

INDICE

PRESENTACIÓN

INTRODUCCION

1.- LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS INSTRUMENTOS.

1.1.- Políticas de corto, mediano y largo plazo

1.2.- Principales Políticas Económicas

1.2.1.- Política Fiscal

1.2.1.1.-Ingresos Públicos

1.2.1.2.-Gasto Público

1.2.2.- Política Monetaria

1.2.3.- Política Comercial e Industrial

1.2.4.- Política de Inversión

1.2.5.- Política Agropecuaria

2.- ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO

2.1.- Modelo de Sustitución de Importaciones

2.1.1.- Primario Exportador(1ª. Etapa)

2.1.2.- Modelo: Sustitución de Importaciones (2ª. Etapa).

2.1.2.1.-Modelo de Desarrollo Estabilizador.

2.1.2.2.-Modelo de desarrollo compartido

2.1.2.3.-Modelo Desarrollo Acelerado

2.2.- La Apertura Económica

2.2.1.- Programa de Estabilización

2.2.1.1 Programa de Ajuste a corto plazo

2.2.2.- Programa de Reestructuración y Modernidad de la Economía

3.- MODELO ACTUAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

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

3.2.- Criterios Generales de Política Económica 2004

3.3.- La Política Económica en México 2000-2003

4.- MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

4.1.- Marco Constitucional

4.1.1.- Aspectos Constitucionales de la Política Económica

4.1.2.- Aspectos Constitucionales en la Política Monetaria

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

5.1.- La Política de Ingreso

5.1.1.- La Política de Ingresos Intergubernamental

5.1.2.- Nivel de responsabilidad fiscal de las entidades federativas

5.1.3.- Fortalecimiento de los Ingresos Públicos Subnacionales

5.2.- La Política de Gasto

5.3.- La Política de Deuda

5.4.- Sostenibilidad de las Finanzas y Deuda Públicas

5.4.1.- El uso de Indicadores Macrofiscales en la Conducción de la Política Fiscal.

6.- PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL.

6.1.- Coordinación en Materia de Información Financiera Gubernamental y la Necesidad de Homologación.

6.2.- La homologación de la Información y transparencia.

6.2.1.- Aspectos de la homologación de la información financiera gubernamental.

PRESENTACIÓN.

Hoy en día, todos los actores de la vida política nacional coinciden en la necesidad de una Reforma del Estado con visión de largo plazo. Se aprecia la imperiosa necesidad de fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes y ámbitos de gobierno, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

La Primera Convención Nacional Hacendaria se concibe como un proceso participativo, responsable, metódico y concienzudo de análisis de la problemática, diseño y selección de alternativas de solución y formulación de iniciativas legislativas consensuadas, sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado Mexicano requiere para retomar el camino del progreso y la competitividad.

En la convocatoria a este magno evento se contempla la elaboración de un documento preparatorio denominado “Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria en México”. El presente documento aprobado por el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria, es la respuesta a este mandato.

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.

La elaboración de este trabajo, estuvo a cargo de la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, integrada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), a cuyos autores se les otorga crédito al final de este documento.

CONSEJO DIRECTIVO

COORDINACIÓN TÉCNICA

INTRODUCCIÓN

Antes de proceder a analizar y posteriormente modificar asuntos particulares de la política económica y hacendaria, es necesario detenerse a estudiar los principios y lineamientos que actualmente están en vigor para tales materias.

Como punto de partida, el presente trabajo expone los orígenes económicos, políticos y legales de la actual política económica y hacendaria. Se reconoce que el tema es por demás amplio y complejo, pero siempre existen rasgos que distinguen a los grandes temas. Este documento es un esfuerzo de síntesis para plasmar temas tan trascendentes en un breve espacio.

El primer apartado versa sobre la política económica y sus instrumentos. Dentro de este rubro, se destaca que son la política fiscal y la política monetaria los elementos centrales sobre los que giran los grandes modelos y programas de desarrollo, no dada más en México sino en la mayor parte de los países del mundo. Una vez expuesta la parte teórica de la política económica y hacendaria en el primer apartado de este estudio, acto seguido se procede a describir los antecedentes de la política económica en México, tarea que se realiza en el segundo apartado. Así, en dicho espacio se comentan los principales modelos de crecimiento del México posrevolucionario y moderno: el modelo de sustitución de importaciones y el modelo de apertura comercial. Sin duda alguna son los antecedentes mediatos e inmediatos de la realidad económica, política y social de nuestro país.

Posteriormente, con las bases que se anotaron en el punto precedente, en el tercer apartado se reseña el actual modelo de desarrollo económico, el cual está delineado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (Pronafide) y los Criterios Generales de Política Económica para cada ejercicio fiscal.

En el cuarto apartado se describe el marco jurídico de la política económica. En este ámbito, destaca muy señaladamente el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que confiere al Estado la rectoría del desarrollo económico de la Nación, fundamentalmente para:

- Garantizar que dicho desarrollo sea integral y sustentable;
- Fortalecer la Soberanía de la Nación, en un contexto democrático;
- Fomentar el crecimiento económico y el empleo;
- Promover una justa distribución del ingreso y de la riqueza; y
- Permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El quinto apartado está destinado a la política de ingreso, gasto y deuda de los tres órdenes de gobierno. En esa etapa de trabajo se subraya que la insuficiencia

en la recaudación fiscal (federal, estatal y municipal), se padece por el lado del precario nivel de gasto, tan necesario para fortalecer la inversión en infraestructura, salud, educación y desarrollo social, entre otros rubros importantes.

Finalmente, en el sexto apartado se expone la problemática en materia de información financiera gubernamental. Se anota que las dificultades y discrepancias en el manejo de la información financiera entre los tres ámbitos de gobierno, pueden constituir una seria limitación para la presente y futura coordinación en materia de ingreso, gasto, deuda y patrimonio.

1.- 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.

Las economías de mercado tienen imperfecciones que generan distorsiones tales como desempleo, asimetría en el ingreso, contaminación excesiva, etcétera; en otras palabras, la economía real no se ajusta totalmente a un mundo idealizado y armonizado por la *mano invisible* del mercado. Ante tal situación, 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.

Los objetivos estratégicos puestos en marcha por el Estado en pro del impulso económico de un país, son:

Producción

- Nivel elevado, tanto efectivo como en relación al potencial
- Rápida tasa de crecimiento

Empleo

- Elevado nivel de empleo
- Bajo desempleo involuntario

Estabilidad en los Precios con Libertad de Mercados

- Baja tasa de inflación

Equilibrio Exterior

- Equilibrio entre exportaciones e importaciones
- Estabilidad en los tipos de Cambio

1.1.- Políticas de corto, mediano y largo plazo

La distinción entre las políticas de corto, mediano y largo plazo, presentan como elemento distintivo un horizonte de temporalidad relativamente artificial, según corresponda a circunstancias específica o coyunturales. Convencionalmente existe esta descripción:

1. El *corto plazo* por lo general ubica una esfera de tiempo entre 12 a 18 meses, toma como referencia objetivos sobre: estabilidad de precios, logro de una determinada tasa de crecimiento, o una reducción del déficit público a un porcentaje del PIB nacional, entre otros. Dichos objetivos pueden ser alcanzados en un período de tiempo relativamente corto, por lo general un ejercicio fiscal. En México, estos objetivos de política económica de corto plazo se plasman en *Los Criterios Generales de Política Económica*, para cada ejercicio fiscal.
3. El *mediano plazo* generalmente identifica periodos de 4 a 6 años donde las metas requieren de mayor tiempo para alcanzarse, como por ejemplo mejorar la distribución del ingreso, modificar y fortalecer la estructura productiva, combatir déficit fundamentales en la balanza de pagos, entre otros aspectos. En lo referente a nuestro país estos objetivos se encuentran en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006*, de manera general, y en el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006*, de manera particular.
4. Los planes *largo plazo* pueden abarcar alrededor de una década, y están encaminados al desarrollo de infraestructura, energía, ordenación del territorio, creación de fuentes competitivas nacionales, etcétera. La Política Económica que implica tal alcance está inmersa en *Modelos de Desarrollo Económico*, donde incluso superan los periodos sexenales de la administración pública federal.

1.2.- Principales Políticas Económicas

Las estrategias, objetivos e instrumentos económicos con que dispone el Estado para alcanzar los objetivos son los que se derivan de las principales políticas públicas :

1. **Política Fiscal**
2. **Política Monetaria**
3. **Política Comercial e Industrial**
4. **Política de Inversión**
5. **Política Agropecuaria, etc.**

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

De manera esquemática se describe cada una de ellas.

1.2.1.-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 lo es el ingreso, gasto y el manejo de la deuda pública. Estas acciones son discrecionales para que sean convenientemente orientadas y dosificadas.

En México, la política fiscal es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Objetivos

- Equilibrio presupuestal
- Redistribución del ingreso
- Crecimiento y estabilidad económica
- Generación de empleos
- Control de precios

Instrumentos

Comprende principalmente ingresos, egresos y el manejo de la deuda.

Las variables instrumentales con que la política fiscal puede influir sobre la economía son:

- Los *impuestos*, los impuestos tienen como objetivo que los individuos contribuyan a los gastos en que incurre el Estado en el cumplimiento de sus funciones. La contribución a los gastos del Estado debe cumplir con el principio de equidad, por lo que la contribución de los individuos de menores ingresos debe ser proporcionalmente menor.
- Las *variaciones en el gasto público*, mediante cambios en su volumen y composición, ejercen un efecto multiplicador en la economía, aunque debe reconocerse el efecto de desplazamiento que ejerce sobre el sector privado. La absorción de recursos financieros por parte del Estado, que crece con el déficit público, disminuye la disponibilidad de recursos financieros para financiar los proyectos de inversión del sector privado. Cuando el sector público incurre, en un período, en un mayor déficit, eleva la deuda pública de los períodos posteriores y su servicio, con la consecuente disminución de recursos disponibles para otros fines en el futuro, lo que puede conducir a severos procesos de ajuste en las finanzas públicas.

1.2.1.1.- Ingresos Públicos

Los instrumentos y la magnitud de la política de ingresos para un ejercicio fiscal quedan formalizados con la expedición de la *Ley de Ingresos de la Federación*, que tienen vigencia de un año fiscal. Los instrumentos de que dispone esta política se pueden clasificar en directos, indirectos y extraordinarios. A continuación definimos cada uno de ellos.

- *Ingresos Directos*

- Impuestos
 - Derechos
 - Productos
 - Aprovechamientos

- *Ingresos Indirectos*

- Transferencias de otro nivel de gobierno¹

- *Ingresos Extraordinarios*

- Contribuciones Especiales
 - Financiamiento

Ingresos Directos

Los ingresos directos es una clasificación que existe al interior de los ingresos ordinarios. Los ingresos directos son aquellos que recibe el Estado con regularidad y que provienen del ejercicio de las facultades tributarias que la ley le concede al gobierno.

- *Impuestos*: carga obligatoria que los individuos y empresas entregan al Estado para contribuir a sus ingresos, no recibiendo contraprestación directa por parte del estado. Los impuestos constituyen por ello el grueso de los ingresos públicos y la principal base para sus gastos. Se clasifican en:

- Directos: gravan al ingreso

- Indirectos: gravan al consumo

- *Derechos*: son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por

¹En México, bajo el Sistema de Coordinación Fiscal, estas transferencias de recursos que reciben las Entidades Federativas y sus Municipios, se clasifican en Participaciones, Incentivos Económicos, Aportaciones, Subsidios y Transferencias.

recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la *Ley Federal de Derechos*. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

- *Productos*: son los ingresos que percibe el Estado por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.
- *Aprovechamientos*: son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos o productos.

Ingresos Indirectos

Los ingresos indirectos son una clasificación que existe al interior de los ingresos ordinarios y que tipifica a aquellos recursos que un orden de gobierno recibe de manera regular pero que provienen de otro ámbito de gobierno. Es en esta clasificación donde se ubican las participaciones federales que constituyen el ingreso más importante para la mayor parte de los estados y municipios mexicanos.

Ingresos Extraordinarios

Son aquellos que un gobierno percibe en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales, debido a que los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades del gasto. Bajo este concepto se consideran a la contratación de créditos y las contribuciones especiales.

- *Contribuciones Especiales*: son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
- *Financiamiento*: son los recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

1.2.1.2.- Gasto Público

En un sentido estricto el gasto público es el conjunto de erogaciones que realiza el sector público en cumplimiento de sus funciones. Cabe señalar que estas acciones contienen una característica económica muy importante, y es que el ejercicio del gasto es un poderoso instrumento de la política económica, basta con señalar que el gobierno es un gran consumidor macroeconómico, tanto en mercancías, como en fuerza de trabajo, que se reflejan de manera importante en la demanda agregada.

El gasto gubernamental en términos de impacto económico se puede clasificar en:

- *Compras Gubernamentales de Bienes y Servicios:* el volumen, variación y composición de las compras de bienes y servicios por parte del gobierno ejercen un efecto multiplicador macroeconómico importante.
- *Subsidios y Transferencias:* son recursos que el Estado otorga a la economía sin recibir contraparte de ella, como por ejemplo subsidios, pago de pensiones, etc., con el fin de reactivar la demanda agregada o contribuir al combate a la pobreza; la variación, volumen y estructura de estos recursos inciden sobre la demanda agregada en la misma dirección que el gasto en compras de bienes y servicios, pero con una menor magnitud en el multiplicador.

La clasificación económica presupuestal de los egresos gubernamentales es la siguiente:

- *Gasto Corriente:* son las erogaciones realizadas por el sector público, que constituyen un acto de consumo de bienes y servicios y contratación de recursos humanos, que son necesarios para realizar sus funciones administrativas, (como por ejemplo pago de los burócratas, compra de mobiliario para oficinas, computadoras, etc.). Estos gastos no tienen como contrapartida la creación de activos.
- *Gasto de Capital:* está comprendido por los siguientes rubros:
 - *Gasto en Inversión Pública:* son las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, inversión pública, infraestructura, y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno, como por ejemplo construcción de carreteras, escuelas, pavimentación, etc.
 - *Gasto de Capital:* comprende las erogaciones destinadas a cubrir la amortización e intereses de la deuda derivada de la contratación y servicio de crédito o financiamientos al Gobierno con instituciones financieras.

- *Transferencias* son los recursos trasladados a otros sectores, u órdenes de gobierno, para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

El Presupuesto Público y la Política Fiscal

El ejercicio del ingreso y gasto público en México está normado mediante la *Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos*, los cuales mantienen una vigencia de un año. Ambos documentos son sometidos a consideración del Congreso por el Ejecutivo, en ellos se plasman las directrices de corto plazo de la política fiscal que utilizará el gobierno; el marco de referencia y sus objetivos de corto plazo los encontramos en los *Criterios Generales de Política Económica* (para cada ejercicio fiscal), que a su vez estarán derivados, entre otras cosas, de un Programa o Plan de Desarrollo Económico de carácter sexenal.

El presupuesto es un instrumento primordial para el Ejecutivo con el que lleva a cabo sus políticas públicas. El Ejecutivo depende del presupuesto para aumentar o disminuir sus índices de desempeño, también es una de las vías con que el poder público satisface las necesidades colectivas de sus electores. Sin embargo, el presupuesto no siempre cubre las necesidades de gasto, de lo que se deriva la política de financiamiento del déficit público.

El Concepto de Balance Fiscal²

El balance económico del sector público es el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros. Sin embargo, este indicador en algunas circunstancias puede ser insuficiente para evaluar la postura fiscal, por lo que también se construyen indicadores complementarios como, por ejemplo, el balance primario, el balance operacional y el balance no petrolero.

En otras ocasiones, el balance económico ha dejado de ser un indicador que refleja adecuadamente los requerimientos financieros del sector público, al no cubrir todas las operaciones que realiza y que se tornarán en obligaciones financieras e impactarán sobre la demanda agregada. Por ello, en países en los que no todas las actividades del sector público se reflejan en las cuentas fiscales, deben realizarse adecuaciones para incluirlas. En el caso particular de México, diversos ordenamientos jurídicos, la cobertura institucional y prácticas presupuestarias, han incidido para que el balance económico deje de reflejar las necesidades de recursos financieros del sector asociadas a la política fiscal. Por ello, con el fin de mejorar la transparencia en las cuentas fiscales, a partir del primer trimestre de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha presentado dos nuevos indicadores fiscales que muestran de manera más integral

² El concepto de "balance fiscal" y sus distintas definiciones, fueron tomados del documento "Balance Fiscal en México, Definición y Metodología", publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abril de 2002 (www.shcp.gob.mx).

las necesidades de financiamiento del sector público federal para cumplir con las políticas públicas, éstos se denominan: requerimientos financieros del sector público (RFSP) y su saldo histórico (SHRFSP).

Distintas Definiciones de Balance³

De acuerdo con los distintos aspectos de las operaciones financieras que se desee analizar, se calculan distintas medidas de balance. Las más utilizadas son las siguientes:

- **El balance primario**, que muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.
- **El balance operacional** es el indicador fiscal relevante para evaluar el efecto real de las finanzas públicas sobre la demanda de bienes y servicios en la economía, en especial en periodos con procesos inflacionarios importantes, toda vez que elimina del costo financiero el componente inflacionario de la deuda interna denominada en moneda nacional. Dicho monto es la parte de los ingresos por productos financieros de los acreedores del sector público federal no financiero, que les permite mantener en términos reales el valor de sus activos financieros.
- **Los balances petrolero y no petrolero** que se calculan con el fin de separar el impacto de la actividad petrolera sobre las finanzas públicas. El balance petrolero se define como los ingresos propios de PEMEX, más los derechos por hidrocarburos y el aprovechamiento sobre rendimientos excedentes, menos el gasto total de PEMEX. El balance no petrolero es el resultado de restarle al balance público tradicional el balance petrolero.

La Financiación del Déficit Público

Normalmente los impuestos no cubren todas las transferencias y la compras de bienes y servicios realizadas por el Estado, lo que explica que incurra en déficit. Existen, básicamente las siguientes vías para financiar el gasto público:

- *Incremento de la Recaudación*
 - Aumento de impuestos
 - Aumento de la base gravable
 - Mayor fiscalización

³ Idem.

▪ *Financiamiento*

Emisión de deuda gubernamental
Financiamiento con instituciones financieras y organismos multinacionales.

1.2.2.- 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.

Estos elementos son los que lleva a cabo la política monetaria para conseguir determinados objetivos macroeconómicos. Según el Artículo 2° de la Ley del Banco de México: “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.”

Objetivos

Los objetivos que en materia de política monetaria debe de cumplir el banco central son:

- Control inflacionario
- Control de la oferta monetaria y la tasa de interés

Instrumentos

Los instrumentos de política monetaria son:

- Emisión monetaria
- Coeficiente de reservas obligatorias o encaje legal
- Tasa de descuento
- Operaciones de mercado abierto
- Manejo de las reservas internacionales

Emisión Monetaria: Incluye la cantidad de billetes y monedas de curso legal más los depósitos a la vista y a plazo en moneda nacional que existen en la economía. La modificación en la oferta de circulante que realiza el banco central afecta la demanda de dinero por parte del público, y por consecuencia, en los niveles de inflación y tipos de interés.

Coeficiente de Reservas Obligatorias o Encaje Legal⁴: Es un indicador bancario que muestra la proporción que guardan las reservas de los departamentos de depósito, con respecto a las cuentas de cheques. Cuando este instrumento es utilizado como parte de la regulación monetaria, todas las instituciones de depósito están obligadas a mantener un porcentaje como mínimo de reservas, sin realizar préstamos sobre ellas. Al aumentar dicho coeficiente el banco central puede crear escasez de reservas en el sistema bancario y reducir los préstamos de ella y así reducir la oferta monetaria.

Tasa de Descuento: Es un instrumento que consiste en la adquisición, por parte del banco central de valores o efectos descontados con anterioridad a la banca. En la práctica, funciona como créditos concedidos por el banco central a los bancos. Al aumentar la tasa de descuento las autoridades monetarias encarecen el préstamo de reservas a los bancos induciéndolos a reducir sus préstamos y así reducir la oferta monetaria.

Operaciones de Mercado Abierto: Son las medidas con las cuales el banco central controla el sistema monetario para intervenir directamente sobre la liquidez del sistema comprando y vendiendo valores, principalmente bonos gubernamentales a los bancos comerciales y al público. Estas operaciones se llevan a cabo para influir en el nivel de la liquidez y estructura de los tipos de interés en los mercados financieros. A partir de estas operaciones, la tasa de interés es regulada de forma directa mediante la subasta de bonos gubernamentales y retiro de los mismos, los cuales utiliza la banca comercial como indicador para la fijación de sus propias tasas.

Reservas Internacionales: Es el manejo que tiene la autoridad monetaria sobre el monto de las reservas internacionales, que por lo general se encuentran en divisas, oro, derechos especiales de giro y otros activos utilizados frecuentemente en los pagos internacionales.

1.2.3.-Política Comercial e Industrial

Es el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que el gobierno pone en marcha para incidir en la actividad y competitividad industrial y comercial del país.

Los principales organismos que llevan a cabo la política industrial en México son la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Organismos

⁴ En México este instrumento de política monetaria fue eliminado desde 1989.

Públicos Descentralizados, como Nacional Financiera, de forma complementaria también participan Programas y Fideicomiso públicos relacionados con el impulso de algún sector industrial en particular.

Objetivos

- Proteger y fomentar al sector productivo nacional
- Fomentar la organización comercial e industrial
- Proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural
- Establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales
- Promover la competitividad

Instrumentos

- Financiamiento
- Apoyos fiscales
- Inversión en sectores estratégicos y extractivos
- Normatividad y especificaciones industriales y propiedad industrial y comercial
- Regulación y Promoción en la transferencia tecnológica

1.2.4.-Política de Inversión.

Son el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que utiliza el Estado para regular e incentivar la canalización de recursos financieros, comerciales y tecnológicos hacia las actividades productivas.

