

Introducción.

En el año de 1988 el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP publicó el libro de texto “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano” y en 1996 el propio Instituto lo reedita como respuesta al creciente interés que despierta el tema de las finanzas públicas de México.

En el año 2000 el INAP aceptó nuestra propuesta de publicar nuevamente el libro bajo el mismo título, para recoger la invaluable experiencia legislativa de los autores y transmitirla, entre otros, a quienes integrarán las futuras legislaturas y los gobiernos, como una aportación oportuna y fundamental en el estudio de las finanzas del sistema federal mexicano, en un momento de importantes cambios en la economía y en las finanzas en el mundo.

Por esta razón, deseo agradecer la participación de los legisladores y especialistas que han hecho posible la edición de este libro, sus aportaciones son reflejo de una sólida preparación profesional y académica, así como de su experiencia en la administración pública y en el trabajo legislativo sobre los diversos temas que aborda esta obra.

Deseo ratificar también lo que es patente: mi reconocimiento a los legisladores de los diversos grupos parlamentarios de la LVII Legislatura Federal por la distinción de permitirme coordinar el esfuerzo de todos en los trabajos de estudio e investigación para culminar felizmente con esta publicación.

En esta Introducción, buscamos recoger a manera de síntesis las conclusiones, recomendaciones y experiencias de los autores en las materias fiscal y financiera.

El libro “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano” responde a diversas motivaciones de los legisladores que trabajaron en el texto, una de ellas ha sido, ciertamente, transmitir las experiencias logradas en las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la futura legislatura federal y al nuevo gobierno federal, pero responde también a la necesidad de aportar propuestas para continuar la reforma estructural del país a través de las reformas del sistema fiscal y financiero.

Una reforma estructural que permita enfrentar con éxito los desafíos que México tiene, con una población de 97.4 millones de habitantes, población que desde 1929 se ha multiplicado 6 veces, demandando salud, educación, vivienda, empleo, infraestructura y servicios públicos.

Muchos de los indicadores sociales son positivos: la esperanza de vida al nacer es de 72 años; un sistema de salud que atiende a 90 de cada 100 mexicanos; un sistema de educación pública con más de 25 millones de alumnos y una tasa de analfabetismo que disminuyó del 60 a menos del 10 %.

Pero los esfuerzos por reducir la pobreza han fracasado; las tasas de desempleo y subempleo aumentaron y cayeron los sueldos reales como consecuencia de la crisis de 1994-95.

30 millones de personas o más viven en la pobreza.

La política económica ha sido exitosa, México se recupera de la crisis de 1994-95, la disciplina monetaria y fiscal y la política de cambio flexible han permitido asegurar el crecimiento de la producción y bajar la inflación.

Las proyecciones indican que en el año 2000 México tendrá un crecimiento de 4.5 % del Producto Interno Bruto, PIB y una inflación menor a 10 %.

Pero los problemas persisten. Es necesario evitar los ciclos de crisis económica, mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas, a partir del reforzamiento de los ingresos tributarios y la reducción de la dependencia de los ingresos del petróleo, mayor capitalización del sistema bancario; el reestablecimiento del crédito y llevar a cabo las reformas para fortalecer la regulación y supervisión del sistema financiero.

México ha logrado avances en la modernización del sistema tributario. Ejemplo de ello lo constituye la modernización de la administración tributaria que se lleva a cabo a través del Servicio de Administración Tributaria, SAT, aunque este organismo no ha alcanzado las metas deseadas.

Pero los problemas persisten. Los ingresos tributarios son insuficientes para enfrentar el gasto público que requiere el país. La carga fiscal permanece muy baja comparativamente con los países que tienen un desarrollo similar.

Elevar la recaudación, ampliar la base de contribuyentes, suprimir los regímenes especiales, combatir la evasión, aumentar la eficacia del sistema recaudatorio; instaurar el servicio civil de carrera e impulsar el servicio fiscal de carrera, lograr certidumbre jurídica; mayor equidad en el tratamiento fiscal entre los distintos tipos de contribuyentes; enfrentar los problemas de la economía informal, de los vehículos ilegales, vigorizar la fiscalización, promover el ahorro y la inversión son, entre otros muchos, temas obligados en la agenda de la reforma del sistema fiscal que resulta para México imprescindible e inaplazable.

