el excesivo endeudamiento de los dos últimos años del sexenio anterior.

Hubo otras medidas poco ortodoxas para contener la inflación, como mantener el control de precios de los productos básicos, indexar los aumentos a los costos de producción y “ajustar las modificaciones de salarios a las posibilidades de la planta productiva”, lo que si bien permitió detener la caída del empleo, no influyó sobre el nivel de inflación. Todas estas medidas solo lograron disminuir la inflación de 89.9% en 1982, a 80.8% en 1983, nivel que siguió siendo enorme, en cambio el que el PIB hubiera caído sólo un 3.4% debe considerarse más que un triunfo, un milagro de las políticas del gobierno de De La Madrid.

Pasado el impacto de la crisis de 1982, el gobierno pudo ya en 1984, poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo que debía regir hasta fin del sexenio y que se había centrado en dos grandes líneas: la reordenación económica y una política de cambios estructurales. Durante los años de 1984 a 1985 siguió la tendencia de recuperación de la economía, aunque difícilmente se podría decir que se había superado la crisis.

La producción industrial iba en aumento, en 1984 creció 7%, sobre la de 1983, la generación de energía eléctrica subió 8.8%, la construcción fue el sector más golpeado por la crisis, tuvo un aumento de 6.8%, la producción de petroquímicos que en 1983 fue superior a 6% sobre 82, volvió a

elevarse en 1984; la capacidad instalada de electricidad en 1985 era mayor en un 13% a la de 1982.

En la agricultura se obtuvieron también relativamente buenos avances gracias a las lluvias y a los precios de garantía. El año agrícola 1983-84, mostró un crecimiento en la producción del 4.8% con lo que el país fue autosuficiente en trigo, frijol, azúcar, café, hortalizas, frutas, ajonjolí y forrajes; en cambio se siguió siendo deficitario en maíz (un 25%), sorgo, arroz y oleaginosas. En el año agrícola 1984-85, la producción de maíz, trigo y arroz aumentó un 2% sobre la del año anterior y la producción agrícola total se elevó un 4%.

Sin embargo, el precio del petróleo siguió bajando, (de 30.60 dólares el barril en 1980 a 28.00 en 1985). Todos los esfuerzos por equilibrar las finanzas resultaron en vano ante la brutal caída del petróleo, a su vez, las inversiones públicas y privadas se desplomaron, la inflación repuntó verticalmente y el PIB tuvo en los tres años siguientes un crecimiento inferior al de la población. Los ingresos del gobierno se vieron reducidos significativamente, se hicieron en 1984 profundos ajustes al gasto público, procurando no afectar los servicios ni inversiones fundamentales y se cancelaron proyectos no prioritarios; se conservaron subsidios a los productos básicos.

A pesar de que en 1985 el Congreso de Cartagena, en que participó México con otros 10 países latinoamericanos urgió a los países desarrollados a activar su comercio y sus flujos financieros con América Latina, inclusive, se firmó el protocolo de adhesión al General Agreement on Tariffs and Trade, (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT) el

24 de agosto 1986 sin que nuestro país recibiera apoyos crediticios externos, no obstante que cumplió escrupulosamente sus obligaciones; quedaron por tanto las exportaciones prácticamente como la única fuente de divisas. Se mantuvo subvaluada la paridad peso-dólar y se prosiguió a la liberación del comercio exterior.

El 15 de diciembre de 1987 se firmó por representantes obreros, empresariales y gubernamentales el que se llamó Pacto de Solidaridad Económica, en el que el gobierno se comprometió a disminuir el gasto programable del 22% del PIB en que se situaba en 1987 a 20.5% en 1988; a elevar el superávit primario de 5.4 a 8.3% entre esas mismas fechas; a reducir el arancel máximo de importación de 40 a 20%, con una estructura tarifaria del 0 al 20% y a prácticamente sustituir todos los permisos de importación por aranceles; a cambio de eso se devaluó la moneda un 22%, se anunció que habría ajustes en ISR y en otros gravámenes y que a partir del 1° de marzo de 1987 los precios y tarifas del sector público se ajustarían de acuerdo con la inflación proyectada.

Con estos acuerdos se logró sanear las finanzas públicas y se culminó el proceso de apertura unilateral del comercio exterior al costo de que la inflación subió verticalmente hasta casi el 180% en el mes de febrero de 1988 y que permaneciera vivo el peligro de mayores incrementos de precios a causa de la indización del tipo de cambio así como de los salarios mínimos y de los precios y tarifas del sector público.

Se hacía indispensable la corrección al Pacto, la cual tuvo lugar en noviembre de 1988. En estas negociaciones se tomó la decisión de mantener fijo el tipo de cambio del peso y de no incrementar los precios y

tarifas del sector público durante el resto del gobierno del Presidente de la Madrid; en cuanto a los salarios, si bien se aumentaron un 1% al mes de marzo, quedaron sin modificación desde el mes de abril hasta el 30 de noviembre de 1988.

Los resultados fueron espectaculares: la recaudación fiscal pasó de 28% a 31.3% del PIB, el déficit del sector público se redujo del 16 al 11.7% del producto, la inflación se desplomó del 180 al 51.7% y el tipo de cambio se mantuvo prácticamente estable (un 3.1% de devaluación). Todo ello en el curso del año de 1988. Además se negoció la deuda externa con tal éxito que se pudieron canjear bonos de la deuda mexicana por 3,365 millones de dólares por nuevos bonos a un precio promedio de 69.77 centavos por dólar de los antiguos, obteniéndose así una disminución de la deuda externa por 1,108 millones de dólares y ahorro por concepto de intereses de 1,537 millones durante 20 años. La deuda interna, por su parte, disminuyó en ese año un 10% en términos reales en relación a 1987.<sup>229</sup>

**d. Deducción.** Independientemente de que “con él se inició el deporte ciudadano de las marchas, la privatización enfermiza de los haberes del país, la apertura al narcotráfico, el fraude electoral, entre otros. El Presidente de la Madrid, tuvo un pobre desempeño (por lo que se le llamó el sexenio gris),<sup>230</sup> ya que se observa que el PIB sólo creció 2% en seis años y que la devaluación del peso fue de 1,453% en ese breve lapso.

Si a estos resultados se suman los desastres físicos y económicos que ocurrieron durante su mandato; La explosión de San Juan Ixhuatepec el 19

---

<sup>229</sup> *Ibidem*.

<sup>230</sup> Dornbierer, Manú. **El Hombre Gris**. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Colección Tiempo Mexicano, Editorial Grijalbo, Descripción de contenido.

de noviembre de 1984 y el temblor del 19 de septiembre 1985, habrá que reconocer que difícilmente pudo obtener mejores resultados. Al concluir su último informe al Congreso dijo “He dicho al pueblo lo que se podía y lo que no se podía hacer; he dicho lo que se ha logrado y lo que ha fallado”,<sup>231</sup> pudo haber agregado: el Ejecutivo a mi cargo no tuvo la capacidad de resolver los problemas más sentidos que demandó la sociedad.

## **4.2 1988-1994 Renegociación de la deuda y apertura económica**

**a. Antecedentes.** Cuando tomó posesión de la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, se puede decir que México ya había superado la crisis de la llamada “docena trágica” (1970-1982), así como las derivadas de los desastres ocurridos durante el anterior gobierno; en efecto, el PIB empezaba de nuevo a crecer, la inflación a ceder y el déficit público a disminuir.

El Presidente Salinas fue continuador de la política de De la Madrid, pero más que eso la profundizó, enfatizando en las dos transformaciones estructurales fundamentales al sistema económico mexicano de su predecesor; la privatización del enorme e ineficiente aparato paraestatal y el cambio al obsoleto sistema proteccionista, así mismo, planteó el desarrollo de las siguientes acciones para enfrentar los retos del cambio que en ese momento vivía la nación;

“A. Soberanía. Seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.

B. Ampliación de nuestra vida democrática.

---

<sup>231</sup> Calderón. Op. Cit.

C. Recuperación económica con estabilidad de precios.

D. Mejoramiento productivo del nivel de vida.”<sup>232</sup>

En lo relativo a la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo, fue semejante a la propuesta del plan anterior, la propuesta era modernizar el país a través de modificaciones en las estructuras económicas y administrativas necesarias para impulsar un desarrollo económico con equilibrio, más productivo y eficiente que generara los empleos necesarios, mejorara la calidad de vida y preservara el Estado de Derecho, para mantener la democracia, todo ello, a través de la acción concertada y participativa de los ciudadanos.

El nuevo presidente reconoció que México usó con éxito aunque no siempre con acierto, la protección y los subsidios para desarrollarse y que adquirió empresas quebradas para salvar las fuentes de trabajo, pero que eso no era en lo sucesivo posible porque las circunstancias habían cambiado, ...“el proteccionismo y la sobre regulación crean monopolios, abusos y subsidios indiscriminados, así como proteger a unos pocos productores contra la población consumidora, es necesario la desregulación para bajar los costos y ser más competitivos, que el gobierno no gaste lo que no tiene, las finanzas públicas deficitarias producen inflación y ésta lastima más a los que menos tienen, un desarrollo permanente y justo requiere de la estabilidad de precios”, “la quiebra de los modelos de desarrollo sobreprotegido, de economías estatizadas y de regímenes políticos autoritarios nos dan la razón”<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Ibidem.

<sup>233</sup> Ib.

La reforma económica neoliberal recibió un fuerte impulso durante la administración de Salinas. Un hecho interno y otro externo explican la fuerza de la reforma: El fortalecimiento del gobierno tecnocrático-neoliberal en el seno del partido gobernante y dentro del bloque de poder dominante; y las crecientes presiones de los organismos multilaterales y del gobierno de Estados Unidos por convenir la apertura externa y la privatización en proceso irreversible.

**b. Política adoptada.** El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 postulaba como objetivos fundamentales la recuperación del crecimiento sostenido de la economía y de la estabilidad de precios; con el objetivo de lograr la recuperación productiva de las condiciones de vida de los mexicanos. La estrategia de modernización perseguía el crecimiento económico con estabilidad de precios y con un renovado impulso a la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento gradual del mercado interno. El eje de la estrategia económica Salinista fue un programa de estabilización de la economía basada en los pactos económicos y la concertación de los principales agentes económicos.<sup>234</sup>

En el aspecto político se pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- Abrir al *pluralismo*
- Fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia religiosa
- Eliminar los excesos de la burocracia y la regulación
- Dar nuevo valor a la defensa de los derechos humanos
- Fortalecer las relaciones entre los poderes, así como entre la federación, los estados y los municipios.

---

<sup>234</sup> Guillen, Arturo. **El neoliberalismo en México**. México. Editorial; UAM/Iztapalapa. 1996. p. 24.

- Hacer concertaciones con las fuerzas productivas para alcanzar metas económicas y sociales benéficas para toda la población.<sup>235</sup>

En relación a la economía, el principal objetivo consistía en estabilizar ésta y mantener el crecimiento. De 1989-1994 se reformaron acciones en los siguientes campos:

- La orientación de la producción hacia el mercado mundial
- La renegociación de la deuda externa
- La continuación de la reforma del Estado mediante la reducción al mínimo del Estado empresario, con la desincorporación acelerada de las empresas paraestatales
- Profundización de la apertura comercial y búsqueda de un acuerdo de libre comercio
- La liberación y apertura del sistema financiero
- La intensificación de la apertura al capital extranjero<sup>236</sup>

La primera tarea a la que se abocó el gobierno fue sanear las finanzas públicas. Entre 1987 y 1994, el número de contribuyentes no asalariados subió de 1,760,000 a 5,660,000, es decir un 222% y en ese mismo período la recaudación del gobierno federal creció un 32% en términos reales, no obstante se redujo la tasa marginal del ISR a personas físicas del 50 al 35%, el impuesto a la renta de las empresas del 40 al 34% y el IVA del 20 y 15% al 10%; en el último año del gobierno de Salinas se otorgó un subsidio fiscal a los trabajadores que recibían un salario mínimo para elevar sus ingresos entre 7.5 y un 10.8%, así como la exención del ISR a los que

---

<sup>235</sup> Presidentes...Op. Cit., p. 2.

<sup>236</sup> Idem. p.52.

ganaban hasta dos salarios mínimos. Estas reducciones no compensaron el establecimiento del Impuesto sobre Activos.

Los precios y tarifas públicas experimentaron incrementos por los acuerdos del Pacto del 10 de noviembre de 1991: diesel, gas licuado, energía eléctrica para uso residencial y para industrias, el mayor aumento fue a las gasolinas para disuadir el consumo y su precio se ajustara a los internacionales. En la concertación del Pacto de Octubre de 1993, se atenuaron estos aumentos al especificarse que los precios se alinearían a los internacionales y que el deslizamiento de las tarifas eléctricas y de las gasolinas no rebasaría el 5% anual.<sup>237</sup>

En diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), programa enfocado a controlar la aguda inflación de 1987. Implicó la combinación de medidas ortodoxas de control de la inflación con políticas heterodoxas de políticas de ingresos y control de las variables macroeconómicas claves en la propagación de las presiones inflacionarias, también implicó el reforzamiento de las medidas de saneamiento fiscal iniciadas en 1982.<sup>238</sup>

El primer Pacto de Solidaridad en diciembre de 1987 estipuló que el tipo de cambio se deslizaría conforme a la inflación, pero en la concertación de marzo de 1988 y en las siguientes se convino en mantener fija la paridad hasta diciembre de 1988, en enero de 1989 se acordó un deslizamiento de un peso diario que se mantuvo hasta mayo de 1990, en que se redujo a 80 centavos por día, por considerarse que así se abatiría más rápidamente la

---

<sup>237</sup> Idem. p. 2

<sup>238</sup> Ib. p. 13.

inflación. Este régimen de ajuste continuó hasta que en octubre de 1992 se creó una banda de flotación de la paridad del peso en la que el precio de venta del dólar se deslizaría a razón de 40 centavos por día y el de compra se mantendría fijo.

En 1989 el gobierno propuso a los más de 500 bancos acreedores que representaban la casi totalidad de los créditos contra México, cualquiera de estas tres fórmulas: o bien una reducción del 35% del saldo de la deuda, equivalente al precio al que se cotizaban los papeles mexicanos en el mercado internacional, o bien una tasa de interés fija anual del 6.25%, o bien recursos nuevos por cuatro años. La mayoría votó por la primera opción. De esta manera la deuda externa pasó del 50% del PIB en 1988 al 17% y México pudo liberar recursos que le permitieron crecer.

El arreglo de la deuda pública, sobre todo la interna, se realizó principalmente con los recursos provenientes del alza de los precios del petróleo y los de la privatización. La intranquilidad que causó la Guerra del Golfo hizo que subieran los precios del petróleo considerablemente, con la consiguiente utilidad de los países productores. Sin embargo, el gobierno mexicano consideró atinadamente que en un tiempo relativamente breve concluiría el conflicto bélico y volverían a su nivel normal los precios y por ello tomó tres medidas precautorias:

- En el presupuesto sólo se calculó la mitad del precio prevaleciente durante el tiempo de guerra.
- Adquirió opciones a futuro por si la baja prevista fuera menor que la que se diera en la realidad.

- Las utilidades petroleras por este concepto pasaron a formar un fondo de contingencia que en 1994 se aplicó a cancelar pasivos con el Banco de México por 20 billones de pesos (20,000 millones de nuevos pesos).

Igualmente, pasaron a formar parte del Fondo de Contingencia los recursos provenientes de la desincorporación durante el sexenio de 415 entidades paraestatales (el 67%) de las existentes en 1988, entre ellas Teléfonos de México y las Compañías de Aviación y de los 18 bancos estatizados por López Portillo que se vendieron en licitación a tres veces su valor en libros y a 15 veces la relación precio-utilidad.

En ambos casos el gobierno consideró con acierto que no era prudente aplicar ingresos que se percibían por una sola vez al financiamiento de gastos permanentes. La administración de Carlos Salinas estableció un mecanismo eficaz para controlar en lo sucesivo al dotar de autonomía al Banco de México para impedirle financiar con dinero fresco el déficit hacendario.

Una reforma estructural en el rubro de la agricultura, fue la modificación en 1992 al artículo 27 de la Constitución y a la Ley Agraria. El presidente declaró desde principios de su régimen que el reparto de la tierra había concluido porque ya no había más tierras que repartir y que si bien antes el reparto respondía a razones de justicia, ya para entonces era improductivo y empobrecedor; de hecho la prevalencia del minifundio era un factor de pobreza de los campesinos tan grave como en su tiempo había

sido el latifundio. Ahora reforma agraria ya no dice reparto sino aumento de la producción.

De acuerdo con estas ideas, las reformas a la legislación agraria promovidas por el Presidente Salinas dieron certeza jurídica a los agricultores, confirmaron las tres formas de tenencia de la tierra existentes (pequeña propiedad, ejidal y comunal), dieron libertad a los ejidatarios para disponer de su tierra ya sea rentándola, hipotecándola o vendiéndola y permitieron la asociación de ejidos con pequeños propietarios o empresas.