Esta la lleva a cabo la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, entre otras.

Objetivos

- Regular y orientar la inversión extranjera y nacional
- Promover un desarrollo tecnológico
- Promover el crecimiento y estabilidad económica

Instrumentos

- Apoyos fiscales a sectores económicos
- Políticas crediticias que induzcan el desarrollo de áreas o sectores económicos estratégicos
- Establecer normatividad financiera que apoye a las políticas crediticias
- Marco jurídico que regule la inversión extranjera y nacional
- Firmas de acuerdos y tratados comerciales.

1.2.5.-Política Agropecuaria

La política agropecuaria en México comprende el desarrollo de los sectores agrícola, ganadero, silvícola y pesquero. Y es responsabilidad de la SAGARPA principalmente, pero que debe de contar con el apoyo de otras herramientas de política que instrumenten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banxico, la Secretaria de Economía, entre otras.

Objetivos

- Planear y asesorar técnicamente la producción de los sectores citados
- Fomentar las investigaciones del sector
- Programar la construcción de obras de irrigación
- Organizar el aprovechamiento racional de los bosques y de la fauna así como la flora silvestre
- Mantenimiento reservas forestales
- Mantenimiento de cuencas hidráulicas
- Promover y regular el crecimiento de la producción
- Impulsar, a través de créditos las diversas actividades, así como su industrialización y comercialización.

Instrumentos

- Financiamiento
- Apertura comercial que impulse su competitividad
- Apoyo a desarrollo de mercados mediante precios de garantía
- Producción de insumos para el sector
- Subsidios y estímulos fiscales
- Apoyo técnico
- Desarrollo de infraestructura
- Organización de productores
- Administración de reservas forestales
- Administración de cuencas hidráulicas

2.- ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO.

Introducción

El objetivo del presente trabajo es revisar la conformación y evolución de la estructura económica mexicana a través de las distintas estrategias y resultados de política económica asumidas por el Estado.

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.

A su vez estos dos modelos estuvieron sustentados en distintos programas económicos.

El modelo de sustitución de importaciones comprendió dos etapas, que se diferencian en términos de resultados económicos:

1ª. Etapa: Modelo primario exportador, se conforma el mercado interno y se sustentan las bases para un crecimiento de la demanda interna. Este modelo reconocía las necesidades de desarrollo de una economía atrasada y una débil organización social y económica. (Mediados de los treinta hasta 1950)

2ª. Etapa: Comprende los modelos de desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y crecimiento acelerado. Esta segunda etapa procuró el impulso industrial; el desarrollo y consolidación de distintos grupos sociales, como una estrategia para fortalecer la demanda interna y reducir el riesgo de una posible inestabilidad en el crecimiento dentro de una tendencia de dependencia del exterior. Los programas de estas etapas fueron:

- Desarrollo estabilizador, 1950-1970
- Desarrollo compartido, 1970-1976
- Crecimiento acelerado, 1976-1982

En lo concerniente al modelo de apertura económica, éste apareció en el escenario como respuesta al agotamiento del esquema de sustitución de importaciones, los efectos de la debilidad del modelo se observaron con la interrupción del crecimiento sostenido en décadas, altos niveles de inflación, endeudamiento externo y una limitada capacidad del Estado para incentivar la

competitividad del sector productivo. Así, la nueva estrategia de crecimiento se dirigió a la definición del papel del Estado y la transformación y de la economía que hasta entonces era regulada y protegida, hacia una economía con fuerte orientación al mercado y a la apertura comercial. La estrategia neoliberal de largo alcance en México, ha estado sustentada en los siguientes programas económicos:

- a) **Programa de Estabilización en México (1983-1991).** El cual comprende el reajuste económico bajo la ortodoxia del paradigma Neoliberal (Programas de estabilidad y modernidad económica).
- b) **Modelo de Apertura Económica.** Este programa ha imperado durante los 90's y continúa dentro del proyecto de crecimiento hasta ahora bajo los lineamientos del neoliberalismo y la globalización de los mercados.

Descripción de las Características y Resultados de los Programas Económicos de los Dos Grandes Modelos de Desarrollo y Crecimiento en México.

La búsqueda del desarrollo nacional posterior a la revolución ha observado cómo la participación del Estado ha tenido dos grandes vertientes, por un lado el impulso al crecimiento y consolidación de la demanda interna mediante la fuerte participación del sector público; y por otro lado, la retracción del dinamismo de este sector para dejar más espacios al sector privado.

Ahora describiremos las características de los diversos instrumentos de política económica utilizados por el sector público a través de los distintos modelos de crecimiento y sus efectos en la economía mexicana.

2.1.- Modelo de Sustitución de Importaciones

2.1.1.-Primario Exportador(1ª. Etapa)

A partir de mediados de la década de 1930, comienza el proceso de dinamización de nuestra economía bajo los siguientes acontecimientos:

Condiciones internas:

- a. La reforma agraria dio lugar a la utilización de nuevas superficies del cultivo y del reparto de tierra, permitió aumentos significativos en la producción agrícola.
- b. La orientación del gasto público hacia el fomento económico, mediante la inversión en obras públicas expandieron y mejoraron las redes de comunicación; fortalecieron la irrigación en el sector agropecuario y ampliaron en general la infraestructura del país.

- c. La nacionalización de la industria petrolera se vinculó estratégicamente al crecimiento económico interno y dejó de estar sujeta a decisiones del exterior.
- d. La consolidación del sistema financiero mediante la creación de nuevas instituciones crediticias y ampliación de las existentes.

Condiciones externas:

- e. La fractura en el sistema multilateral del comercio internacional, primero en la gran depresión, y después de la segunda guerra mundial⁵, abrieron la frontera a la industrialización y de la sustitución de importaciones a los países en desarrollo.

Ámbito de la teoría económica: La ciencia económica enfrenta una revolución teórica denominada “*La Revolución Keynesiana*”, bajo la cual se desarrolla la concepción de un Estado interventor en la economía de mercado, con el fin de disminuir los desequilibrios macroeconómicos, el desempleo involuntario y aumentar la producción.

Objetivos:

- Crecimiento del mercado interno.
- Especialización en la producción de bienes primarios de exportación.
- Crecimiento del sector agrícola.
- Procurar el surgimiento de importantes empresas manufactureras.
- Reducir la dependencia económica con el exterior.

Instrumentos:

Fomento de un Estado activo, conductor y regulador de la economía, mediante:

- Exenciones fiscales
- Aumento del gasto público.
- Creación y fortalecimiento del sistema financiero (bancas de fomento económico y el Banco de México (Banxico), configura su estructura a fin de apoyar el desarrollo industrial).
- Creación de empresas paraestatales.
- Procurar el surgimiento de importantes empresas manufactureras
- Aumento de aranceles
- Implementación de controles cuantitativos
- Control salarial

⁵ El conflicto bélico aceleró el aumento en la demanda mundial de materias primas y manufacturas.

- Reducir la dependencia económica con el exterior
- Control de tipo de cambio

Crecimiento del sector agrícola a través de:

- Reparto agrario
- Desarrollo hidrológico
- Implementación de precios de garantía

Los resultados de este modelo económico se reflejaron en un aumento de la demanda interna, sobre todo de bienes de consumo final, así como un aumento del sector industrial, en buena medida por la protección arancelaria y de fomento a la producción de manufacturas y la demanda mundial de estos bienes originada por el conflicto bélico. Otra razón para tales efectos fue la incorporación de los avances tecnológicos y la consecuente generación de economías a escala.

Durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas se elaboran por primera vez los programas sexenales de crecimiento y desarrollo económico, dentro de los cuales se sentaron las bases para un desarrollo del capitalismo, integrando a los sectores trabajador, campesino y empresarial a un esquema de crecimiento a largo plazo.

Ante la alternativa de que México continuara siendo un país agrario o se transformara en una nación industrial, el gobierno del Presidente Ávila Camacho optó por lo segundo, dentro del modelo primario exportador, ya que el sector industrial reflejaba una acelerada recuperación de la inversión. El crecimiento del sector industrial era del 6.4%, mientras que el sector agropecuario se incrementa en 5.9% en promedio, cuando el crecimiento del PIB era del 5.4%.

Durante los 50's, México continúa con el modelo de sustitución de importaciones, pero ya no como respuesta coyuntural (interna y externa) sino como una estrategia de industrialización y crecimiento económico; aquí se ve agotada la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones, para bordar el modelo de desarrollo estabilizador.

2.1.2.- Modelo: Sustitución de Importaciones (2ª. Etapa).

2.1.2.1.- Modelo de Desarrollo Estabilizador.

Al inicio del mandato del Presidente Ruiz Cortines (1952-1958), se continúa con el modelo de sustitución de importaciones y fomento productivo, principalmente en los sectores de bienes de capital e intermedios. Por otra parte, la caída de los precios internacionales de las materias primas y bienes primarios, no fortaleció la relación comercial con el exterior, aunque no se vieron afectadas seriamente las exportaciones y el tipo de cambio.

Ámbito de la teoría económica: Se continúa con una visión Keynesiana del papel del sector público, pero se introducen elementos teóricos de la propuesta cepalina⁶.

Objetivos:

- Ampliación del mercado interno
- Industrialización del país
- Competitividad de productos mexicanos
- Sustitución de bienes intermedios y de capital
- Generación de empleos
- Estabilidad de precios
- Equilibrio de las finanzas públicas
- Equilibrio con el exterior (especialmente en la balanza comercial)

Instrumentos:

- Fomento industrial
- Apoyos fiscales
- Aumento en la inversión extranjera
- Se impulsa la acumulación privada de capital
- Aumenta la inversión pública, financiada con crédito externo
- Modificación del sector productivo
- Impulso al sector productivo
- Impulso al seto petrolero
- Política salarial expansiva, para aumentar los niveles de vida de los trabajadores y ampliar la demanda interna
- Control de la oferta monetaria
- Moderación del gasto público
- Fijación del tipo de cambio a \$ 12.50 por dólar (paridad fija)

⁶ La Comisión para América Latina (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106(VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Los efectos se reflejaron en una capitalización del modelo primario exportador, con crecimiento de un 6.4% promedio en el PIB (el más alto comparado con otros modelos). Llegándose a tener incrementos del 10% y 11.7% en el PIB en los años de 1954-1964 respectivamente.

Al incrementar la producción de manufacturas y materias primas se impulsó al país a la búsqueda de otros mercados, con lo que llegó a una intensa actividad diplomática en la que la política y el comercio exterior se completaban.

A partir de 1960 se desarrollan ciertos factores que habían de transformar la economía en los años siguientes como lo fue la creciente participación del Estado en la vida económica, una política industrial orientada a la industria básica de servicios, una política agraria encaminada de manera importante a la producción de alimentos básicos y un equilibrio en la balanza con el exterior.

Los efectos de la política monetaria (control de la inflación y del tipo de cambio) contribuyeron a un crecimiento estable del PIB.

Durante los años de 1959 a 1967, la economía se comportó de una manera diferente a las de etapas anteriores (preámbulo al agotamiento del modelo) por ello, se hizo necesaria una considerable inversión pública. Con las reformas fiscales implementadas en 1965, se aumentaron los ingresos, lo que favoreció a la inversión pública. Para sufragar las partidas destinadas al fomento industrial, el gobierno recurrió al crédito externo en mayor medida que el sexenio anterior, con lo cual la deuda exterior creció de manera importante.

Pero el modelo acusaba un crecimiento sin desarrollo, el modelo de sustitución de importaciones originaba una carencia de divisas, que ponía al país en una situación de alta dependencia financiera al exterior.

2.1.2.2.- Modelo de Desarrollo Compartido

Para 1970, algunos signos de progreso material derivados de 15 años de elevado crecimiento y la transformación de una economía predominante agrícola a una economía más urbana e industrial, hacía ver al país con optimismo.

No obstante, las cosas en el fondo no eran tan promisorias, por un lado, el nivel de desempleo iba en aumento, la satisfacción de las necesidades de servicios sociales mostraba un rezago, y la infraestructura ya era insuficiente para las nuevas actividades industriales. A su vez, algunas ramas industriales padecían también estancamiento a causa de problemas financieros.

En el ámbito externo, la economía mundial a los 70's modificó el patrón del intercambio tanto en su dirección como en su estructura. Los países industrializados vieron disminuir su participación en el valor de las exportaciones mundiales originando una contracción del comercio internacional.

Por otra parte, la participación en el comercio internacional también se vio alterada sustancialmente, ya que las manufacturas cobraron una mayor importancia especialmente los bienes de capital. Por otra parte, para los países exportadores de productos primarios la situación se tornó cada vez más difícil debido al proteccionismo que cerró las puertas a sus exportaciones, ocasionando una baja en el volumen del comercio y el deterioro de los términos de intercambio.

El escenario financiero mundial se vio dominado por la liquidez concentrada en la banca privada de los países desarrollados que originó a su vez un menor grado de control de los flujos de capital a países en vías de desarrollo. El contexto de este escenario era una mayor inestabilidad monetaria y de tipo de cambio, los cuales mostraron cada vez una interrelación compleja con los factores que influyen de manera directa el patrón de comercio internacional

Ámbito de la teoría económica: Se desarrolla la teoría de la dependencia conjunto con el pensamiento estructuralista que tomó como eje central el estudio del combate a la inflación, pero con una visión encontrada del monetarismo y el análisis neoclásico. De forma alternativa la CEPAL manifiesta el agotamiento de sus posibilidades de desarrollo desde el punto de vista teórico.

Objetivos:

- Mantener el crecimiento económico
- Distribución de la riqueza
- Desconcentración del capital
- Impulso de pequeñas y medianas empresas
- Creación de empleos
- Combate a la inflación

Instrumentos:

- Aumento del gasto público
- Financiamiento del déficit público mediante deuda pública, principalmente externa
- Aumento de la oferta monetaria
- Financiamiento bancario al sector público
- Se crean instituciones que apoyan al ingreso de los trabajadores como INFONAVIT, FOVISSTE, FONACOT, etc.
- Aumento de empresas públicas que dote de insumos e infraestructura a la economía
- Permisos de importación
- Se mantiene una política de protección arancelaria
- Aumento de las exportaciones petroleras
- Política de precios oficiales básicos, así como subsidios a la producción

En este período, el crecimiento del PIB fue de 6%, sostenido por un déficit en las finanzas públicas, originado por medidas para sustentar la dotación de insumos a precios bajos en varios sectores, que, conjuntamente con subsidios al sector empresarial, mantenían un mercado cautivo y carente de competencia exterior. Sin embargo la inversión privada no fue el principal motor de crecimiento, sino la inversión pública la que ocupó estos espacios.

En el comercio exterior se presentan las alzas en el precio del petróleo, lo que induce a México a convertirse en un monoexportador de petróleo (prevaleciendo la protección al mercado interno) colocaron al país en una fuerte dependencia externa en el precio del petróleo, conjuntamente con un gran volumen de endeudamiento externo.

Las principales señales del agotamiento del modelo se manifestaron con un aumento de la inflación originada por las siguientes causas:

- El estancamiento relativo del campo
- La fuerte especulación de alimentos y algunos bienes básicos
- El aumento acelerado de la situación inflacionaria en el exterior
- El financiamiento del gasto público, que se hizo parcialmente sobre la base de ampliar la oferta monetaria
- Por su parte, la deuda pública externa tuvo un incremento del 40% y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos creció también al haberse aumentado las importaciones en cerca del 50%.

En 1975 los indicadores mostraban que nuestra economía se complicaba con el crecimiento al desempleo, la inflación y el desequilibrio en la balanza de pagos.

En septiembre de 1976 la especulación contra el peso había importado la deuda externa pública, y se anuncia el abandono del tipo de cambio fijo del peso mexicano frente al dólar, tipo de flotación regulada. Se añadía la solicitud de un nuevo crédito al Fondo Monetario Internacional (FMI), para apoyar las reservas y se adoptó un programa para estabilizar los mercados financieros.

No obstante, los últimos meses del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez se caracterizaron por el aumento de rumores, que se acrecentaron al ocurrir la devaluación. Enseguida se registró la salida de capitales que había de considerarse como la causa fundamental de la devaluación de la moneda mexicana.

2.1.2.3.- Modelo Desarrollo Acelerado

La crisis de 1976 se presentó en medio de un crecimiento extensivo más que intensivo, inducido en buena medida por el incremento en la cantidad de recursos empleados más que por los aumentos en la productividad. Este comportamiento fue similar en los años posteriores, bajo el mandato del Presidente José López

Portillo, el cual propuso dividir la política económica en tres períodos bianuales: una para restaurar la economía, otra para consolidarla, y una tercera para buscar el crecimiento acelerado.

Para tales propósitos se anunció la llamada Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción, y resolver las demandas más sentidas de la población y la creación de empleos. Esta hipótesis se basaba en el supuesto de la solidaridad nacional para hacer coincidir el interés particular y el social, por medio de la guía del Estado.

La alianza se apoyaba en un mayor control del gasto público y en exenciones y reducciones de impuestos a la exportación y en algunos rubros de las importaciones.

Al estudiar las causas del desequilibrio externo en el caso mexicano se señalan:

- La recesión en los países industrializados
- Los problemas domésticos de la oferta
- Las presiones de la demanda interna
- La erosión de la competitividad de la economía mexicana
- La dolarización del sistema financiero

Ámbito de la teoría económica: Interpretaciones monetarias sobre los desequilibrios externos, especialmente en la cuenta corriente, y los problemas estructurales generados por la inflación. El pensamiento neo-estructuralista, explica el desequilibrio externo como producto de las transacciones del sector real de la economía y sus debilidades ante el comercio internacional.

Objetivo:

- Continúa la estrategia de industrialización
- Impulso a la modernización
- Saneamiento de las finanzas públicas
- Aumento del ahorro interno
- Aumento a la inversión
- Combate a la inflación
- Generación de empleo
- Combatir el desequilibrio externo
- Modificación gradual en su política exterior

Instrumentos:

Política fiscal

- Aumentar los ingresos fiscales
- Reducir la inversión pública

- Mantener constante la cuenta corriente
- Financiar el gasto de gobierno mediante endeudamiento externo
- Aumento de las exportaciones petroleras

Política monetaria

- Flexibilización de las tasas de interés (sobre todo a mediano y corto plazo)
- Ampliar el encaje legal
- Aumento de instrumentos de inversión con mayor rendimiento, especialmente bonos gubernamentales como CETES, PETROBONOS.
- Aumento de la base monetaria.

Otras políticas

- Política salarial restrictiva, compensada con programas de fomento al empleo, sobre todo la producción y distribución de bienes básico.
- Política de precios y tarifas de bienes públicos con controles y subsidios a actividades que estimulen y distribuyan el ingreso, así como una liberalización gradual de las tarifas para no incrementar la inflación.
- El tipo de cambio se vio sujeto a un esquema de flotación regulada.
- La importación de mercancías se vio sujeta a permisos previos
- Disminución de impuestos a la exportación y eximir el permiso previo de esta actividad.
- Continúa la política arancelaria para la protección de la industria nacional, pero se empieza una desregulación arancelaria gradual y programada.

Después de la devaluación de 1976, México suscribió un convenio de facilidad ampliada con el FMI, que estaría vigente entre los años 1977-1979. Sin embargo, México no instrumentó las medidas típicas del ajuste monetarista del Fondo, sino que empleó al petróleo y el endeudamiento externo como instrumento de financiamiento, alcanzando un crecimiento promedio del PIB del 6%.

Sin embargo, el espacio político para realizar la reforma era significativamente estrecho, tanto por la oposición del sector privado como por una propia burocracia, la cual tenía un fuerte control sobre la economía, y la liberalización implicaba limitar el poder del aparato burocrático, de ahí que este fue el primero en oponerse a la liberalización económica.

Escenario económico para 1982 :

- Espiral inflacionario
- Devaluación
- Deuda externa
- Vencimiento de pago de la deuda

- Incremento de las tasas de interés internacional
- Falta de competitividad del aparato productivo nacional
- Desempleo

Estos factores desencadenaron la crisis económica de 1982, y son el preámbulo de la llamada década perdida, que se caracteriza por el viraje a un modelo de apertura económica, sujeto a rigurosos planes de reajuste macroeconómico, bajo la ortodoxia del modelo neoliberal.

Dicha estrategia de ajuste mostró sus limitaciones en la mini crisis de julio de 1981, y condujo a una nueva crisis financiera en 1982, que se manifestó en una aguda inestabilidad del sistema cambiario y financiero y las devaluaciones del peso.

2.2.- La Apertura Económica

La crisis de la deuda de 1982 marca el término de un modelo estructural de crecimiento de la economía mexicana. Al asumir la Presidencia de la República, en 1982, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, enfrentaba una situación caracterizada por:

- Una crisis económica cuya profundidad se manifestaba con el estrangulamiento de los flujos financieros del exterior, aceleración de la inflación y un desplome de la actividad productiva.
- Una crítica situación en las relaciones estado-empresarios, derivadas de la nacionalización de la Banca.
- Un escepticismo y desánimos generales sobre la expectativa de crecimiento.
- México estaba al borde de una virtual suspensión de pagos con el exterior.
- Un problema de liquidez a corto plazo, que reflejaba un sistema financiero agotado

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

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

2.2.1.-Programa de Estabilización

Este programa 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.

Para analizar este período dividiremos a éste en dos fases conforme a los objetivos de reestructuración económica:

- Programa de ajuste a corto plazo para resolver la crisis de liquidez (1982-1986)
- Programa de Reestructuración, modernidad de la economía y aspirar a una verdadera apertura comercial (1986-1990).

2.2.1.1.- Programa de Ajuste a corto plazo

En nuestro país la coyuntura propició un cambio de fondo en el enfoque estatal de la reorganización de la política económica, apoyada en el criterio neoliberal sobre la eficiencia del mercado y la disminución en la regulación estatal.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), los problemas estructurales se concentraban en cuatro líneas:

- Desequilibrios del apartado productivo y distributivo
- Insuficiencia del ahorro interno
- Escasez de divisas
- Desigualdades en la distribución de los beneficios al desarrollo

Con este diagnóstico se formuló el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que sustentó el programa de estabilización.