Pero los problemas persisten. Un gobierno federal omnipotente y omnipresente deberá ceder espacios reales de poder, autoridad, atribuciones y recursos a los estados y municipios.

Estamos en presencia de un período excepcionalmente importante en la vida de México que requiere de reformas que permitan un sistema federal fundado en la democracia, el equilibrio entre los órdenes de gobierno y la división de poderes.

Asegurar el éxito de las políticas económica y fiscal para garantizar su cumplimiento a fin de que los esfuerzos que realiza la sociedad no se pierdan.

Comparación de los sistemas fiscales en los países miembros de la OCDE.

En este primer capítulo el autor señala que la mayoría de los países de la OCDE se encuentran en un proceso de reforma fiscal fundamental y entre los objetivos a alcanzar está acercarse a la homogenización, la globalización y la revolución informática. México está considerando una reforma fiscal integral para lograr un sistema más acorde a las necesidades de recursos del Estado, un desarrollo económico y social más equitativo y su integración al proceso de globalización.

Destaca el hecho de que en México las tasas efectivas promedio de imposición sobre el consumo, el ingreso del trabajo y el ingreso del capital son más bajas que en la mayoría de los países miembros de la OCDE.

En términos de la comparación con los sistemas de la OCDE, la estructura del sistema fiscal mexicano parecería globalmente satisfactoria, sobre todo desde el punto de vista de sus características y tasas impositivas, no obstante, persiste el desafío fundamental de incrementar la capacidad potencial de la recaudación de ingresos, principalmente mediante la ampliación de la base impositiva, manteniendo simultáneamente las tasas cerca de los reducidos niveles actuales.

Dicha ampliación de la base impositiva permitirá una menor dependencia respecto de las contribuciones del petróleo de un fondo independiente que contrarreste los impactos negativos de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo como en los casos de Noruega y Chile.

Un reto futuro será establecer mecanismos mediante los cuales pueda alcanzarse una mayor descentralización. Resulta necesario fortalecer la recaudación propia de los gobiernos locales así como ampliar su capacidad para acceder por sí solos y sin garantías federales implícitas, a los mercados financieros.

En materia de legislación fiscal, se plantea la vigencia de la Ley de Ingresos en forma continua sin necesidad de ser refrendada cada año y propone que sólo las modificaciones sean consideradas y en su caso, aprobadas por el Congreso de la Unión como sucede en otros países.

Evolución de la Economía Mexicana, 1994 - 2000.

En este capítulo se hace una revisión de la evolución de la economía y de las finanzas públicas en el período 1994 - 2000 destacando los efectos de la crisis de 1994 - 1995 en la evolución de los principales componentes de la oferta y la demanda agregadas y en los

niveles del Producto Interno Bruto, (PIB). Incluye también un análisis sobre el PIB por habitante, oferta y demanda agregadas, la formación bruta del capital fijo, el PIB sectorial, la producción industrial, el crecimiento de los servicios, el sector agropecuario, empleo, inflación y salarios reales, las finanzas públicas, la política monetaria y financiera, la balanza de pagos, el impacto del TLC en la economía y el Programa de Fortalecimiento Financiero.

El estudio refleja que la crisis de 1994 - 1995 provocó una contracción de - 6 % del PIB, una tasa de inflación de más del 50 % y una tasa de desempleo abierto del 8 % afectando el nivel de vida de la población.

Refleja también el comportamiento económico posterior de México, el cual ha sido positivo ya que permitió, el crecimiento del PIB real, la reducción de la inflación y la reactivación del empleo, sin embargo, señala el autor, que el costo de controlar la inflación ha sido de los trabajadores, cuyos salarios en 1999 fueron inferiores en 20.5 % a los registrados en 1994.

