



RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y HACENDARIA EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

En la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria se contempla la elaboración de un documento preparatorio denominado “Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria en México”.

Asimismo, quedó asentado en la convocatoria, que los trabajos preparatorios deberán utilizarse por todos los participantes para asegurar la efectividad del proceso de la Convención, así como la calidad y congruencia de sus resultados.

A continuación se presenta un resumen del trabajo anteriormente señalado, el cual se desarrollará de conformidad con los temas que comprende el guión del documento original.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS INSTRUMENTOS.

En sentido amplio la *política económica* puede definirse como la aplicación de medidas por parte de las autoridades para alcanzar determinados fines u objetivos deseados en el terreno económico, y para cuyo logro emplea algunos medios o instrumentos.

El Estado realiza acciones para contrarrestar los fallos de mercado. El conjunto de estas acciones pretende alcanzar en forma global los siguientes fines u objetivos:

- Fomentar la *eficiencia* económica
- Procurar la *equidad* mejorando la distribución del ingreso
- Propiciar la *estabilidad* y el *crecimiento* económico.

Cabe señalar que los más poderosos instrumentos de políticas con que cuenta el sector público para incidir en la economía son la Política Fiscal y la Política Monetaria.

Política Fiscal

En ella se encuentran las acciones del gobierno para influir sobre la economía mediante la manipulación deliberada de variables presupuestarias en el corto y largo plazo, como son el ingreso, el gasto y el manejo de la deuda pública. Estas acciones son discrecionales para que sean convenientemente orientadas y dosificadas.

Política Monetaria

El Banco central intenta alcanzar la estabilidad de precios, tipo de cambio e influir en la tasa de interés a través de tres medios principales:

- El primero de ellos es intentar infundir confianza para que los agentes económicos esperen que se va a producir la estabilidad y no la provoquen ellos mismos;
- La segunda, es controlando la base monetaria a través de instrumentos propios de la política monetaria; y
- Por último, el manejo de las reservas internacionales y el grado de intervención en los mercados cambiarios.

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO

La estructura económica contemporánea de México tiene como soportes dos grandes modelos de crecimiento económico:

- **Sustitución de importaciones**, inicia a mediados de la década de los treinta y termina a principios de los años ochentas.
- **Apertura económica**, principios de los 80's y se proyecta hasta nuestros días.

El viraje hacia el paradigma neoliberal que sustenta los programas de política económica se caracteriza por la implementación de dos grandes programas:

- *Programa de Estabilización en México (1983-1991).*
- *Modelo de Apertura Económica*

El Programa de Estabilización comprende el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y los primeros años del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, donde se implementan las medidas de ajuste neoliberales en el país.

Uno de los grandes intentos de transformación estructural de la economía mexicana consistió en abandonar el mercado interno como el factor principal del arrastre de la economía y sustituirlo por el mercado internacional. Este intento de cambio se gestaría también desde el principio del gobierno de De la Madrid y hasta la presidencia del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte sería el catalizador de las exportaciones mexicanas.

MODELO ACTUAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

Por primera vez en la historia de la planeación en México, un programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo tiene dos escenarios para poder cumplir con sus objetivos y metas. Tal es el caso del documento del Ejecutivo Federal titulado “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006”, que a su vez, es el plan sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006

El PRONAFIDE es un referente obligado para evaluar los requerimientos de ingreso y gasto que el país necesita para los próximos años, así como las reformas que se deben emprender para financiar el desarrollo.

Por otra parte, el PRONAFIDE 2002-2006 plantea cinco estrategias para la política de financiamiento de la inversión, entre las cuales destacan:

- Reformas estructurales y provisión de infraestructura;
- Fomento del ahorro público y del privado;
- Utilización del ahorro externo como complemento del interno;
- Fortalecimiento del sistema financiero y
- Transformación de la banca de fomento.

Criterios Generales de Política Económica 2004

“**Los Criterios Generales de Política Económica 2004**” tienen por objeto precisar las metas, acciones e instrumentos que el Gobierno Federal considera aplicar en materia económica durante 2004. Asimismo, pretenden facilitar el análisis integral de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004, toda vez que estos criterios constituyen el marco de referencia en el que se circunscriben ambos documentos.

La Política Económica en México 2000-2003

El eje de la política económica en México está actualmente determinado por los siguientes documentos rectores:

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND).
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE).
- Criterios Generales de Política Económica..

Con base en las estrategias contenidas en tales documentos, la política económica en México durante los últimos años ha procurado generar las condiciones para el crecimiento de la economía nacional.

MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Aspectos Constitucionales de la Política Económica

El *Artículo 25* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Estado la rectoría en el desarrollo económico de la Nación.