Esta reforma ha dado lugar a inversiones importantes en la agricultura comercial tecnificada de las regiones del Norte. Otra modificación importante fue el cambio de régimen del subsidio agrícola, se estableció el Programa de Apoyo Directo al Campo, PROCAMPO, por el cual se dan a los campesinos apoyos directos por hectárea que sustituyen gradualmente el subsidio implícito en los precios de garantía, de esta manera se benefició a más de dos millones de campesinos que no gozaban de precios de garantía por producir fundamentalmente para el autoconsumo. Por las mayores inversiones, la seguridad jurídica, los créditos y un buen régimen de lluvias desde 1992, el país fue autosuficiente en maíz y frijol, aun cuando la productividad agrícola siguió siendo muy baja.

De gran trascendencia para el futuro fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) consistente en una prestación a los asalariados, a cargo de los patrones, por el 2% del salario integral, para formar fondos para los casos de jubilación, incapacidad, desempleo o fallecimiento. La

gran innovación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) es que los recursos captados van a cuentas individuales con un rendimiento garantizado, de cuyo monto es informado periódicamente cada cuentahabiente. El sistema Administradora de Fondos Para el Retiro (AFORES) sucesor del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), está destinado con el tiempo a convertirse en la principal fuente de ahorro doméstico y de inversiones a largo plazo. En 1994 el SAR contaba con aportaciones para 12 millones de trabajadores por la cantidad de 24,000 millones de nuevos pesos.

También fueron medidas de gran trascendencia el nuevo Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras que eliminó la discrecionalidad en las resoluciones, redujo los trámites y requisitos y dio seguridad jurídica a los inversionistas; la reclasificación de muchos productos petroquímicos de básicos a secundarios, permitió que las empresas privadas invirtieran en ellos y aumentaran su producción; la autorización a las empresas privadas para generar la energía eléctrica que consumieran, vendiendo sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad.

Desde el primer año de su gobierno, el Presidente Salinas anunció su intención de negociar acuerdos bilaterales de libre comercio que proporcionaran a México una adecuada reciprocidad a la apertura unilateral que México había venido haciendo de su comercio exterior. El primer tratado que se firmó fue con Chile en septiembre de 1991 y posteriormente se negoció otro con Colombia y Venezuela que entró en vigor en 1994.

Las negociaciones del tratado con Estados Unidos y Canadá, por razón de su misma importancia, fueron mucho más largas y complicadas. Las negociaciones de gobierno a gobierno se concluyeron hasta finales de 1992, ya que por presiones políticas fue necesario incluir en el texto adiciones sobre los temas laboral y ambiental.

**c. Resultados.** Durante el gobierno del Presidente Salinas, el gasto público disminuyó un 25% en términos reales, mientras que el gasto social pasó a ser del 54% del gasto programable (sin considerar el servicio de la deuda), cuando en 89 era del 32%. Este resultado se obtuvo, por supuesto, por una estricta disciplina fiscal, pero el factor más importante fue el arreglo de la deuda externa. La fuerte reducción del servicio de la deuda permitió incrementar el gasto social en más del 85% durante la administración salinista.

El resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio fue excelente. México no contrajo ninguna obligación en materia petrolera, los Estados Unidos y Canadá, reconociendo el menor grado de desarrollo de México, abrirían de inmediato su mercado al 84% de las exportaciones mexicanas y México sólo el 41% correspondiente a bienes de capital e insumos que no producía; el resto se iría desgravando gradualmente en plazos de 5 a 15 años. El TLC obligó a la planta productiva mexicana a ser competitiva, sobre todo en las manufacturas.

Al mismo tiempo que las exportaciones crecían, también lo hacían las importaciones debido a que el desarrollo económico del país requería del exterior más y más bienes de capital e insumos indispensables para el progreso de la industria nacional; pero también hay que reconocer que a

medida que aumentaba el ingreso de la población se incrementaba su apetencia por los productos importados de consumo que se iban haciendo más baratos conforme la diferencia entre las inflaciones mexicana y estadounidense era superior a las devaluaciones que experimentaba el peso.

El arreglo de la deuda pública, las finanzas del gobierno equilibradas, la inflación a la baja, la apertura del comercio exterior, el dinamismo consiguiente de las exportaciones y las políticas modernizadoras y liberadoras de la pasada carga neomercantilista e intervencionista prevaleciente en las décadas anteriores crearon un ambiente propicio para las inversiones privadas nacionales y extranjeras lo que dio por resultado un crecimiento constante en el PIB.

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

El crecimiento económico fue acompañado por un mejoramiento de las condiciones de vida: el empleo se elevó considerablemente como lo muestra el aumento del número de afiliados al IMSS en un 26% entre 1988 y 1994, el índice de desempleo abierto descendió cada año excepto en 1993, el salario promedio se elevó en el sexenio en un 22% en términos reales y el de la industria manufacturera creció a una tasa del 6.3% anual; por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

En octubre de 1993, se acordó que los salarios mínimos aumentaran conforme la inflación y los incrementos de la productividad, a lo cual deben agregarse los bonos fiscales a quienes ganaran menos de 2 salarios mínimos, las pensiones otorgadas por el IMSS que en 1988 apenas llegaban al 35% del salario mínimo, en 1994 ya significaban un 95%;

El Programa Nacional de Solidaridad erogó recursos por 52,000 millones de nuevos pesos, para llevar a cabo más de 523,000 obras que resolvieron carencias de miles de poblados rurales y colonias populares. Durante el mandato del Presidente Salinas, el número de mexicanos víctimas de una extrema pobreza pasó de 15 millones a la también escalofriante cifra de 13.5 millones.

De este sexenio, resaltan las cifras de 1993 y 1994, que estaban maquilladas, considerando que a partir de 1992 se dejó de incluir en los egresos del erario al déficit por la intermediación financiera, es decir, la diferencia entre el costo de captación de recursos por la banca de desarrollo y el interés al que presta. Este déficit llegó casi al 5% del PIB, lo que provocó una considerable liquidez en poder del público y ésta se tradujo en una presión que impidió que bajara la inflación.

Dicho déficit se debió en parte a las operaciones poco juiciosas de la banca de desarrollo, pero quizá también al deseo de compensar la pequeña recesión de 1992 y el intento de captar las simpatías electorales de los 415,000 micro, pequeños y medianos empresarios a los que apoyó Nacional Financiera, a los miembros de las 350 uniones de crédito que se crearon y financiaron a la multitud de deudores a quienes se les concedieron préstamos blandos y a menudo irrecuperables por parte del

Banco de Comercio Exterior, Banrural y Banobras. Este hecho se transformó en un factor negativo al principio del gobierno del Presidente Zedillo.

**d. Deducción.** Estos avances, indudablemente importantes deben colocarse en su justo término. Aún tomando en cuenta las fallas, el gobierno Salinista parecía todo un éxito y así lo reconocían las instituciones financieras y la prensa especializada internacional. A mediados de 1994 México ingresó al “club de los países ricos”, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que parecía que estaba a punto de concluirse el deseo del Presidente Salinas expresado en 1990: “Queremos que México sea parte del primer mundo y no del tercero.”<sup>239</sup>

#### **4.3 1994-2000 Estabilización y blindaje de la economía**

Una vez más se daba cumplimiento en materia de planeación a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 5 y 21 de la Ley de Planeación,<sup>240</sup> y se formulaba la siguiente propuesta a la ciudadanía basada en 5 objetivos fundamentales;

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

---

<sup>239</sup> Ib.

<sup>240</sup> **Agenda de la Administración Pública Federal 2007.** México, Ediciones Fiscales IDEF, S. A. 2007. p. X 2-6.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el Derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que atienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.<sup>241</sup>

Para el cumplimiento de estos objetivos, se consideró prioritario preservar la soberanía, garantizar la seguridad nacional y preservar la vigencia del Estado de Derecho a través de sus instituciones. También es importante señalar que se asume que la corrupción es un factor de desaliento social, por lo que se propone modificar el marco jurídico para identificar actos y conductas indebidas en el desempeño del servicio público.

Con lo anterior, se trataba de fomentar la descentralización y desarrollo regional, así como, las acciones necesarias para la modernización de la Administración Pública para la rendición de cuentas responsable, transparente y puntual. El Plan proponía al igual que los dos anteriores, enfocarse de manera prioritaria a la erradicación de la pobreza, a través de una atención privilegiada a grupos, comunidades y zonas geográficas con las más graves desventajas económicas y sociales, con programas de

---

<sup>241</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

apoyo al campo, certidumbre y estabilidad económica, con el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos mediante políticas claras para detener el deterioro ecológico. Se puede decir que este Plan ofreció el camino para orientar el esfuerzo de todos hacía un México más fuerte, justo, democrático y más próspero.

**a. Antecedentes.** Se encontró con grandes problemas debido a que los indicadores macroeconómicos fueron manejados y maquillados, por el Estado, lo que provocó que tuviera que devaluar la moneda casi al inicio de su sexenio, la crisis económica, se agudizó por los problemas de cartera vencida, debilitamiento del mercado interno y algunos programas sociales que fueron detenidos o pospuestos.<sup>242</sup>

A tres semanas de la toma de posesión de la presidencia por Ernesto Zedillo Ponce de León, las esperanzas se desvanecieron ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15%. Esto generó pánico, por lo que de inmediato ante el incumplimiento de lo acordado en el Pacto, incremento considerablemente la demanda de dólares, creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. Hay que recordar que la sobrevaluación del peso había sido estimada en noviembre de 1994 por analistas independientes alrededor del 23%, por lo que un 15% de devaluación parecía un correctivo suficiente, pero los temores colectivos magnificados la hicieron insuficiente.

---

<sup>242</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. **Desarrollo Económico de México**. Gestipolis.com.Documentos. p. 8.

El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100% de devaluación en relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994. La descomunal devaluación hizo particularmente grave la situación financiera del país porque había en poder del público casi 30,000 millones de dólares en tesobonos, instrumentos de crédito a muy corto plazo que, si bien estaban denominados en moneda nacional, habían sido indizados a la paridad con el dólar. Al estallar la crisis, los tenedores de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que fueron venciendo para cambiarlos por dólares.

De esta manera el país encontró que en vez de recibir un flujo importante de recursos externos para financiar el déficit en cuenta corriente, de golpe se presentó una reversión y los capitales salieron en cantidades equivalentes a los anteriores ingresos. Se calcula que la pérdida de recursos fue varias veces mayor a las crisis de 1982 y 1986 y que equivalió a más del 17% del producto interno bruto. La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencia que la inflación que en noviembre de 1994 fue de un 7% anual, pasara a un 8% mensual en abril de 1995 y la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18% se elevara en vertical al 110% en marzo de 1995.

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995 el PIB cayó un 5.8%, el índice de desempleo abierto subió de 3.6% de la población económicamente activa (PEA) en diciembre de 94 al 6.6% en junio y a 7.6 en agosto de 1995. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por su

parte perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995.

A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero. Lo que quizá ha sido más grave todavía que el deterioro de los niveles de vida fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas de desarrollo que la gente había alimentado durante diez años de esfuerzo en la supuesta dirección correcta.

Uno de los factores que atraían la inversión hacia México era que desde la década de los años veintes, el país no había tenido revueltas, ni golpes de Estado, ni magnicidios, ni mucho menos había participado en guerras extranjeras. Todo esto terminó cuando en 1994 se sucedieron una serie de actos violentos en una secuencia tan precisa que parecería que fueron planeados para desestabilizar al país. (El Grupo alzado de Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la república del Partido Revolucionario Institucional y José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General de ese Partido.)

Hubo factores económicos de gran importancia que contribuyeron a desatar la crisis y magnificar sus efectos. Entre los más significativos se encuentra el descuido de las relaciones con los inversionistas en los días anteriores a que se manifestara la crisis y un mal manejo de los medios de comunicación en los días posteriores; en lo que se ha llamado “El Error de Diciembre”. Cualesquiera que hayan sido las causas, la crisis obligaba a tomar medidas drásticas para lograr fondos que permitieran cubrir los

compromisos financieros del país, evitar que la inflación se convirtiera en hiperinflación y corregir el desequilibrio de la cuenta corriente.<sup>243</sup>

**b. Política adoptada.** Ante la imposibilidad de reestructurar la deuda. El gobierno pidió ayuda a Estados Unidos, quien abrió una línea de crédito por 20,000 millones de dólares; igualmente las instituciones financieras internacionales y otros gobiernos amigos abrieron créditos por otros 30,000 millones, lo que hizo un total de fondos disponibles por 50,000 millones de dólares. Estos créditos no representaron una adición a la deuda externa existente, sino que sirvieron para transformar pasivos de corto plazo y alto costo por otros de mayor plazo y menor costo.

En efecto, ya para septiembre de 1995 se habían pagado 26,033 millones de dólares de los 29,206 de tesobonos en circulación y se cancelaron otros 8,000 millones de otras obligaciones, al año siguiente se pagó el resto de los tesobonos y se liquidó totalmente con anticipación a los plazos convenidos el préstamo que hizo Estados Unidos en 1995. Con esto se restableció el crédito del país y se solucionó su problema de liquidez ante sus compromisos financieros.

La significativa devaluación del peso se encargó de corregir en buena parte el déficit en cuenta corriente al encarecer en términos de dólares las importaciones y abaratar las exportaciones. Desde el principio de la gestión del Presidente Zedillo, declaró que el desarrollo económico sólo se puede lograr manteniendo la disciplina en las finanzas públicas y en la política monetaria, así como dejando que la paridad cambiaria flote

---

<sup>243</sup> Calderón, ...Op. Cit. pp. 1-4.

libremente; que la justicia social sólo se puede lograr con el desarrollo económico y que el gasto público debe atenerse a los recursos disponibles.

Congruente con estas ideas, el gobierno elevó la tasa del IVA a su nivel anterior, es decir del 10% al 15% para la generalidad de las mercancías, dejando en tasa cero los alimentos procesados y los medicamentos; al mismo tiempo elevó los precios y tarifas del sector público. Por el lado de los egresos se recortó el gasto público en términos reales en un 10%. Se realizaron tres operaciones costosas e ineludibles de rescate: Las autopista concesionadas, El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y depositantes en la banca y de la banca misma.

Los concesionarios de las autopistas estaban al borde de la quiebra y habían dejado de invertir en el mantenimiento de estos caminos, debido a defectos graves de planeación: se subestimó el costo de construcción de las obras y se sobrestimó el tránsito que recibirían, todo ello obligó a imponer peajes elevados que disuadieran a los usuarios a circular por ellas.

Se dio así el caso paradójico que las mejores carreteras, construidas a un alto costo, no se utilizaban y no eran conservadas, mientras que los caminos libres estaban saturados. La adquisición de las autopistas fue un buen negocio para el gobierno desde el punto de vista de que las compró a un precio muy inferior a su valor real, pero significó una erogación excesiva en los momentos en que más se necesitaban los recursos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) estaba en riesgo de no poder cumplir su compromiso de otorgar pensiones adecuadas ni de atender eficazmente las necesidades de los derecho-habientes. Las pensiones se financiaban en buena medida con recursos provenientes del seguro de enfermedades y maternidad, las pensiones eran injustas e insuficientes y era preciso modernizar unidades que llevaban más de 30 años en servicio.

Con las modificaciones a la legislación de seguridad social, el gobierno pudo hacer en 1997 una contribución al seguro por 15,700 millones de pesos, o sea, seis veces más que antes de la reforma; con cargo a finanzas públicas bajaron las cuotas obrero patronales para el seguro de enfermedades y maternidad y quedaron exentos de pagar esta cuota los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos; se mejoraron las pensiones de invalidez, vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; se desgravó la nómina para promover el empleo y se permitió que el seguro de enfermedades y maternidad dispusiera de la totalidad de sus ingresos propios. Como es natural, todo esto implicó un costo fiscal considerable.

El tercer rescate a cargo de los fondos del erario fue el de la banca y sus depositantes. Ya se ha visto el fuerte deterioro que sufrió la cartera crediticia, lo que ha provocado desconfianza en la solidez y solvencia de la banca con el siguiente riesgo de corridas bancarias que profundizaran la crisis; se imponía pues una operación rescate que protegiera a los ahorradores.

Después de que una serie de programas de apoyo a los deudores demostró la operatividad muy limitada se optó porque el Fondo Bancario de

Protección al Ahorro (FOBAPROA) fideicomiso constituido en el Banco de México para que adquiriera buena parte de la cartera vencida a cambio de pagarés del gobierno, que ganan un interés reducido y son a largo plazo: los banqueros por su parte adquirieron el compromiso de realizar aportaciones de capital fresco para capitalizar a sus instituciones y crear reservas preventivas necesarias.

Las aportaciones importan cerca de 122,000 millones de pesos en su mayoría provenientes de accionistas nacionales, pero también con importantes contribuciones de bancos extranjeros que han adquirido parte o la totalidad de algunos bancos mexicanos. La deuda adquirida por FOBAPROA asciende a 552,300 millones de pesos, pero como se estima que pueden recuperarse unos 218,700 millones de las garantías que la respaldan, el costo fiscal resultante será de 336,600 millones que ya de hecho constituyen una deuda pública a muy largo plazo.

A finales de 1997 todo parecía indicar que el año siguiente iba a ser de fuerte desarrollo económico y de una inflación sensiblemente a la baja, sin embargo la crisis de la economía que se inició en el sudeste asiático había llegado hasta Corea y el Japón, provocando una caída en los precios internacionales del petróleo y amenazando con la inundación de los mercados por productos asiáticos a precios muy castigados. Como el 40% de los ingresos del gobierno mexicano provenían del petróleo, éste se vio obligado a realizar sucesivos recortes del gasto público por más de 30,000 millones de pesos, lo que aminorarían el crecimiento previsto para 1988.