Ámbito de la Teoría Económica:

- La ortodoxia monetarista, destaca el control de la inflación, la liberalización del mercado, la disminución de la actividad económica del Estado, centrándola en procurar un equilibrio externo y de las finanzas públicas.
- La política de ajuste neo-estructuralista contempla la defensa de la planta productiva y el empleo, dotación de bienes básicos y promoción de las exportaciones.

Objetivos:

- Prioridad a la distribución del ingreso
- Reorientar y modernizar el aparato productivo
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo
- Estimular al sector empresarial
- Reducir el déficit público
- Combate a la inflación

Instrumentos:

Política Fiscal:

- Ajuste del gasto público, reorientado a apoyar sectores estratégicos de la economía.
- Aumento de los precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público.

Política Monetaria:

- Elevación de las tasas de interés
- Control de la oferta monetaria
- Requerimiento de encaje legal
- Contracción de la demanda (planes de choque)

Política Salarial:

- Incrementos moderados en los salarios, pero menores a la inflación

Política Cambiaria:

- Devaluación
- Suspensión temporal de compra y venta de moneda extranjera
- Suscripción de acuerdos y negociaciones con el FMI para el pago de la deuda externa

Los efectos del programa se manifestaron con una disminución en la tasa de crecimiento del PIB en apenas un 1.8%, la masa de desempleo creció casi en un 60%, mientras que los salarios perdían un 28% de su capacidad adquisitiva, el tipo de cambio se disparó, las importaciones descendieron un 60% y se registró un aumento positivo en la balanza comercial, por otra parte se registraron disminuciones en la adquisición de la deuda externa, y la inflación tuvo un crecimiento promedio del 75% en este período.

Pese a los recargos económicos, se procuró un Estado más eficiente, en términos de una reducción de éste.

2.2.2.- Programa de Reestructuración y Modernidad de la Economía

En 1985, se buscó consolidar la estabilización y reactivar la economía.

Objetivos:

- Combate a la inflación
- Fortalecer el ahorro
- Combatir el desempleo

- Fortalecimiento de la balanza de pagos
- Mayor vinculación comercial con el sector externo
- Promover la descentralización económica

Instrumentos:

Política Fiscal:

- Reducción del “tamaño” del gobierno federal y del sector paraestatal, mediante una disminución del gasto corriente.
- Mantener una política de precios y tarifas realistas, para evitar rezagos frente a la inflación.
- Venta de paraestatales no prioritarias.

Política Monetaria:

- Procurar que los instrumentos de captación tengan rendimientos realistas, en promoción del ahorro.
- Fortalecimiento de la intermediación financiera y asignación selectiva del crédito a actividades prioritarias.

Política Salarial Restrictiva

El tipo de cambio se vio sujeto a un mercado flexible de divisas

Política comercial:

- Ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)
- Disminución gradual de aranceles, y disminución de los controles cuantitativos.

Renegociación de la Deuda Externa y adquisición de nuevos créditos.

El balance económico de los últimos tres años del gobierno del Presidente De la Madrid, fue de una disminución del PIB en 3.8% en 1986 para aumentar en 1.49% para 1988. Acompañados por otra pérdida de casi 15% en el poder adquisitivo de los salarios, el déficit financiero mantenía casi un 16% del PIB, y la inflación promedio para este período fue de un 105%.

El ajuste macroeconómico dentro del programa de estabilización contemplado de (1983-1991), abarcan también los primeros años del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Como se ha señalado, 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. Es decir, México se reorientaría hacia un modelo de industrialización basado en el empuje de sus exportaciones. 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.

El modelo exportador mexicano, podemos decir, es un modelo que llegó un tanto tarde al escenario mundial. Los países que alcanzaron la industrialización vía este modelo como Corea, Taiwán y otros de la región del Pacífico Asiático lo hicieron en un momento de crecimiento y auge de la economía mundial. Además estuvieron apoyados por las reestructuraciones industriales de Japón, el cual fue un impulsor de su desarrollo económico. En el caso de México, el modelo exportador se gesta en períodos de creciente proteccionismo mundial, regionalización económica y globalización, lo que encuadra las enormes dificultades para su éxito como dínamo de la economía nacional. Además, algo muy importante es que en los países mencionados hubo una política industrial estratégica para impulsar ramas y sectores que podrían tener demanda en el mercado mundial. México ha carecido de política industrial en este sentido estratégico. En la presidencia de José López Portillo hubo un plan industrial, que privilegiaba los sectores básicos y fundados en los recursos naturales. Con Salinas de Gortari, serían las fuerzas del mercado las que impulsarían la modernización industrial. Con el presidente Zedillo, se da un plan industrial más o menos al estilo asiático, pero sin precisar los pasos dados a los sectores estratégicos, y no los define en función de la globalización mundial y su impacto en su efecto multiplicador para la economía nacional.

El cambio del modelo de sustitución de importaciones por el exportador ha tenido cierto éxito. El porcentaje que tenía el petróleo en las exportaciones se ve disminuido; las manufacturas son ahora los bienes más importantes. El volumen también se ha expandido. En 1996 el valor total de las exportaciones nos beneficia, lo que nos convierte en uno de los países de mayores exportaciones mundiales. Sin embargo hay varias aclaraciones que es importante resaltar.

En primer lugar, el modelo exportador manifiesta algunas variables que se han presentado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, existen auges exportadores precisamente cuando hay crisis severas en el mercado interno y por lo tanto disminución de las ventas nacionales. Es el caso de mediados del sexenio de De la Madrid y 1995-1996, como producto de la crisis más reciente. Pero cuando la economía muestra signos de recuperación la tendencia al aumento de las importaciones se hace mayor, así como el ímpetu exportador se frena por la reorientación hacia el mercado interno. Además, los auges exportadores se han dado por el aumento de la competitividad de los productos mexicanos como efecto de devaluaciones, que conceder automáticamente una ventaja en los precios internacionales. Una vez que dichas devaluaciones pierden esa ventaja, las exportaciones tienden a frenarse y las importaciones a aumentar.

Otro elemento importante a destacar consiste en el hecho de que los productos que más se han dinamizado en las exportaciones son los que presentan un grado mayor de globalización por pertenecer a empresas transnacionales, como sería el caso del sector automotriz y la electrónica. También en los productos de empresas nacionales grandes que han tenido mayor oportunidad de insertarse en los mercados mundiales. En el primer caso sobre todo, dado el gran comercio intra-firma y por lo tanto la importación de insumos que se integran a la cadena, las exportaciones no tienen el alcance multiplicador sobre toda la economía nacional como cabría esperar. Es como si el efecto maquiladora se estuviese expandiendo a otros sectores y regiones del país. En países como Japón, Corea, Taiwán, etc., los auges exportadores fueron concomitantes con altas tasas de crecimiento del 10% en promedio. En México, está pendiente el verdadero arrastre que el boom de las exportaciones pueda ejercer sobre el crecimiento económico.

III-. ANEXO ESTADÍSTICO

Período	Variación del PIB. Crecimiento %
Primario Exportador	5.4%
Desarrollo Estabilizador	6.4%
Desarrollo Compartido	6%
Desarrollo Acelerado	6%
Programa de Estabilización	2%
Apertura Económica	2.4%

CRECIMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Participación del PIB (1941-1994)

Período	Crecimiento	Participación en PIB
Primario Exportador	5.9%	18.7%
Desarrollo Estabilizador	4%	15.5%
Desarrollo Compartido	8.5%	10.2%
Desarrollo Acelerado	3.3%	9.1%
Programa de Estabilización	.8%	8.8%
Apertura Económica	1%	7.5%

El modelo de Apertura Económica considera de 1990 a 1994.

CRECIMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL

Participación del PIB (1941-1994)

Período	Crecimiento	Participación en PIB
Primario Exportador	6.4%	25.1%
Desarrollo Estabilizador	8%	29.6%
Desarrollo Compartido	6%	35.5%
Desarrollo Acelerado	7.1%	35.8%
Programa de Estabilización	1.2%	33.2%
Apertura Económica	3.7%	32.9%

CRECIMIENTO DEL SECTOR SERVICIOS

Participación del PIB (1941-1994)

Período	Crecimiento	Participación en PIB
Primario Exportador	5.8%	56%
Desarrollo Estabilizador	6.5%	54.7%
Desarrollo Compartido	5.1%	54.3%
Desarrollo Acelerado	5.3%	55%
Programa de Estabilización	.3%	58%
Apertura Económica	2.7%	60.9%

Período	Evolución de la Deuda Externa. Incremento Porcentual
Primario Exportador	
Desarrollo Estabilizador	15.9%
Desarrollo Compartido	29.9%
Desarrollo Acelerado	20.7%
Programa de Estabilización	3.5%
Apertura Económica	-5.9%

Se considera sólo de 1965 – 1970

Período	Valoración Porcentual en INPC
Desarrollo Compartido	14.2%
Desarrollo Acelerado	35.7%
Programa de Estabilización	de 53.7%
Apertura Económica	15.2%

Período	Crecimiento de la Inversión Extranjera directa de México
Desarrollo Compartido	9.4%
Desarrollo Acelerado	29.9%
Programa de Estabilización	28.5%
Apertura Económica	23.1%

Fuente: INEGI

3.- MODELO ACTUAL DE DESARROLLO ECONÓMICO.

Introducción

Por primera vez en la historia de la planeación en México, un programa sectorial del Plan Nacional de Desarrollo presenta dos escenarios sobre la evolución esperada de la economía, dependiendo de la implantación completa o no de las reformas estructurales. El “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006” es el plan sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

3.1.- 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.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, el PRONAFIDE por ley debe contener las estrategias del gobierno federal para financiar el desarrollo nacional, definiendo metas, tiempos, líneas de acción y los recursos necesarios para canalizar las fuentes de financiamiento hacia el resto de los programas sectoriales.

El PRONAFIDE considera además toda una nueva estrategia renovada para la banca de desarrollo entre la que resalta la reforma al Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). El programa busca fortalecer la relación entre crecimiento y desarrollo y cuyo objetivo es propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes con el fin de sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el PND. Considera estratégico contar con recursos fiscales que no dependan del precio del petróleo, de ahí que la mayor exigencia del gobierno sea una reforma fiscal como fuente estable de financiamiento.

Dicho programa (PRONAFIDE) plantea un crecimiento de hasta 7.0% hacia el año 2006, sujeto a las reformas estructurales. Con o sin reformas estructurales, los resultados para las finanzas públicas serían similares para el período 2003-2006; sin embargo, de acuerdo con el Gobierno Federal, el escenario estructural permitiría una mejoría en los ingresos presupuestarios por 1.5 puntos del PIB hacia el cierre del sexenio y por 0.5 puntos en el gasto público.

Por otra parte, el PRONAFIDE 2002-2006 plantea cinco líneas de acción para la política de financiamiento del desarrollo, 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.

En síntesis, el PRONAFIDE pretende expandir la capacidad potencial de crecimiento del país y, al mismo tiempo, garantizar un entorno económico estable a través de una conducción responsable de la política económica.

3.2.- Criterios Generales de Política Económica 2004

El 6 de noviembre de 2003, el Ejecutivo Federal entregó al Congreso de la Unión el denominado Paquete Económico 2004 que contiene: A) Criterios Generales de Política Económica para 2004; B) Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004; C) Iniciativa de Ley de Ingresos para 2004; y D) Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona, Deroga y Establece Diversas Disposiciones Fiscales (miscelánea fiscal), que incluye: (IVA, IEPS, TENENCIA, ISAN, Derogación del ISCAS, Ley de Impuestos a las Ventas y servicios al Público y Ley de Impuestos Ambientales).

Dentro de los cambios más relevantes que contienen los documentos presentados por el Ejecutivo Federal para el próximo ejercicio fiscal se encuentra el correspondiente a criterios de política económica para el año 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.

Los objetivos centrales de la política económica para 2004

El objetivo central de la política económica durante 2004 será propiciar una recuperación significativa del crecimiento económico y del empleo formal. Además, de establecer las bases para recuperar la competitividad de la industria nacional en un contexto en el que varios países se están abriendo al comercio internacional y están implementando reformas importantes. Para ello el diseño de la política económica en 2004 estará guiado por dos vertientes fundamentales: 1) La primera considera necesario generar los consensos necesarios para avanzar en el proceso de las reformas estructurales, y 2) Consolidar la estabilidad macroeconómica e incentivar la reactivación del gasto privado en inversión.

El Marco Macroeconómico Esperado para 2004

Se tiene previsto un crecimiento real del 3.1% en el Producto Interno Bruto, índice que pretende ser alcanzado principalmente a través de la recuperación de la demanda externa y la consolidación del gasto interno como principales fuentes de crecimiento de la economía, mismos que tratarán de ser impulsados mediante las siguientes medidas de política económica:

Reformas Estructurales:

Reforma fiscal: La estructura tributaria actual presenta, en los impuestos principales, una gran diversidad de tasas y exenciones. Lo anterior, permite reducir las tasas generales de los impuestos e incrementar los ingresos, a través de incrementos en la eficiencia recaudatoria, además con ello se contribuye a un aumento del gasto en los renglones prioritarios y estimula la inversión y la creación de empleos.

Reforma Eléctrica: El servicio público de energía eléctrica deberá seguir siendo prestado por el Estado. La inclusión de capitales privados y sociales permitirá una mayor competencia y liberará recursos públicos para atender las necesidades sociales e impulsar el desarrollo económico. La reforma estimulará la competitividad de la industria nacional al mejorar las condiciones y el costo del suministro y, de esta forma, se fomentará el crecimiento económico y la generación de empleo.

Reforma al Sistema de Pensiones de los Trabajadores del Estado: El sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado no es autosuficiente y, por lo tanto, tiene que ser subsidiado por los contribuyentes. Por ello se requiere una reforma que logre establecer una base financiera sólida, que garantice el buen funcionamiento del sistema y que fortalezca el ahorro interno de largo plazo para que contribuya al bienestar y al crecimiento económico del país.

Consolidación de la estabilidad macroeconómica:

Política Fiscal: La mejor aportación que puede realizar la autoridad para reestablecer el dinamismo de la economía, es consolidar la tendencia hacia la reducción del déficit público (meta de 0.3% del PIB), e incrementar la eficiencia del régimen tributario y reasignar el gasto hacia los rubros prioritarios.

En materia de gasto público se considera un decremento del gasto neto total de –1.5% real, teniendo una importante influencia el gasto programable pagado con un –4.0% con respecto al cierre estimado de 2003, como consecuencia de la debilidad estructural que padece la recaudación tributaria. Sin embargo, al interior de éste se privilegiará el gasto en desarrollo social (educación, salud y seguridad social), que se incrementará en 1% en términos reales. Además, la inversión pública se ubicará en 3.7% del PIB, canalizándose principalmente al desarrollo de

infraestructura. No obstante el decremento en el gasto programable, como ya se señaló arriba, el gasto a distribuir en participaciones crecerá en términos reales un 6.9%.

Además, se prevé una inflación menor para 2004 (3.0%) respecto al cierre estimado de 2003 (3.8%), y que las tasas de interés se mantengan en los mismos niveles de 2002 (aproximadamente en promedio 6.5%), que representan mínimos históricos; lo cual incentivaría el gasto en inversión privada financiada con créditos, y al representar un interés real mayor al de 2003 (3.6 en vez de 2.7%) se incentiva el ahorro interno y externo (la tasa de interés externa LIBOR, se estima en 2.5%), con lo que se dispondría de recursos financieros para hacer frente a la mayor demanda de préstamos.

Se espera un tipo de cambio de 11.2 pesos por dólar, que de resultar, apoyaría la meta de inflación, y con ello, el consumo interno, así mismo, beneficiaría a aquellas empresas que importan bienes de capital e insumos para la producción, debido a que sus precios se abaratan con un tipo de cambio bajo. Pero cabe aclarar, que el efecto contrario se tendría con las empresas exportadoras entre ellas PEMEX, pues los precios de los bienes y servicios de exportación se encarecen para el exterior, perdiendo así competitividad.

Ingresos presupuestarios petroleros en 2003. Se prevé que tendrán una variación real del -6.2 % con respecto al cierre estimado de 2003, en virtud de que el precio promedio del petróleo esperado es de 20.0 dólares por barril, menor que el estimado al cierre de 2003 de 24.2 dólares por barril, y además se prevé que la plataforma de exportación promedio será para 2004 de 1,959 miles de barriles diarios, a diferencia del cierre de 2003 que se estima será de 1,849 millones de barriles diarios en promedio (110 millones de barriles diarios más). Este hecho afectaría directamente a los Derechos sobre Extracción de Petróleo, de los cuales el ordinario forma parte de la RFP. Finalmente, hay que reconocer que seguir apostándole al Petróleo en la actualidad es realmente un juego de azar, debido a que depende de muchos factores externos que están fuera del control de nuestro país, como el posicionamiento en el mercado de los países competidores (miembros de OPEP y Rusia, que este último ha venido ganando terreno con tendencia a superar a Arabia Saudita) y que los Estados Unidos utilicen o no sus reservas petroleras.

En materia de Deuda Pública se propone aprovechar las condiciones favorables de los mercados financieros internos para acelerar el cambio en la mezcla entre la deuda interna y externa del país. Por lo tanto, se plantea reducir el endeudamiento externo neto en un monto de 500 millones de dólares.

Eficiencia en la Recaudación y Simplificación Administrativa

Las acciones encaminadas a facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales tanto de autoridades como de contribuyentes, y con ello reducir los costos respectivos e incentivar el pago de impuestos, son las siguientes:

El esquema actual del Impuesto al Valor agregado (IVA) carece de eficiencia recaudatoria, debido principalmente, a que los tratamientos preferenciales existentes no sólo benefician a los sectores a los que están dirigidos, sino también a otros grupos sociales de mayor capacidad económica, y dificultan el cumplimiento de las obligaciones. El cerrar la brecha entre las tasas y gravar una mayor proporción de bienes y servicios aumentará la eficiencia del impuesto.

Para mejorar el diseño del impuesto, se propone la disminución de la tasa general del IVA. Derivado de lo anterior, se propone eliminar en la Ley el concepto de región fronteriza. Además, de la derogación de tratamientos preferenciales que no cuenten con plena justificación, permitiendo fortalecer la eficiencia de este impuesto y por lo tanto, incrementar los ingresos del gobierno federal y las participaciones a los Estados y Municipios.

Con el fin de atenuar la disminución de los ingresos y fortalecer la recaudación tributaria, el Gobierno Federal continuará introduciendo y profundizando cambios en la administración tributaria, orientados a la simplificación de trámites de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales, ampliar la base de contribuyentes y mejorar los procesos de fiscalización.

3.3.- La Política Económica en México 2000-2003

Como se ha señalado anteriormente, el eje de la política económica en México está actualmente determinado por los siguientes documentos rectores:

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Criterios Generales de Política Económica. Los objetivos de la política económica para cada ejercicio fiscal, están circunscritos dentro de la estrategia de mediano plazo contenida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

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. En este sentido, la preservación de un entorno macroeconómico caracterizado por la disciplina fiscal, el abatimiento inflacionario y la estabilidad de las variables financieras juega un rol primordial para promover el desarrollo de las actividades productivas.

La estrategia de mediano plazo implementada en los últimos años ha estado conformada por políticas que buscan fortalecer estructuralmente las finanzas públicas, con miras a cumplir cabalmente las responsabilidades sociales inherentes al Estado y, al mismo tiempo, alcanzar el equilibrio presupuestario, impulsar el ahorro privado y utilizar el externo como complemento del primero. Además, se ha coadyuvado en la profundización del sector financiero y en la transformación de la banca de desarrollo, con el objeto de ampliar la cobertura y hacer más transparente el proceso de intermediación financiera, lo que tiene repercusiones positivas en todos los sectores de la población.

En los últimos tres años la economía mexicana se ha visto afectada de forma severa por el ciclo económico mundial. En particular, la desaceleración de la producción manufacturera estadounidense registrada a finales de 2000 impactó a todos los sectores productivos mexicanos pero de manera especial a aquellos que destinan un porcentaje importante de su producción a la exportación. Por ello, la industria manufacturera y la maquila fueron las que con mayor celeridad y profundidad resintieron la recesión de la economía norteamericana. Asimismo, las perspectivas de menores ritmos de crecimiento de la economía global desalentaron de manera considerable la puesta en marcha de proyectos productivos, lo cual se reflejó en una fuerte contracción de los gastos en inversión tanto en la Unión Americana como en México.

Ante las pronunciadas fluctuaciones del ciclo económico mundial, se ha adoptado una estrategia de política que mitigara los efectos de éste sobre la economía nacional y, al mismo tiempo, sentara las bases para una recuperación de las actividades productivas.

A continuación se describe de forma sucinta esa estrategia, la cual durante los últimos tres años tuvo como ejes rectores las políticas en materia de:

- finanzas públicas;
- deuda pública;
- política monetaria y cambiaria;
- reformas al sector financiero; y,
- expansión de la cobertura social.

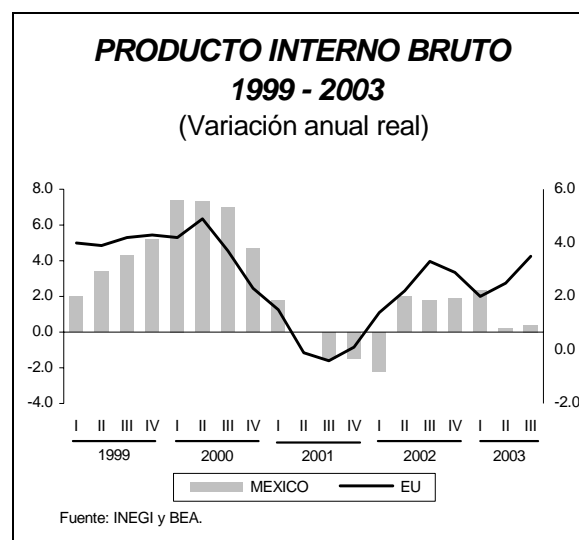
Cabe señalar que a pesar de los logros obtenidos en el ámbito macroeconómico, aún faltan acciones por llevar a cabo. En particular, es necesario implementar las reformas pendientes –la reforma fiscal, energética y laboral– con el fin de hacer más eficiente la estructura productiva del país, incrementar la competitividad de la mano de obra y abaratar la operación cotidiana de las empresas. Lo anterior redundará en una mayor capacidad de crecimiento potencial de la economía, en mejores remuneraciones y mayores oportunidades de empleo, y garantizará un desarrollo económico más sano, vigoroso y equitativo.