Estudia la crisis financiera internacional, la inestabilidad de los precios del petróleo, las alzas en las tasas de interés como factores que propician incertidumbre y conducen a frenar la economía, los bruscos recortes en el presupuesto y las medidas restrictivas orientadas a preservar la confianza.

Analiza también las políticas macroeconómicas restrictivas, incorporadas en el presupuesto anual y los programas monetarios correspondientes al período señalado.

Destaca los avances logrados con un crecimiento del 4 % del PIB pero advierte que la economía mexicana deberá crecer al 6.5 % al año lo que le permitiría generar empleos a un ritmo del 3 % anual.

Se refiere a los cambios en la oferta y demanda agregadas, subrayando el aumento de la participación del sector externo y la pérdida de participación del sector público en la economía.

Observa también la reactivación de la actividad industrial y destaca que la industria de la construcción comenzó a repuntar a partir de 1996.

Subraya que el principal beneficiario ha sido el sector manufacturero y el repunte de la actividad de la industria de transformación reflejado en la recuperación de las ventas en el mercado interno.

Destaca asimismo que la producción de la industria maquiladora registra durante todo el período elevados niveles de crecimiento.

Finalmente menciona que la actividad minera mantuvo bajos niveles de crecimiento y una caída en sus niveles de producción por la volátil situación de los precios internacionales de los productos minerales.

Respecto a la dinámica de los servicios destaca el crecimiento del sector “Comercio, restaurantes y hoteles”.

Por su parte el sector agropecuario se caracteriza por un crecimiento lento y errático.

El autor al referirse al empleo subraya que alrededor de 4.7 millones de personas se encuentran desempleados o ganan menos de un salario mínimo.

Aborda la política monetaria que ha permitido al país mantener un nivel de inflación decreciente. El control de la inflación ha sido la prioridad del gobierno, de una tasa superior al 50 % de inflación en 1995 bajó a 12 % en 1999 previéndose alcanzar una tasa de 10 % o menor en el año 2000.

En relación a las finanzas públicas observa que el gasto neto total del período ascendió al 22.7 % del PIB y los ingresos presupuestarios disminuyeron de 22.8 % a 20.7 % del PIB.

El capítulo concluye con un análisis del Programa de Fortalecimiento Financiero cuyos objetivos son garantizar la estabilidad de la economía durante el cambio transexenal, financiar deuda y déficit en cuenta corriente y reforzar al sistema monetario y financiero.

Reforma del Sistema Financiero.

México ha conferido a la reforma financiera una gran importancia no sólo como respuesta a la crisis de 1994 - 95, sino también a los problemas que presenta el sector.

En este capítulo se analiza el rescate financiero que evitó la quiebra del sistema bancario y del sistema de pagos; se analizan también los programas de apoyo al sistema bancario, a los deudores y su costo fiscal así como los avances logrados en favor de los usuarios de los servicios financieros.

Profundiza en los temas del Fobaproa y el Ipab y en las acciones de reforzamiento del sistema financiero, entre otras, las siguientes:

La eliminación de las restricciones sobre la propiedad extranjera de los bancos mexicanos.

La creación de las bases para transformar la deuda en que se incurrió para apoyar a los bancos en instrumentos negociables garantizados por el gobierno.

La clarificación de la cobertura del fondo de garantía de los depósitos asegurados.

La clarificación de los derechos de los acreedores y la aplicación de los procedimientos de recuperación de los préstamos de embargo y de quiebra para el restablecimiento del crédito.

Un tema relevante es la ausencia del crédito bancario y la urgencia de su restablecimiento sobre bases sanas como impulso de la actividad económica.

Otro aspecto a destacar en el capítulo: Reforma Financiera lo constituye la Miscelánea de Garantías y la Ley de Concursos Mercantiles.

Ingresos Tributarios en el contexto de la Reforma Fiscal Integral.

El sistema fiscal de México ha venido siendo reformado en las últimas tres décadas sin embargo, la baja capacidad de recaudación de ingresos se ha traducido, en bajos niveles de gasto público.