**c. Resultados.** La política adoptada tuvo éxito en lo sustancial. Las finanzas públicas sanas permitieron el descenso de la inflación, el tipo de

cambio libre y la apertura del comercio exterior promovió las exportaciones y, a partir del tercer trimestre de 1995 se empezó a dar gradualmente la recuperación de la economía. Los indicadores macroeconómicos mostraron una recuperación casi completa en relación a 1994, en lo que se refiere a lo microeconómico el empleo creció un 16.4% sobre 1994, pero los salarios tanto mínimos como los de la industria manufacturera estaban lejos de alcanzar los niveles de 1994, lo único positivo es que la tendencia indicaba que en 1998 se iniciaría una pequeña mejoría de su poder adquisitivo. La recuperación se logró gracias a la inversión privada y el dinamismo de las exportaciones porque el gasto público se destinó a propósitos sociales, (un 56% del gasto programable).<sup>244</sup>

**d. Deducción.** Las medidas adoptadas, principalmente las de rescate, tuvieron un alto costo y los resultados no fueron los mejores, sin embargo, se tomaron bajo el argumento de que eran medidas necesarias para evitar un daño devastador para la economía.

#### **4.4 2000-2006 Estado sin rumbo**

Se formuló con una visión futura del México que toda sociedad desea tener en el año 2025, con los esfuerzos del nuevo gobierno. En este Plan se proponía dar forma a una democracia moderna en la que el ejercicio del poder público por parte del Estado se apegara a la ley, para ello, era importante presentar nuevas formas en la estructura de gobierno, de replantear la nueva Administración Pública, a fin de hacerla más eficiente, acabar con el burocratismo, la corrupción y el dispendio y en consecuencia establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad. Para dar

---

<sup>244</sup> Idem.

cumplimiento a estas tareas, el gobierno creó tres comisiones que agruparon a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- La Comisión para el Desarrollo Social y Humano, cuyo propósito central era el de coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos.

- La Comisión para el crecimiento con Calidad, se planteó como objetivo el conducir responsablemente la economía, extender la competitividad y promover un crecimiento dinámico incluyente y sustentable que diese una mejor vida para todos.

- La Comisión de Orden y Respeto, con el propósito fundamental de enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de Derecho.<sup>245</sup>

Con los objetivos claramente establecidos en estas tres Comisiones, el gobierno se comprometió a trabajar para el logro de la visión 2025, para ello establece la misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006, que consiste en conducir con responsabilidad, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho.<sup>246</sup>

**a. Antecedentes.** Vicente Fox Quezada, candidato de la “Alianza para el Progreso” del Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de

---

<sup>245</sup> Mensaje del Presidente de la República, en: **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. 2001. p. viii.

<sup>246</sup> Ibid.

México (PVEM) y posteriormente, Presidente Electo, asumió la presidencia el 1º de diciembre 2000 por un periodo de seis años,<sup>247</sup> consolidando la caída del PRI como partido gobernante desde 1929. El marco de descontento por el sistema instrumentado históricamente por el partido en el poder, dio pauta al arribo del “Gobierno del Cambio”, que como su eslogan indica, adquirió el compromiso de terminar con las antiguas prácticas e implantar nuevos procedimientos.

En congruencia con estas ideas, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue concebido a través del Sistema Nacional de Planeación Participativa, se reconoció el marco histórico que atravesaba México y se planteó una transición demográfica, social, económica y política, resaltando la necesidad de: un buen gobierno, finanzas públicas sanas, cambios en la Estructura del Poder Ejecutivo Federal y de una revolución Educativa

El proceso de transición, no ha sido fácil, las reformas han modificado la estructura productiva de México, como se manifiesta en la explosión del tamaño relativo del sector externo. Lo nuevo desplazó a lo viejo, lo moderno a lo tradicional, lo dinámico a lo inerte. No todos pueden adaptarse a la velocidad de las transformaciones. Ha habido víctimas y marginados del progreso. El cambio no disminuyó las relaciones desiguales entre los mexicanos, por el contrario, acentuó la inseguridad, el desempleo y la falta de oportunidades.

La tendencia de largo plazo del crecimiento de la productividad es la clave para mejorar de forma sostenida el bienestar de la población. Todo avala la idea de que lo indispensable para el aumento de la productividad es la

---

<sup>247</sup> Presidentes,...Op. Cit., pp. 18-20.

política de cambio estructural. Con el cambio de modelo económico las empresas tuvieron que competir no sólo con el exterior, sino también en un mercado interno abierto.

Si bien la disponibilidad para incorporar insumos extranjeros fue una alternativa de reducción de sus costos también trajo como consecuencia un incremento en las importaciones de insumos y componentes, así como la reducción o incluso la desintegración total de ciertos sectores. Este nuevo entorno globalizado impuso un nuevo tipo de competencia basado en la especialización, de los procesos productivos.

**b. Política adoptada.** Los principios que sustentó el Ejecutivo Federal: humanismo, equidad y cambio, se definieron prioridades nacionales, dentro de un marco de transición demográfica:

“- Transición Política: Una sociedad que crezca con orden y respeto, para lo que se requiere gobernabilidad democrática y seguridad pública.

- Transición Económica: Un desarrollo con calidad que destaque un desarrollo económico, dinámico, incluyente, sustentable y la competitividad nacional.

- Transición Social: Un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y un sistema integral de salud.”<sup>248</sup>

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2002-2006 fue conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de

---

<sup>248</sup> *Ibíd.*

transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio de un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de Derecho. Para lograrlo era necesario:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que permitiera apoyar las acciones que encaminaran al país hacia el desarrollo que se requería. Un crecimiento con baja inflación que contribuyera a la recuperación de los salarios reales, la reducción en las tasas de interés y la expansión del crédito.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garantizaran la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno con capacidad probada de sus cuadros dirigentes, eficaz, efectivo, que hiciera más y con menos costo.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción para diseñar e instrumentar políticas públicas que dieran lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promovieran los procesos de desarrollo.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.

- Garantizar la vigencia del Estado de Derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulsara el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etc.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permitiera el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una *ética pública*.

La política de integración de cadenas productivas debía tener una sólida visión por regiones y sectores, en función de las posibilidades de crear nuevos polos de desarrollo en diversas zonas del país. Además, se tendrían que ofrecer a las empresas costos de los servicios similares a los de sus competidores, principalmente en el dinero y los energéticos y no mediante la vía de subsidios, sino con el desarrollo de estructuras ya rebasadas como el transporte y el esquema impositivo. Esta reintegración de cadenas en el ámbito industrial bajo una nueva lógica de segmentación y subcontratación era el tercer motor de cambio.

El acceso a insumos importados debería aprovecharse para identificar los sectores o ramas que demandaba el nuevo mercado interno y ajustarse rápidamente a la tendencia internacional. Habría que incorporar a este

cambio de modelo económico, a las pequeñas y medianas empresas, así como a los eslabones que se identificaran como susceptibles de competir interna y externamente. La integración del mercado interno permitirá fortalecer la balanza de pagos y la productividad doméstica para lograr una macroeconomía más sólida y estable.

Este nuevo entorno en que convergían tecnologías de gran capacidad y cobertura con diversos servicios era una innovación para lograr el salto cualitativo y cuantitativo como nación. También permitiría aprovechar las oportunidades del avance tecnológico y la convergencia para superar los rezagos que enfrentaba el país. Era necesario tomar conciencia de que sólo mediante la educación y la capacitación se podía aprovechar de manera sustentable las oportunidades que ese nuevo entorno ofrecía.

La alternancia en el poder debe responder a una realidad social y política distinta. En el nuevo sistema democrático que se está construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno. La rendición de cuentas requiere referentes concretos respecto a los planes, ofertas y acciones de gobierno y al uso de los fondos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos. Se propuso lo siguiente;

Crear Comisiones que atendieran las prioridades Nacionales:

- *Comisión para el Desarrollo Social y Humano*: Sistema Integral de Salud, la Revolución Educativa.

- *Comisión para el Crecimiento con Calidad*: Desarrollo dinámico e incluyente, competitividad.
- *Comisión de Orden y Respeto*: Seguridad Pública, Gobernabilidad Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo, era también el marco en el que se definirían los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Tanto el Plan como los programas específicos permeaban en los programas operativos anuales, por lo que el esfuerzo de lograr la visión del México al que aspiramos en el año 2025 sería apoyado por la Administración Pública Federal de acuerdo con el marco establecido en la misión.

Desarrollo de las Regiones Sur-Sureste, Centro-País, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur, así como, programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros)”<sup>249</sup>

**c. Avances.** En pro de la defensa de la democracia, se apoyó abiertamente la suscripción de una cláusula democrática en foros como la Organización de Estados Americanos OEA y la Cumbre de las Américas. Se realizaron gestiones para ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en calidad de miembro no permanente, para el periodo 2002-2003.

Se organizó la Conferencia Mundial sobre Financiación al Desarrollo, para promover un desarrollo económico internacional sostenido y sustentable, incluyendo cláusulas de protección al medio ambiente y a los derechos

---

<sup>249</sup> **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2001.

laborales en futuros acuerdos comerciales. Se busca que el Plan Puebla-Panamá se convirtiera en un modelo de impulso al desarrollo, en beneficio no sólo de la región del sureste, sino también de nuestros vecinos centroamericanos.

Para impulsar la educación, la capacitación y la investigación y el desarrollo, se incrementó el monto presupuestal designado en estos rubros. En congruencia con las políticas descritas, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y se realizaron adecuaciones al Servicio Civil de Carrera, implementando un sistema especial.

Se puso en funcionamiento una campaña anticorrupción, con alcance a todos los medios masivos de comunicación. También se puso en marcha una campaña para rescatar los valores y la ética nacional, y reconociendo que dichos principios surgen en el seno familiar, también se dio énfasis a este aspecto con el Programa Escuela para Padres. El fomento a la vivienda fue prioridad en ese gobierno, así como la innovación del Seguro Popular en la República Mexicana.

**d. Deducción.** El gobierno del Cambio, se echó auestas un compromiso muy grande, que si bien es cierto, que en la campaña a la presidencia se jactó de resolver los rezagos nacionales tan pronto tomara el poder y que la solución al conflicto de Chiapas, por ejemplo, estaría lista en “quince minutos”; al término del su sexenio los resultados no fueron los que se esperaban y las políticas adoptadas no cumplieron con las expectativas de quienes apostaron al cambio, la incapacidad para la creación de los empleos prometidos, y para resolver el incremento de la inseguridad, son

algunas de las características que marcan este sexenio, por lo que se dice que en ese gobierno “no pasa nada”.

Dicha frase representativa del gobierno Foxista, fue hábilmente aprovechada a su favor, en una campaña para resaltar los supuestos logros cosechados en materia de Democracia, Libertad de Expresión, Participación Ciudadana, Igualdad de Oportunidades, etc. Sin embargo, lo que la población esperaba eran cambios cualitativos reflejados en el desarrollo y cuantitativos en el crecimiento, lo que se puede considerar como un fracaso para el “Gobierno del Cambio.”

#### **4.5 2006-2012 Caos y Crisis Internacional**

**a. Antecedente.** Propone una estrategia estructurada en cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidad.
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable<sup>250</sup>

La principal orientación que se le quiere dar a este último Plan, es hacia el Desarrollo Humano Sustentable, cumpliendo de esta manera con los objetivos plasmados en el Plan y de los que se dice fueron diseñados de manera congruente y con propuestas que fomentan el ejercicio de una

---

<sup>250</sup> Mensaje del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, en: **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**. Poder Ejecutivo Federal, SHCP, mayo de 2007. p. 11.

planeación y una prospectiva que amplíe los horizontes de desarrollo en México hasta el año 2030.

El propósito de esta propuesta es evitar posponer los desafíos que enfrenta la sociedad en ámbitos tales como: la competitividad en el mundo, el calentamiento global, el crimen organizado y la equidad de género. Su atención, se supone que incluye problemas que de manera alarmante se agudizan en la sociedad, tales como; "...la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad materna y la infantil, la insuficiente generación de empleos, el rezago en el campo y la pérdida de recursos naturales, entre otros."<sup>251</sup>

La propuesta en este Plan consiste en que el gobierno asuma con capacidad y responsabilidad la obligación de atender retos que enfrenta la sociedad a través de soluciones reales a fin de crear una nación justa de bienestar y progreso, libertad y democracia, en la que la política esté al servicio de la sociedad.

**b. Política adoptada.** A pesar del cambio de modelo político, económico y social, que se vivió en nuestro país con la alternancia en el poder, México vive una de las peores crisis de su historia, hundido en la más grande corrupción de su historia y delincuencia organizada en todos los órdenes y niveles jerárquicos de gobierno, inseguridad, desempleo e incremento del empleo informal, pobreza, frustración y desánimo, un estancamiento en la creación de propuestas para impulsar el desarrollo económico, la soberanía nacional sometida a la voracidad incontrolable de la globalización y sin propuesta del gobierno que derive en un Plan de

---

<sup>251</sup> Ibid.

desarrollo económico estratégico para generar alternativas favorables que protejan al capital autóctono.

Hasta ahora, en lo relativo a los impuestos, éstos siguen siendo menos para las corporaciones y más para los consumidores. Las propuestas de mejora para la población han quedado en eso, en propuestas. “El fracaso es evidente: de 1982 a 2009, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) ha sido de sólo 2.1 por ciento, considerando el aumento de la población el producto per capita (PPC) creció en apenas 0.6 por ciento al año.”<sup>252</sup> En una evaluación realizada por el Banco Mundial a 152 países, México ocupó el lugar 143 en lo que se refiere a crecimiento económico, lo cual lo situó entre las 10 peores economías del mundo.<sup>253</sup>

**c. Diagnóstico.** El incremento en el pago de los impuestos, genera en los ciudadanos el interés por conocer la orientación del gasto público. Una vez más se dejó de transformar la riqueza petrolera en activos productivos, la clase política, independientemente de su militancia partidista, estuvieron de acuerdo en pagar el consumo gubernamental con la renta petrolera, en lugar de asumir la responsabilidad de conseguir las contribuciones correspondientes, por lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo menos en los últimos años, sigue sin ser la excepción.

Con el gasto público aprobado en este último par de años (2009-2011), se podrán llevar a cabo pocas actividades que puedan reactivar la economía, entre otras razones, porque no se tienen los escenarios que permitan contrarrestar el desplome de la demanda agregada por menores

---

<sup>252</sup> López Obrador, Andrés Manuel. **La mafia que se adueñó de México... y del 2012**. México, Editorial; Grijalbo. 2010. pp. 63.64.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

exportaciones, menos turismo y remesas. Sin embargo, sí podría atender ciertos problemas en el corto plazo con efectos positivos en el mediano y largo plazo, si logra superar los vicios de origen (corrupción y desempleo entre otros) que prevalecen en el gobierno federal, los gobiernos estatales y del DF, así como el de los municipios.<sup>254</sup>

Los cambios a los que se hace referencia son en la planeación que hace el sector público en los tres órdenes de gobierno y que se refieren al conocimiento del proceso mismo que incluye la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, evaluación y auditoría,<sup>255</sup> de las reglas y los incentivos que ambos generan.

La transparencia permite sujetar el proceso presupuestario al escrutinio público, para evitar que el mandato social fracase. Al inicio de la presente administración se habló del Estudios de Gran Visión 2030; sin embargo, cómo se puede sustentar en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, si en este documento no se contemplaron acciones para enfrentar los cambios significativos que hasta ahora se viven en el mundo. La estructura jurídica que sustenta a la planificación centralizada que ejerce el gobierno en México, está rebasada desde hace muchos años, pero por el mismo mandato constitucional se sigue como trámite.

Si no se opera una transformación importante en los instrumentos de planeación, de poco servirá lo que se construya a partir de lo presente. Por ello, es necesario modificar la Ley de Planeación, en lo relativo a la obligación del Gobierno Federal de elaborar cada seis años el Plan

---

<sup>254</sup> Chávez Presa, Jorge. **¿Qué puede hacer el gasto en 2010?** El Universal. com.mx Opinión. México, D. F., a 22 de noviembre de 2009.

<sup>255</sup> Chávez Presa, Jorge. Op. Cit., p. 41.

Nacional de Desarrollo, para que una vez escrito, no sea letra muerta sin movimiento, por una Ley que le de flexibilidad y con ello, la oportunidad de modificar sus planteamientos u objetivos sin tener que esperar el sexenio siguiente.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento de ordenación política-económica ya está rebasado para la conducción estratégica del Estado mexicano, la planeación en otros países se apoya en el mercado, un mercado abierto, con libre concurrencia de participantes, que permite identificar lo que se debe abandonar y a lo que se debe invertir, inclusive orienta al Estado sobre que tipo de impuestos, su cuantía, dónde vale la pena cobrarlos y dónde no y su peso específico en la economía. También puede sustentar los criterios para la creación de programas de; defensa de la infraestructura y servicios públicos y atención a los desfavorecidos, entre otros.<sup>256</sup> Los planes nacionales de desarrollo, que concebimos como rigideces sexenales, lo único que hacen es posponer el desarrollo.