Evolución macroeconómica

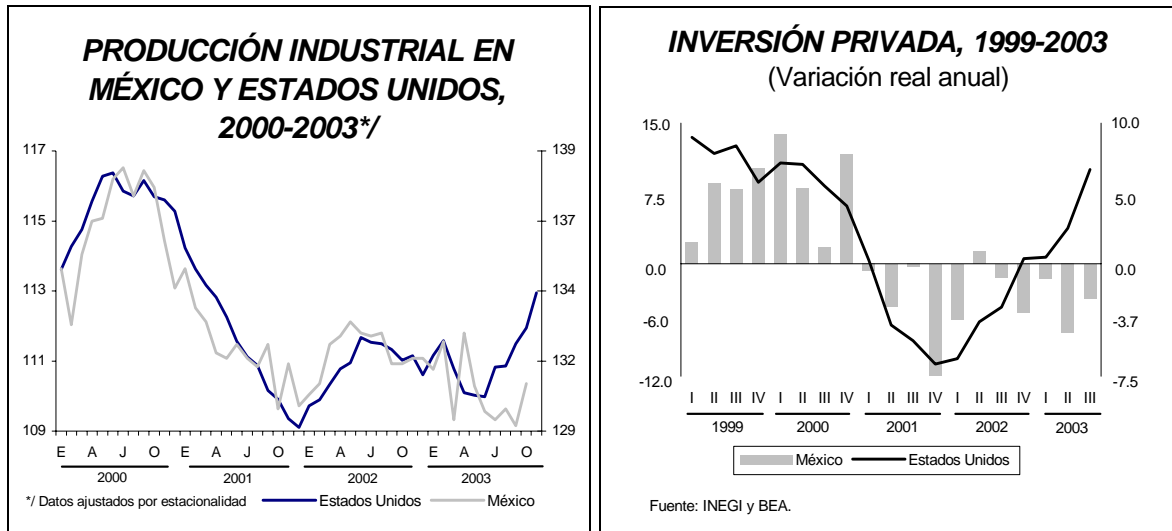
La economía de México está inmersa en un proceso de globalización en el que las decisiones de producción, consumo e inversión tomadas en otras latitudes impactan el devenir de las variables macroeconómicas del país. La evolución de la economía mundial afecta a México principalmente a través del vínculo comercial y financiero que guarda nuestra nación con los Estados Unidos. Cabe señalar que actualmente el 88.5 por ciento de las exportaciones mexicanas se destina a ese país y el 62.9 por ciento del total de importaciones que realiza nuestro país es de origen estadounidense. Asimismo, el 75.3 por ciento del total de recursos que ingresa al país en forma de inversión extranjera proviene de la Unión Americana.

La importancia de este vínculo es aún más patente en la elevada sincronía que presentan los ciclos económicos de ambas naciones, situación que tiene su expresión más nítida en el sector industrial. Considerando que en México el sector industrial contribuye a la generación del PIB en un 27.6 por ciento y que las exportaciones de bienes y servicios representan 34.2 por ciento de la economía nacional, es evidente que cualquier contracción en las variables macroeconómicas estadounidenses representa una perturbación de demanda significativa para la actividad productiva del país en su conjunto.

Es por ello que el proceso de desaceleración que empezó a observarse en Estados Unidos a finales de 2000, y que se convirtió en una franca recesión en marzo de 2001, tuvo consecuencias dramáticas en los niveles de producción de México, en especial, en la actividad manufacturera. La economía norteamericana, después de crecer a una tasa anual de 3.7 por ciento en 2000, disminuyó de forma sensible su ritmo de expansión, a 0.5 por ciento en 2001. Simultáneamente, el PIB de la economía mexicana pasó de crecer a tasas de 6.6 en 2000 a contraerse 0.3 por ciento en 2001.



La recesión en México estuvo propiciada enteramente por la contracción tanto de la actividad manufacturera como por la desaceleración del comercio exterior. En particular, durante 2001 la producción fabril en México disminuyó a una tasa anual de 3.7 por ciento, en sincronía con el descenso de 4.0 por ciento anual en la producción manufacturera estadounidense.⁷ Asimismo, las actividades comerciales se contrajeron a una tasa anual de 1.9 por ciento.



Por el lado de la demanda agregada, el ciclo económico afectó principalmente los rubros de inversión en Estados Unidos y en México. En nuestro país, en 2000 los gastos destinados a la formación bruta de capital fijo aumentaron a una tasa anual de 11.4 por ciento, a su vez, en la Unión Americana la inversión no residencial se incrementó 8.7 por ciento durante el mismo año. Sin embargo, en 2001 la inversión en ambas naciones se contrajo de forma importante. En México ésta cayó 5.8 por ciento, mientras que en Estados Unidos disminuyó 4.5 por ciento.⁸

Los efectos más perniciosos del ciclo económico actual se han resentido con mayor virulencia, evidentemente, en la falta de creación de oportunidades laborales. A finales de 2000 el número de trabajadores totales afiliados al IMSS ascendía a 12 millones 546 mil 268 personas. La recesión económica propició en 2001 un despido de trabajadores que aún no ha sido compensado. Al mes de noviembre de 2003 la afiliación de trabajadores se ubicaba en 12 millones 388 mil 943, es decir, 157 mil 325 personas menos que las registradas en diciembre de 2000.

⁷ La correlación entre los ciclos industriales de ambas naciones es superior a 0.9.

⁸ La correlación entre los gastos agregados de inversión de México y Estados Unidos es de 0.83.



El mayor número de despidos afectó a trabajadores que tenían contratos permanentes en el sector industrial. En particular, la afiliación de trabajadores permanentes se redujo en 284 mil 373 personas entre diciembre de 2000 y noviembre de 2003. En contraste, durante el mismo lapso la afiliación de trabajadores eventuales se benefició de un incremento sustancial, 127 mil 48 nuevas plazas.⁹

Ante esta realidad, se ha procurado mitigar los efectos perniciosos del ciclo económico apegándose estrictamente a la conducción de una política económica responsable. En las siguientes secciones se detalla la implementación específica de cada uno de sus componentes.

Finanzas Públicas

La disciplina fiscal y el esfuerzo por incrementar sustancialmente el ahorro público buscan fortalecer estructuralmente las finanzas públicas para que el Estado esté en una mejor posición para satisfacer las necesidades sociales del país. Asimismo, con el fortalecimiento fiscal es posible liberar mayores recursos financieros para ser utilizados por el sector privado en un contexto de certidumbre y estabilidad en el mediano plazo.

Un balance presupuestario compatible con la estabilidad de los mercados financiero y cambiario propicia disminuciones en las tasas de inflación e interés, y crea condiciones favorables para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico. Al mismo tiempo, el Gobierno tiene un mayor control sobre su gasto, abriendo espacios para mejorar la distribución del ingreso e incrementar el bienestar.

⁹ Al mes de octubre de 2003 el número de trabajadores permanentes en el sector industrial se ubicaba en 3 millones 883 mil 14 personas, es decir, 622 mil 432 plazas menos que las registradas al cierre de 2000.

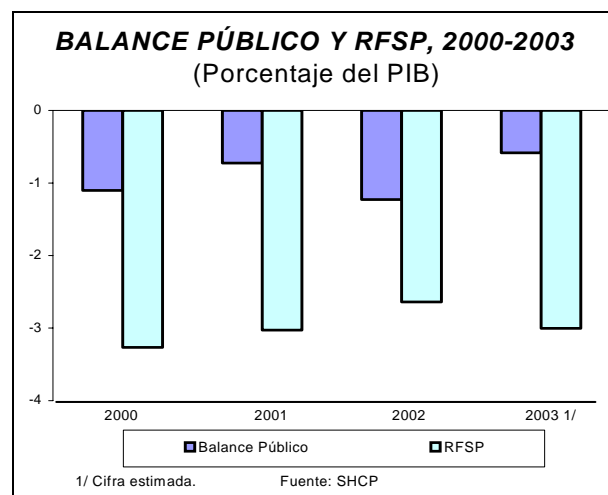
El aumento del ahorro público de manera gradual, sostenida y permanente con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos productivos del sector privado ha sido uno de los principales logros en términos de política económica en los años recientes.

Es preciso reiterar que el manejo prudente de la política fiscal constituye un instrumento poderoso y efectivo para propiciar la estabilidad macroeconómica y financiera. Por ello, se ha refrendado el compromiso de ajustar la postura fiscal con miras a alcanzar el equilibrio presupuestal en el mediano plazo.

A pesar de la etapa baja del ciclo económico por el cual ha atravesado la economía mexicana durante el lapso comprendido entre 2001 y 2003, el balance público se ha mantenido dentro de los límites aprobados por el H. Congreso de la Unión. En concreto, para 2003 se estima que el déficit del balance público será inferior a 0.5 por ciento, sin considerar los gastos asociados al Programa de Separación Voluntaria. Al tomar en cuenta estas erogaciones se calcula que el déficit se ubicará alrededor de 0.6 por ciento del PIB.

De manera similar, a partir de 2000 los requerimientos financieros del sector público (RFSP), que reflejan las necesidades totales de financiamiento del Gobierno Federal han fluctuado en una banda entre 2.6 y 3.3 por ciento del PIB. En específico, se espera que en 2003 los RFSP sean equivalentes a 3.0 por ciento del PIB, 0.3 puntos porcentuales menos que en 2000.

Durante el período enero-septiembre de 2003 el balance público mostró un superávit de 44 mil 628 millones de pesos, resultado de un saldo positivo en las entidades paraestatales no financieras de 69 mil 600 millones de pesos y un déficit del Gobierno Federal de 24 mil 973 millones de pesos. Por lo que se refiere al costo financiero del sector público, durante el mismo lapso se observó una reducción real de 0.5 por ciento anual.



Política de Ingresos

El precepto principal sobre el cual se ha diseñado la política de ingresos en los últimos años ha sido el aumentar el cumplimiento tributario, fortaleciendo la seguridad del contribuyente y facilitando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Se ha avanzado en los procesos administrativos con el fin de reducir los costos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y se han establecido esquemas tributarios fáciles de administrar. Además, se han encaminado esfuerzos para proporcionar a los contribuyentes asistencia gratuita e información completa para así facilitar el cumplimiento voluntario del pago de impuestos.

En materia jurídica, se han propuesto una serie de adecuaciones para dotar de certeza, tanto a la autoridad fiscal (respecto a los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de la tributación), como al propio contribuyente respecto de la interpretación de las disposiciones fiscales y de las contribuciones que se deben pagar.

La lucha contra la evasión y la elusión fiscal ha motivado la implementación de políticas que incentivan el pago justo y transparente de los impuestos de manera continua y elimina lagunas que impiden el buen cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Adicionalmente, se han tomado medidas para adecuar las disposiciones fiscales al entorno económico. Al respecto, se han planteado modificaciones en áreas tales como la consolidación fiscal, resoluciones en precios de transferencia, operaciones financieras derivadas, y mecánica de determinación del costo fiscal de las acciones, entre otras.

Por otra parte, se ha mantenido una política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos congruentes con la evolución de la economía a nivel nacional e internacional. Es decir, los precios de los bienes de consumo producidos por las empresas públicas se han ajustado de acuerdo a la inflación esperada con el objeto de disminuir las presiones inflacionarias, así como de evitar la pérdida en términos reales de ingresos para el erario público.

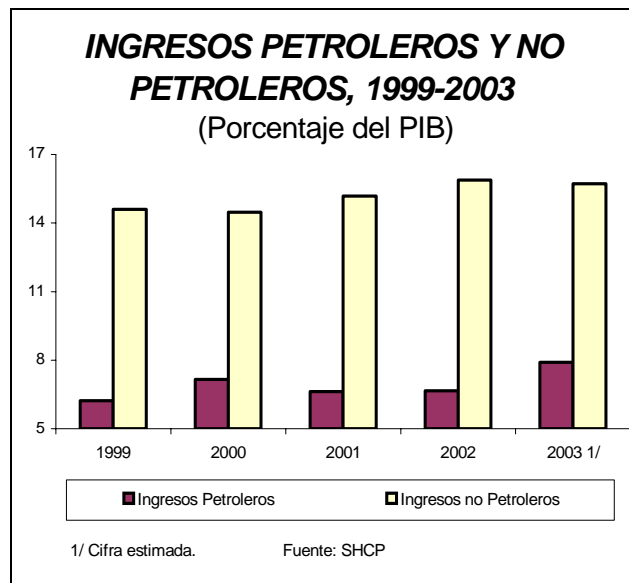
De igual manera, los precios de los bienes utilizados como insumos en procesos productivos se han fijado de manera congruente con las referencias internacionales. Otros precios y tarifas de los bienes se han establecido considerando sus costos de producción y distribución.

Principales Resultados

- A pesar del poco dinamismo de las actividades productivas durante los últimos tres años, los ingresos tributarios no petroleros han aumentado

paulatinamente, i.e. en 2000 éstos representaron 14.5 por ciento del PIB, mientras que en 2003 se espera que lleguen a 15.7 por ciento.

- Por su parte, mientras que los ingresos petroleros cayeron medio punto porcentual, de 7.2 a 6.7 entre 2000 y 2002, para el presente año se estima que este rubro alcance 7.9 por ciento del PIB, resultado que refleja el repunte en los precios del crudo a raíz de la inestabilidad política y financiera internacional observada durante la primera mitad de 2003.
- Durante enero-septiembre de 2003, los ingresos del sector público presupuestario sumaron 1 billón 193 mil 669 millones de pesos. Dicho monto representó un incremento de 12.0 por ciento anual en términos reales, debido principalmente a que:
 - Los ingresos petroleros crecieron 24.9 por ciento respecto a lo observado en el mismo periodo del año anterior,
 - Los ingresos tributarios no petroleros aumentaron 6.6 por ciento en términos reales, como resultado de la mayor recaudación por los impuestos al valor agregado y sobre producción y servicios, y
 - Los ingresos propios de los organismos y empresas sujetos a control presupuestario directo distintos de PEMEX fueron superiores en 11.6 por ciento real.



Política de Gasto

Las acciones en materia de gasto público convergen con los demás elementos de la política fiscal en la reducción del déficit público.

La política de gasto público se ha centrado en atender los siguientes aspectos:

- el abatimiento del rezago social y la vulnerabilidad de las personas;
- la seguridad pública y la procuración de justicia;
- el desarrollo económico y regional; y,
- el buen gobierno.

La asignación de los recursos públicos se ha realizado considerando como punto medular la educación, salud, nutrición y seguridad pública. Para ello se establecieron nuevos instrumentos como el Instituto Nacional de Educación Permanente, y nuevos programas como el Nacional de Becas, de Escuelas con Calidad, y el de Salud para Todos.

En la misma tesitura, resalta por su cobertura el programa denominado Contigo, el cual es una estrategia social para los habitantes en pobreza extrema. Dicho programa se conforma de cuatro principales vertientes: apoyo al desarrollo de capacidades, generación de opciones, desarrollo del patrimonio y protección social.

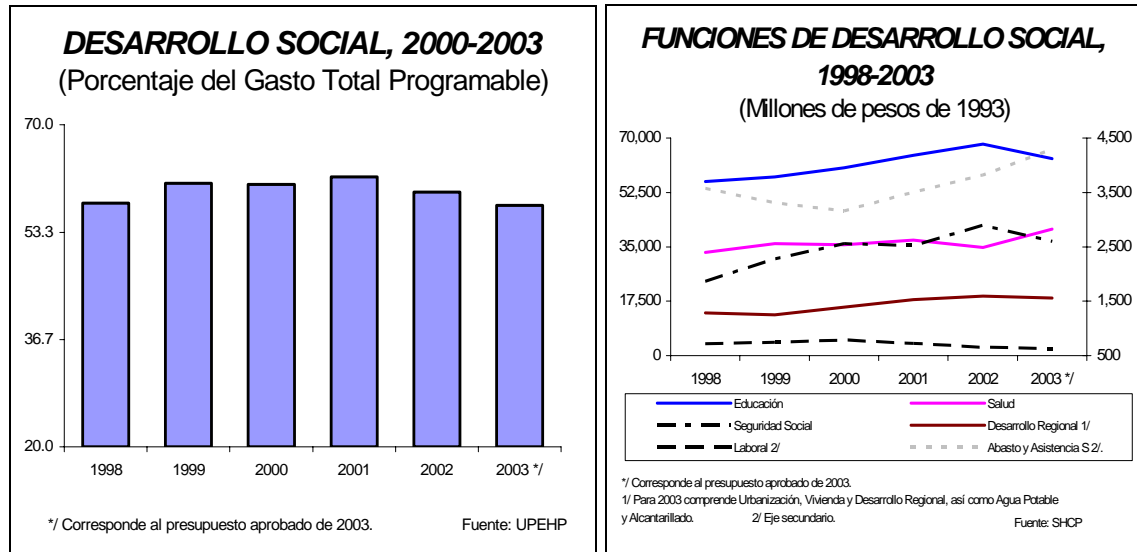
Igualmente destaca el impulso a las actividades productivas de las comunidades y familias. Para ello se estableció el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que aporta recursos a organismos dedicados a otorgar micro-créditos.

Por otra parte, con el fin de lograr mayor racionalidad y eficiencia en el gasto de servicios personales, el Gobierno Federal implementó el Programa de Separación Voluntaria de Servidores Públicos, lo que ha permitido ahorros sustanciales en gasto corriente.

Entre los principales resultados de la política de gasto implementada en los últimos 3 años cabe destacar los siguientes:

- El gasto en desarrollo social como porcentaje del PIB ha aumentado al pasar de 9.43 por ciento en 1999 a 10.44 por ciento en 2002. Asimismo, este rubro de erogaciones ha crecido a tasas anuales superiores a 5 por ciento durante los últimos tres años, lo cual es relevante a la luz de la desaceleración de las actividades productivas.
- Cabe señalar que el rubro de desarrollo social ha representado más de la mitad del gasto total programable, es decir, las partidas destinadas a la educación, seguridad social y salud.
- Entre 1999 y 2002 el gasto ejercido en educación aumentó 0.5 puntos porcentuales como proporción del PIB. Mientras que el gasto destinado a la salud se mantuvo por arriba de 2 por ciento en los mismos términos.
- Por su parte, en el mismo periodo el gasto en seguridad social aumentó ligeramente al pasar de 2.3 a 2.6 por ciento del PIB.

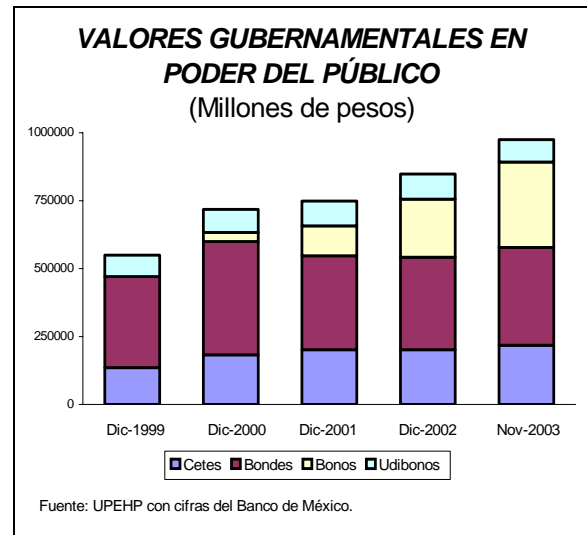
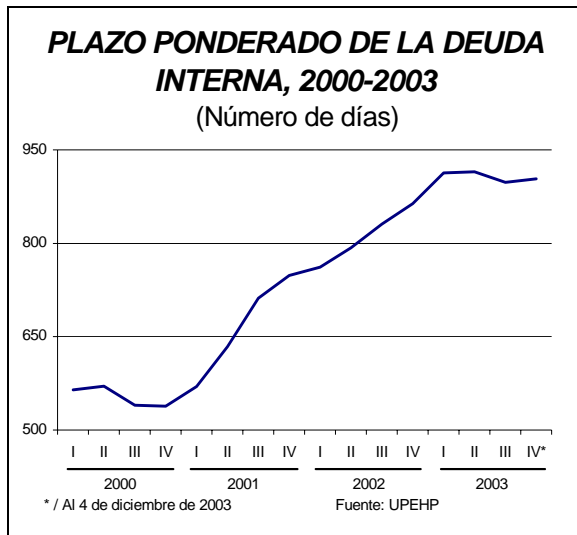
- En el periodo enero-septiembre de 2003 el gasto destinado a las funciones de desarrollo social ascendió a 432 mil 554.4 millones de pesos, equivalente a 60.6 por ciento del gasto programable total. Este gasto creció 7.8 por ciento anual en términos reales.
- Asimismo, en ese lapso el gasto en actividades productivas en agricultura, servicios forestales y pesca aumentó 18.4 por ciento por ciento real.



Política de Deuda Pública

En los años recientes la profundización del sistema financiero nacional ha contribuido a que el desempeño del mercado financiero mexicano se mantenga ordenado. El plazo promedio de vencimiento de las obligaciones gubernamentales se ha incrementado y se ha ampliado la curva de rendimiento de largo plazo.