El nivel de imposición en México es el más bajo de la zona OCDE. Las tasas efectivas promedio de imposición al consumo, al trabajo y al capital son bajas comparadas con las de otros países miembros de la OCDE y las brechas fiscales marginales estatutarias sobre el ingreso del trabajo también son modestas para la mayoría de los niveles de salario y de los tipos de familia.

Para lograr una mejor posición fiscal resulta urgente instrumentar la reforma fiscal que permita las acciones sobre el componente de ingresos, sin soslayar que fortalecer la capacidad de generación de ingresos del sistema fiscal constituye uno de los principales desafíos de la política mexicana en los próximos años.

Los recortes presupuestales bajo presión causados por las crisis internacionales y las fluctuaciones en el precio del petróleo no pueden continuar sin tener que pagar un costo y subraya la necesidad de aumentar la eficacia de la recaudación fiscal y ampliar la base de imposición, así como de asignar a los gobiernos locales mayores responsabilidades en materia de imposición y de gasto.

En el presupuesto de 1999 se incluyó un paquete de medidas fiscales orientadas a aumentar los ingresos en cerca de 1 punto porcentual del PIB con respecto al resultado de 1998.

No obstante, la reforma fiscal integral deberá plantear el aumento de los ingresos fiscales al menos en 3 % del PIB para crear una mejor estructura de financiamiento del gasto público y reducir de manera importante la dependencia de los ingresos petroleros.

En este capítulo el autor analiza el sistema fiscal, así como sus deficiencias y formula diversas propuestas para la reforma fiscal integral.

Frente a la insuficiencia crónica de ingresos y la debilidad de la recaudación tributaria del período 1994-2000, en parte por la caída temporal de los ingresos provenientes del petróleo obligó a imponer ajustes al presupuesto federal, el único camino, que tendrá el gobierno para canalizar un mayor gasto social es el de revisar de manera profunda y amplia el marco fiscal.

En opinión del autor la política fiscal mexicana presenta tres debilidades, la actual estructura de los ingresos públicos que se apoya desde finales de la década pasada en los ingresos no tributarios y en los impuestos indirectos, esto es al consumo o gasto.

Al respecto, en el capítulo se destaca la elevada dependencia de la renta petrolera, lo cual implica que de cada peso que se obtiene 34 centavos provienen de la actividad petrolera nacional.

Su importancia estratégica no puede pasar inadvertida, pues su contribución significa un monto similar, por ejemplo, a la mitad de la formación bruta de capital fijo del país o al 90 % del total de consumo que realiza el sector público cada año.

La segunda debilidad de la política fiscal, son los regímenes especiales que afectan los ingresos, los cuales propician desigualdad, una administración ineficaz y evasión.

La disminución de tasas y conceptos gravables permiten explicar en lo fundamental la pérdida permanente de recursos potenciales por alrededor de tres puntos porcentuales del PIB, lo cual, a valor presente, suma el equivalente a 157 mil millones de pesos.

La tercera, es el endeudamiento público y la venta de empresas paraestatales o la concesión al sector privado de servicios reservados al Estado como ingresos limitados y de carácter eventual.

En razón de ello, recomienda el autor incorporar un mayor número de contribuyentes, evaluar la contribución de los impuestos al consumo respecto de los directos, avanzar en las funciones de fiscalización y de combate a la evasión, ampliar las potestades tributarias a los Estados y Municipios y modernizar el marco jurídico para proteger el interés fiscal y dar mayor seguridad a los causantes.

El Gasto Público en México.

México enfrenta el desafío de asegurar un crecimiento fuerte y sostenido de la producción y el empleo que permita lograr las metas sociales.

La experiencia reciente muestra que bajo circunstancias adversas, el gobierno está dispuesto a tomar las medidas de ajuste necesarias para respetar las metas presupuestales, pero también a obtener progreso frente al rezago evidente en cuanto a la infraestructura física y el desarrollo del capital humano, en particular la educación, la salud y la reducción de la pobreza.