En un escenario más específico, lo anterior también se reflejaría en el aprovechamiento de los recursos económicos escasos, por ello, para incrementar el rendimiento del gasto público, es necesario un cambio en los tres órdenes de gobierno, es decir, entre el gobierno y los estados, entre los estados y los municipios. Es impostergable mejorar la relación entre el ciudadano y los servicios públicos que requiere para mejorar su vida productiva y su interacción social. La política fiscal que sigue el gobierno, hasta ahora, es ineficaz e ineficiente en la administración de los

---

<sup>256</sup> [www.animalpolitico.com/.../no-esta-en-el-plan-por-favor-regrese-en-20-anos/](http://www.animalpolitico.com/.../no-esta-en-el-plan-por-favor-regrese-en-20-anos/)

recursos públicos tanto los que anualmente se aprueban en el presupuesto como en los acervos y recursos naturales que están bajo su control.

**d. Deducción.** En tal sentido, se muestra que el federalismo fiscal, sólo deriva en un centralismo que sirve para asfixiar, someter y otorgar servicio públicos de mala calidad y pésima cobertura. En tal sentido, es necesario que los diputados de los Congresos locales o cabildos, propongan con base en el ejercicio de su potestad tributaria y los gobernadores en el cumplimiento de su responsabilidad, propongan las contribuciones necesarias para estar en posibilidad de atender las demandas de la población.

Para lo anterior será necesario tomar en cuenta las siguientes dos acciones; En la primera es necesario que la distribución de los impuestos federales, predomine el criterio de que dicha recaudación es del lugar que la genera, inclusive, considerando los derechos de hidrocarburos, y agua, entre otros. Segundo, que los gobiernos de los estados tengan una potestad tributaria y que ésta, derive en la facultad de gravar un impuesto importante, tal y como lo tuvieron en algún tiempo con los impuestos sobre ingresos mercantiles, el cual se perdió al introducirse el Impuesto al Valor Agregado a cambio de más participaciones.

Por su parte los municipios y el Distrito Federal tienen que aplicar el impuesto predial y devolverlo en servicios que determine la población o en su caso, las colonias que los aportan. De no cambiar la situación actual, tanto la administración actual como la aplicación de los impuestos quedarán muy lejos de los contribuyentes. “El Congreso de la Unión está

para aprobar el gasto público de las responsabilidades federales y de los programas que sean de aplicación general, no para suplir deficiencias en la recaudación estatal y municipal.”<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> Chávez Pressa, Jorge. ¿ Qué puede hacer... Op. Cit.

## CAPÍTULO VI LA PLANEACIÓN, INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

### 1. El proceso de planeación

La necesidad de un país de conducirse hacia un estado de desarrollo firme, se solventa con un plan sustentado en proyectos concretos, en el caso de México, donde hay escasez de recursos, atraso social y de infraestructura, no puede haber cabida para desperdicios, por lo tanto, para que el Sistema Nacional de Planeación Democrática SNPD<sup>258</sup> tenga resultados positivos, es necesario plasmar en el proceso de planeación, lo que funciona y conduce al alcance de los objetivos propuestos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), como instrumento del gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional, es a su vez concebido como la expresión cuantificada de las propuestas políticas y grado de participación ciudadana y sus representantes, del gobierno en la economía, que sistematiza la planeación del desarrollo, dando cumplimiento a la Ley de Planeación, mediante procedimientos administrativos claros, precisos y coherentes enmarcados en el conjunto de etapas que se siguen en el proceso de planeación, programación y presupuesto de los recursos públicos para las entidades y dependencias de la Administración Pública.<sup>259</sup>

El proceso de planeación planteado originalmente en el SNPD, se compone de cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación,

---

<sup>258</sup> SNPD Sistema Nacional de Planeación Democrática

<sup>259</sup> Chávez Presa, Jorge. **Para Recobrar la Confianza en el Gobierno**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 103-104.

realizadas en los niveles global, sectorial, institucional y regional, para aspirar a la construcción de un Sistema Integral, Participativo y Democrático de Planeación.<sup>260</sup> Suponía un intento real por racionalizar el funcionamiento de la Administración Pública y un instrumento para fortalecer al Poder Ejecutivo.

La planeación democrática sustentada en el artículo 26 Constitucional, le da al Estado mexicano las facultades necesarias para llevar a cabo actividades de planificación del gobierno federal y de los gobiernos locales, con el fin de contar con herramientas programáticas que guíen la actuación de los entes públicos, evitando con ello decisiones y acciones erráticas e inconsistentes asentadas en los planes.

Respecto a la regulación legislativa de la planeación, ésta se encuentra en la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, la idea principal es la de lograr un ordenamiento racional y sistemático de acciones para la regulación y promoción de la actividad económica y social, política y cultural, para la adecuación de la realidad a la atención de las necesidades de la sociedad. Los principales objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo, generalmente están orientados a:

- Vencer la crisis de la economía mediante el combate a la inflación, protección del empleo y planta productiva, y control de la inestabilidad cambiaria.
- Recuperar la capacidad de crecimiento con base al control de los desequilibrios macroeconómicos, mantenimiento de la planta e infraestructura productiva y corrección de los precios relativos.

---

<sup>260</sup> **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo.** México,. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981 p.18-19

- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país y que son iniciados en la estructura económica sobre el combate a los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, la insuficiencia del ahorro interno, social y privado para incrementar la participación en el financiamiento del desarrollo.<sup>261</sup>

## 2. Administración estratégica o Planeación estratégica

### 2.1 La estrategia

El concepto de estrategia viene del griego, “*strategeia*, que significa el arte o la ciencia de ser general.”<sup>262</sup> o “el patrón de una serie de acciones que ocurren en el tiempo”<sup>263</sup> Se puede considerar como el programa general cuya definición de objetivos y planes de la organización dan respuesta a su entorno en el transcurso del tiempo con acciones a emprender y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar lo propuesto, en ocasiones incluso es necesario formular las intenciones antes de la acción.

Por tanto, “Las características básicas del equilibrio que alcance una organización con su ambiente, se llaman su estrategia. Así pues, el concepto de estrategia es una de las principales herramientas con que cuenta la alta administración para hacer frente a los cambios tanto

---

<sup>261</sup> Yañez Garrido, Luis Anselmo, Rodríguez Jiménez, Samuel. **Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública**. México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie I: Estudios de Derecho Económico, Núm. 16. y Editorial PAC, S. A. 1986. pp. 100-101.

<sup>262</sup> *Ibíd.*

<sup>263</sup> Mintzberg, Henry. **El Proceso Estratégico**. México, Editorial; Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. 1997. p. 3.

externos como internos.”<sup>264</sup> Por lo que es importante considerar para esta concepción, aspectos tales como:

- a. El largo plazo tiene un papel importante, desde el principio y a la fecha se aplica, aunque con variaciones.
- b. Además de los resultados, el cómo de la estrategia es importante.
- c. Para el cumplimiento de las metas propuestas es necesario adelantar ciertas acciones y que estas consuman ciertos recursos para ser adelantadas.
- d. La estrategia trata las partes y las convierte en un todo.

## **2.2 La administración estratégica**

La estrategia se ha desarrollado más como un proceso que como una serie de determinaciones fijas. Hacia mediados de los setentas surgió el enfoque de la administración estratégica, basado en el principio que describen Hofer y Schendel, como *“el diseño general de una organización puede ser descrito únicamente si el logro de los “objetivos” se agrega a las “políticas” y a la estrategia como uno de los factores claves en el proceso de la administración estratégica.”* Así mismo, se enfocaron en los cuatro aspectos más representativos del concepto: los objetivos (establecimiento), la estrategia (formulación e implantación) y cambios y logros de la administración (actividades). A partir de estos conceptos se moldea la administración estratégica como es conocida hoy en día. Quienes tienen la responsabilidad de dirigir las organizaciones deben procurar adelantarse a los cambios futuros del entorno y diseñar planes y estructuras flexibles que

---

<sup>264</sup> Hofer, Charles W., Schendel, Dan. **Planeación Estratégica: Conceptos analíticos**. Editorial; Norma S. A. Colombia, 1985. p. 4.

permitan la adaptación, la innovación para afrontar cualquier situación no prevista.<sup>265</sup>

La administración estratégica la define Stoner como el: "Proceso administrativo que entraña que la organización realice la planificación estratégica y después actúe de acuerdo con dichos planes."<sup>266</sup> El concepto de administración estratégica tiene un origen muy antiguo, se le ubica con las acciones estratégicas que realizaban los militares griegos para conquistar o defender las ciudades de los enemigos. En la actualidad se le concibe como la relación que los gerentes establecen entre los negocios y la estrategias para alcanzar el éxito en las organizaciones modernas, se remonta a comienzos de los años sesenta y su evolución en el tiempo, es con los académicos y estudiosos de la administración.

La Administración Estratégica implica tener conciencia del cambio que se presenta en el entorno día a día, no solamente enunciar intenciones sino plantear objetivos medibles y alcanzables, proponiendo acciones específicas y conociendo las necesidades de recursos (humanos, físicos, financieros y tecnológicos) para llevar esas acciones a cabo. Significa además solidez en el trabajo, ya que toda la organización se moverá en busca de objetivos comunes aplicando unas estrategias también comunes

---

<sup>265</sup> Ibid. pp. 7-17.

<sup>266</sup> Stoner, James A. F. et. al. **ADMINISTRACIÓN**. México, Editorial; Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. 1996. p. 292.

## 2.3 La planeación estratégica

La planeación estratégica es un proceso que inicia con el establecimiento de las metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y sobre la base de un plan, imprime altos niveles de confianza en la ejecución de las estrategias, lo que significa una mayor y mejor aproximación a los fines buscados.<sup>267</sup> Su esencia consiste en la identificación sistemática de oportunidades y riesgos que pudieran surgir en el futuro, lo cual favorece una mejor y eficaz toma de decisiones, proceso que a su vez es flexible para poder aprovechar el conocimiento acerca del entorno en el que la empresa u organización se desarrolla.

Desde otra perspectiva, la planeación estratégica, es considerada como una actitud, una filosofía, una forma de pensar de quienes estén involucrados en el proceso para obtener buenos resultados. En lo relativo a su estructura está considerada como el esfuerzo sistemático de la organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, sobre la base de planes o instrumentos de conducción, siendo estos básicamente, planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Lo que diferencia a la planeación estratégica de otros tipos de planeación en términos de analizar el futuro y hacer recomendaciones, es que se trata de un proceso orientado a la acción. El análisis se realiza en estrecha relación con la realidad existente y con las capacidades reales de intervención en un determinado aspecto. Considera también lo referente a

---

<sup>267</sup> Steiner, George A. "¿Qué es la planeación estratégica", en: **Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber**. México, Editorial; Continental. 1983. pp. 19-22.

las posibilidades de realización según los recursos necesarios, la capacidad financiera y la voluntad de los agentes involucrados en términos de su participación.

La planeación estratégica es un plan de acción en el que la acción concreta gana perspectiva, tanto en amplitud como en horizonte temporal. Amplitud porque el proyecto de un área determinada se enmarca en la estrategia global de la organización y horizonte temporal, porque se introduce la conciencia de que las acciones que se toman hoy condicionan el futuro. Fija los objetivos clave a largo plazo y sobre todo, orienta la toma de decisiones de cualquier organización para conseguirlos. La estabilidad deseada en los objetivos de largo plazo no impide el cambio continuo de conducción y readaptación de los programas de acción que, derivados de los objetivos, tienen un carácter de orientación a corto plazo.

### **3. Vínculo entre: planeación, programación y presupuestación**

Después de la etapa de la Revolución Mexicana, hasta la década de los setenta, el sector público se manejó con el apoyo de un sistema binario de control político apoyado en dos estructuras: una económica, constituida por secretarías del área financiera y comunicaciones, y otra política, integrada por las; Secretaría de Gobernación, Educación, Relaciones Exteriores, del Trabajo, el Departamento del Distrito Federal y del Partido Revolucionario Institucional, encabezando la Secretaría de Gobernación el aparato de control político, dos órdenes bien separados y definidos que distinguían claramente el aspecto político del económico.

Esta fórmula que tenía probada su efectividad se modificó en el sexenio de Luis Echeverría al instruir a la Secretaría de la Presidencia para que asumiera la responsabilidad no sólo de la conducción política, sino también de la económica, propósito que se vio fortalecido en el siguiente sexenio de José López Portillo, con la incorporación de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal en 1976.

**La planeación, la programación y la presupuestación**, considerados como procedimientos de alta complejidad y especialización, fueron actividades encomendadas a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, se abocó a crear un instrumento que derivara de los objetivos de la administración científica<sup>268</sup> para reforzar el control del presidente sobre el sector público y mantener la tradición del presidencialismo, por lo que dicha Secretaría debía además de planear y programar, supervisar y evaluar el creciente gasto de la burocracia, servir de vínculo entre la presidencia y la burocracia. Finalmente después de quince años, el presidente Zedillo suprimió la citada Secretaría, regresando las funciones de planear el desarrollo económico y la orientación del gasto público a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El sistema de presupuesto por programas es aceptado técnicamente como parte integrante del sistema de planeación, los problemas que se llegan a detectar en la aplicación del presupuesto por programas, se refieren a los frágiles o en ocasiones nulos vínculos que existen entre planes y

---

<sup>268</sup> Ver los cuatro objetivos de la Administración Científica, propuestos por Taylor en su obra. Winslow Taylor, Frederic. **La Administración Científica**. México, Editorial Herrero Hermanos. 1973. pp.

presupuestos,<sup>269</sup> tales como; lineamientos poco precisos de los planes para orientar la elaboración de los presupuestos, deficiente metodología entre los sistemas de clasificaciones y nomenclatura entre uno y otro sistema, deficiencias del sistema presupuestario para el control, evaluación e información para retroalimentar los planes. Sin embargo, es importante señalar la permanente búsqueda de solución para cada problema con el fin de consolidar una eficiente y eficaz gestión del sector público.

Otro tipo de problemas prácticos más notorios de la programación de inversiones y gastos corrientes que obstaculizan las decisiones sobre la asignación de recursos aún en los programas clasificados como prioritarios, están vinculados con la instrumentación de lo que se programa fuera de un sistema de planeación sobre asuntos tales como;

a) El marco del financiamiento global, en el que existe capacidad de endeudamiento para financiar programas prioritarios incorporados al presupuesto; sin embargo, en ocasiones las negociaciones concretas de crédito no tienen los resultados esperados.

b) En ocasiones los programas presupuestados no cuentan con los recursos humanos calificados para guardar la congruencia.

---

<sup>269</sup> “Pero tal vez las manifestaciones más nítidas de este proceso fueron respectivamente el esfuerzo por instalar en la administración pública el Sistema de la Presupuestación por Programas, que exigía explicar con claridad los *resultados deseados* y, más tarde, el intento por construir un sistema de indicadores sociales que sustituyera en la práctica las simples declaraciones de las condiciones deseadas...Y debido a que la identificación de metas es una de las funciones centrales de la planeación, entonces procede preguntarnos por qué resulta tan difícil. Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber. “Dilemas de una teoría general de planeación” en: Aguilar Villanueva, Luis F. et. al. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996. p. 164.

c) Antes de decidir la ejecución del programa, la institución que lo impulsa no fortalece previamente su capacidad organizativa y de ejecución.

Respecto a las relaciones entre estrategias, políticas, planes y presupuestos, se deben considerar cuatro aspectos fundamentales que estén presentes al momento de la programación y que son:

- a) La definición de una política
- b) La preparación de planes
- c) La formulación de programas de trabajo, y
- d) La confección de presupuestos

Entre estos cuatro aspectos lejos de existir una separación lo que se da es una estrecha relación de dependencia que los ubica en el principio de la unidad es decir *“que los planes estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible entre sí”*<sup>270</sup> y que se separen únicamente por razones de análisis teórico-metodológico ya que las relaciones entre la política económica y la programación para el desarrollo son tan estrechas que en ocasiones resulta difícil saber cual es previa a la otra.

En lo relativo a la programación se puede considerar que la programación es la expresión monetarizada o pecuniaria de una política y la planeación por su parte, es la expresión cuantificada de esa política, por ello, en la interacción entre la política y los planes, éstos deben elaborarse con los supuestos que fija la política del gobierno, dando la base o un punto de

---

<sup>270</sup> Véase: “Principios de la Planificación.” En: Martner, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas.** México, Siglo Veintiuno Editores. 2001. pp. 9-11.

referencia para la formulación de políticas específicas sobre asuntos tributarios, cambiarios y monetarios.

La relación entre planeación y presupuestación está vinculada al monto, la distribución, el orden y la calendarización del gasto para que incida en la conducta de la demanda interna y corresponda a los niveles que puede absorber la economía, asimismo, a mejorar la eficiencia y el control en la ejecución del gasto público para que sea empleado adecuadamente en el desarrollo sectorial y regional y en general en todos los sectores de la economía, tanto internos como externos. En tal sentido el presupuesto es un dispositivo fundamental para expresar pecuniariamente los propósitos previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y convertirlos en una realidad.

Otra de las relaciones entre la planeación y el presupuesto está en que este último es parte del proceso de planeación, del cual es componente estratégico que tiene como propósito primordial, orientar el proceso de la programación, por lo tanto, programar y presupuestar son dos conceptos que ligados a un tercero que es el de la planeación, son parte fundamental para alcanzar un desarrollo económico justo y equilibrado, así como, una mejor calidad de vida individual y colectiva.