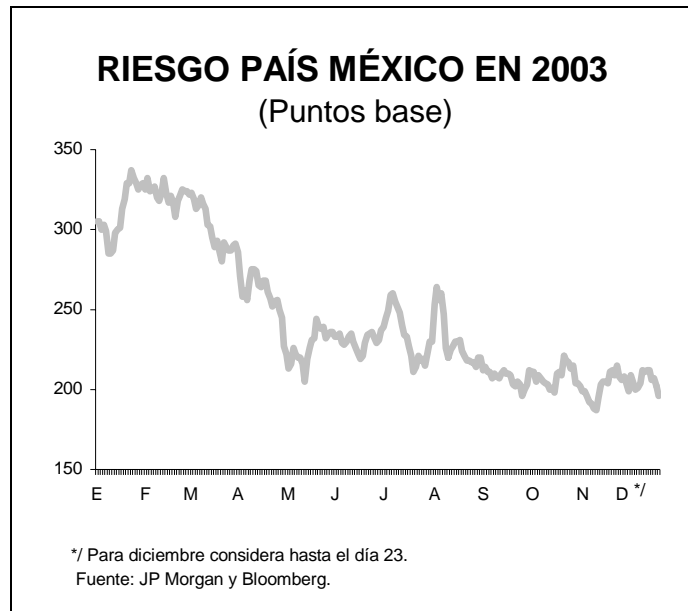
Así, el plazo promedio ponderado de los valores gubernamentales ha aumentado significativamente, al pasar de 570 días al cierre de 2000 a 904 días a diciembre de 2003. En concordancia con lo anterior, la composición de la deuda interna se ha concentrado paulatinamente en instrumentos de mayor plazo, i.e. Bonos, restando importancia a instrumentos con menores plazos de vencimiento como los CETES.



De igual forma, la administración de la deuda pública externa ha estado guiada por dos directrices: alargar sus vencimientos para evitar que éstos se acumulen en el tiempo, y reducir el costo de su financiamiento. En particular, se han aprovechado oportunidades en los mercados internacionales para refinanciar nuestras obligaciones con el exterior en las mejores condiciones para el país.

En este sentido las acciones se han concentrado fundamentalmente en buscar el refinanciamiento de los pasivos públicos externos alargando su plazo y reduciendo su costo, aprovechando situaciones coyunturales para capturar descuentos sobre nuestra deuda y liberar garantías.

Cabe señalar que aún cuando los mercados financieros internacionales han mostrado periodos de alto nerviosismo entre la comunidad financiera, se ha logrado mejorar el perfil de pagos de la deuda externa. De hecho, la administración de la deuda y el manejo responsable de las finanzas públicas ha mejorado la percepción que los inversionistas extranjeros tienen sobre la evolución económica del país y sobre la capacidad de solvencia del Estado. En particular, el riesgo país asociado a México y la calificación (con grado de inversión) de la deuda soberana en moneda extranjera han mejorado significativamente.



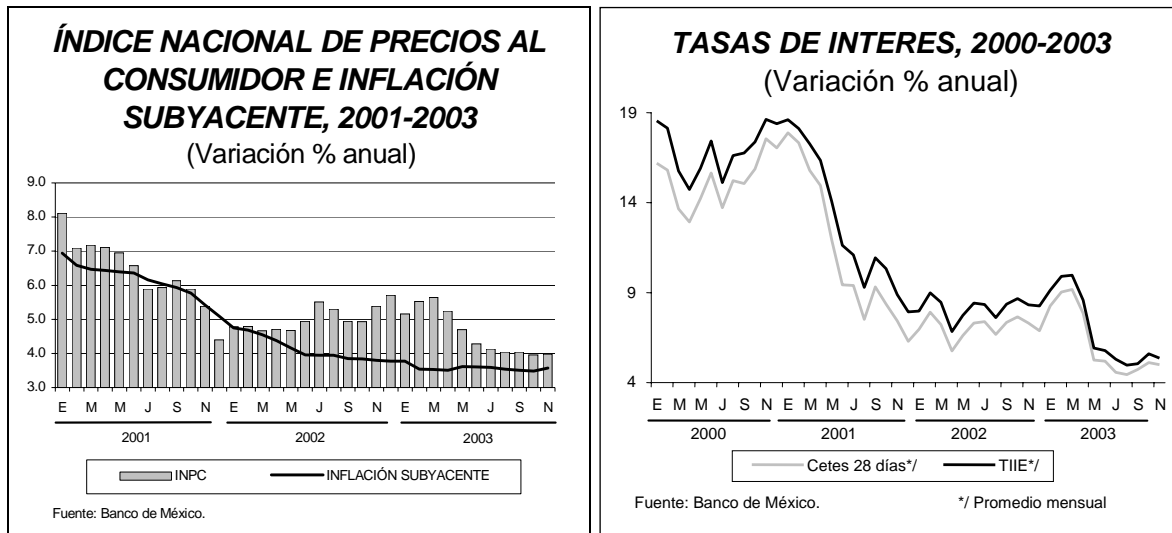
Es importante señalar que la colocación de bonos gubernamentales a tasa fija a periodos cada vez más largos irá consolidando, al mismo tiempo, el mercado de bonos privados. En particular, se han colocado exitosamente bonos a tasa fija a 3, 5, 10 y 20 años.

Política monetaria

El abatimiento inflacionario favorece a todos los sectores de la sociedad mexicana, en particular, a aquellos segmentos de la población con menores ingresos que no cuentan con mecanismos que protejan su bienestar ante la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios.

En congruencia con lo anterior, el Banco de México ha mantenido una política monetaria encaminada a reducir la inflación, permaneciendo alerta para responder oportunamente a eventos inesperados que pudiesen incidir negativamente sobre las expectativas inflacionarias y el crecimiento del nivel de precios. Esto ha dotado de certidumbre a la economía nacional, disminuyendo la tasa de inflación e incentivando menores tasas de interés.

De esta manera, en los últimos años se han logrado las menores tasas de inflación de los últimos treinta años. Por su parte, la tasa de interés líder en el mercado nacional también ha registrado reducciones importantes en sus niveles, reflejando la relativa estabilidad del mercado financiero mexicano.



Política Cambiaria

México cuenta con una economía abierta e integrada al contexto mundial y, por lo tanto, reacciona al vaivén de los flujos de capital foráneo y a la competencia comercial internacional. En estas circunstancias, se ha mantenido un régimen cambiario de libre flotación.

Este régimen cambiario permite que la composición del ahorro externo tenga una participación más elevada de recursos de largo plazo, puesto que desalienta la entrada de capital a corto plazo con carácter especulativo, apoyando así la estabilidad financiera en el país.

Fortalecimiento del sistema financiero y de la banca de fomento

Una de las principales líneas estratégicas que se establecieron en el PRONAFIDE fue el procurar que una mayor proporción de recursos fluya a través del sistema financiero hacia todos los sectores de la economía. Esto tiene como motivación incentivar actividades productivas en estratos de la población que no cuentan con recursos suficientes para realizar proyectos de inversión.

Ante esto, en los años recientes se han implementado políticas que contribuyen a que el crédito sea asequible a una mayor cantidad de agentes económicos con mayor oportunidad y menores márgenes, para así apoyar el desarrollo de actividades productivas. En específico se han llevado a cabo importantes reformas a la legislación en materia financiera, así como un rediseño en la estructura de la banca de desarrollo en el país.

Reforma Financiera

Entre las reformas a la legislación financiera aprobadas por el H Congreso de la Unión destacan por su trascendencia:

- la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,
- las reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR),
- a la Ley de Sistema de Pagos,
- a la Ley de Concursos Mercantiles, y la Miscelánea de Garantías,
- a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y la Ley sobre el Contrato de Seguro, y
- la publicación de diversas Disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y otros participantes del mercado de valores.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue promulgada en la búsqueda de una absoluta transparencia del actuar gubernamental. Con esto se busca reforzar la credibilidad y la confianza en los órganos del Estado y fortalecer la vida democrática del país.

La Ley del SAR sufrió modificaciones que ayudarán a alcanzar los siguientes objetivos:

- Incrementar el número de trabajadores que pueden acceder a los beneficios del nuevo sistema de pensiones, ya que tanto los trabajadores independientes como los afiliados al ISSSTE, a los gobiernos estatales y municipales, así como a universidades públicas y fondos privados de pensiones, pueden canalizar recursos a una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore).
- Fomentar el ahorro voluntario, permitiendo aportaciones complementarias de manera voluntaria en una subcuenta para el retiro.
- Permitir una mayor diversificación en el régimen de inversión para lograr mejores rendimientos en los recursos invertidos en los Fondos para el Retiro.
- Reducción de comisiones. La reforma otorga facultades a la Junta de Gobierno de la CONSAR que redundarán en una mayor competencia entre las Afores, y por ende, en un menor costo por concepto de comisiones.

La Ley de Sistema de Pagos establece reglas precisas sobre la validez legal de la compensación y liquidación, así como la exigibilidad jurídica de las garantías aportadas por los participantes para el cumplimiento de sus obligaciones.

La Ley de Concursos Mercantiles y la Miscelánea de Garantías se han reformado teniendo como objetivo proporcionar mayor certidumbre en la actividad crediticia, fortaleciendo la convención de las partes para que éstas puedan pactar libremente

las condiciones y montos de las garantías, así como los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de pago. Al mismo tiempo, se busca actualizar y mejorar diversas reglas aplicables al régimen de garantías, para así agilizar y simplificar los procesos de recuperación de adeudos.

Las nuevas reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y la Ley sobre el Contrato de Seguro tienen como propósito, además de consolidar la fortaleza financiera de los sectores de seguros y fianzas, promover el crecimiento de estas industrias. Este nuevo marco jurídico permitirá una reducción del costo de capital de aseguradoras y afianzadoras, y por tanto, fomentará un crecimiento más acelerado de las empresas del sector.

Asimismo, proporcionará mayor flexibilidad a las empresas para que éstas ofrezcan de manera más ágil productos adecuados a las necesidades del público. Los cambios regulatorios redundarán en un crecimiento más acelerado del ahorro a través de seguros, en especial aquellos de vida y de pensiones, que por sus características permiten la inversión de las reservas técnicas que los respaldan en instrumentos financieros tanto de deuda como de capital de muy largo plazo.

Adicionalmente, se han publicado diversas Disposiciones de Carácter General con las que entre otros aspectos, se refuerza y mejora la normatividad de gobierno corporativo, aminorando los problemas de selección adversa y riesgo moral. En específico, se establece:

- Que las empresas emisoras de valores deberán revelar información financiera, económica, contable y administrativa a la CNBV, a la BMV y al público en general de manera oportuna,
- Los organismos emisores de los principios de contabilidad que deberán ser utilizados para elaborar los estados financieros,
- Diversas reglas para garantizar la independencia y evitar conflictos de intereses entre los auditores externos y las empresas auditadas,
- La responsabilidad corporativa en la elaboración de los estados financieros por los principales directivos de las empresas, y
- Los derechos de los accionistas minoritarios en lo referente a uso de información y participación en la toma de decisiones.

De manera conjunta, la nueva legislación profundizará el desarrollo de un mercado de deuda del sector privado y permitirá, a través de una adecuada regulación y supervisión, la recuperación de la captación y el crédito bancarios, así como la consolidación del mercado de valores como una verdadera alternativa de financiamiento para las empresas.

Reforma integral al sistema financiero de fomento

El papel de la banca de desarrollo es fundamental para proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. Entre ellos destacan los sectores de agricultura, vivienda, pequeña y mediana empresa, así como los estados y municipios.

Por ello, con el objetivo de establecer un adecuado balance entre la misión de fomento con la prudencia financiera y fiscal, así como de mejorar la canalización de crédito, la administración de riesgos y la rendición de cuentas, se ha implementado un nuevo marco legal.

La nueva legislación permitirá mantener la sostenibilidad del esfuerzo de fomento al fortalecer los principios de gobierno corporativo, instaurar procesos más rigurosos de rendición de cuentas y establecer una mayor coordinación programática entre las instituciones, todo ello bajo el precepto de autonomía de gestión.

Durante 2001 el H. Congreso de la Unión aprobó iniciativas orientadas a fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular, entre las que se incluye la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el BANSEFI, entidad dirigida a la atención del ahorro popular y de aquellos intermediarios financieros participantes en dicho sector.

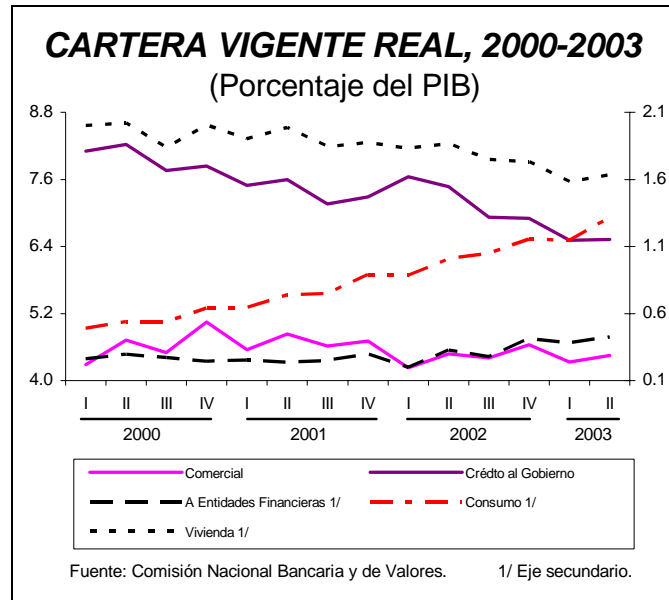
Asimismo, se aprobó la constitución de la Sociedad Hipotecaria Nacional Federal, S.N.C., entidad de banca de desarrollo encaminada a la promoción a los mercados financieros del sector vivienda.

Un elemento importante representa la transformación operativa y financiera del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), con el propósito de dar lugar a una nueva institución que desempeñe un papel protagónico en el desarrollo del campo mexicano bajo los principios de modernización, eficiencia y optimización de recursos. Así, se creó la Financiera Rural la cual busca constituir una fuente confiable de financiamiento oportuno al sector rural.

En suma, las reformas implementadas en el sistema financiero mexicano van encaminadas a aumentar el ahorro privado y fomentar el financiamiento a proyectos productivos con recursos generados hacia el interior de la economía.

Específicamente, como resultado de la profundización del sistema financiero mexicano, así como de la mayor intermediación financiera, a partir de 2000 se ha observado una recuperación del crédito al consumo al pasar de 0.5 por ciento del PIB en el cuarto trimestre de 1999 a 1.3 por ciento en el segundo trimestre de 2003.

En el mismo lapso, y a raíz de las disminuciones en los créditos otorgados al IPAB, los recursos absorbidos por el gobierno en forma de crédito disminuyeron 2.2 puntos porcentuales como proporción del PIB, trayendo consigo una mayor disponibilidad de recursos para financiar proyectos productivos en el sector privado.



Conclusiones

En los últimos años la política económica se ha centrado en propiciar condiciones bajo las cuales la actividad productiva redunde en un mayor crecimiento potencial de la economía. La disciplina fiscal y el abatimiento inflacionario han sido un común denominador.

De igual manera, se ha logrado un mejoramiento sustancial en el perfil de la deuda pública, disminuyendo el costo de ésta y mejorando su calendario de vencimientos. La coordinación entre las políticas fiscal y monetaria ha incentivado una baja sustancial de la inflación y ha alentado disminuciones en las tasas de interés. Ello ha aligerado los costos de financiamiento interno.

La política cambiaria se ha mantenido congruente con el proceso de globalización observado en las últimas décadas. El régimen de libre flotación vigente desde 1995 ha dotado a la economía nacional de mayor flexibilidad para sortear los efectos de los choques externos.

Con el apoyo del Poder Legislativo, se han impulsado reformas financieras trascendentes que dotan de mayor certidumbre al proceso de intermediación financiera, provocan una disminución en el costo de ésta, e impulsan la canalización de recursos a actividades productivas en todos los sectores de la

economía. En este sentido, el nuevo marco legal en materia de banca de fomento juega un rol importante ya que incentiva el financiamiento de actividades poco atractivas para las entidades financieras tradicionales.

No obstante los resultados benéficos obtenidos a raíz de la implementación de una política económica acorde con la estrategia de crecimiento de mediano plazo, se requiere continuar con el proceso de cambio estructural basado en las reformas pendientes. Esto con la finalidad de fortalecer la posición fiscal del Gobierno Federal y favorecer el aumento de la productividad y competitividad de la industria nacional.

Lo anterior cobra especial relevancia a la luz de la fuerte sincronía existente entre el ciclo económico de los Estados Unidos y México. Ante ello, la evolución de la economía mexicana en los últimos años se ha visto influenciada por el poco dinamismo de la industria manufacturera estadounidense, disminuyendo los efectos reales de las acciones llevadas a cabo.

A partir de finales de 2000 en la economía estadounidense comenzó a vislumbrarse una profunda desaceleración que se convertiría más adelante en un proceso recesivo. Esto generó una baja en el ritmo al que se venían desarrollando las actividades productivas en México, disminuyendo las tasas anuales de crecimiento del PIB de 6.6 por ciento en 2000 a -0.3 por ciento en 2001. No obstante, durante 2002 la economía nacional se recuperó ligeramente y en el periodo enero-septiembre de 2003 el PIB registró una tasa de crecimiento anual de 0.9 por ciento.

Particularmente, las manufacturas sufrieron importantes retrocesos, provocando que la producción industrial registrara caídas en su volumen de producción: de 1.5, 3.4 y cero por ciento anual en 2000, 2001 y 2002, respectivamente, y de 1.1 por ciento entre enero y octubre del presente año.

Asimismo, al ser la Unión Americana el principal socio comercial para nuestro país y ante el inminente surgimiento de China como una potencia exportadora de productos intensivos en mano de obra, las exportaciones mexicanas también mostraron una tendencia hacia la baja. Es decir, mientras que en 2000 crecieron 16.4 por ciento anual, durante los tres primeros trimestres de este año éstas cayeron 0.2 por ciento.

Esta desaceleración de la economía mexicana tuvo repercusiones en la demanda interna por productos extranjeros. Esto es, las importaciones totales cayeron 2.0 por ciento anual de enero a septiembre de 2003 después de registrar aumentos de 21.5 por ciento en 2000.

Por su parte, el mercado laboral nacional también resintió los menores ritmos de crecimiento de la producción nacional. Así, las tasas de desempleo aumentaron de 2.2 por ciento de la PEA a 2.7 por ciento entre 2000 y 2002, alcanzando niveles superiores a 3 por ciento durante 2003.

En paralelo, si bien las remuneraciones reales en las manufacturas vieron reducido su ritmo de crecimiento de 6.7 por ciento en 2001 a 1.9 y 1.5 por ciento en 2002 y 2003 respectivamente,¹⁰ el éxito en el abatimiento inflacionario coadyuvó a que este indicador continuara presentando variaciones anuales positivas.

Por lo tanto, mientras se continúen implementando políticas que incentiven la estabilidad del entorno económico nacional, y se avance en la adecuación del marco jurídico a las nuevas estructuras competitivas internacionales, se logrará mejorar la senda de crecimiento potencial del aparato productivo nacional.

¹⁰ Comprende el periodo enero-septiembre de 2003.

4.- MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

4.1.- Marco Constitucional

4.1.1.- 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, para:

- Garantizar que dicho desarrollo sea integral y sustentable;
- Fortalecer la Soberanía de la Nación, en un contexto democrático;
- Fomentar el crecimiento económico y el empleo;
- Promover una justa distribución del ingreso y de la riqueza; y
- Permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para cumplir con tales objetivos de política económica, la Constitución asigna al Estado las siguientes funciones:

- La planeación, conducción, y orientación de la actividad económica nacional.
- Llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

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.

Estos sectores económicos actuarán sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

La Constitución determina que la forma en que el Estado interactuará con los sectores sociales y privados será para:

- Impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.
- Actuar bajo criterios de equidad social y productividad que apoyen e impulsen las empresas en todos los sectores,
- Propiciar que el desarrollo de los sectores sea acorde al interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.
- Alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

La ley establece como obligaciones del Estado hacia el sector social, las siguientes:

- Facilitar la organización y expansión de la actividad económica de dicho sector, en el que se encuentran: los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción; y
- Contribuir a la distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Sobre los límites que observará el sector privado en la economía, el *Artículo 28* Constitucional señala que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos:

- Los monopolios y las prácticas monopolísticas;
- Los estancos y las exenciones de impuestos, cuando éstos se encuentren establecidos en Ley;
- La concentración o acaparamiento, a razón de especular en el alza de precios, en una o en pocas manos de artículos de consumo necesario; y
- Acuerdos, procedimientos combinación de grupos del sector privado, para evitar la libre competencia que constituyan una ventaja exclusiva indebida a favor de una o pocas personas, y que actúen en perjuicio del público en general, o grupo vulnerable de alguna clase social.

El *Artículo 28 Constitucional* que el Estado ejercerá de manera exclusiva las siguientes áreas estratégicas:

- Correos, telégrafos y radiotelegrafía;
- Petróleo y los demás hidrocarburos;

- Petroquímica básica;
- Minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- Electricidad; y
- Actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Aspectos Hacendarios Constitucionales

La hacienda pública se compone de cuatro elementos que son: ingreso, egreso, deuda y patrimonio. El manejo de estos elementos son las herramientas de política fiscal con las que el Estado procurará alcanzar sus objetivos de política económica. Conforme a los *ingresos*, éstos se componen de distintas fuentes, siendo la principal la recaudación de impuestos, y a través de esta captación de recursos, el Estado tendrá la capacidad de ejercer el *gasto público* orientado a apoyar el desarrollo y crecimiento económico. La integración de ingreso y gasto se ven complementados con el manejo de la *deuda pública*, la cual tiene un papel muy importante en el equilibrio en las finanzas públicas y una influencia en el bienestar a corto plazo y largo plazo del país. Los elementos constitucionales de la hacienda pública en nuestro país son los que presentamos a continuación.

Facultades del Poder Legislativo en Materia de Contribuciones

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.