En una economía que tenga como eje la justicia social, señala el autor, es necesario mantener condiciones económicas de certidumbre, estabilidad y de crecimiento económico sustentable a largo plazo y la participación de todos los sectores es indispensable.

Para reforzar la política social, es necesario fortalecer los ingresos tributarios y de esta forma contar con mayores recursos que se puedan destinar al gasto social.

Estas medidas son necesarias para alcanzar resultados efectivos, ya que la inflación y la estabilidad afectan en mayor medida a los sectores más débiles de la sociedad.

En este capítulo se analiza la composición y el destino del gasto; así como las necesidades futuras del gasto público, a fin de identificar necesidades públicas a satisfacer por el Estado a nivel federal, estatal y municipal en el corto y mediano plazos, de acuerdo al crecimiento natural de la población y de los sectores.

Entre 1982 y 1998 la estructura del gasto se ha mantenido estable si consideramos dos componentes: el del Gobierno Federal (dos tercios) y el Gasto Paraestatal (un tercio). En 1987 el primero representó el 72 % del total y hacia 1994 se redujo al 63 %.

El autor reflexiona sobre la estructura del gasto federal y su visión a la luz de una futura reforma del sistema fiscal.

La descapitalización de las empresas públicas las ubica en un proceso de privatización, no obstante, la distribución histórica del gasto público la estudia a partir de un presupuesto que atienda el fortalecimiento de la economía.

Otros componentes del Gasto Público que trata son, el rubro de Gasto Extrapresupuestal y sus variaciones que van desde 2.2 % en 1991 hasta 6.6 % en 1999.

El Gasto Extrapresupuestal es estudiado como un componente al que se le señala como fuera del control contable y político debiendo ser considerado en una futura reforma fiscal.

Revisa y evalúa el patrón histórico de asignación presupuestal del gasto de capital y el gasto corriente cuyo peso ha sido de 7 % a 11 % para el gasto de capital de 1988 a 1998 y de 90 % a 88 % para el gasto corriente en este mismo período.

Otro aspecto fundamental en este capítulo es el tema del federalismo fiscal, se analizan las participaciones y asignaciones del Gobierno Federal a los estados y municipios y su peso en el gasto federal como son el Ramo 33 y los Fondos Financieros de Participación.

El autor reflexiona sobre los problemas que derivan de las relaciones intergubernamentales como son gasto público en las entidades federativas y los municipios y la reasignación de fuentes tributarias a los estados.

La Reforma del Sistema Fiscal.

El tema de la Reforma del Sistema Fiscal es abordado por el autor a partir del concepto de

federalismo, destacando que en el siglo XXI el federalismo deberá ser indisociable de la democracia e inseparable, a su vez, de la diversidad, complejidad y pluralidad que presenta México.

Señala como problemas fundamentales, las crisis económicas y financieras, la injusta distribución del ingreso, el desequilibrio regional y sectorial y advierte que si bien el federalismo no es la solución mágica a todos los problemas, si cabe pensar que sin el federalismo dichos problemas no se resolverán ni en la libertad, ni en la democracia, que son indispensables en un país urbano como México, en el marco de una economía mundial abierta.

Entiende el autor que la centralización en México no debe ni podrá mantenerse. El Gobierno Federal omnipotente y omnipresente deberá ceder espacios reales de poder a los Estados y a los Municipios en la perspectiva de la reforma estructural del país dentro de la cual, la reforma del sistema fiscal resulta ineludible.

Advierte que la crisis mexicana ha sido resultado de factores externos pero también internos y que existe la responsabilidad de las instituciones financieras internacionales de regular la severa volatilidad de los mercados financieros y de estabilizar las relaciones monetarias, pero advierte también sobre la responsabilidad de México de llevar a cabo las reformas para lograr una economía sana y competitiva así como para lograr finanzas públicas sólidas a partir de fuentes de ingreso permanentes para los tres órdenes de gobierno.