Por ello, el presupuesto está considerado como un instrumento compuesto por decisiones políticas de compromiso con la sociedad, que deben expresar acciones efectivas y de bajo costo, derivadas de acciones racionalmente planificadas y presupuestadas, es decir, son acciones que institucionalmente están aprobadas inclusive con los recursos y equipos necesarios.

La formulación de un presupuesto es la parte relativa a la consideración de los costos y los medios para llevar a cabo una acción planificada, discutida y aprobada por los órganos legislativos correspondientes, y ejecutada por las entidades y dependencias gubernamentales, incluyendo en estas acciones a los tres ramos; Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las acciones referidas deberán estar bajo un estricto control contable, a fin de estar en la posibilidad de evaluar los resultados obtenidos, es decir, observar si lo pensado con lo realizado corresponden a lo planeado, de no ser así, analizar las desviaciones y proponer alternativas de solución.

Un Estado que busca la combinación de procedimientos que en un momento determinado, reflejen la correlación de fuerzas en su seno o la agudeza de las tensiones que lo distorsionan. En la planeación, el estado de la correlación de fuerzas o el grado de las contradicciones sociales, se refleja en las características y la naturaleza de los objetivos y en los criterios de selección de los instrumentos para el cumplimiento de los mismos. Las preferencias reveladas de las instancias superiores de decisión política tienen en la planeación esos dos canales de expresión.

El sistema de presupuesto por programas es aceptado técnicamente como parte integrante del sistema de planeación, y los problemas que se llegan a detectar en su aplicación, se refieren a los frágiles vínculos que existen entre planes y presupuestos, tales como; lineamientos poco precisos de los planes para orientar la elaboración de los presupuestos, deficientes métodos entre los sistemas de clasificaciones y nomenclatura entre uno y otro sistema, deficiencias del sistema presupuestario para el control, evaluación e información para retroalimentar los planes. Sin embargo, es importante mencionar que la búsqueda de solución(es) para cada problema

debe ser permanente para que la gestión de las actividades del sector público cada vez sea más eficiente.

Otro tipo de problemas en la programación de inversiones y gasto corriente, son aquellos que obstaculizan las decisiones para la asignación de recursos, aún en los programas clasificados como prioritarios y que están vinculados con asuntos tales como;

- a) El marco del financiamiento global, existe capacidad de endeudamiento para financiar programas prioritarios incorporados al presupuesto; sin embargo, en ocasiones las negociaciones concretas de crédito no tienen los resultados esperados por disputas de orden político.
- b) En ocasiones los programas presupuestados no cuentan con los recursos humanos calificados lo que es un impedimento para alcanzar los objetivos propuestos.
- c) Antes de decidir la ejecución del programa, la institución que lo impulsa no fortalece previamente su capacidad organizativa y de ejecución.

La atención de estos puntos y otros más que obstaculizan la pretendida armonía entre los planes, programas y presupuestos, deberá empezar a resolverse con voluntad y decisión política.

## 4. Alternativas técnicas o teóricas

### 4.1 Presupuesto Público

*“El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.*

*Es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año.<sup>271</sup>*

*El Presupuesto Público, es un plan contable elaborado por el Gobierno Nacional, en el que se estiman los ingresos y gastos en función de los lineamientos de las políticas de corto, mediano y largo plazo. Se ha caracterizado por ser utilizado desde hace más de un siglo por el Estado para identificar, determinar, ordenar y encauzar el balance anticipado de los ingresos y egresos, durante un periodo determinado, que generalmente es de un año.*

### 4.2 Presupuesto base cero

*El Presupuesto Base Cero está considerado como una metodología de planeación y presupuesto cuya estructura está diseñada para lograr reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización y su característica esencial es que la planeación es un concepto amplio que sustenta la elaboración de los presupuestos, pues la primera identifica el resultado deseado porque se establecen programas, se definen objetivos y se toman las decisiones con respecto a la política a seguir en la organización; la segunda, identifica el insumo requerido y se analizan detalladamente las diferentes actividades a realizar para implantar un programa así como las posibilidades de conseguir integral o parcialmente las metas establecidas, se seleccionan*

---

<sup>271</sup> Ayala Espino, José. **Economía del sector público mexicano**. op. Cit., p. 162.

*las alternativas para obtener los resultados deseados y se elabora un estudio comparativo de los costos correspondientes. Lo más importante de esta técnica presupuestal es que la planeación es insustituible.*<sup>272</sup>

### **4.3 El Presupuesto por Programas**

*El Presupuesto por Programas es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato, divididos en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión.*<sup>273</sup>

*“El Presupuesto por Programas es una técnica de carácter interdisciplinario e interinstitucional, porque toma de las diferentes disciplinas e instituciones del sector público, sus aspectos más importantes para darles expresión y acción programática financiera (de ingreso y gasto), en función de la política gubernamental y del plan global de desarrollo.”*<sup>274</sup>

*“Es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno se propone hacer y también a las cosas que adquiere para ese fin, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc. Este presupuesto naturalmente es un medio para orientar y controlar el cumplimiento de sus funciones...”*<sup>275</sup>

### **4.4 El Presupuesto por Resultados**

*Es una metodología o “esquema de presupuestación que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto en una visión de logro de resultados a favor de la población,*

---

<sup>272</sup> Pyhrr, Peter A. **Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar Gastos.** México, Edit. Limusa. 1977. Pág. XI.

<sup>273</sup> Martner, Gonzalo. Op. Cit., p.31.

<sup>274</sup> Molina López, Guillermo E. **Planificación Programación Presupuestación.** México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. p. 84.

<sup>275</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit. p.173.

*retroalimentando los procesos anuales para la reasignación, reprogramación y ajustes de las intervenciones.*<sup>276</sup>

#### **4.5 Presupuesto Irreductible**

*“se refiere a la estimación de los gastos presupuestarios mínimos que requiere una entidad para operar en forma similar al periodo de ejecución anterior.”*<sup>277</sup>

#### **4.6 Programa Operativo Anual (POA)**

*“Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.”*<sup>278</sup>

### **5. Alternativas recaudatorias**

#### **5.1 Reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta**

La idea fundamental sobre una posible reforma a la tarifa para el pago del Impuesto Sobre la Renta<sup>279</sup> trata de reducir el número de niveles y atenuar la carga fiscal en los niveles medios y bajos de ingreso, sin que se pierda la competitividad tributaria de la economía nacional frente a la exterior, se desaliente la reinversión productiva y se afecte la atracción de capitales del exterior indispensables para el fortalecimiento de la economía.

---

<sup>276</sup> Arnillas, Federico. Op. Cit., p. 3.

<sup>277</sup> Ayala Espino, José. Ibídem. p. 164.

<sup>278</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación. **El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción.** México, 2000. p. 83.

<sup>279</sup> Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas y morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas del mismo. <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/i.html>

Se considera necesario establecer estímulos a la inversión y reinversión de las empresas, así como considerar apoyos fiscales a la producción primaria, y a la agropecuaria. Hasta ahora la estructura tarifaria del Impuesto Sobre la Renta debe reflejar las particularidades y en su caso la heterogeneidad de las diversas actividades económicas del país. Para evitar la evasión, se recomienda que los niveles de tasas máximas del ISR entre personas físicas y morales coincidan. En el caso de las primeras se sugiere mantener pocas deducciones, restringidas a conceptos como educación, alimentos, salud y gastos hipotecarios.

Para el caso de las segundas y en lo general, se estima conveniente bajar la tasa del ISR. En México se cobra un gravamen de 34% a lo cual las empresas deben añadir el 8% de reparto de utilidades, por lo que el impuesto real se eleva a un 42%. Por tal motivo, no debe sorprender que la mayoría de las empresas y personas pasen la mayor parte de su tiempo creativo en buscar la forma de evadir la carga fiscal. En 2010 “El Impuesto Sobre la Renta (considerando el remanente del Impuesto al Activo, ya derogado) recaudó 625 mil 546 millones de pesos. Con relación a 2009, significó un aumento real de 12.6 por ciento.”<sup>280</sup>

## **5.2 Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado**

Se debe considerar la necesidad de generalizar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado<sup>281</sup> para fortalecer las finanzas públicas del país; sin embargo, la aplicación del IVA no debe lesionar la economía de la población de escasos recursos. Por tal motivo, se considera conveniente evaluar y

---

<sup>280</sup> Informe Tributario y de Gestión 2010 Cuarto Trimestre. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2010t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/)

<sup>281</sup> Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución. Ibídem.

sustentar las posibles reformas a la Ley del IVA mediante estudios técnicos que analicen diferentes escenarios del impacto recaudatorio del gravamen sobre el consumo de las familias de menores ingresos ya sea aplicando tasas diferenciadas o una tasa única en diversos niveles, pero siempre a la baja. En 2010 “Los ingresos por la aplicación del Impuesto al Valor Agregado fueron del orden de 504 mil 434 millones de pesos, monto superior en 18.8 por ciento real a lo obtenido el año pasado.”<sup>282</sup>

Asimismo, se considera conveniente limitar el número de bienes y servicios exentos del pago del IVA, a fin de elevar la recaudación, en el caso de los bienes, se sugiere eliminar la tasa cero que torna compleja la administración tributaria y propicia la evasión, sustituyéndola en todo caso por el régimen de exención en aquellos casos que ampliamente lo justifiquen. Las modificaciones a este impuesto estarían enmarcadas por las siguientes consideraciones;

- a. cumplir con el doble propósito: recaudatorio y distributivo, reduciendo en lo posible el impacto de la reforma sobre el consumo de las familias de menores ingresos protegiendo los bienes y servicios básicos que consume la mayoría de la población (principalmente alimentos básicos y medicinas desgravándola de 15% a 10% o 0%).
- b. Aplicación de una tasa uniforme del IVA menor al 15% consensuada socialmente mediante la compensación, vía transferencias directas de los efectos regresivos del impuesto.

---

<sup>282</sup> Informe Tributario y de Gestión 2010 Cuarto Trimestre. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2010t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/)

c. Considerar la posibilidad de reducir a 0% el número de bienes y servicios exentos y promover la aceptación de una tasa del IVA única, mediante el compromiso de etiquetar el aumento de la recaudación adicional a rubros de gasto claramente identificados, tales como; salud, seguridad, educación, y alimentación, entre otros.

En 2010, los ingresos tributarios por estos conceptos ascendieron a 1,260,458.7 millones de pesos, 7.1 por ciento de incremento en términos reales respecto del mismo periodo del año anterior.

## **6. La planeación: límites y posibilidades**

El límite es una cantidad que una variable no puede sobrepasar, en tal sentido los límites al crecimiento, son de naturaleza estructural, es decir, se refieren a las propiedades físicas de las cosas. Los recursos limitados nos indican hasta dónde podemos hacer algo (acciones o actividades para cumplir metas u objetivos). Otro límite se tiene cuando se desea hacer algo que requiere más recursos de los que se tienen o se pueden proporcionar y no existen substitutos adecuados en suficiente cantidad.

Un recurso deja de ser limitado en la medida que nuestra necesidad por él decrece, o cuando aprendemos a utilizarlo eficientemente, es decir, cuando nos desarrollamos. *“Los principales límites para el crecimiento son externos, impuestos desde afuera, mientras que los principales límites para el desarrollo son internos, autoimpuestos.”*<sup>283</sup>

---

<sup>283</sup> Ackoff L, Russell. Planificación de la Empresa del Futuro. México, 1999. Edit. Limusa, S. A. de C. V. Grupo Noriega Editores. pp. 54-55.

Teóricamente la planeación presenta múltiples obstáculos para su aplicación en las sociedades capitalistas<sup>284</sup> según se aprecia en la concepción que de ella tienen sus estudiosos sin embargo, es innegable que constituye un instrumento que guía los procesos económicos y sociales de todos los países regidos por éste sistema, pero sólo podrá tener una aplicación exitosa si logra adaptarse a las condiciones y características particulares de cada país a la imperante posición de los mercados y al creciente proceso de globalización de las economías, ponderando sus límites y posibilidades.

Cuando la presencia estatal es más intensa encuentra límites de distinta naturaleza para sostener su expansión de manera indefinida, dichas intervenciones generan contradicciones, ya que no ocurren en un vacío económico, social o político, en ocasiones afectan a algunos grupos de interés, como sucede en el proceso de asignación de recursos, es decir, recursos de toda la economía se asignan bajo arreglos institucionales para fortalecer al Estado y no corresponder a los intereses de ciertos grupos de agentes o de la sociedad.

En lo relativo a los aspectos específicos y operativos de las intervenciones del Estado en los procesos de largo plazo o en cambios estructurales políticos y económicos, tales como, la aplicación de una política pública, una decisión racional o la aplicación oportuna de ambas, pueden frustrar o beneficiar su intervención, a mayor complejidad de la economía y la sociedad mayor será la necesidad de desarrollar los aspectos antes mencionados, serán necesarios macroprocesos más complejos como son la planificación económica, su fracaso generará errores en la toma de decisiones y en las acciones descritas anteriormente, por lo tanto, “*El*

---

<sup>284</sup> Véase: Ceceña Cervantes, José Luis. “Desarrollo y planificación económica nacional.” En: Problemas del desarrollo. México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. XIV Mayo-Octubre 1983. No. 54-55. pp. 313-440.

*fracaso de la planificación puede entonces traducirse en límites a la acción estatal.*"<sup>285</sup>

De no contar con una burocracia profesionalizada, la operación concreta de la Administración Pública de las economías mixtas es muy imperfecta e ineficiente. La burocracia moderna debe tener; capacidad, liderazgo e iniciativa para mantener un proceso permanente y efectivo de construcción institucional, que le permita al Estado rehacer las metas para su cumplimiento, atender con responsabilidad las prioridades y los compromisos asumidos ante los grupos centrales y decisivos.

La intervención estatal requiere de una burocracia competente, bien entrenada, profesional e institucional, con la misma importancia que los recursos económicos, que tenga la capacidad de mantener la autonomía de los gobiernos sin menoscabo de su lealtad al Estado para un buen funcionamiento del sector público.

Finalmente, las relaciones complejas entre el Estado, la economía y la sociedad que tienden a unificarse en un sistema global, conciben al Estado como una organización todopoderosa que tiene lazos de dependencia con los grupos de la sociedad, que limitan su capacidad para convertirse en actor excluyente de la sociedad para obtener recursos propios,

El pacto constitucional expresado en las relaciones de propiedad y la delimitación de lo público y lo privado en el orden económico, político y social, son los límites más claros de la intervención estatal en las economías mixtas.

---

<sup>285</sup> Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado. México, 1992. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. P. 50.

La propiedad de los medios de producción presenta en las relaciones sociales múltiples contradicciones que se reflejan en los permanentes desajustes económicos, a los que siempre se les quiere dar una solución, cuando ya han causado sus efectos y hecho crisis en el sistema, la economía capitalista funciona mediante la operación de un grupo de propietarios privados cuyo objetivo es la máxima ganancia, en ella, no va incluido ni considerado el beneficio de la población, tampoco el beneficio social de las inversiones, ni siquiera cabe la posibilidad de concebir un criterio racional para la explotación de los recursos disponibles si tales situaciones no contribuyen a aumentar sus capitales.

Se cumple con el propósito de obtener la máxima ganancia, los capitales agrupados o de manera individual, establecen una competencia por controlar la demanda de la producción y todos aquellos factores que intervienen en la actividad económica, encontrando como única limitante, la regulación impuesta por el mercado ya que expresa los actos de competencia en términos de los márgenes de ganancia, niveles de precios, tasas de interés, salarios y rentas.

El mercado se basa en actos consumados, en situaciones reales de la oferta y la demanda de bienes y servicios, por ello, opera como un instrumento de adaptación de las actividades económicas, en aquellas situaciones de desajustes económicos, quedando sujeta la modificación al comportamiento de los propietarios que operan individualmente o en forma aislada y muchas veces de manera contradictoria.

Estos aspectos que el mercado presenta en su funcionamiento limitan la utilidad que de él se pueda tener para ser utilizados como mecanismos de adaptación económica, ya que su operación está dada sobre todos aquellos

desajustes económicos, dejando su corrección únicamente al libre juego de la oferta y la demanda y desde luego al interés de los propietarios individuales.

Tal situación provoca un desperdicio de los recursos productivos, así como su empleo irracional por la subutilización de maquinaria y equipo productivo, empleo parcial o disfrazado de la fuerza de trabajo, lo que se torna alarmante al ampliarse el periodo de realización de los ajustes económicos cuyos efectos deterioran más todavía las condiciones de vida de las grandes mayorías y provocan al mismo tiempo una mayor concentración de capital.

Por las limitaciones que tiene el mercado para actuar como mecanismo de adaptación de las actividades económicas, no puede funcionar por sí mismo en la conducción de la economía, ya que la realización de sus acciones están predeterminadas por objetivos que trascienden al plazo inmediato. Sólo puede ser utilizado como un instrumento de ajuste posterior en las desproporciones económicas, función que cada vez realiza con menor eficiencia debido al creciente proceso de concentración y centralización de capital. En síntesis, a mayor grado de monopolización de las actividades económicas, más grandes son las imperfecciones del mercado y por consiguiente su limitación para considerarse como mecanismo de adaptación de la economía.