Premisas constitucionales en materia de competencias tributarias

I. Exclusividad a la Federación:

El *Artículo 73 Constitucional*, en su fracción XXIX instituye la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer contribuciones exclusivas para la Federación en las siguientes áreas :

- Comercio exterior;
- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- Especiales sobre:

- Energía eléctrica¹¹;
- Producción y consumo de tabacos labrados;
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- Cerillos y fósforos;
- Aguamiel y productos de su fermentación;
- Explotación forestal; y
- Producción y consumo de cerveza.

Conforme *al Artículo 131 Constitucional* es facultad exclusiva de la federación el gravar mercancías que se importen o exporten, o que transiten por el territorio nacional. El Congreso de la Unión podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Sin embargo, aunque estas contribuciones sean exclusivas de la federación, las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Limitaciones o prohibiciones

Limitaciones expresadas constitucionalmente sobre las potestades tributarias de los Estados son las señaladas en el Artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII, y IX, y 118, fracción I, que son las siguientes

- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
 - Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
 - Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
 - Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
 - Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice;
- y

¹¹ Las entidades federativas, mediante sus congresos locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica;

- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

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.

Obligaciones de los Mexicanos

El *Artículo 31 Constitucional, párrafo IV* establece que es obligación de los mexicanos el 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 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 :

- 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 en 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 República en los términos del artículo 29; y
- Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

En materia de deuda pública, 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, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

4.1.2.- Aspectos Constitucionales en la Política Monetaria

La reforma de 1993 al *Artículo 28 Constitucional*, en el ámbito de facultades del Banco central, se centró en otorgar mayor autonomía al Banco de México, en la que establece que ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento, es decir, dicha institución establecerá el monto y manejo su propio crédito.

Las principales razones por las cuales se promovió esta reforma fueron:

- Procurar que el Estado, mediante Banxico, cuente con los mecanismos necesarios para alcanzar un comprometido control, a largo plazo, en el nivel de precios.
- Con un mayor control de la política monetaria se brindará mayor certidumbre al desarrollo económico del país.
- Una forma sostenida de equidad social como un medio de la estabilidad del nivel de precios, que a su vez permita un justo reparto de la riqueza y promoción del desarrollo.
- El Banco Central establecerá por sí mismo sus leyes que permitan una eficiencia en la regulación del crédito, la política cambiaria y la prestación de servicios financieros. En el ámbito financiero mundial todos los bancos centrales tienen la facultad de regular sus flujos financieros y en su caso, si fuera necesario, castigar su incumplimiento.
- El Banco Central solamente actuará como monopolio en la emisión de billetes.

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

Introducción

De acuerdo con los análisis comparativos que se han llevado a cabo, México es uno de los países con menor carga fiscal en el mundo. A pesar del esfuerzo por modernizar al sistema tributario mexicano, tratando de adoptar prácticas internacionales, la recaudación como porcentaje del Producto Interno Bruto se ha mantenido muy por debajo de los países desarrollados, y a contracorriente de la tendencia de otros países con un nivel de desarrollo similar al de México que han venido incrementando sus ingresos tributarios.

En diferentes círculos especializados en la recaudación fiscal, se ha afirmado que las excepciones integradas al sistema tributario mexicano, algunas con el objetivo de coadyuvar a una mejor distribución del ingreso y otras como resultado del peso político de ciertos sectores, además de restarle neutralidad, provocan que pierda capacidad recaudatoria, con la característica de un importante grado de dependencia respecto de ingresos asociados a la actividad petrolera.

Desde el régimen del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, ha sido patente la necesidad de fortalecer los ingresos recurrentes. No obstante, la existencia de recursos procedentes de fuentes no recurrentes (petróleo, privatizaciones, etc.) ha conducido a posponer el esfuerzo por elevar el potencial recaudatorio del sistema fiscal mexicano.

La posibilidad de seguir compensando la ausencia de ingresos estables con otras fuentes de recursos, sin embargo, se ha venido agotando en los últimos años, ya que se ha reducido el número de empresas públicas susceptibles de ser desincorporadas; el precio del petróleo observa una volatilidad, con tendencia a la baja; y la sistemática pérdida de ingresos arancelarios que deriva de los acuerdos de libre comercio.

Por la parte del gasto, las presiones en el corto y mediano plazos se han incrementado por la imperante necesidad de elevar el gasto social y de inversión, así como resultado de la reforma a la seguridad social y de los programas de saneamiento financiero.

Las faltas en que se incurren por el lado del ingreso, se pagan por el lado del gasto, ya que un rubro y el otro no son otra cosa más que las dos caras de una misma moneda. México es uno de los países con menor gasto público que propicia la acumulación de capital físico y humano. En este sentido, el reducido gasto en salud, educación, capacitación, combate a la pobreza, infraestructura energética, carretera e hidráulica, acota el potencial de crecimiento del país y fomenta una desigual distribución del ingreso.

La política económica de los últimos años ha sido reducir el déficit, pero en el futuro se presentarán presiones para incrementarlo, resultado del gradual deterioro estructural de las finanzas públicas. En pocos años podrían generarse condiciones que atentarían contra la estabilidad macroeconómica.

5.1.- La Política de Ingreso

Desde ya hace varios años, México se ha sumergido en el intenso proceso de globalización que están viviendo actualmente las economías. Su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como la apertura económica a los mercados internacionales, incluyendo la participación en los Tratados de Libre Comercio, hace necesario que México sea cada vez más competitivo con reglas claras y específicas que le permitan contar con los elementos que sus competidores comerciales tienen, como sería el caso de un régimen fiscal adecuado a la modernidad de los países desarrollados.

Es preocupante la situación económica de nuestro país, ya que en los últimos años se han deteriorado las finanzas públicas y se ha comprometido el gasto en los principales rubros tales como: educación, salud, vivienda, así como la propia inversión pública. Se ha comprobado que la carga fiscal de nuestro país es inferior comparada tanto con los países que conforman la OCDE, como con otros países latinoamericanos.

Durante el mes de octubre de 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), informó que en México y 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 2003¹².

¹² www.oecd.org

INGRESOS POR IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

País	1975	1985	1990	1995	1999	2000	20001	2002 p/
Canada	31.9	32.5	35.9	35.6	35.9	35.6	35.1	33.5
México		17.0	17.3	16.7	17.3	18.5	18.9	18
Estados Unidos	26.9	26.1	26.7	27.6	28.9	29.7	28.9	n.a.
Australia	26.6	29.1	29.3	29.7	30.8	31.5	30.1	n.a.
Japón	21.2	27.1	30.0	27.6	26.4	27.5	27.3	n.a.
Korea	15.3	16.9	19.1	20.5	23.6	26.1	27.2	28.0
Nueva Zelandia	29.9	32.4	37.6	37.0	33.9	33.8	33.8	34.9
Austria	37.4	41.9	40.4	41.6	44.0	43.3	45.4	44.1
Bélgica	40.1	45.6	43.2	44.6	45.3	45.7	45.8	46.2
República Checa				40.1	38.9	38.9	38.4	39.2
Dinamarca	40	47.4	47.1	49.4	51.5	49.5	49.8	49.4
Finlandia	36.6	39.9	44.6	45.1	47	47.3	46.1	45.9
Francia	35.9	43.8	43	44	45.7	45.2	45	44.2
Alemania a/	32.6	34.3	32.9	38.2	37.7	37.8	36.8	36.2
Grecia	21.8	28.6	29.3	32.4	37.0	37.5	36.9	34.8
Hungría				42.4	39.1	39.0	39.0	37.7
Islandia	29.7	28.6	31.5	31.8	37.2	38.3	36.5	36.7
Irlandia	29.1	35.0	33.5	32.8	31.0	31.2	29.9	28.0
Italia	26.1	34.4	38.9	41.2	43.3	41.9	42.0	41.1
Luxemburgo	37.5	45.1	40.8	42.3	40.1	40.4	40.7	42.3
Netherlands	41.6	42.6	43.0	41.9	41.2	41.1	39.5	39.3
Noruega	39.3	43.1	41.5	41.1	40.4	39.0	43.3	43.1
Polonia				39.6	35.0	34.3	33.6	34.3
Portugal	20.8	26.6	29.2	32.5	34.0	34.3	33.5	34.0
República Eslovaca					34.4	34.9	32.3	33.8
España	18.8	27.8	33.2	32.8	35.0	35.2	35.2	35.6
Suecia	40.9	47.0	51.9	48.5	52.3	54.0	51.4	50.6
Suiza	27.9	26.6	26.9	28.5	29.8	31.2	30.6	31.3
Turquía	16.0	15.4	20.0	22.6	31.3	33.4	36.5	33.2
United Kingdom	35.3	37.7	36.8	34.8	36.1	37.2	37.3	35.9
Promedios:								
OECD Total	30.4	33.6	34.8	36.0	36.8	37.1	36.9	
OECD América	29.4	25.2	26.6	26.6	27.4	27.9	27.6	
OECD Pacífico	23.3	26.4	29.0	28.7	28.7	29.7	29.6	
OECD Europa	32.0	36.4	37.2	38.6	39.4	39.6	39.4	39.0
Unión Europea 15	33.0	38.5	39.2	40.1	41.4	41.4	41.0	40.5

Fuente: OECD

Notas:

a/ Alemania unificada a partir de 1991.

p/ datos preliminares.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y LAS GANANCIAS (PERSONAS FÍSICAS Y MORALES) COMO PORCENTAJE DEL PIB

País	1975	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002 p/
Canadá	15.1	14.4	17.4	16.5	17.7	17.5	16.9	15.2
México		3.8	4.7	4.1	5.0	5.0	5.3	5.4
Estados Unidos	12.4	11.8	12.1	12.6	14.2	15.1	14.1	n.a.
Australia	14.9	15.9	16.7	16.4	18.2	18.1	16.7	n.a.
Japón	9.5	12.4	14.5	10.1	8.3	9.2	8.9	n.a.
Korea	3.7	4.5	6.2	6.5	5.8	7.5	7.2	7.1
Nueva Zelanda	19.9	22.2	21.8	22.4	19.4	20.0	19.8	20.5
Austria	9.8	11.1	10.3	11.1	12.6	12.3	14.3	13.1
Bélgica	16.1	18.8	16.3	17.3	17.5	17.9	18.1	18.3
República Checa				9.9	8.7	8.8	9.0	9.7
Dinamarca	23.6	27.1	27.6	30.0	30.4	29.1	29.4	29.4
Finlandia	17.6	18.1	19.3	18.1	19.3	20.1	19.0	18.7
Francia	5.7	7.0	7.4	7.1	11.0	11.3	11.4	10.6
Alemania a/	11.2	11.9	10.7	11.6	11.3	11.4	10.6	10.1
Grecia	2.9	5	5.8	7.2	9.7	10.5	9.6	8.5
Hungría				8.9	9.1	9.5	10.0	10.0
Islandia	6.8	6.5	9.2	10.9	14.5	15.3	15.7	16.0
Irlanda	8.7	12.1	12.3	12.8	13.3	13.4	12.5	11.4
Italia	5.6	12.7	14.2	14.5	14.7	13.9	14.4	13.4
Luxemburgo	16.2	19.5	16	16.7	14.6	14.6	14.7	15.6
Netherlands	14.5	11.2	13.9	11.1	10.5	10.3	10.5	10.6
Noruega	13.5	17.1	14.6	14.4	14.5	15.9	19.9	19.0
Polonia				12.1	10.7	10.5	9.9	9.9
Portugal	3.6	6.8	7.5	8.5	9.8	10.3	9.7	9.4
República Eslovaca					8.3	7.4	6.7	7.1
España	4.2	7.3	10.2	9.6	9.8	9.8	9.9	10.4
Suecia	20.7	19.9	21.6	19.0	20.9	22.3	19.3	18.3
Suiza	12.3	12.2	12.5	12.2	12.5	13.7	12.9	13.6
Turquía	6.8	5.7	6.7	6.4	9.8	9.5	10.1	7.7
United Kingdom	15.8	14.6	14.1	12.7	14.1	14.5	14.8	13.6
Promedios								
OECD Total	11.6	12.7	13.2	12.8	13.2	13.5	13.4	
OECD América	13.7	10.0	11.4	11.1	12.3	12.6	12.1	
OECD Pacífico	12.0	13.7	14.8	13.9	12.9	13.7	13.2	
OECD Europa	11.3	12.9	13.2	12.8	13.4	13.6	13.6	13.2
Unión Europea 15	11.7	13.5	13.8	13.8	14.6	14.8	14.6	14.1

Fuente: OECD

Notas:

a/ Alemania unificada a partir de 1991.

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.

Este es un marco de reflexión para redefinir la estructura tributaria de nuestro sistema fiscal, que permita establecer un desarrollo sostenido a través de las siguientes medidas:

1. Fortalecimiento de las finanzas públicas.
2. Fomentar la inversión productiva, la generación del empleo y el ahorro interno.
3. Establecer medidas que otorguen seguridad jurídica.
4. Implementar una simplificación fiscal que facilite el cumplimiento de obligaciones tributarias.
5. Combatir permanentemente y eliminar la economía informal.

Es patente la necesidad de analizar una posible estructura de tributación adecuada y más competitiva a niveles internacionales, y que pretenda básicamente avanzar en la búsqueda de equilibrio en la distribución de cargas tributarias, brindar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, y establecer una simplificación y modernización en la misma, sin que en ningún momento se pretenda desequilibrar las finanzas públicas.

En el caso del Impuesto Sobre la Renta personal, la distinción entre tipos de ingreso para efectos de su tratamiento fiscal provoca gran iniquidad y reduce significativamente la base gravable, obligando a mantener tasas marginales elevadas en niveles medios de ingreso¹³. Esto ha provocado distorsiones en la composición de los ingresos laborables y un desincentivo al esfuerzo laboral y a la capacitación, afectando la productividad y la capacidad de los trabajadores para elevar sus ingresos.¹⁴

En el caso del IVA , el tratamiento desigual por tipo de bien y por región, ha conducido al impuesto a perder muchas de las ventajas por las cuales fue introducido, es decir, potencialidad recaudatoria, simplicidad administrativa y eficiencia económica. Este impuesto no es un buen instrumento de política económica para mejorar la distribución del ingreso, como en ocasiones se cree, ya que para eximir del mismo a los grupos de ingresos reducidos, es necesario sacrificar recaudación en los grupos de altos ingresos.

Mucho de la complejidad del sistema tributario mexicano deriva de los tratamientos de excepción de aplicación diferenciada de los gravámenes según el bien adquirido, la región, el tipo de contribuyente, el sector económico en el que se desempeña, etc.

En lo inmediato es necesario que el sistema impositivo mexicano fortalezca los ingresos públicos revisando las estructuras de los diversos gravámenes con la claridad de que los impuestos tienen como finalidad principal obtener los recursos necesarios para financiar las actividades propias del Estado, tales como educación, salud, administración de justicia, seguridad e infraestructura pública.

¹³ Tomás Ruiz. El Sistema Fiscal Mexicano: Avances y Retos. Revista El Mercado de Valores de Julio de 1999.

¹⁴ Ibid.

Ningún país puede aspirar al desarrollo económico con equidad si no cuenta con las posibilidades de dar atención social a los grupos de la población que lo requieren, ni construir la infraestructura pública necesaria para el desarrollo.

El fortalecimiento de los ingresos públicos en lo inmediato debe tener como principio rector preservar las características de eficiencia de nuestro sistema tributario. Es posible fortalecer la generalidad y equidad de nuestro sistema fiscal, al tiempo que elevar los ingresos públicos, revisando tratamientos especiales que generan distorsiones y que facilitan la elusión fiscal.

El sistema fiscal que se diseñe debe eliminar la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, a los cuales debe encontrárseles un uso alternativo, con el más alto beneficio social, ya que el recurso pertenece a la sociedad. Algunos autores y analistas mencionan que sin que se cumplan los siguientes criterios en el sistema tributario, no será posible que éste funja como un instrumento de política macroeconómica¹⁵:

1. Los impuestos deben ser suficientes para mantener un presupuesto de egresos de la federación, sin que necesariamente se tenga que recurrir a endeudamiento creciente, ni aumentos constantes en las tasas, ni a la discrecionalidad para la operación del sistema. El Sistema Fiscal que se diseñe debe eliminar la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros, a los cuales debe encontrárseles un uso alternativo, con el más alto beneficio social, ya que el recurso pertenece a la sociedad.
2. La universalidad, significa que toda persona que realice alguna actividad, de la cual se deriven ingresos, deberá pagar impuestos. Adicionalmente, la autoridad deberá establecer las transacciones que están sujetas a gravamen, como en el caso de las ventas finales de diversos establecimientos, que causan IVA. Todas las instancias deben contribuir a la recaudación: la federación, los estados y los municipios.
3. La equidad, que se refiere a que cada quien debe pagar de acuerdo a su capacidad. Si bien en algunos sistemas fiscales modernos este esquema de la progresividad de los impuestos se ha abandonado en aras de la eficiencia de un impuesto único, no hay que olvidar que la distribución del ingreso en México y la existencia de un sector informal de tamaño no despreciable representan retos que el nuevo sistema fiscal debe enfrentar y resolver con inteligencia y justicia.
4. La simplicidad, señala que el sistema fiscal debe ser sencillo, fácil de entender y fácil de cumplir. Los impuestos no deben significar la distracción de recursos de parte de los causantes para cumplir con ellos.

¹⁵ Eduardo Bours Castelo. Hacia una Reforma Fiscal Integral. Revista El Mercado de Valores. Julio de 1999.

5. La eficiencia tiene que ver con dos componentes: el primero se refiere a que el cobro y la administración de impuestos no debe significar una actividad costosa para la sociedad. Un sistema fiscal eficiente en este sentido no requiere de un aparato administrativo enorme para cobrar, administrar y supervisar. El segundo componente de la eficiencia es que los impuestos deben ser neutrales; esto significa que los impuestos no deben afectar las decisiones de los agentes privados para trabajar, invertir, ahorrar o consumir.

Prácticamente, no existe más que una forma de defender una política impositiva: acreditar que con los recursos obtenidos se hará un buen ejercicio del gasto. De ahí que en el trabajo político alrededor de la estrategia impositiva, requiramos articular también una buena conducción del gasto, siempre dentro del objetivo de operar con finanzas públicas sanas.

La ventaja es que la política fiscal es ingreso y gasto. Concebir la una sin la otra es como querer tener monedas con una sola cara.

5.1.1 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.

De esta manera tanto el ámbito Federal o Nacional, el Estatal o Subnacional, y desde luego el Municipal o Local, cuentan con los impuestos y en general con las contribuciones, mediante las cuales dan cumplimiento a esa responsabilidad o corresponsabilidad fiscal de extraer, de la población de sus propias jurisdicciones, la base de recursos económicos públicos que serán utilizados por cada ámbito gubernativo para el cumplimiento de sus fines.

Mediante esa corresponsabilidad fiscal, los gobiernos estatales y municipales generalmente obtienen la mayor parte de sus recursos fiscales necesarios.

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.

Este traslado de recursos públicos del ámbito Federal hacia los Estados, patentiza también las funciones de Asignación y Distribución que debe desempeñar el Gobierno Federal para lograr, además del equilibrio señalado, la atención por ejemplo, de las llamadas externalidades, que involucran problemáticas regionales que afectan a dos o más jurisdicciones estatales.

Dicho de otro modo, con los recursos Federales se complementa la gestión gubernamental que cada ámbito de gobierno, Estatal o Municipal, realiza con sus recursos propios, es decir, con los recursos fiscales que obtuvo al ejercer sus atribuciones fiscales o de corresponsabilidad fiscal.

El mismo fenómeno se reproducirá a escala entre el ámbito de Gobierno Estatal y el de sus Gobiernos Municipales, aquél, es decir el Estado, trasladará recursos propios hacia los Municipios para complementar la gestión que hubiere alcanzado a realizar por sí mismo cada Municipio, aunque el Estado lo hará con el propósito de lograr un equilibrio entre las jurisdicciones municipales, además de cumplir con ello también otras responsabilidades.

El equilibrio que tratan de lograr tanto el gobierno Federal como el de las Entidades al transferir esos recursos, es precisamente aquel equilibrio horizontal que por sí mismo no se produjo con los impuestos y su ejercicio en cada Municipio, al igual que con los impuestos y su ejercicio en cada Entidad Federativa, respectivamente.

Así se manifiesta la corresponsabilidad Fiscal de los distintos ámbitos de gobierno, dentro de un Estado-Nación con estructura Federal, aunque con las variaciones propias de cada circunstancia y de cada realidad.

Dicha corresponsabilidad fiscal se ejerce, entre otros espacios, en las legislaturas respectivas cuando estas crean las contribuciones, cuyos rendimientos tratan de ser establecidos en relación directa a la justificada demanda de servicios que plantea su comunidad, y a la verdadera capacidad contributiva de esa misma comunidad o región.

5.1.2.- Nivel de responsabilidad fiscal de las entidades federativas

En nuestro país, cuya estructura Constitucional es Federal, al analizar las fuentes tributarias con que cuentan actualmente las Entidades, pronto se concluye que aquéllas no son determinantes de la financiación de sus gastos públicos.

Efectivamente, en la actualidad del monto total de recursos financieros de que disponen las Entidades Federativas en un año, apenas un 4% de éstos en promedio, es generado a través de las contribuciones que les pertenecen, es decir, aquellas que fueron creadas por sus propias legislaturas; mientras que el resto de los recursos que utilizan se integran con las cantidades económicas que reciben del Gobierno Federal, por concepto de Participaciones y Aportaciones.

Esta desproporción en cuanto al origen de los recursos de que disponen las Entidades, entre los que provienen del ámbito Federal y los que obtienen de recursos propios, refleja un grado muy tenue de corresponsabilidad fiscal en el ámbito de las Entidades Federativas, en contraste con uno muy elevado en el ámbito Federal.