Señala que el sistema tributario actual está acotado para canalizar un mayor gasto social, que presenta una estructura compleja, injusta e ineficaz que genera una reducida recaudación, como consecuencia de una baja carga fiscal, una base gravable reducida; se trata de una estructura fiscal que propicia la evasión, que establece regímenes especiales altamente responsables del bajo nivel de ingresos tributarios y del fraude fiscal al propiciar la existencia de excepciones, opciones diversas para tributar y una aplicación diferenciada de los impuestos.

Destaca también la elevada dependencia fiscal de la renta petrolera (34 centavos de cada peso provienen de la actividad petrolera) sujeta a los cambios en los precios internacionales del petróleo y a la necesidad de realizar ajustes presupuestales traumáticos, como ha ocurrido, ante la caída de los ingresos petroleros.

Por éstas y otras razones, el autor señala la urgencia de una reforma del sistema fiscal que deberá ser integral –enfatisa- para armonizar toda la estructura de las finanzas del sistema federal y deberá ser democrática como sustento de un nuevo pacto fiscal.

Precisa que la agenda de la reforma del sistema fiscal deberá contener, entre otros elementos, la determinación de la recaudación fiscal que satisfaga las necesidades del Estado es decir, las necesidades de los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Elevar en tres

puntos porcentuales la carga fiscal de México para ubicarla en el año 2001 al menos en un 19 % del PIB.

La determinación del gasto social y dentro de este la prioridad que tiene pobreza. Determinar los niveles de las tasas impositivas, las formas para incrementar la base tributaria; el papel incentivador de los gravámenes, el tratamiento a los regímenes especiales, la modernización del sistema tributario; el impulso al servicio fiscal de carrera; los derechos de los contribuyentes; el combate a la evasión. No menos importantes son también los temas del tratamiento fiscal a Pemex a partir de su contribución al fisco y los recursos que necesita para su actividad productiva e infraestructura y la urgencia de fortalecer los ingresos tributarios para reducir –así sea gradualmente- la dependencia fiscal hacia los ingresos del petróleo.

El autor incorpora un Reporte de la visita que realizó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE conteniendo un análisis de diversos temas sobre la reforma fiscal de México abordados con los especialistas del mencionado organismo internacional.

Impulso al Federalismo Hacendario.

La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1948 constituyó el punto de partida del federalismo fiscal al establecer un sistema coordinado entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados; el Plan Nacional de Arbitrios, la Ley que Regula el pago de Participaciones de los Ingresos Federales a las entidades federativas; la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Ley para otorgar Compensaciones Adicionales a los Estados que celebran convenios de coordinación son, sin duda, antecedentes y referencia fundamental del federalismo fiscal.

Las Reuniones de Funcionarios Fiscales han constituido un excelente foro para abordar los diversos temas que forman parte de las relaciones fiscales intergubernamentales.

La Coordinación Fiscal permitió al país dar orden al sistema tributario, mejorar sustancialmente sus ingresos, comparativamente con los que obtenían los estados de los tributos locales, el sistema se simplificó y se hizo, relativamente, más equitativo.

Sin embargo, la Coordinación Fiscal presenta desequilibrios que han provocado el debilitamiento progresivo de las finanzas estatales y municipales y una creciente dependencia hacia las participaciones federales.

La reforma del sistema fiscal ofrece la oportunidad de lograr un impulso al federalismo hacendario y de establecer las bases eficientes, racionales, orgánicas y democráticas de un sistema federal fundado en el equilibrio de las partes.

En el capítulo correspondiente se valora críticamente el origen y las bases del Sistema de Coordinación Fiscal y se plantea un mejor equilibrio de poderes, entre el Federal y el de los Estados.

Señala que un sistema federal renovado permitirá enfrentar con mayor éxito el desequilibrio regional y sectorial y que el fortalecimiento estatal y municipal, en el marco de la reforma fiscal, plantea una revisión de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales.

Estudia también el comportamiento de las principales variables demográficas, económicas y las finanzas de las entidades federativas, particularmente analiza el presupuesto de egresos, la ley de ingresos, el crédito, la deuda, las participaciones, los fondos y fórmulas de distribución y plantea avanzar hacia un Federalismo Hacendario con una visión integral de las finanzas públicas.