Las situaciones anteriores permiten señalar que bajo las condiciones generales de funcionamiento del capitalismo la planeación no logra desarrollarse plenamente, se dificulta alcanzar su objetivo central de guardar la debida proporción de las relaciones en el proceso económico, es decir, no está a su alcance el poder evitar las crisis ni las deformaciones

estructurales inherentes a las modalidades de desarrollo económico y social que se dan en todos los países capitalistas.<sup>286</sup>

Los países subdesarrollados se caracterizan por el predominio de empresas transnacionales, uso de tecnología extranjera, un aparato productivo sujeto a la producción de materias primas y a la importación de bienes de capital que permiten su funcionamiento y subordinación a los flujos financieros internacionales.

Si a estos elementos se suma la estrechez del mercado interno y el bajo nivel de vida de la población con graves tendencias hacia su agudización, será necesario aplicar una estrategia orientada a modificar el esquema de funcionamiento de la economía, que logre una mayor independencia, racionalizando los recursos disponibles, con el propósito de mejorar las condiciones de vida existentes para la población, sobre todo la de bajos ingresos. En estas circunstancias la planeación juega un papel importante como parte del proceso de cambio político y social requerido para alcanzar las modificaciones viables del esquema de funcionamiento de la economía.

## **7. Restricciones de la planeación**

La planeación no puede ser impuesta únicamente por aquellos grupos denominados técnicos, se requiere para su operación de una voluntad política de cambio,<sup>287</sup> originada en la mayoría de la población, que cuente con la determinación y posibilidad de participar en las decisiones

---

<sup>286</sup> "Planeación para la libertad, en el cual no se vean favorecidos los monopolios de grupo, es decir, que sea una planeación para la abundancia, en donde se de el empleo total y total explotación de los recursos." Mannheim, Karl. Libertad, Poder y Planificación Democrática. México, 1982. Edit. Fondo de Cultura Económica. P. 50.

<sup>287</sup> Entendida la planeación como la expresión cuantificada de una política y el presupuesto; como la expresión pecuniaria de la planeación.

fundamentales de la sociedad, con lo que facilitará la conducción hacia el cambio político y social para el desarrollo.

Los planes que no están vinculados al proceso de transformación política y social del país, al carecer del suficiente apoyo de la población están sentenciados al fracaso, tal es el caso de la planeación realizada en México desde 1930 al aprobarse la Ley General de Planeación hasta la más reciente Ley de Planeación de 1983.

No se puede concebir a la planeación como independiente a los procesos políticos y sociales, sería un error, lo mismo que considerarla únicamente como un procedimiento para incrementar la tasa de crecimiento, pues esto no garantiza mejores condiciones de vida. Es un enfoque cuantitativo que de ninguna manera refleja la complejidad de la realidad y sólo se concreta a la elaboración de ejercicios teóricos y modelos matemáticos que consideran algunas variables macroeconómicas como el consumo, el ahorro, la inversión y en otros casos, la distribución del ingreso, composición de la producción, importaciones y exportaciones, etc.

A la planeación también se la considera como un catálogo de alternativas que los planificadores someten a consideración de los “políticos” con la presentación de múltiples alternativas de crecimiento de la producción, visualizando sus efectos en otras variables macroeconómicas, como el déficit en cuenta corriente, en la balanza de pagos y el consumo, entre otros.

Ante esta situación, se requiere del diseño de modelos econométricos más integrales que consideren los aspectos políticos y sociales, independientemente de que se hagan como elementos exógenos y sujetos al

criterio de un órgano ajeno al de la propia planeación, quien decida y seleccione cual deberá ser la alternativa idónea.

Otros, conciben a la planeación como un método que permite obtener el consenso de algunos grupos de la población con respecto a algún proyecto. Aquí la planeación se circunscribe a un ámbito político, los aspectos económicos pasan a un segundo término, resultando poco importantes los detalles con los que se presenta.

Para lograr efectividad en la planeación del sistema capitalista se requiere de su integración<sup>288</sup> a los procesos políticos y sociales, situación que asegura su estabilidad con las características del país que la aplica, en nuestro caso se encuentra en evolución permanente e implica un dinamismo en el pensamiento, correcciones y ajustes a los procesos para adecuarlos a la realidad, o un sector, para alcanzar su plena efectividad, requiere considerar de manera dinámica a la sociedad en su conjunto.

Ningún sistema de planeación puede considerar todas las variables de la actividad humana y su relación con la sociedad. Evidentemente las matemáticas y la cibernética auxilian y facilitan el manejo y acumulación de datos para simular situaciones cada vez más complejas. Sin embargo, resultan insuficientes frente a la variedad y dinámica de los fenómenos sociales, que día a día se suscitan, por ello, es indispensable la abstracción e identificación de aquellos factores que influyen de manera determinante en los problemas con los que comúnmente tiene que tratar la población.

---

<sup>288</sup> “La planificación integral, a la que también se hace referencia como planificación colectiva, global y general, abarcando en su integridad a una economía, es la forma más avanzada de la planificación del desarrollo.” Waterston, Albert. **Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1979. p. 70.

Al hablar de la concepción integral de la sociedad se está haciendo referencia al análisis de los fenómenos que explican el comportamiento económico y social y no su descripción detallada, la concepción integral de la sociedad debe prevalecer en la formulación, ejecución y evaluación del Plan, ya que así, estará en la posibilidad de considerar todos los fenómenos involucrados y de todos ellos seleccionar los más representativos.

En consecuencia, la planeación debe contar con elementos no siempre mencionados claramente, pero fundamentales, tales como:

- La Teoría, el Plan debe tener una explicación de cómo funciona la sociedad, desde luego expresada en aquellas variables que hayan sido seleccionadas como representativas de la realidad y que finalmente son utilizadas para el establecimiento de los objetivos y metas. Las variables pueden considerarse posteriormente para evaluar los resultados del plan, la presencia de la teoría se distingue al relacionar unas variables con otras, es decir, a aquellas referidas no sólo a los aspectos económicos, sino a los políticos y sociales, por ello, es importante señalar que toda teoría implica la adopción de una postura ideológica.
- El Método, se requiere de una explicación de la forma en que se piensa actuar, del por qué se estableció un determinado orden de prioridades, y de la manera de cómo se habrán de vincular esfuerzos y recursos con la realidad. El método puede resultar explícito o encontrarse en los planes y proyectos, según lo señalen las políticas establecidas, si el caso fuese este último, deberán precisarse los vínculos entre planes, proyectos y políticas pues de otra forma se

dificultaría considerablemente la consecución de los resultados que se pretenden alcanzar mediante la planeación.

- La Operación, consiste en la toma de decisiones y es uno de los aspectos que más caracterizan a un sistema de planeación, ya que es un proceso por el cual se ponen en marcha los planes y se materializan las consideraciones teóricas, a efecto de contrastarlas en la práctica y considerar su grado de adecuación con la realidad en la que se intentan aplicar. Por ello, en esta fase se requiere una permanente modificación y corrección de planes, programas y decisiones, con el propósito de que exista un ajuste continuo entre lo programado y lo realizable.
- La Estrategia, elegido el método, fijadas las prioridades de los objetivos y las metas, así como definidas las acciones y el orden de su realización, se convierte en el componente decisivo de la viabilidad del Plan, al establecerla se está decidiendo sobre la forma en que la sociedad debe organizarse, la manera en que debe operar para lograr los objetivos y metas propuestas, por eso, al través de ella se da manejo a la política económica, y se establece la congruencia entre demandas y disponibilidades, recursos y realizaciones, señalando el curso que deberán seguir las acciones, incluso frente a cambios y alteraciones no previstos en los planes.

## **8. La planeación y sus resultados**

La necesidad de planear las acciones gubernamentales, siempre genera múltiples opiniones; para algunos responsables de la Administración Pública, es un sistema de trabajo que se sustenta en la aplicación de un

método, una técnica que permite establecer objetivos y metas para alcanzar a través de la unidad y coordinación de esfuerzos, resultados en el ejercicio de gobierno. Para otros, la planeación que hace el Poder Ejecutivo, en muchas ocasiones carece de resultados, pues el Plan no se refleja en programas, proyectos y resultados; además de que la acción de gobierno siempre se limita a la construcción de infraestructura, impartición de justicia, seguridad, salud y educación.

En 1975 el Partido de la Revolución Institucional (PRI) elaboró el Plan Básico de Desarrollo, durante el gobierno de Miguel de Madrid se modificó la Constitución con base a sus Siete Tesis Rectoras, incluido el Artículo 26 Constitucional referente a la organización de las actividades del gobierno en torno a un sistema de planeación democrática.

Con el propósito de darle un amplio sustento jurídico a la planeación, se estableció que mediante la participación de todos los sectores sociales, se recogerían todas las demandas y aspiraciones de los citados sectores de la sociedad, para incorporarlos a los planes y programas de desarrollo, es decir, en este artículo, se señala la facultad del Poder Ejecutivo "...para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática..."<sup>289</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se realizó el periodo de consulta a los ciudadanos, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, después de seis meses, sería revisado por el Congreso de la Unión. Con Ernesto Zedillo, no varió significativamente el proceso de

---

<sup>289</sup> Constitución, Op. Cit., p. 224.

consulta, el cual inició de manera tardía y apresurada el 26 de marzo de 1995.

En realidad los ejercicios formales de planeación al amparo de Artículo 26 Constitucional se dan en el contexto de la crisis financiera y del cambio de modelo económico. su objetivo: controlar y reducir el gasto. Por ello, en los últimos dos planes sexenales (2000-2006 y 2006-2012), la dificultad que ha enfrentado para la elaboración el proceso de planeación, es que en la coyuntura económica se ha dado una gran división entre el gobierno y la mayoría de los sectores de la población.

Estos escenarios, dificultaron la búsqueda de programas de crecimiento, empleo y seguridad, entre otros, que las autoridades responsables de planear las acciones de la Administración Pública debieron llevar a cabo y no pudieron hacerlo, lo que en consecuencia aumentó la posibilidad de convertir las presuntas consultas populares en un diálogo de sordos o de monólogos desarticulados.

Mientras no se articulen las expresiones de la sociedad, continuará la crisis financiera y la falta de credibilidad que azota a las dependencias y entidades de la Administración Pública, el desinterés por participar en cualquier ejercicio de elaboración de un plan de acción que descansa sobre bases firmes.

Lo que ha caracterizado a los planes nacionales de desarrollo de nuestro país, es el fracaso y en su caso el olvido de sus propuestas, en ninguno de ellos se presenta la visión de un futuro razonablemente cercano a nuestra realidad y posibilidad. En todos ellos, siempre se plantea (en términos

generales) en su etapa inicial, ajustes presupuestales importantes, para posteriormente, plantear periodos de crecimiento sustentable.

Hasta ahora, en ninguno de ellos, se prevén acciones para enfrentar las crisis de fin de sexenio que durante tanto tiempo han marcado la economía, inclusive, en ninguno de ellos se han considerado acciones importantes realizadas y no programadas, tales como; la estatización de la banca con José López Portillo, el Pacto de Solidaridad y el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que empezó la apertura comercial del País, con Miguel de la Madrid Hurtado, la privatización de la banca y Teléfonos de México, con Carlos Salinas de Gortari, de los dos últimos sexenios (2000-2006 y 2006-2012), el incumplimiento en la promoción y presentación de una reforma fiscal integral ante el Congreso.

En los últimos planes de desarrollo<sup>290</sup>, los contenidos de los mismos no han mostrado diferencias significativas en sus propuestas; compromisos para la creación de empleos, seguridad, combate a la delincuencia organizada, no incremento de impuestos, revolución educativa, salud, entre otros, obteniendo resultados totalmente contrarios a lo propuesto, lo que demostró que el cambio de un partido en el poder no significó modificación de los usos y costumbres de un sistema político.

Para alcanzar resultados acorde con lo planeado, se requiere además de un Plan, de líderes que cuenten con un rumbo claro, coherentes, consistentes, con las estrategias de trabajo, capaces de lidiar con las

---

<sup>290</sup> Véase el análisis comparativo de los compromisos y metas entre los planes de desarrollo que se fijaron en los sexenios de Salinas, Zedillo y Fox, donde se muestran las promesas que en su momento realizaron y las similitudes en sus discursos. 8A REFORMA, miércoles 30 de mayo del 2001.

restricciones propias del sistema, contener adversidades y entenderse con la oposición, es entonces que se convertirán en estadistas, en personajes que hacen efectivos los planes, ya que está demostrado que los planes no hacen a los estadistas.

## **9. Perspectivas de la planeación**

La planeación debe ser considerada como un instrumento indispensable del que se valen las instituciones del gobierno para cumplir con los propósitos económicos y sociales que benefician a la población, para ello ha de vincular y transformar sus fines políticos de acuerdo con sus propios objetivos. Su importancia es total, sobre todo en aquellos países encaminados a la obtención de mejores condiciones de niveles de vida.

Por otra parte, el Estado debe mantener permanentemente un proceso de legitimación política basado en el respaldo de la población, a este propósito deberá contribuir la planeación expresando con mucha claridad sus objetivos y políticas para la eficiente instrumentación de sus programas, obtenido la aprobación y validación de la sociedad, sólo así podrá alcanzar los cambios requeridos.

La política como guía, como el cerebro de que se vale la planeación para adoptar los modelos globales que transformen las raíces económicas y sociales, así como la consolidación ideológica de la participación efectiva de la sociedad y de la rectoría estatal legitimada públicamente, debe formar un todo indivisible.

La utilización de los medios y la fijación de los fines se encuentra estrechamente ligada a los adelantos que se dan en aquellas disciplinas

tales como la econometría, la investigación de operaciones, la cibernética y la teoría general de sistemas cuya aparición y evolución se han convertido en importantes apoyos. Sin embargo, el auge que se da en estas áreas del conocimiento no deberá opacar ni reemplazar el carácter político que la planeación debe utilizar para el desarrollo, es decir, para la obtención de satisfactores.

Es importante considerar que cada día resulta más difícil planear con metas precisas, dadas las condiciones económicas de incertidumbre imperantes en la sociedad. Por ello, debe evitarse incurrir en medidas exclusivamente economicistas, incorporando al Plan en mayor medida los objetivos sociales y culturales requeridos por la sociedad.

Cabe aclarar que las dificultades actuales que debe afrontar la planeación para alcanzar con exactitud sus metas no invalidan su proceso, ya que si los objetivos que anteceden a la fijación de las metas son claros, y se procura una adecuada instrumentación de las políticas y de las instituciones que los administren o ejecuten, se tendrá entonces la oportunidad de encauzar el desarrollo hacia donde se considere más conveniente. Este podría considerarse que es el objetivo último de la planeación, porque va más allá del logro de los objetivos puramente eficientistas.

Para la sociedad mexicana, los próximos años presentan en cuestiones de planeación económica y estrategias de desarrollo un reto muy interesante, porque surgirán de todos los sectores, grupos y organizaciones que exigirán el cumplimiento de obtener bienes y servicios hasta ahora desatendidos o difíciles de cumplir. Los esfuerzos deberán ser supremos para que el gobierno de México asuma su compromiso y la responsabilidad económica

para construir en este nuevo siglo, otro tanto de lo realizado al través de su historia pero con mejores resultados.

Desde luego se consideran los escenarios actuales (2011) que presentan las economías globalizadas, la incertidumbre de las políticas y de las sociedades para articular cualquier esfuerzo por planear y establecer estrategias de desarrollo económico, todo ello, representa el gran reto para vencer la crisis económica de los tiempos actuales impuestas por los vertiginosos cambios en las sociedades. Esto sustenta la analogía de Le Chatelier, al comentar que *“En cien años, la industria mundial ha progresado cincuenta veces más que en los cincuenta siglos anteriores.”*<sup>291</sup> Por lo que es imperante actuar combinando la inteligencia con la imaginación.

Será importante además de señalar e instrumentar adecuada y racionalmente los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar dentro del marco de una planeación auténticamente democrática, se debe tratar de lograr la congruencia de éstos, con los diversos sectores que integran la sociedad, ya que solamente así se reflejarán los esfuerzos integradores hechos para modificar positivamente los intentos por planear en nuestro país sin olvidar desde luego que nos encontramos inmersos en una sociedad de alternativas coyunturales que como parte de un proceso de largo plazo, evidenciarán y justificarán la necesidad de un esfuerzo sistemático y permanente que plantee la coordinación del recurso con la necesidad y el esfuerzo con la posibilidad.

La planeación está considerada como una necesidad para los países desarrollados y subdesarrollados, encontrando en un principio mejores

---

<sup>291</sup> J. Fourastié: *Machinisme et bien-être*. Citado en: Barbiere, Pierre. El Progreso Técnico y la Organización del Trabajo. Madrid, 1960. Ediciones Taurus. P. 37.

alternativas y mayores posibilidades de éxito en aquéllos países cuyas economías eran socialistas. Actualmente, utilizada como técnica y proceso para la transformación de la realidad social, se convierte en un instrumento de legitimación fundamentalmente político.

De ahí que los planes deberán dejar de ser un catálogo de programas de inversión para convertirse en verdaderos programas de gobierno, cuyas variables económicas deberán situarse en un contexto político real, sujetándose al logro de objetivos eminentemente de carácter social, ya que al incurrir en acciones únicamente de legitimación propician continuos desajustes económicos y sociales.