Este fenómeno obedece a distintos factores, dentro de los que se pueden contar los siguientes:

- Las Contribuciones locales están vinculadas, en la mayoría de los casos, a fuentes económicas de poca actividad o de bajo rendimiento.
- Las tasas o cuotas que se utilizan en las contribuciones locales, generalmente son simbólicas o muy débiles.
- En el ámbito local son escasas las potestades tributarias disponibles, y aquéllas de que se dispone no son utilizadas totalmente.
- Los contribuyentes han fortalecido su costumbre de pagar cantidades poco significativas por impuestos locales, habiendo crecido más su resistencia al pago, a pesar de lo bajo de su carga.
- Las fuentes económicas que pueden generar fuertes rendimientos recaudatorios, no están al alcance de ser gravadas por el ámbito local.

La característica de baja generación de recursos públicos de los instrumentos de contribución locales, tiene desde luego diversas repercusiones que no se reducen al mero debilitamiento de la corresponsabilidad fiscal que se esperaría de cada ámbito, sino que llegan incluso a propiciar una disminución muy significativa en la capacidad de respuesta de la autoridad gubernamental de esas jurisdicciones, frente a su demanda colectiva constante o creciente.

Indirectamente también se propicia una disminución en la disponibilidad de recursos del ámbito Federal, ya que éste, frente a la insuficiencia de recursos públicos en el ámbito local, y con el fin de disminuir esa carencia, y evitar en su caso los desequilibrios regionales ya señalados, deberá trasladar un mayor volumen de su recaudación a aquella esfera local de gobierno.

En términos generales todos los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconocen que es necesario aumentar el nivel de ingresos en los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto, para ello, los involucrados (Entidades Federativas y Municipios y el Gobierno Federal a través de la SHCP) han formulado una serie de alternativas al respecto:

La SHCP plantea en principio la necesidad de mejorar el Sistema de Recaudación para hacerlo más eficiente, disminuyendo la elusión y la evasión fiscal. Por otra parte, considera ineludible el que las Entidades Federativas ejerzan mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos propios.

Por su parte, algunas Entidades Federativas han planteado la necesidad de revisar la distribución de recursos entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, aumentando el monto de la Recaudación Federal Participable, así como fiscalizar de manera más eficiente la integración de la RFP, contando para ello con la participación de las Entidades Federativas en dicha revisión.

En lo que respecta a las transferencias intergubernamentales condicionadas denominadas Ramo 33 “Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, las Entidades Federativas han manifestado la necesidad de revisar los criterios de integración de los Fondos, así como la necesidad de aumentar los recursos destinados a Educación y Salud de manera particular. En tanto que el Gobierno Federal ha planteado la necesidad de ligar la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones a ciertos criterios de eficiencia, para evitar las distorsiones que se han generado con las actuales fórmulas de distribución.

5.1.3.-Fortalecimiento de los Ingresos Públicos Subnacionales

Con respecto a los Ingresos Públicos Intergubernamentales, es necesario definir las potestades tributarias propias del ámbito local: Entidades Federativas y Municipios; en este ejercicio se deberán trasladar del ámbito Federal al ámbito local las potestades tributarias que mejor convengan, pero que su potencial recaudatorio permita a las Entidades y Municipios sostener su presupuesto con mayores recursos propios.

Para lo cual será necesario considerar:

- Esta podría ser una transferencia anual paulatina de potestades tributarias, en un período de seis años aproximadamente. Esto derivará en una mayor corresponsabilidad fiscal intergubernamental, al permitir que cada orden de gobierno local también decida y establezca, como lo hace el ámbito Federal, los gravámenes que requiera, bajo las modalidades y prioridades más adecuadas a su región, y acorde a sus necesidades y posibilidades recaudatorias, además de que realizará directamente la administración de esas contribuciones, para su posterior ejercicio a través del gasto.
- En la materia de las contribuciones facilitará además la eficiencia tributaria, en la medida en que hace propicia la capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas de su población; permite los vínculos entre quién estableció las contribuciones, quién realiza el pago de las mismas y la autoridad que ha de recaudarlas; de la misma manera que establece una relación directa entre quien demanda los bienes o servicios, y la autoridad que deberá prestarlos con sus características demandadas o esperadas. Aspectos todos estos que a su vez reeditarán en mayor transparencia, control y vigilancia, y desde luego en mayor eficacia de su rendición de cuentas¹⁶.
- Por estas mismas razones, debe establecerse que los aumentos de la carga tributaria nacional para mejorar su relación con el PIB, no deberán fortalecer la concentración actual de recursos, por lo que tales aumentos se destinarían fundamentalmente a la hacienda de las Entidades Federativas y

¹⁶ Para abundar en la importancia de este tema, ver Finot Iván, Descentralización y Participación en América Latina: Una Mirada desde la Economía, Revista de la CEPAL # 78, diciembre del 2002, Santiago de Chile.

de sus Municipios, ya sea mediante la creación de nuevas potestades tributarias locales, o a través de la participación directa de un amplio porcentaje fijo o constante de los nuevos recursos recaudados con las contribuciones federales ya existentes, o más aún, a través de la combinación de ambas posibilidades.

5.2.- La Política de Gasto

Como ya se ha señalado, no es posible disociar ingreso y gasto. El objetivo de los ingresos públicos es dotar al Estado de los recursos necesarios para cumplir cabalmente con sus funciones. Una de las principales responsabilidades del Estado, entre muchas otras, es la provisión de los bienes y servicios públicos: educación, salud, seguridad pública, defensa, procuración e impartición de justicia, vías de comunicación, equipamiento urbano, etc.

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, como se verá en esta sección, 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.).

La formación de capital físico por parte del sector público es crucial para detonar el desarrollo económico de una nación, pues normalmente la inversión pública presenta complementariedades en la producción con la inversión que realiza por su cuenta el sector privado. Por ejemplo, una buena infraestructura carretera permite aumentar la productividad de la inversión privada en equipos de transporte, redituando en mayores beneficios para la sociedad en su conjunto. Así, la inversión pública incrementa la productividad de la inversión privada y permite sostener una mayor creación de empleos e incrementos en los salarios reales. De forma similar, la inversión pública en capital humano permite mejorar la productividad laboral de la fuerza de trabajo, brindándole la oportunidad de acceder a mejores salarios, atenuando de esta forma la desigualdad del ingreso.

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.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor, si se suma a estas funciones la

responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería básicamente:

- En lo económico; crear las mejores condiciones para la competitividad;
- En lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y
- En lo político, viabilizar una participación constructiva.

Frente a este desafío, la descentralización emerge no solamente como una condición para profundizar la democratización, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

En este sentido, es necesario una redefinición de las atribuciones de gasto entre ámbitos de gobierno, con el propósito de eliminar los espacios de incertidumbre que propicia la amplia concurrencia en esta materia.

Por otra parte existe el reto de profundizar la Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público con Enfoque en los Resultados¹⁷, implementada tanto por el Gobierno Federal como por las Entidades Federativas, así como inducir su implementación en el ámbito Municipal, logrando con ello mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, así como una mayor cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía.

También se plantea como necesario, el desarrollar las Bases de la Coordinación para la Fiscalización del Gasto Público Condicionado, que es transferido a Entidades Federativas y Municipios, contando con la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios (considerando tanto la participación de los Poderes Ejecutivos como Legislativos de los dos primeros órdenes de gobierno).

En este escenario, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000¹⁸, planteaba que el propósito del ejecutivo federal era impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trascendiera lo meramente administrativo, para incidir en una redistribución del poder público, tarea que se consideró previa y necesaria a la devolución de facultades a las Entidades Federativas. En suma se propuso una descentralización que en su expresión vertical tocara el equilibrio de los órdenes de gobierno a favor de los Estados Federados y los Municipios. Sin embargo, dicho Programa no planteaba una reforma constitucional, por lo que el

¹⁷ La Reforma al Sistema de Gestión del Gasto Público implica: la implantación de la Planeación Estratégica; la Programación Plurianual; La Presupuestación con Enfoque de Resultados; de los Sistemas de Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública; del Sistema de Información Financiera, lo que requiere previamente de la armonización de la información financiera, contable y presupuestal.

¹⁸ Presidencia de la Republica Mexicana, 1997, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México.

modelo de descentralización que proponía se basó tan solo en aspectos operativos y administrativos y no en una real devolución de facultades constitucionales del ámbito federal a los órdenes de gobierno subnacionales.

El subprograma de Descentralización, contenido en el Programa de un Nuevo Federalismo, se refirió de manera concreta a la Descentralización de la Administración Pública Federal hacia los Gobiernos Estatales y Municipales, implicando la transferencia de aquellas atribuciones y recursos bajo la responsabilidad de dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos subnacionales, considerando una participación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

La descentralización en materia de gasto público se evidencia en el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno Federal a las Entidades Federativas, ya que actualmente el componente más importante del gasto de los Estados, proviene del Gobierno Federal.

Una parte del recurso lo reciben vía Participaciones Federales a Estados y Municipios (recursos de gasto no condicionados); otra parte, vía Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o lo que se ha dado en denominar Ramo 33 (recursos condicionados a una materia específica de gasto); y una parte adicional la constituyen los recursos transferidos a través de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas (recursos condicionados y con asignaciones específicas, como los programas federales).

En la práctica, esto implica que el Gobierno Federal influya no solo en el tipo de gasto que realizan las Entidades Federativas, sino también en su asignación entre éstas, ello, en detrimento de las posibilidades locales de decidir la asignación de los recursos de gasto de acuerdo a su visión y necesidades.

Actualmente el compromiso por la descentralización es ratificado por el Gobierno Federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual contiene en una de las “Normas Básicas de la Acción Gubernamental”, el tema del federalismo, mismo que incluye entre sus estrategias el tema de la descentralización.¹⁹

En el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento que realmente coadyuve al fortalecimiento de la Gestión Pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos subnacionales, llegando a plantearse “que no se federalice ninguna

¹⁹ Presidencia de la República Mexicana 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales”²⁰.

Ante tal situación, es necesario profundizar en el análisis del proceso de descentralización en México, evaluando al efecto, si el modelo, estrategias y acciones seguidos hasta el momento, responden a las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales que privan en el ámbito local, nacional e internacional, y si son las adecuadas para enfrentar un desarrollo más armónico y sustentable del Federalismo Hacendario del país que conduzca a un mayor desarrollo económico sustentable.

5.3.- 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 . Durante el período 1980-2001, dicho saldo cada vez ha representado una menor carga con respecto al tamaño de la economía nacional.
- 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.

En los últimos años se ha observado un proceso de sustitución de endeudamiento externo por la contratación de deuda en el mercado interno. De conformidad con información del Banco de México, “en 2002 el sector público se financió principalmente en el mercado interno. Es decir, el ahorro generado en el sistema financiero interno fue transferido en su mayor parte al sector público, restringiendo los recursos disponibles para el financiamiento del sector privado.”²¹ Sin embargo, en la medida en que se presente la reducción en el déficit público y en los Requerimientos Financieros del Sector público, incrementará los recursos financieros disponibles para el sector privado, contribuirá a mantener las tasas de interés en niveles reducidos y coadyuvará al descenso de la tasa de inflación.

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

²⁰ Acuerdos de la Reunión del Grupo Técnico sobre Gasto Federalizado del 14 de Mayo de 2002, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

²¹ Banco de México, Resumen Informe Anual, pág. 12, abril de 2003.

los “Criterios de Política Económica para el Año 2004”, se prevé que “al cierre de 2003, la estimación del déficit público tradicional, sin considerar las erogaciones derivadas del Programa de Separación Voluntaria de acuerdo con lo señalado en el presupuesto aprobado para este año, se ubicará por debajo de la meta establecida por el H. Congreso de la Unión equivalente a 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto. Si se consideran dichas erogaciones el déficit público estimado para 2003 alcanza 0.6 por ciento del PIB.”²² Asimismo, de conformidad con el citado documento, la previsión para el déficit público tradicional para el año 2004 es equivalente al 0.3 por ciento del PIB.²³

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.

El esquema de endeudamiento requiere la calificación de la deuda local por parte de dos agencias calificadoras autorizadas por las dependencias regulatorias y de supervisión, y de acuerdo con estas calificaciones se establecerá la tasa de capitalización al crédito otorgado por los bancos y, con ello, el costo del financiamiento basado en el nivel de riesgo del solicitante.

Se ha argumentado que con esta fórmula se incentivará la adecuada evaluación de los riesgos de las solicitudes de empréstitos, y por consiguiente, la correspondiente diferenciación del precio del crédito (tasa de interés, comisiones y gastos). Del mismo modo, se piensa que este nuevo esquema crediticio promoverá que la inversión pública local se destine a proyectos de alta rentabilidad económica y se identifique la fuente de pago del financiamiento. Además, se fomentará el análisis de la situación financiera de las entidades estatales y municipales, lo que a su vez propiciará la necesidad de fortalecer sus sistemas de contabilidad, presupuestación y planeación de inversiones.

En este marco, el análisis y tratamiento de sus pasivos contingentes es un punto que merece especial atención, razón por la cual el Gobierno Federal trabaja en coordinación con los gobiernos estatales con el propósito de identificar con mayor precisión la problemática que se enfrenta y, en su caso, encontrar alternativas de solución. Dentro de los pasivos contingentes destacan muy especialmente los llamados “pasivos ocultos” (como por ejemplo, los déficits actuariales de los sistemas de pensiones), que son aquellos que normalmente no se reflejan en la

²² “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2004”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pág. 35

²³ Ibid., Anexo I, pág. 67.

información financiera tradicional, pero que son de singular importancia en la estructura futura de las finanzas públicas.

Por otra parte, se hará imperativo fortalecer la capacidad recaudatoria de los estados y municipios, así como establecer con mayor claridad sus prioridades para la asignación del gasto. En el mediano plazo, se cree que este nuevo esquema propiciará la profundización de los mercados de deuda local, así como nuevos productos financieros, fuentes de pago y mecanismos de pago.

Es necesario definir mecanismos para realizar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones o alguna otra fuente de pago. En este sentido, a la fecha existe consenso en que en este mecanismo jugará un papel relevante el fideicomiso de administración y pago, instrumento en donde quedarían afectadas una parte de las participaciones federales o algún ingreso propio, con el objeto de servir de vehículo de pago de las obligaciones contraídas.

Por otra parte, es frecuente el señalamiento de las autoridades hacendarias de los estados y municipios en el sentido de que el costo del financiamiento que reciben de parte de la banca de desarrollo (Banobras) es alto. Este aspecto se explica en parte, porque Banobras en ocasiones contrata créditos con organismos internacionales y posteriormente los aplica en financiamientos a los gobiernos locales, principalmente debido al impedimento constitucional que tienen éstos para recurrir directamente a tales financiamientos. Sin embargo, es conveniente aclarar que en las operaciones con moneda extranjera, esa institución de desarrollo, asume el riesgo cambiario. Por otra parte, este banco de desarrollo emite deuda en el mercado bursátil mexicano (Bonos Bancarios de Infraestructura del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.), con el propósito de fondear recursos que posteriormente son colocados entre las entidades federativas y los municipios.

Por estos servicios, BANOBRAS cobra una determinada tasa de intermediación a sus clientes (estados y municipios), lo cual conlleva a un encarecimiento en el costo del financiamiento, en ocasiones superior a las tasas de mercado que cobra la banca comercial.

Este es el contexto en que actualmente se está desarrollando la política de deuda pública local.

En este sentido pareciera necesario discutir la necesidad de establecer algunas medidas macro fiscales a través de algún ordenamiento jurídico que permita contener el déficit fiscal del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en condiciones sustentables y los saldos de la deuda (tanto en monto, como en plazo y costo financiero).

Es de extrema urgencia instrumentar una política de prudencia fiscal donde se aborden, entre otros, los siguientes principios: i) Correspondencia de nuevos gastos a nuevas fuentes de ingreso, ii) Inclusión dentro de los programas económicos de los gobiernos locales, con rango de Ley, de ajustadores automáticos que garanticen el cumplimiento de las metas fiscales, y iii) Límites a los niveles de deuda que pueden adquirir los gobiernos locales en función de su capacidad de pago.

La calificación de la deuda y las nuevas reglas de capitalización de la banca múltiple y de desarrollo, provocarán la necesidad de mayor y mejor información sobre las finanzas públicas. Para ello, se requerirá fortalecer los sistemas de contabilidad, con mejores sistemas para el registro del ingreso, gasto y deuda, con la generación de información financiera homologable. Esta acción permitiría disponer de información oportuna y comparable.

La información deberá incluir datos sobre los pasivos contingentes, con el objeto de conocer con mayor precisión el potencial de las finanzas públicas. Dentro de tales pasivos, destacan muy especialmente los llamados "pasivos ocultos".

Por otra parte, se hará imperativo fortalecer la capacidad recaudatoria de los estados y municipios, así como establecer con mayor claridad sus prioridades para la asignación del gasto.

Reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores de las Entidades Federativas y Municipios. Es conveniente reformar el sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores de las entidades federativas y los municipios, para alcanzar varios objetivos.

En primer lugar, aumentar la seguridad del pago de todas las prestaciones que conlleva el retiro de los trabajadores, para asegurar prestaciones justas y oportunas. Para ello, sería necesario contar con mayor estabilidad en los puestos de trabajo de las personas que coticen en el nuevo sistema de pensiones, lo que haría conveniente establecer el servicio civil de carrera.

En segundo lugar, para proteger la solvencia en el largo plazo de las finanzas públicas, al lograr que los pagos a los pensionados sean autofinanciables con las aportaciones individuales de los propios trabajadores en activo, además de las aportaciones patronales (en este caso los gobiernos locales) y, de ser posible, una cuota social de parte del gobierno federal. De esta forma, se conjuraría el peligro de que los posibles déficits (exceso de egresos sobre las cuotas de quienes cotizan) de los organismos operadores de los sistemas de pensiones locales tengan que ser financiados con recursos fiscales.

Como puede verse, son varios los efectos que se lograrían a través de una reforma a los sistemas de ahorro para el retiro local, por lo que se sugiere adoptar un enfoque integral.

5.4.- Sostenibilidad de las Finanzas y Deuda Públicas²⁴

De acuerdo con Ricardo Martner la estimación de indicadores de discrecionalidad fiscal nos permiten identificar lo que es el componente cíclico en el saldo de las cuentas públicas, es decir, el monto de gastos e ingresos que se relacionan con movimientos transitorios del nivel de actividad. Por deducción se obtiene una medida del saldo discrecional, variable que representa un indicador de mediano plazo. Las normas presupuestarias que contemplen estos mecanismos, deben asegurar la sostenibilidad intertemporal y la disminución del carácter cíclico de las finanzas públicas, siempre que se asegure simetría y transparencia en su aplicación.

La política fiscal tiene entre otros objetivos macroeconómicos el de la sostenibilidad de sus propias cuentas, para ello es fundamental la elaboración y monitoreo de indicadores de discrecionalidad para el diseño y la aplicación de la misma. El criterio a poner en práctica es buscar un presupuesto equilibrado en condiciones económicas normales (horizonte de mediano plazo), corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, para ello es importante estimar la magnitud y la continuidad de estabilizadores automáticos.

5.4.1.-El Uso de Indicadores Macrofiscales en la Conducción de la Política Fiscal.

La disciplina y la flexibilidad fiscal son dos principios básicos de la política presupuestaria en el actual proceso de globalización económica y financiera. El objetivo de disciplina fiscal determina un límite porcentual de déficit público (para conformar la zona de moneda única en la Comunidad Económica y Monetaria Europea, el Tratado de Maastricht estableció un límite de 3% del déficit público), y la flexibilidad fiscal contempla una escala de sanciones en el evento de déficits persistentes excesivos. Sin embargo se recomienda consolidar la situación con el fin de cumplir un objetivo de mediano plazo de una posición financiera cercana al equilibrio o en excedente. Para identificar un objetivo de mediano plazo seguro, es necesario estimar la magnitud y volatilidad del componente cíclico del déficit.

En períodos de recesión, el bajo nivel de la actividad afecta inversamente el balance presupuestario, tanto por la parte de los ingresos tributarios como por ciertas partidas de gasto, tales como las correspondientes a prestaciones sociales y a promoción del empleo y ayuda a los desempleados. En cambio en fases de expansión, los ingresos públicos crecen rápidamente y los egresos asociados al desempleo tienden a reducirse, lo que alivia temporalmente la gestión de las finanzas públicas. Los ingresos y los egresos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos.

²⁴ Apartado basado en el documento titulado "El Papel de los Estabilizadores Automáticos en la Política Fiscal en América Latina", Martner Ricardo, Ilpes, # 160, 7 de abril de 1999.

Se requiere de un seguimiento de los componentes estructural y cíclico de los déficits públicos, con metodologías homogéneas e información oportuna, con el fin de centrar el debate en un horizonte de mediano plazo. La necesidad de transparencia, ayuda también a un objetivo de eficiencia, en la medida que disminuye la posibilidad de sobreajustes en la economía. Cuando se fijan metas de saldo fiscal de corto plazo, tanto las autoridades hacendarias del país como los organismos internacionales deberían contemplar explícitamente los efectos coyunturales.

Los estabilizadores automáticos deben ser definidos en un sentido estricto, es decir, como un mecanismo simétrico, que opere en ambas fases del ciclo. Ello significa contar con un diseño que asegure la consistencia de la política fiscal, como por ejemplo fondos de estabilización de la recaudación tributaria.

La utilización de indicadores de discrecionalidad fiscal resulta muy útil para el análisis, la formulación y el diseño de las políticas presupuestarias. Al proporcionar una medida del déficit público independiente del ciclo económico, permite identificar una mayor claridad de las decisiones de la autoridad hacendaria y cuantificar el monto del déficit que debe ser corregido por medidas discrecionales. En este sentido, una norma de déficit discrecional dejaría espacio para el accionar de los estabilizadores automáticos. En el caso en que el PIB efectivo estuviese por debajo del PIB tendencial, se financiaría con endeudamiento el componente cíclico del déficit, el que sería atribuible a mayores gastos en desempleo y a menor recaudación tributaria. Cuando el PIB vuelva a su tendencia de mediano plazo, este déficit se eliminaría automáticamente.