El autor formula doce propuestas de modificación constitucionales y al sistema de coordinación fiscal: Reservar en exclusividad constitucional para los estados, el Impuesto al Valor Agregado. Eliminar los subsidios y exenciones en el sistema tributario nacional. Que el volumen total de recursos a distribuir por parte de la Federación entre los estados y municipios sea más grande. Modificar la fórmula base de las participaciones de ingresos federales a estados y municipios. Buscar nuevos rubros de impuestos federales cuyo rendimiento pase en su totalidad a estados y municipios. Asignar un mayor número de rubros impositivos federales para integrar el total de recursos asignables en las participaciones a estados y municipios. Aumentar por parte de la Federación las tasas participables del ingreso repartible a los estados y municipios. Mejorar la proporción del gasto público, considerando tanto transferencia de ingresos como distribución de más recursos federales bajo el rubro de aportaciones a estados y municipios. Incorporar un porcentaje del rubro de ingresos extraordinarios a los estados y municipios. Destinar el ingreso proveniente del rubro financiamiento de la federación a fortalecer la infraestructura municipal. Incrementar el gasto en sectores estratégicos en la actividad económica y transformar el Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria.

Análisis de la Deuda Pública en México.

El tema de la deuda pública ha cobrado una creciente importancia en los años recientes, opina el autor de "Análisis de la Deuda Pública en México" particularmente desde su aceptación para ser utilizada para financiar los gastos de inversión y para moderar los estragos económicos y sociales causados por la fase depresiva del ciclo económico.

El deficiente ahorro así como la insuficiencia de divisas imponen distintas clases de limitaciones al desarrollo de la economía de un país y determina la necesidad de recurrir a la contratación de deuda y a una adecuada administración del endeudamiento y supone

verificar que los beneficios obtenidos sean superiores a los costos derivados de la contratación.

El autor explica la deuda del sistema federal y su evolución, tanto en el monto total como en el perfil de vencimientos, a partir de dos elementos, la disciplina de las finanzas públicas y el entorno macroeconómico.

En 1982, destaca, México presentó vulnerabilidad a los choques internos y externos, obligando al país a incurrir en una moratoria y a establecer un control de cambios que determinaron medidas de austeridad en los años siguientes y a renegociar la deuda externa.

Los años subsiguientes permitieron a México dar pasos significativos en el logro de la estabilización y del saneamiento de las finanzas públicas, permitiéndole reestructurar su deuda en términos más ventajosos.

Señala que como respuesta a la situación de México y de los países latinoamericanos surge en 1989 el Plan Brady que reconocía la situación de sobreendeudamiento de los países y la imperiosa necesidad de poner en marcha reducciones en el servicio de la deuda y quitas del principal y daba su apoyo para que las instituciones financieras internacionales canalizaran con oportunidad los recursos suficientes para cubrir las necesidades financieras del deudor.

Analiza el proceso de negociación y reestructuración de la deuda por parte de México durante el período que va de 1989 a 1999, destacando que el saldo de la deuda pública externa bruta pasó de 36.2 % como porcentaje del PIB al cierre de 1995, a 17.4 % al cierre de 1999 representando una disminución de 18.8 % y el saldo de la deuda interna bruta pasó de 7.3 % del PIB al cierre de 1995, a 10.1 % al cierre de 1999.

Los avances logrados en materia de deuda pública externa han permitido al país mantener el acceso a los mercados internacionales, diversificar su base de inversionistas, monedas de denominación y plazos de vencimiento.

Formula diversas propuestas en materia de deuda pública como son:

Continuar con la estrategia de disminución del costo del financiamiento del sector público, los programas de ajuste al gasto público y la transferencia de recursos al exterior.

Fomentar el ahorro interno con estructuras alternas al sistema financiero tradicional como son las AFORES e instrumentos de captación con acceso al mercado de capital para un mayor número de agentes económicos. Ampliar el mercado de instrumentos que proporcionen cobertura contra la inflación a largo plazo y la programación de futuras colocaciones primarias de deuda del Gobierno Federal.