Ante esta perspectiva del enfoque de la planeación, la concepción, elaboración e instrumentación del Plan resultará tan importante como el propio documento. El Plan deberá ser considerado como un medio para la discusión y la negociación política por los diferentes sectores que integran la sociedad, analizando abiertamente sus inclinaciones y sus opciones sobre el presente y el futuro. Si la sociedad logra aumentar su identificación con el Plan, éste podrá convertirse en un instrumento de ejercicio democrático.

La integración final del Plan requiere de la decisión del Estado, considerando que es su obligación conciliar los diferentes intereses de los factores de la producción y de los actores económicos. El Plan de acuerdo con nuestro sistema de planeación deberá recoger realmente y sin actos demagógicos, fraudulentos y carentes de una cabal honestidad, los planteamientos de los principales grupos de la sociedad para que los esfuerzos y el trabajo realizados por el gobierno sean totalmente armónicos y sus resultados se apeguen en mayor medida a los objetivos nacionales.

El gobierno mexicano deberá encauzar las actividades de sus instituciones a objetivos precisos, explotar y utilizar sus recursos de manera racional para soportar y vencer la crisis, modelar una estrategia de desarrollo que se convierta en el instrumento que conduzca a la sociedad hacia nuevos estadios de libertad y justicia.

El resultado de esta decisión podría quedar reflejada en el aumento de la inversión y el consumo, lo que significa que al momento de promover la formación interna de capital, se tenga un amplio margen de maniobra para proporcionar a la población los beneficios de la alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, entre otros.

La utilización racional de los aspectos técnicos y administrativos es fundamental para garantizar la viabilidad de la planeación. Sin embargo, la mayor dificultad que enfrenta son el descrédito institucional y la operación política, por ello, la alternativa sería integrar ambos aspectos hasta obtener como resultado una mayor congruencia tanto en la definición como en la ejecución de los planes, para que estos a su vez, conviertan las expectativas en soluciones, que sean la expresión de la planeación y la decisión política de intuición o de circunstancia, proporcionando en cambio, sistemas más racionales y eficaces que preparen el camino hacia el desarrollo, pero con justicia social y con un total y verdadero respeto a la soberanía nacional.

## CONCLUSIONES

La planeación debe estar al margen de influencias externas para que pueda verdaderamente fortalecer la independencia de nuestro país, satisfacer las demandas de empleo, proporcionar medios de vida más dignos, alcanzar un crecimiento alto y sostenido y equilibrar la distribución del ingreso. Estos deben ser los grandes propósitos para cumplir con las tareas fundamentales encomendadas al Estado Mexicano.

Como proceso dinámico y racionalizador en el ejercicio de las acciones públicas, también forma parte de la función administrativa, por ello, debe tender a su periódica revisión, así como a la modernización de aquellos instrumentos de que se vale para su accionar. El fin será poder afianzar los resultados obtenidos y asegurar la continuidad en los esfuerzos por lograr el desarrollo integral de la población.

La planeación es un medio fundamental para el logro de los objetivos sociales, ya sea en países de economía centralizada, mixta o capitalista, de igual manera para aquellos desarrollados y subdesarrollados. Por tanto, debe contemplar además del imperativo de satisfacer las demandas de la sociedad de manera eficaz, la capacidad de racionalizar los recursos con eficiencia.

El Estado ha tenido consistencia en su intervención en la vida económica: en la industria, la distribución de mercancías, la dotación de servicios, el apoyo al sector privado, los subsidios al sector educativo y la seguridad social. Participaciones decisivas a pesar de todas sus incoherencias.

Desde mediados de 1981 se perfiló una ofensiva teórico-política apoyada en el neoliberalismo monetarista en contra de la intervención del Estado, ya sea en el aparato productivo o de distribución social que se apoyó en la venta de paraestatales, la limitación del subsidio a las universidades estatales y la reducción de inversiones públicas en general. Esta ofensiva trató de reducir al Estado a una mera expresión de guardián del orden social, más que rector de la economía o como un ente articulador y orientador del proceso de acumulación de capital.

Esta posición de carácter doctrinario alentada por los organismos internacionales, la ultraderecha estadounidense y sus testaferros autóctonos ubicados tanto en la iniciativa privada como en el sector gubernamental, constituye un proyecto histórico pro-imperialista en el marco de la globalización sin parámetro en la vida de México, que cuestiona y pone en peligro hasta el concepto mismo de lo nacional.

Tal proyecto, a grandes rasgos consiste en lo siguiente:

- Reducción de las funciones del Estado a favor de la entelequia del mercado.
- Liberación de todos los mercados convenientes al capital.
- Liberación financiera y comercial, pero no liberación del mercado de trabajo.
- La incorporación a la dinámica de los procesos de globalización sin el sustento de una estrategia planificada para alcanzar un desarrollo económico y social justo.
- Eliminación del control de cambios.
- Apertura total a la inversión extranjera.
- Desmantelamiento del aparato industrial estatal.

- Incorporación de México a la economía norteamericana, mediante los acuerdos suscritos con organismos internacionales y las calificadoras, amenazando a la planta industrial nativa, no sólo paraestatal sino a la pequeña y mediana industria que da ocupación al 70% de la población.
- Congelación de salarios con el aceleramiento del proceso de pauperización de las masas trabajadoras.
- Aumento en el costo de los servicios públicos, reducción del déficit presupuestal, desaparición de subsidios a productos básicos, etc.

El Estado deberá eliminar las estrategias inoperantes que dejan sentir el peso de sus efectos nefastos sobre la población marginada, para ello es indispensable contar con la participación política de la población evitando la burocratización pero también con la adecuación del órgano central de planeación, para que vincule al Estado con la sociedad civil, con decisiones racionales, coherentes y reales, en las que se evite el reconocimiento personal y el oportunismo político que es ajeno a los intereses de la sociedad.

El Estado mexicano se ajusta a las características de las economías capitalistas que se identifican por las formas de explotación, enajenación, marginación, desigualdad, sometimiento y la supresión de la libertad. Este sistema en el que se da la participación pública y privada, con la fijación de políticas de beneficio social, no evita la anarquía en la producción de la desigualdad social.

La solución a los problemas está en función del eficiente cumplimiento de los objetivos al mediano y largo plazo, a la racionalización y eficiente utilización de recursos y esfuerzos, para ello es importante rescatar y

aprovechar las experiencias del pasado, lo que permitirá controlar la crisis del presente y generar mejores alternativas futuras.

En materia política el deterioro va en aumento; existe actualmente una pérdida de credibilidad en las acciones del gobierno, por la acumulación de contradicciones que ha generado la peor crisis nacional, cuestionando la tan pregonada “estabilidad del país”.

La crisis política mina el perfil del Estado con respecto a su capacidad de conducción de la sociedad, incluso afectando a las clase dominante y de manera muy importante, a los sectores populares en sus condiciones de existencia. De ahí el énfasis que debe darse a la planeación como un instrumento de justicia social, de racionalización económica, de equilibrio entre los diversos sectores sociales, evitando las diferencias tan marcadas entre los diferentes núcleos de la población.

Considerar el proceso de descentralización como un factor básico para el fortalecimiento del sistema de planeación nacional, para ello será necesario incurrir en la organización de sistemas estatales de planeación democrática, pero incluir los esfuerzos que puedan realizar los municipios, considerando sus verdaderas posibilidades con apoyo de los gobiernos federal y estatal.

La descentralización de acciones, de recursos y de decisiones se debe efectuar de manera paralela a la planeación en estados y municipios. La participación de todos los sectores es determinante para alcanzar resultados efectivos, permitiendo que la sociedad y su gobierno intervengan de manera consistente con el propósito de regular las fuerzas que los ubiquen rumbo al desarrollo, objetivo de la planeación.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo al inicio de cada sexenio, debe dejar de ser un requisito que cumpla el Ejecutivo Federal en atención con lo señalado en el Artículo 21 de la Ley de Planeación y el instrumento que legitima la posición política del gobierno, para convertirse en un documento compuesto por acciones racionales que solucionen los problemas más sentidos de la sociedad a través de la integración de planes, programas y presupuestos

La formulación e integración de planes, programas y presupuestos, debe estar sustentada en una política económica que además de atender otros problemas económicos, incremente el padrón de contribuyentes activos de 33.5 a 40 millones, lo que representa un 13.53%<sup>292</sup> con lo cual, a su vez incrementarían los recursos que se obtienen bajo este esquema y que representarían el 16.9% del PIB. La suficiencia económica da sustento al proceso de planeación.

El incremento de los ingresos públicos abre la posibilidad de formular realmente un Sistema Nacional de Planeación, que abra los espacios necesarios en los tres órdenes de gobierno para que la sociedad pueda expresar sus necesidades y éstas se incorporen a los planes para que se les atienda, con estricto apego a la normatividad jurídica vigente, manteniendo en todo momento, criterios de racionalidad y congruencia.

El gobierno debe asumir la responsabilidad de instrumentar una estrategia para regularizar el comercio informal. El pago de los impuestos de este sector laboral, haría posible planear la inversión que se requiere para activar la economía en los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>292</sup> Cabe señalar que la población económicamente activa (PEA) es de 48 millones de personas.

Es importante que la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, no dependa de los juicios vertidos por los partidos políticos, los cuales en la mayoría de las ocasiones, no analizan el contenido de las propuestas y cuando lo hacen, las observaciones carecen de sustento político, social y económico.

No hay un amplio conocimiento de las propuestas de los planes y programas y de los beneficios que la población obtendría con su aprobación. El interés está en la aprobación de propuestas que beneficien políticas partidarias que permitan estratégicamente la acumulación de poder y no la solución de problemas prioritarios y urgentes demandados por la sociedad.

Mientras que la planeación se mantenga como un instrumento de legitimación de la acción del gobierno, el contenido de sus propuestas será la expresión de necesidades plasmadas para la integración de un Plan con el que sólo se da cumplimiento al requerimiento jurídico normativo y no a la necesidad de atención de problemas que aquejan al país.

Es impostergable la necesidad de que los funcionarios públicos actúen con responsabilidad, interés y voluntad política para vincular normativamente las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo así, se podrán asignar los recursos económicos racional y equitativamente para solventar las necesidades más urgentes de la sociedad.

Se deben equilibrar en lo posible, los recursos destinados al gasto corriente y de inversión en la composición de los presupuestos públicos, para activar la inversión pública y con ello, la generación de empleos, entre otros.

Durante los últimos años México experimentó cambios políticos significativos en la actividad del gobierno constitucional democrático y que corresponden exclusivamente a los órganos de representación. En lo relativo a la tributación y el gasto, en ellas, se exhibe la imperiosa necesidad de contar con acciones previamente planeadas con criterios racionales a fin de convertirlas en instrumentos de equidad financiera.

Es importante que la relación política entre los tres poderes de gobierno, sea ejercida por ellos, en igualdad de circunstancias y con un peso específico que sirva de contrapeso, sólo así, las decisiones que se tomen para consolidar el sistema representativo y en consecuencia la democracia constitucional del país, podrán aspirar a ser consideradas por los ciudadanos.

El crecimiento y desarrollo de la economía mexicana está determinado por la orientación que se le da al gasto público, por lo que éste debe mantener su hegemonía como instrumento más poderoso al servicio del Estado para influir en la política económica.

Elevar la eficacia y eficiencia y el uso equilibrado y racional de los recursos será responsabilidad de los ejecutores del gasto para que logren mejores resultados y cuentas más claras en las actividades sustantivas del gobierno, para ello, es indispensable se apoyen en estrategias que disuelvan el antagonismo entre plan-programa-presupuesto.

De los principales problemas que tendrá que resolver el gobierno mexicano, destaca el de las carencias presupuestarias, para lo cual, deberá mejorar la recaudación fiscal a fin de contar con más ingresos públicos.

Los funcionarios públicos deben asumir una actitud responsable, un compromiso político y social, normar el empleo informal y no hacer de éste la gran inversión político electoral. Hasta hoy los ingresos del gobierno por los impuestos; sobre la renta, al valor agregado y el especial sobre producción y servicios son insuficientes para cubrir las necesidades sociales y las funciones básicas del gobierno.

La estrategia que se considera conveniente para impulsar un cambio en los escenarios descritos anteriormente, es a partir de la elaboración de un sistema de planeación institucional para que con la participación de todos los responsables del ejercicio de los recursos presupuestarios, se definan las estrategias del gasto en función de dos grandes módulos; el primero orientado a garantizar y mejorar el actual nivel de operación y el segundo a fortalecer e incrementar su cobertura.

La planeación debe estar ajena a influencias externas para que pueda verdaderamente fortalecer la independencia de nuestro país. La planeación se ha convertido en un medio fundamental para el logro de los objetivos sociales, ya sea en países de economía centralizada, mixta o capitalista, de igual manera para aquellos desarrollados o subdesarrollados.

Contar con un proyecto de carácter reformador y nacionalista, que abastezca el mercado interno, con una conducción basada en la confianza y la planeación de las actividades de los particulares con las actividades del Estado, que evite la lenta pero inminente entrega del país, se retomen las lecciones y experiencias que han dejado los intentos por planear el crecimiento y desarrollo, independientemente de su fracaso y se pueda incorporar la población a una sociedad dinámica, congruente con el tiempo en que vivimos.

La normatividad institucional, presenta una excesiva e innecesaria regulación a los procedimientos de la actividad financiera, obstaculizando su operación, dicha regulación más que un control financiero para el ejercicio del presupuesto, son políticas inoperantes tanto generales como particulares, que terminan por convertirse en un simple instrumento legitimador del discurso político, de la política estatal, que además, alienta a la burocracia en todos los niveles a buscar la forma de contrarrestar dicha normatividad para que el ejercicio de los recursos financieros y la rendición de cuentas se ajuste a las prácticas ilegales no siempre sancionadas.

Finalmente, en este trabajo se muestra como la vinculación normativa de los Planes de Nacionales de Desarrollo al Presupuesto de Egresos de la Federación, debe dar sustento a:

- a. Un desarrollo económico ordenado
- b. Una definición del orden de prioridad de las políticas sectoriales.
- c. Una reorganización de la Administración Pública.
- d. Una distribución justa de la carga impositiva
- c. La distribución equitativa de la renta
- d. Mayores oportunidades de empleo
- e. Mayor congruencia entre la planeación y el presupuesto.

La armonía entre los planes, programas y presupuestos, debe ser considerada como uno de los propósitos más importantes a los que se debe abocar la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno, para ello, deberá contar con el apoyo de los otros dos poderes. Sólo así, podrá tener la oportunidad de convertir a estos tres instrumentos de la administración en el motor que impulsará a la sociedad hacia un desarrollo económico más justo, sobre todo para las futuras generaciones.



## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

AGUILAR MONTEVERDE, ALONSO. **Dialéctica de la economía mexicana**. México, Editorial: Nuestro Tiempo. 1984.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. et. al. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996.

ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. et. al. **La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta**. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 92. Obras de Investigadores del Instituto, publicadas por: Editorial Porrúa, S. A. 1985.

AMÉRICO, SALDIVAR. **Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)**. México, Editorial: Siglo XXI. S. A. 1981.

ASSAEL, HÉCTOR. **Ensayos de Política Económica**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1975.

AYALA ESPINO, José. **Economía del sector público mexicano**. México, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Economía. 1999.

-----, **Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 2000.

-----, **Límites del Mercado Límites del Estado**. México, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1992.

-----, **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México., Facultad de Economía. 2004.

BETTELHEIM, CHARLES. **Planificación y crecimiento acelerado**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1984.

-----, **Problemas teóricos y prácticos de la planificación**. Madrid, Editorial: Tecnos, S. A. 1982.

BELL, DANIEL. **Las contradicciones culturales del capitalismo**. México, Editorial; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza editorial Mexicana. Colección "los Noventa" 1989.

BLOMSTRÖM, MAGNUS Y HETTNE BJÖRN. **La teoría del desarrollo en transición**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1990.

BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA. **Diccionario de Política. a-j y k-z**. México, Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V. 1987.

-----, **Sociedad y Estado en la filosofía política moderna.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1986.

BOZEMAN, BARRY. **Todas las organizaciones son públicas.** México, Colegio Nacional de Administración Pública, A. C. 1998.

BURDEAU, GEORGES. **Tratado de Ciencia Política.** Tomo I Presentación del Universo Político. Volumen III El Poder. México, Editorial; UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan. 1984.

-----, **Tratado de Ciencia Política.** Tomo II El Estado. Volumen II Las Formas de Estado. México, Editorial; UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan. 1985.

CACÉRES LUIS RENÉ. et. al. **Estrategia, Planificación y Control.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1991.

CARBONELL, MIGUEL. **Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.** Editorial; Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2007.

-----, **Elementos de derecho constitucional.** México, Editorial; Fontamara, S. A. 2004.

CARPIZO, JORGE Y MADRAZO, JORGE. **Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. (1983).** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Porrúa, S. A. 1985.

CARRE DE MALBERG, R. **Teoría General del Estado.** México, Facultad de Derecho/ UNAM, Fondo de Cultura Económica. 1998.

CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. **Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública.** Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 2005.

-----, **Metodología y Administración.** México, Editorial Limusa, S. A. 1982.

CECEÑA CERVANTES, JOSÉ LUIS. **Introducción a la economía política de la planificación económica nacional.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1981.

-----, **La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México).** México. UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas. 1983.

CHAPOY BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ. **Planeación, programación y presupuesto.** México, Editorial; UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.