Conforme al *Artículo 73 Constitucional, fracciones XXIX-D y XXIX-E* al Congreso de la Unión, en materia de desarrollo económico y social, le confiere expedir leyes sobre:

- Planeación nacional del desarrollo económico y social;
- Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;
- Promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

La economía mexicana se desempeña en un régimen económico de libre mercado por lo que, constitucionalmente se reconoce los derechos de propiedad privada y pública. Al respecto, el *Artículo 25* establece que en el desarrollo económico nacional concurrirán los siguientes sectores:

- Sector público;
- Sector social; y
- Sector privado.

Aspectos Hacendarios Constitucionales

El *Artículo 31* Constitucional formula que “son obligaciones de los mexicanos:

- IV. 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.” Asimismo, el *Artículo 73*

Constitucional establece en su fracción VII que el Congreso tiene facultades de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Libertad General sobre Facultades Tributarias de los Estados

El *Artículo 124 Constitucional* señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En Materia de Deuda Pública

La política de deuda pública que lleve a cabo el ejecutivo, conforme al *Artículo 73 Constitucional, párrafo VII*, deberá de ser revisada en el poder legislativo para, entre otros aspectos :

- Aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

En materia de deuda pública local, el *Artículo 117 Constitucional fracción VIII* determina la prohibición a las entidades federativas para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

LA POLÍTICA DE INGRESO, GASTO Y DEUDA DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO.

La Política de Ingreso

Durante el mes de octubre de 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), informó que en México y en la mayor parte de los países miembros, la carga fiscal se redujo en 2002, por segundo año consecutivo, debido a los recortes de impuestos y la desaceleración económica, según un estudio divulgado vía Internet por el organismo el día 22 de octubre de 2003¹.

Para el caso de México, el organismo informó que la carga fiscal bajó en el 2002, donde los ingresos fiscales totales como porcentaje del Producto Interno Bruto pasaron de 18.9 en el 2001 a 18.0 durante el 2002.

¹ www.oecd.org

La Política de Ingresos Intergubernamental

Es esencial y característico en los Estados Federales o países con estructura Federal, que los distintos órdenes en que se distribuye el Gobierno compartan la responsabilidad fiscal.

Cumplida esta responsabilidad fiscal básica en cada ámbito de Gobierno, corresponde además al ámbito Federal otra responsabilidad, que consiste en transferir de manera discriminada, una parte de sus recursos recaudados hacia los ámbitos Estatal y Municipal, ello con el fin de procurar el equilibrio regional entre Estados y en ocasiones entre Municipios, es decir, con el propósito de lograr un equilibrio horizontal.

La Política de Gasto

Las limitaciones que se presentan en México en materia de ingresos públicos se traducen en una grave restricción para poder financiar el gasto público. Así, en el ámbito internacional, México resulta ser uno de los países con menor gasto público.

Las limitaciones de recursos públicos en México se resienten especialmente en aquel gasto público que propicia la acumulación de capital físico y humano, que es uno de los más importantes para la producción, la productividad y la competitividad. En efecto, el Estado mexicano ejerce un reducido gasto tanto en infraestructura (energética, hidráulica, en comunicaciones, etc.), como en materia social (salud, educación, capacitación, combate a la pobreza, apoyo al campo, impartición de justicia, etc.).

En consecuencia, la limitada provisión de servicios públicos que realiza el Estado en México se traduce en un acotado potencial de crecimiento de la economía mexicana y no contribuye a menguar suficientemente las desigualdades en la distribución del ingreso.

La Política de Deuda

En la época actual, la política de deuda pública del gobierno federal se distingue por algunos elementos significativos:

- Paulatina conversión de la deuda externa por deuda interna
- El saldo de la deuda bruta del gobierno federal como proporción del PIB, se ha reducido.
- El servicio de la deuda tiende a disminuir debido a las bajas tasas de interés y al plazo al que se contrata la deuda, el cual cada vez es mayor, gracias a la mayor estabilidad de las variables macroeconómicas, a la

significativa confianza de los inversionistas y a la mayor presencia de ahorro de largo plazo, principalmente por los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, otro rasgo distintivo de la política de deuda pública del gobierno federal es programar cada vez un menor déficit fiscal.

En la etapa actual de la coordinación hacendaria Federación-Entidades Federativas, se está intentando introducir un esquema de endeudamiento basado en mecanismos de mercado; con ello se pretende incentivar un comportamiento prudente y corresponsable entre las instituciones financieras (acreditantes) y los gobiernos locales (como acreditados), en donde sea tomado en cuenta el análisis del riesgo-proyecto, el riesgo-estado o el riesgo-municipio y no únicamente sea tomada en cuenta la garantía de las participaciones federales.

Problemática en Materia de Información Financiera Gubernamental

Es claro que en México se han presentado avances importantes en materia de la coordinación en ingreso. Asimismo, se ha avanzado en el proceso de descentralización del gasto entre órdenes de gobierno, principalmente entre los ámbitos federal y estatal. El gran reto que se tiene en los próximos años, es continuar en ese camino y profundizar la forma en que fluya la información de las finanzas gubernamentales entre las partes que se coordinan.

Aspectos de la homologación de la información financiera gubernamental.

Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos Locales y a los ciudadanos.