Si se respeta la restricción intertemporal, el monto de la deuda contraída durante la parte baja del ciclo se absorbería en la parte alta del ciclo. Tanto el saldo como el stock de deuda sería constantes en promedio durante el ciclo, siempre que la tasa de interés real sea en promedio igual o muy similar a la tasa de crecimiento de la economía. Una política de este tipo, óptima para un manejo eficiente de las finanzas públicas, parte sin embargo de supuestos vulnerables y/o controvertidos, como la necesidad de una cierta simetría en los ciclos y la inexistencia de efectos persistentes de éstos. La realidad implica mantener una cierta flexibilidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto.

Es por ello que, más que definir el ciclo con exactitud, es importante reconocer la existencia del estrecho vínculo entre ingresos y egresos públicos y nivel de actividad, aceptando un cierto déficit en circunstancias excepcionales, pero acotándolo a un límite máximo.

En economías muy inestables como las latinoamericanas, que no tienen restricciones periódicas de financiamiento y dificultades para establecer políticas fiscales activas (en virtud en parte a que altas dosis de discrecionalidad fiscal han dado origen a una también alta rigidez presupuestaria), parece deseable consignar algunas normas de gasto público que permitan sostener su crecimiento mediante endeudamiento cuando la economía se encuentra en la fase baja del

ciclo y reducir la deuda pública durante la fase alta. En condiciones normales, una práctica prudente sería dejar crecer los gastos a la par del PIB que señala la tendencia.

Los criterios que conducen a la definición de la política fiscal son los siguientes:

- Asegurar la sostenibilidad de la política fiscal, de manera que las reglas adoptadas cumplieran la restricción intertemporal del sector público. La aplicación sesgada del juego de los estabilizadores automáticos, en que se incurre en un excesivo optimismo en período de expansión, puede poner en peligro la restricción de solvencia.
- Sólo si la sostenibilidad está asegurada (es decir, si la tasa de interés real no difiere mucho de la tasa de crecimiento del PIB), es factible dejar jugar los estabilizadores automáticos, definidos en el sentido estricto, es decir, como un mecanismo simétrico y
- Sólo en la medida en que los márgenes de maniobra estén claramente identificados puede ser recomendable ir más allá de los estabilizadores automáticos, en particular por la vía de los gastos de carácter transitorio en inversión pública, cuyo efecto sobre la demanda es fuerte y rápido.

6.- PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL.

Introducción.

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.

El perfeccionamiento de la coordinación en ingreso y gasto entre órdenes de gobierno, tal vez se verá favorecido en buena medida, si la información fluye con claridad entre los ámbitos coordinados y a través de todas las partes que integren el sistema de coordinación hacendaria.

Las pautas para una política de información local están dadas por las disposiciones estatales y municipales, fundamentalmente las Constituciones Políticas, Leyes de Ingresos, Leyes de Hacienda, Presupuestos de Egresos y Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y sus Reglamentos. En cada Entidad Federativa se norma pues, la generación de información gubernamental de los ámbitos estatal y municipal y se determina en, forma implícita, una política de información gubernamental.

Sin embargo, en términos de todo el sistema de coordinación hacendaria, parecieran no encontrarse las pautas de política que marquen líneas para normar los flujos de información que debieran existir entre los entes que forman parte del sistema.

6.1.- Coordinación en materia de Información Financiera Gubernamental y la Necesidad de Homologación.

Si bien en cada Entidad Federativa y en el Gobierno Federal mismo, la concepción que se tiene respecto del ingreso y gasto es determinada por la normatividad local, al igual que los criterios de contabilidad gubernamental –cuando existen– para registrar el ingreso, gasto y patrimonio; tanto estos criterios como los diversos conceptos que conforman el ingreso y gasto varían considerablemente entre dos Estados, así como entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal.

En estas condiciones de generación de información, que se cumple atendiendo a la norma local, surge la necesidad de encontrar la forma de hacer comparable la variedad de concepciones presentes para el ingreso y gasto, y de intentar la uniformidad de los criterios de registro contable, a fin de poder establecer un adecuado flujo de información.

La posibilidad de comparar la información gubernamental puede concretarse a través del desarrollo de esquemas de homologación para el ingreso y gasto, y de la concertación de criterios de registro contable uniformes para asentar las operaciones gubernamentales. En relación a esto último, es necesario que las Entidades Federativas participen activamente en los trabajos del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, que para los efectos, autorizó la Comisión Permanente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La existencia de flujos de información entre las entidades que participan en un esquema de coordinación hacendaria, fortalece el desarrollo de ésta. Si además la información que fluye es homologada, el esquema de coordinación estará más integrado y facilitará la toma de decisiones de los tres niveles de gobierno.

Derivado de lo anterior, puede establecerse que un esquema integral de Coordinación Hacendaria no sólo conlleva la realización de acuerdos respecto del ingreso, gasto, y deuda, por ejemplo, entre los órdenes de Gobierno que intervienen en la coordinación, sino también, la realización de un proceso de homologación de la información financiera gubernamental, mismo que en sí constituye la coordinación de las entidades participantes en esta materia. Así, no sólo debiera darse la coordinación en ingreso, gasto y deuda, sino la coordinación en materia de información financiera gubernamental entre órdenes de gobierno. Esta coordinación en información debe ser parte integral del esquema de coordinación hacendaria.

La Coordinación en materia de información financiera gubernamental implicaría que los órdenes coordinados generaran información homologada. Esta tarea no implicaría, no obstante, que los ámbitos coordinados necesariamente tuvieran que adoptar al interior, los esquemas de homologación bajo los que se estableciera la coordinación. La coordinación en información sí implicaría, sin embargo, que los datos y cifras proporcionados en los términos establecidos a través de los esquemas de homologación convenidos, tuvieran totalmente carácter oficial, frente a cualquier otra información generada fuera de los esquemas convenidos.

En este aspecto, es necesario considerar la conveniencia de formalizar entre la Federación y las Entidades Federativas alguna figura jurídica como por ejemplo, un "Acuerdo Marco" de coordinación en materia de información financiera gubernamental, que sea el instrumento para garantizar el flujo de información homologada.

La adopción de un esquema de coordinación en materia de información financiera gubernamental representa todo un avance en administración pública, puesto que implica el compromiso y la decisión de mostrar en forma transparente, conforme a esquemas acordados, la situación de los ingresos y gastos propios, así como la de los coordinados. Por otro lado, constituye una justificación auténtica que conduce a una coordinación hacendaria realista.

La coordinación en información financiera gubernamental tal vez sea la

condicionante para mejorar y perfeccionar la Coordinación en Ingreso, Gasto y deuda, y para hacer, a la vez, que ésta sea más justa. La coordinación en información es el medio para evaluar y retroalimentar la Coordinación en Ingreso, Gasto y deuda.

En la modalidad de descentralización del gasto de la coordinación hacendaria, la coordinación en información puede convertirse en el medio determinante que justifique la asignación de recursos, al permitir la evaluación de condiciones individuales sobre las mismas bases de información transparente de las finanzas gubernamentales. En igual sentido, en materia de coordinación en ingreso, puede ser el medio que coadyuve a perfeccionar el esquema de distribución de participaciones.

Asimismo, es necesario insistir en la necesidad de oportunidad de la información de sobre las finanzas de los gobiernos estatales y municipales. De igual forma, es necesario subrayar que el aumento de responsabilidades y gasto en estos órdenes de gobierno requieren mecanismos adecuados de control, transparencia y rendición de cuentas.

6.2.- La Homologación de la Información y transparencia.

Una evaluación más certera de la aplicación de políticas de ingreso o gasto amplias, que abarquen varias entidades federativas, podrá cumplirse en la medida en que la información que sirva de referencia esté expresada sobre una base común. Al mismo tiempo, la información homologada de finanzas gubernamentales crearía un clima de transparencia entre gobiernos y a la postre se convertiría en un medio único y común de comunicación de las administraciones públicas hacia la sociedad.

La adopción de un esquema de homologación de la información financiera gubernamental bajo el cual acordaran rendir cuenta los tres órdenes de gobierno, constituiría un medio transparente para informar, puesto que podrían compararse, por ejemplo, resultados entre gobiernos estatales y municipales.

6.2.1.- Aspectos de la homologación de la información financiera gubernamental.

Homologación en Ingresos.

En materia de ingresos existen variaciones entre la clasificación de un estado a otro. Como ejemplo, baste citar que, para algunas entidades, las Transferencias Federales del Ramo 33 son consideradas como Aprovechamientos. Diferencias en clasificación como ésta, distorsionan los análisis que se intenten realizar –tanto a partir de las Leyes de Ingresos como de las Cuentas Públicas–, y generan una situación de poca transparencia.

Un esquema de homologación de los Ingresos locales podría, por ejemplo, tomar como referencia los criterios que maneja la federación en materia de ingresos, aunque el esquema sólo se adoptara por las Entidades para efectos de proporcionar información, e internamente cada Estado clasificara sus ingresos conforme lo ha venido haciendo.

Alternativamente, podrían generarse esquemas de homologación por consenso, que tomaran como referencia, por ejemplo, en forma combinada concepciones sobre ingreso de la legislación federal y la de las entidades federativas.

Homologación del Gasto.

Si bien pueden encontrarse diferencias notorias en la concepción del ingreso de una Entidad Federativa a otra, las diferencias que existen en la concepción del egreso son más frecuentes, múltiples y variadas. Aún en la clasificación más utilizada para expresar los egresos –“Clasificación por Objeto del Gasto”–, los Estados y la Federación no tienen un criterio uniforme. Por esta razón es conveniente redoblar esfuerzos para perfeccionar el Clasificador por Objeto del Gasto que ya existe, y con las adaptaciones que las Entidades Federativas juzguen convenientes y se convierta en una plataforma sobre la cual se construya la homologación de la información en materia de gasto.

Las marcadas diferencias que se presentan en materia de gasto, radican en la diversidad de conceptos que crean los Estados y la Federación para expresar en sus presupuestos de egresos, las acciones públicas que pretenden realizar durante un ejercicio.

En efecto, las crecientes exigencias que enfrentan las administraciones públicas para dar mayor transparencia a sus egresos, ha inducido en ellas la adopción de esquemas de presupuesto más explicativos, que no sólo expresen los objetos de gasto tradicionales (servicios personales, materiales y suministros, obra pública, transferencias, etc.), sino las acciones que se llevarán a cabo con la aplicación de los recursos. Estos presupuestos de egresos generan en cada caso, un amplio abanico de conceptos bajo nociones muy diferentes, lo que hace casi imposible la comparación de recursos previstos entre las acciones públicas, la comparación misma de acciones públicas y la comparación de los recursos ejercidos.

La homologación pues de los egresos, parece más complicada que la homologación de los ingresos. No obstante ello, se han hecho esfuerzos por parte de las Entidades Federativas para determinar y definir una clasificación de funciones públicas sobre la que todo ámbito de gobierno pueda registrar los egresos presupuestados y ejercidos.

Esta Clasificación Funcional Homologable, como se le ha denominado, fue elaborada en el seno de grupos de trabajo sobre presupuesto, que han formado parte del Subsistema de Gasto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los

Estados que participaron en su conformación, llegaron incluso a la etapa de prueba, registrando en cada función y subfunción, los montos correspondientes a partir de sus respectivos presupuestos de egresos.

La falta de homologación presenta incluso problemas de orden práctico. Por ejemplo, la no existencia de homologación entre la información financiera de las Entidades Federativas y de la Federación, ha obstaculizado el acceso a ciertas líneas de crédito; tal es el caso del programa de financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) denominado: “Fortalecimiento Institucional para Estados y Municipios” (Fortem). Este asunto es importante, ya que a través de esta línea se apoya la consolidación del proceso de descentralización de México, mediante el fortalecimiento de la gestión financiera y la capacidad institucional de los estados y municipios. Asimismo, se promueve la modernización de los servicios locales, financiando proyectos de infraestructura y equipamiento, estudios de preinversión y contratos de prestación de servicios. El programa opera con recursos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo.

Homologación Contable.

Además de diferencias en la concepción del ingreso y gasto, que se presentan entre los órdenes de gobierno, los Estados y la Federación no tienen criterios de registro de contabilidad uniformes, por lo que los sistemas locales de contabilidad con sus catálogos de cuentas, difícilmente coincidirán entre sí, y la comparación contable de las cuentas públicas resulta complicada, dado que los movimientos de ingreso, gasto y patrimonio se asientan en cada Estado conforme al sistema vigente.

Ha habido intentos para llegar a una homologación de los aspectos contables en las Entidades, a través del desarrollo de trabajos en grupos técnicos sobre contabilidad gubernamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Recientemente, la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes de la Gestión Pública de la Subsecretaría de Egresos del Gobierno Federal, ha puesto a la consideración de las Entidades Federativas –en el seno del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental–, documentos para avanzar en los trabajos de homologación en materia contable. Así, se ha invitado a los gobiernos de los Estados a emitir su opinión sobre algunos documentos, para que una vez que en su caso sean modificados, conforme a la retroalimentación que proporcionen los Estados, sirvan de base en los trabajos de homologación contable. Estos documentos tienen los siguientes títulos: Directrices para el Desarrollo de los Sistemas Contables, Lineamientos para la Formulación de las Cuentas Públicas en los Gobiernos Estatales, Propuesta de Modelo Contable, Propuesta de Catálogo de Cuentas, Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental.

Homologación de Cuentas Públicas.

Si bien la forma de presentación de la Cuenta Pública sigue los criterios que marca la normatividad local en cada ámbito de gobierno, con el fin de poder comparar objetivamente resultados de cuentas estatales –por ejemplo–, se requeriría un esquema acordado de presentación uniforme de cuenta pública.

Conclusiones.

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.

En el ámbito de las entidades federativas, existe una falta de homologación de los registros contables, programáticos y presupuestarios, que permitan consolidar las estadísticas básicas de finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, dada la diversidad de criterios y desagregación con los que se elaboran y presentan las Leyes de Ingresos, los Presupuestos de Egresos y las Cuentas Públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Estructura Socio-Económica de México (1940-2000), Limusa. México 1997.
- Arellano Cadena, Rogelio. Necesidades de Cambio en las Relaciones Hacendarias Intergubernamentales en México, En Arellano Cadena R. (Compilador), México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, Gobierno del estado de Puebla y F.C.E. México 1996.
- Arellano, G. David. Modernización presupuestaria en México. CIDE, 2000.
- Aspe Armella Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica, FCE, México, 1993.
- Astudillo Moya, Marcela, El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México. UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1999
- Ayala, José. Economía del Sector Público Mexicano. Ed. Esfinge 2001
- Bahl, Roy. Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición: Principios y Prácticas. Universidad de Georgia, EUA, 1999.
- Banco de México. Un Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria. 2003.
- Bojórquez León, César. Emisión de Deuda Pública Local en el Mercado de Valores: El Caso de Aguascalientes. INDETEC, Guadalajara, Jal., México, 2002.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993), CIDE y Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
- Clasificación Funcional Homologable, documento elaborado en el seno de grupos de trabajo sobre presupuesto, que han formado parte del Subsistema de Gasto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Clasificador por Objeto del Gasto, SHCP
- Colmenares Páramo, David. El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33). En Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios, Revista el Economista Mexicano No. 2, Colegio Nacional de Economistas. México, 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Criterios de Política Económica para el Año 2004, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cuadrado Roura, Juan R. Política Económica, Objetivos e Instrumentos. Mc Graw Hill. 2001
- Cuadrado, Juan. Política Económica. Objetivos e Instrumentos. Mc Graw Hill.
- Desarrollo de Sistemas de Información y Elaboración de Indicadores Financieros Locales, documento elaborado por Indetec, 2001.
- Díaz Flores, Manuel. Federalismo fiscal. una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000. UAA-Gobierno del Estado de Aguascalientes (Secretaría de Finanzas), Aguascalientes, 2003.

- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México 1992.
- Directrices para el Desarrollo de los Sistemas Contables, SHCP
- Dornbusch, Fischer, Macroeconomía, Mc Graw Hill, 1996
- Bours Castelo, Eduardo. Hacia una Reforma Fiscal Integral. Revista El Mercado de Valores. Julio de 1999.
- Gómez de la O., Eduardo, "La Descentralización Fiscal en México", ponencia de Indetec, en el Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en su XV edición.
- Elizondo M. Carlos. La Fragilidad Tributaria del Estado Mexicano: una Explicación Política. Revista el Mercado de Valores. México, Julio 1999.
- Esquema Normativo de la Contabilidad Gubernamental, SHCP
- Febres, J. Gomes M. y Bés M, Indicadores de Gestión para el Area Tributaria. Banco Interamericano de Desarrollo (División Fiscal). Washington D.C. 1998.
- Fitch México. Metodología, lista de calificaciones y comunicados de prensa. Página Web: www.fitchmexico.com
- Gil Díaz, Francisco, La Prolongada Reforma Fiscal en México. En Gaceta de Economía No. 9, año 5. ITAM, México, 2000.
- Giugale Marcelo M.- Webb, Steven B. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico. The World Bank, Washington, D.C. 2000.
- Guerrero, Amparán Juan Pablo. Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. 2000, CIDE, México.
- Huerta Arturo, La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México, Límites y Alternativas, Editorial Diana, 1994.
- Indetec. Seminario Internacional sobre Deuda 10 Abril de 2003
- Jaime Edna, Barrón Luis, Lo Hecho en México, Cal y Arena, México, 1993.
- Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Fernando A. Orrantia Arellano, Editorial Porrúa, 1998.
- Lecciones de Derecho Tributario, Antonio Jiménez González, Edición 2002, Editorial Thomson.
- Lineamientos para la Formulación de las Cuentas Públicas en los Gobiernos Estatales, SHCP
- Margain M. Emilio. Nociones de Política Fiscal. Porrúa
- Méndez Silvestre, Problemas Económicos de México, Mc Graw Hill, México, 1994.
- Mochon, Francisco. Economía, Teoría y Política. Mc Graw Hill. 2000
- Musgrave, A. Hacienda Pública, Teórica y Aplicada Mc Graw Hill 1992
- ONU-CEPAL, El Pacto Fiscal Fortalezas, Debilidades, Desafíos. Santiago de Chile, 1998.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Principios, Coincidencias y Convergencias Hacia una Política Hacendaria de Estado. Grupo de Trabajo, 2002.

- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Propuesta de Catálogo de Cuentas, SHCP
- Propuesta de Modelo Contable, SHCP
- Ramos Joseph, ¿Es posible crecer con equidad?, Mercado de Valores, Núm. 2, Febrero de 1996, pág. 19-28.
- Rosen, Harvey S. Hacienda Pública. Mc Graw Hill. 2003
- Rosen, Harvey. Hacienda Pública. Mc Graw Hill. 2002
- Rowland A. y Caire G, Federalismo y Federalismo Fiscal en México: una Introducción. Documento de Trabajo No. 94, CIDE, México 2001
- Saucedo S. José A, Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales a los Estados. Premio INAP 1996, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1997.
- Secretaría de Gobernación-INADEF, Programa Especial para un Auténtico federalismo 2002-2006.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Porrúa. 2003
- Shah Anwar, Roberts S. Boadway . La Reforma de los Sistemas Fiscales en las Economías en Desarrollo y los Mercados Emergentes: una Perspectiva Federalista. Informe 1259 de la serie Policy Research Working Papers. Departamento de Investigaciones en Política. División de Economía Pública, Febrero de 1994. Banco Mundial. Publicado en español en Crónica Legislativa, Organo de Información de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados. Año IV/ Nueva Epoca / Número Especial-1/ México, Octubre 1995.
- Tanzi Vito, Federalismo Fiscal y Descentralización, en Trimestre fiscal, INDETEC, año 16, num. 51, México, julio-septiembre de 1995.
- Ruiz Tomás. El Sistema Fiscal Mexicano: Avances y Retos. Revista El Mercado de Valores de Julio de 1999.
- Villarreal René, La Contrarrevolución Monetarista, Océano, México, 1985.
- Vuscovic Pedro, América Latina Hoy, Siglo XXI, México, 1990.

**TRABAJO PREPARATORIO No. 2
PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y
HACENDARIA DE MÉXICO**

- **Coordinación General de los Trabajos Preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Mtro. César Bojórquez León, Jefe del Proyecto de Deuda Pública de Indetec.

- **Formulación del Trabajo:**

Mtro. César Bojórquez León, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Lic. Eduardo Gómez de la O, INDETEC

Lic. Xóchitl Livier de la O Hernández, INDETEC

Lic. Víctor Hernández Saldaña, INDETEC

- **Apoyo en la Formulación del Trabajo:**

Lic. J. Simón Maya Alcántara, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Lic. David Márquez Moreno, Secretaría de Finanzas, Estado de Tlaxcala

- **Colaboraciones Recibidas:**

Lic. Jorge Flores Solano, Director General Adjunto de Aportaciones Federales UCEF de la SHCP.

Lic. Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales (UCEF) de la SHCP.

Lic. Gladys Cabrera Toledo, Analista de la Dirección de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales, (UCEF) de la SHCP.

Lic. Edgar de Jesús Zarate, Subdirector del Área de Aportaciones Federales (UCEF) de la SHCP.

Lic. Rosa María González Arredondo, Subdirector de Administración de Pagos de Incentivos (UCEF) de la SHCP.

Lic. Emilio Barriga Delgado, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

Lic. Juan Antonio Jiménez Villarreal, Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

Lic. Verónica Hinojosa Cruz, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León.

Lic. Yadira Hinojosa Martínez, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León.

- **Participantes en la Reunión de Revisión y Análisis de los Contenidos:**

Lic. J. Simón Maya Alcántara, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Mtro. César Bojórquez León, INDETEC.

Lic. Emilio Barriga Delgado, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

Lic. Carlos Esquivel Hernández, Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala.

Lic. Gabriel González Cossío, Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla.

Lic. Verónica Hinojosa Cruz, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León.

Lic. Yadira Hinojosa Martínez, Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado de Nuevo León.