-----, **Finanzas nacionales y finanzas estatales.** México, Editorial; UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 140. 2006.

CHÁVEZ PRESA, JORGE. **Para Recobrar la Confianza en el Gobierno.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2000.

CORDERA, ROLANDO. **Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1985.

CORDERO, SALVADOR. et. al. **El poder Empresarial en México.** México, Editorial: Terra Nova, S. A. 1983.

CÓRDOVA , ARNALDO. **La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen.** México, Ediciones Era, S. A. 1980.

-----, **La formación del poder político en México.** México, Ediciones Era, S. A. 1979.

-----, **La política de masas del cardenismo.** México, 9ª edición. Editorial, Serie Popular ERA/26. 1987,

CUADRADO ROURA, JUAN R. **POLÍTICA ECONÓMICA Objetivos e instrumentos.** España, Editorial; McGraw-Hill/interamericana de España, S. A. U. 2001.

CUÉ CANOVAS, AGUSTÍN. **Historia Mexicana.** en 2 Tomos. México, Editorial: Trillas. 1976.

CUEVA, MARIO DE LA. **La Idea del Estado.** México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1975.

CROZIER, MICHEL. **Estado Modesto, Estado Moderno.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1989.

GARCÍA-PELAYO, MANUEL. **Burocracia y tecnocracia.** Madrid, España. Alianza Editorial, S. A. 1974.

DOBB, MAURICE. **Ensayos sobre Capitalismo, Desarrollo y Planificación.** Madrid, Editorial: Tecnos, S. A. 1973.

DORNBIERER, MANÚ. **El Hombre Gris.** Colección Tiempo Mexicano, Editorial Grijalbo.

ELLMAN, MICHAEL. **Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1983.

FAYA VIESCA, JACINTO. **Finanzas Públicas.** México, Editorial; Porrúa. 2008.

FERGUSON, J. M. **Historia de la Economía. México.** Editorial, Fondo de Cultura Económica. 1974.

FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS. et. al. **Política Económica.** España, Editorial; McGraw-Hill. 1998.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, JOSÉ F. **Política y administración pública en México.** México, Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. 1989.

FLORES DE LA PEÑA, HORACIO. **Bases para la planeación económica y social de México.** México, Editorial: Siglo XXI, S. A. 1978.

FLORES OLEA, VÍCTOR. **Entre la idea y la mirada. ¿Que democracia para México?** Editorial; Océano. 1997.

- FRAGA, GABINO. **Derecho Administrativo**. México, Editorial; Porrúa. 2003.
- GÓMEZ OLIVER, ANTONIO. **Políticas monetaria y fiscal de México. la experiencia desde la posguerra: 1946-1976**. México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1981.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO Y FLORESCANO, ENRIQUE. **México, Hoy**. México, Siglo veintiuno editores, S. A. 1979.
- GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR. **Teoría Política**. México, Editorial; Porrúa, S. A. 1987.
- GUERRERO OROZCO, OMAR. **introducción a la administración pública**. México, Editorial; Harla, S. A. de C. V. 1985.
- , **Teoría administrativa de la ciencia política**. México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
- GUILLEN, ARTURO. **El neoliberalismo en México**. México. Editorial; UAM/Iztapalapa. 1996.
- , **Planificación Económica a la Mexicana**. México, Editorial: Nuestro Tiempo. S. A. 1983
- HANSEN, ROGER. **La política del desarrollo mexicano**. México, Editorial: Siglo XXI. 1973.
- HAURIOU, MAURICE. **Principios de Derecho Público y Constitucional**. Madrid, Editorial; Reus. 1927.
- HEGEL, G. F. **Filosofía del Derecho**. México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México, Nuestros Clásicos N° 51. 1975.
- HELLER, HERMAN. **Teoría del Estado**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1985.
- HERNÁNDEZ ORTEGA, NORMA. **La Sectorización de la Administración Pública Federal (1976-1982)**. México, Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1984.
- HOBBS, THOMAS. **LEVIATAN, o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1984.
- HOFER, CHARLES W., SCHENDEL, DAN. **Planeación Estratégica: Conceptos analíticos**. Editorial; Norma S. A. Colombia, 1985.
- IBARRA, DAVID. et. al. **El perfil de México en 1980**. en 3 Tomos. México, Editorial: Siglo XXI. 1972.
- I.L.P.E.S. **Discusiones sobre planificación**. México, Editorial: Siglo XXI. 1983.
- JACOBY, HENRY. **La Burocratización del Mundo**. México, Siglo XXI Editores. 1972.
- JELLINEK, GEORG. **Teoría General del Estado**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2000.

KELSEN, HANS. **Teoría General del Derecho y del Estado.** México, Textos Universitarios UNAM. 1983.

-----, **Teoría General del Estado.** México, Editora Nacional. 1983.

KLIKSBERG, BERNARDO. **¿Como transformar al Estado?** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1993.

L. ACKOFF, RUSSELL. **Planificación de la empresa del futuro.** México, Limusa Noriega Editores. S/A

LEAL, JUAN FELIPE. **La burguesía y el estado mexicano.** México, Ediciones el Caballito. 1975.

LENIN, V. I. **Fuentes y partes integrantes del Marxismo.** México, Colección 70. N° 83 Editorial Grijalbo. 1970.

-----, **Obras Escogidas.** Moscú, Editorial Progreso. en tres tomos. 1961.

LEÓN BERBER, RIGOBERTO. **Los Orígenes del capitalismo y su relación con el proceso del trabajo y la administración científica.** México, Tesis; Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1980.

-----, **La planeación como un instrumento de legitimación del Estado mexicano.** Tesis de Maestría; Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1986.

LEVY, SANTIAGO. **Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México.** México, Editorial; Océano de México, S. A. de C. V. 2010.

LOCKE, JOHN. **Ensayo Sobre el Gobierno Civil.** México, Editorial; Calypso, S. A. 1983.

LÓPEZ DÍAZ, PEDRO. **Capitalismo y crisis en México.** México, Ediciones de Cultura Popular. 1978.

LÓPEZ OBRADOR, ANDRÉS MANUEL. **La mafia que se adueñó de México...y el 2012.** México, Editorial Grijalbo. 2010.

M. KATZ, ISAAC. **La Constitución y el desarrollo económico de México.** México, Ediciones Cal y Arena. 1999.

MADRID HURTADO, MIGUEL. DE LA, **Planeación para el Desarrollo.** México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de Cultura Económica. 1981.

MANNHEIM, KARL. **Libertad, Poder y Planificación Democrática.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1982.

MAQUIAVELO, NICOLÁS. **El Príncipe.** México, Ediciones Leyenda, S. A. 2008.

MARCH, JAMES G. Y OLSEN, JOHAN P. **El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1997.

MARCUÉ PARDIÑAS, MANUEL. **Problemas Agrícolas e Industriales de México.** (Mimeo) México, UNAM/FCPyS. 1955.

MARTNER, GONZALO. **Planificación y presupuesto por programas.** México, Siglo Veintiuno Editores. 2001.

MARX, C. **El Capital. Crítica de la Economía Política.** Editorial ; Fondo de Cultura Económica. 2010.

-----, **Contribución a la Crítica de la Economía Política.** México, Siglo XXI editores. 1981.

-----, **El Capital.** En tres Tomos, México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2010.

-----, **Manifiesto del Partido Comunista.** México, Grupo Editorial Éxodo. 2010.

-----, Y F. ENGELS. **Obras Escogidas.** México, Editorial Progreso, Moscú. Ediciones de Cultura Popular, S. A. s/f.

MAYNARD KEYNES, JOHN. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1971.

MENÉNDEZ GUZMÁN, ALBERTO. **Temas de Presupuesto por Programas.** En tres Tomos, Tomo I. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General del Presupuesto por Programas.

MIKLOS, TÓMAS Y TELLO, MA. ELENA. **Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro.** México, Noriega Editores, Editorial; Limusa, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra AC. 1991.

MINTZBERG, HENRY. **El Proceso Estratégico.** Editorial; Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México, 1997.

MOLINA LÓPEZ, GUILLERMO E. **Planificación, Programación, Presupuestación.** México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.

MUÑOZ AMATO, PEDRO. **Introducción a la Administración Pública.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1973.

NORTH, DOUGLASS C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 2001.

NOZICK, ROBERT. **Anarquía, Estado y Utopía.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1988.

PADIOLEAU, JEAN G. **El Estado en concreto.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1989.

PARAIN, CH. et. al. **El Feudalismo.** Madrid, Editorial; Ayuso. 1975.

PEÑA, SERGIO. DE LA, **La Formación del Capitalismo en México.** México, Siglo XXI Editores. S. A. 1984.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. **10 años de Planificación y Administración Pública en México.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1974.

PYHRR, PETER A. **Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar Gastos.** México, Edit. Limusa. 1977.

RAMÍREZ L. FERNANDO, DÍAZ ONTIVEROS, RAÚL. **Estado y crisis del desarrollo nacional, planeación de la administración pública.** México, Editorial: ECASA. 1983.

RETCHKIMAN K, BENJAMÍN. **Teoría de las Finanzas Públicas.** Tomo I. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1987.

RICARDO, DAVID. **Principios de economía política y tributación.** Barcelona, Ediciones Orbis, S. A. 1985.

RIO GONZÁLEZ, CRISTOBAL DEL. **Técnica Presupuestal.** México, Editorial; ECASA. 1987.

RIVES SÁNCHEZ, ROBERTO. **Elementos para el análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940.** México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

RODAS CARPIZO, ALEJANDRO. **Economía Básica.** México, Editorial Limas, S. A. de C. V. 2003.

ROSCOE C, MARTIN. **Administración Pública.** México, Editorial; Herrero Hermanos, Sucs., S. A. 1967.

RUÍZ DUEÑAS, JORGE. **Sistema económico, planificación y empresa pública en México.** México, 1982. Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, D. F.

SALDIVAR, AMÉRICO. **Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976).** México, Siglo XXI editores. S.A. 1981.

SCHETTINO YAÑEZ, MACARIO. **Introducción a la Economía para no Economistas.** México, Editorial, Prentice Hall. 2002.

SCHMITT, CARL. **Teoría de la Constitución.** México, Editora Nacional, S.A. 1981.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia.** Barcelona, España, Editorial Orbis, S. A. 1983.

SEMO, ENRIQUE. **Historia del capitalismo en México. Los orígenes 1521-1763.** México, Editorial: El Hombre y su Tiempo. 1983.

SETTALA, LUDOVICO. **La Razón de Estado.** España, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1988.

SHARKANSKY, IRA. **Administración Pública.** México, Editores Asociados, S. A. 1974.

SOZA VALDERRAMA, HÉCTOR. **Planificación del desarrollo industrial.** México, Siglo XXI Editores. 10ª Edición. 1984.

SPENCER GOODSPEED, STEPHEN. et. al. **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal.** (autores extranjeros). Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

STEINER, GEORGE A. **Planeación estratégica. Lo que todo director debe saber.** Ed. Continental. México. 1983.

STIGLITZ, JOSEPH. E. **La economía del sector público.** España. Antonio Bosch, Editor. 2000.

STONER, JAMES A. F. et. al. **ADMINISTRACIÓN.** Editorial; Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. Mexico, 1996.

TELLO, CARLOS. **Estado y desarrollo económico: 1920-2006.** México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. 2008.

TINBERGEN, JAN. **La Planeación del Desarrollo.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1974.

TORRES GAYTÁN, RICARDO. **Un siglo de devaluaciones del peso mexicano.** México, Editorial Siglo XXI. 1983.

UVALLE BERRONES, RICARDO. **El gobierno en acción.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1984.

-----, **Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea.** México, Editorial; Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2007.

VILLARREAL, RENÉ. **El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975) un enfoque estructuralista.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1981.

WALDO, DWIGHT. **Estudio de la Administración Pública.** España, Editorial; Aguilar. 1964.

WATERSTON, ALBERT. **Planificación del Desarrollo, lecciones de la experiencia.** México, Editorial: Fondo de Cultura Económica. 1979.

WEBER, MAX. **Economía y Sociedad.** México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1983.

WINSLOW TAYLOR, FREDERIC. **La Administración Científica.** México, Editorial Herrero Hermanos. 1973.

WIONCZEK, MIGUEL S. **La sociedad mexicana: presente y futuro.** México, Fondo de Cultura Económica. 1983.

YAÑEZ GARRIDO, LUIS ANSELMO, RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, SAMUEL. **Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública.** México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie I: Estudios de Derecho Económico, Núm. 16. y Editorial PAC, S. A. 1986.

YEHEZQUEL, DROR. **Enfrentando el futuro**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1990.

-----, **La Capacidad de gobernar**. México, Editorial; Fondo de Cultura Económica. 1996.

ZIPPELIUS, REINHOLD. **Teoría General del Estado**. México, Editorial; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985.

## **PUBLICACIONES OFICIALES**

**Agenda de la Administración Pública Federal 2007**. México, Ediciones fiscales ISEF, S. A. 2007.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. **Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**.

**Diario Oficial de la Federación** del 30 de mayo de 2001.

-----, 31 de diciembre de 1976.

-----, 29 de diciembre de 1982.

-----, 28 de diciembre de 1994.

-----, 10 de abril de 2003.

-----, 15 de noviembre de 2010.

-----, 7 de diciembre de 2010.

-----, 31 de diciembre de 2010

-----, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., Miércoles 5 de Enero de 1983.

**El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981.

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005**. Diario Oficial de la Federación del 23 de noviembre de 2004.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. **Las siete tesis rectoras**. Partido Revolucionario Institucional. México, 1984.

**Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1983.

**Plan Global de Desarrollo 1980-1982.** México, Secretaría de Programación y Presupuesto, en 2 Tomos. 1980.

-----, 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, SHCP, 1995.

-----, 2000-2006. Poder Ejecutivo Federal, SHCP, 2000.

-----, 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal, SHCP, mayo de 2007.

Presidencia de la República. **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.**

## **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

**Boletín Mexicano de Derecho Comparado.** México, Editorial UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual. Núm. 82. "La Naturaleza Jurídica del Presupuesto" Sin año.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. **Opinión y Examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.**

CÁRDENAS, LÁZARO. Apuntes. 1913-1940, t, 1., en obras, UNAM, México. 1972.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. **La Política y la Administración Pública en México.** México, Instituto de Capacitación Política ICAP. 1982.

**Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana.** Serie; a) documental Núm. I. s/a.

GARCÍA CÁRDENAS, LUIS. *Antecedentes y desarrollo de la administración pública en México.* en; **Revista de Administración Pública, 54 abril-junio.** México, Ediciones; Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

GUERRERO AMPARÁN, JUAN PABLO Y PATRÓN SÁNCHEZ, FERNANDO. La clasificación administrativa del presupuesto federal en México. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000.

-----, La clasificación económica del gasto publico en México. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000.

-----, La clasificación funcional del gasto público. México. Editorial; Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2000.

**La Vertiente Regional de Planeación. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.** Organó académico informativo de los institutos de administración pública estatales. Abril-Septiembre 10-11. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

Madrid Hurtado, Miguel, de la. **Las Siete Tesis Rectoras.** México, 1984. Partido Revolucionario Institucional. s/a.

Madrid Hurtado, Miguel, de la. *Plan Nacional de desarrollo 1983-1988. México*, en; **Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Planeación Democrática 55/56 julio-diciembre**. INAP Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

Madrid Hurtado, Miguel, de la. **Planeación Democrática**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

Panzieri, Raniero. et. al. **La División Capitalista del Trabajo**. Argentina, Editorial; Cuadernos de Presente y Pasado/32. 1974.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. **El Mercado de Valores**. semanario de Nacional Financiera, S. A. año XLIII, suplemento al núm. 24 de 1983.

**Revista de Administración Pública**. Antología I-54, 1956-1983 febrero 1983. Ediciones; Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

**Revista de Administración Pública**. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. No. 55/56 julio-diciembre. México, 1983.

Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración" en: **Political Science Quarterly**, Vol. II N° 2 junio de 1887.

## ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

**El Universal**, 22 de noviembre de 2009.

**Excélsior**, 6 de enero de 1983

-----, 6 de octubre de 1983

-----, 04 de mayo de 2011.

**Reforma**, 27 de octubre de 2003

-----, 7 de octubre de 2009

-----, 12 de septiembre de 2011.

## DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

<http://www.bibliojuridica.Org/libros/2/650/12.pdf>. Danton Rodríguez, Luis.

<http://es.answers.yahoo.com/question/>

<http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/d.html>

[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2010t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2010t4/)

<http://www.monografias.com/trabajo11/finpub/finpub.shtml>

<http://www.bibliojuridica.Org/libros/2/650/12.pdf>. Danton Rodríguez, Luis.

<http://www.Gestiopolis.com.Documentos>.

<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/>

Chávez Presa, Jorge. **¿Qué puede hacer el gasto en 2010?** El Universal. com.mx Opinión. México, D. F., a 22 de noviembre de 2009.

Sánchez Ruiz, Gerardo. **Algunos aspectos de la modernización de la Ciudad de México.** Gestión y Estrategia. Ediciones en Internet, Núm. 2 Doc. 5 htm., Departamento de Investigación y Conocimiento. CyAD. UAM-Azcapotzalco.

[http://inep.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf](http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf)

html.rincondelvago.com/gobiernos-en-méxico-entre-1940-a-1988.html. **Gobiernos en México entre 1940 a 1988.**