Elevar el coeficiente del costo – beneficio, canalizar la contratación de deuda en flujos de inversión hacia los proyectos con mayor rentabilidad social y de fomento de nuevas actividades productivas.

Emprender acciones para liberar la cartera actual del IPAB, limitar el crecimiento de la deuda del IPAB menor al 7.2 % del PIB y buscar disminuir el costo intrínseco de la administración de más de 37 mil bienes inmuebles.

Evolución del Crédito en México.

El autor desarrolla el capítulo “Evolución del Crédito en México” en cinco temas: Etapa expansiva del crédito bancario, política de contracción del crédito bancario, mercados alternativos de financiamiento, financiamiento del consumo y perspectivas del financiamiento.

Establece un marco general en el que señala que desde el tercer trimestre de 1995 la actividad económica, la inversión y el consumo entraron en una fase de franca recuperación que no se ha visto complementada con la recuperación del financiamiento bancario al sector privado, que de diciembre de 1994 a junio de 1999 cayó 39.5 % en términos reales.

El capítulo se centra, primordialmente en el análisis de la evolución del crédito bancario, explora los principales aspectos relativos al comportamiento del financiamiento al sector privado; presenta las principales causas que dieron origen a la crisis del financiamiento bancario, el comportamiento del crédito durante la crisis bancaria y las perspectivas que tiene el sector.

Señala que de 1982 a 1988 el nivel de deuda de las empresas y familias decreció debido a la contracción en la demanda agregada, a las tasas de interés elevadas y volátiles, volatilidad en el tipo de cambio y baja disponibilidad de fondos prestables.

De 1988 y hasta 1994 las altas tasas de crecimiento del crédito bancario coadyuvieron al crecimiento de la inversión y el consumo.

A raíz de la crisis de diciembre de 1994, el financiamiento del sistema financiero formal al sector privado ha caído sistemáticamente, lo mismo que el financiamiento de la banca múltiple al sector privado.

La gran paradoja, subraya el autor, es que la caída real del financiamiento contrasta con la recuperación que ha presentado la economía desde el tercer trimestre de 1995.

¿Cómo se ha financiado entonces el sector privado?

Mientras que un grupo reducido recibe créditos bancarios, la mayor parte depende del crédito de los proveedores y de fuentes internas. Las medianas y grandes empresas buscan obtener su financiamiento a través de la reinversión de utilidades y de los mercados internacionales y de capital.

Si bien el nivel de capitalización de los bancos es fundamental para ampliar la capacidad crediticia desde el punto de vista regulatorio no es un factor determinante de la restricción actual del financiamiento por su función de intermediación de recursos financieros, una parte significativa del capital de los bancos se debe al registro de partidas virtuales y por tanto no refleja los recursos reales prestables y bajo un sistema de seguro de depósito ilimitado, prácticamente no existen restricciones a la capacidad de endeudamiento de las instituciones.

Por tanto, si bien todo indica que el sistema bancario tiene capacidad crediticia no utilizada y recursos líquidos para prestar, no se puede esperar que la recuperación del financiamiento otorgado por la banca mexicana se dé en un corto plazo.

El autor incorpora al capítulo un análisis de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Miscelánea de Garantías como elementos que ayudarán a la reactivación del crédito.

Fiscalización en el Sector Público

La Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Entidad de Fiscalización Superior en México. Retos y Perspectivas.

El libro incorpora tres importantes colaboraciones que abordan el tema de la fiscalización en México.

En nuestro sistema constitucional de división de poderes, corresponde al Poder Ejecutivo la administración de los asuntos públicos y la ejecución de las leyes emanadas del Congreso. Sin embargo, la propia teoría constitucional de división de poderes establece excepciones a una rígida separación de funciones.

El Poder Legislativo interviene en la acción administrativa a cargo del Ejecutivo en diversos momentos constitucionales que la propia Ley Fundamental establece, uno de ellos es la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos que fija el marco financiero de actuación, dentro del cual el Ejecutivo, está obligado a administrar los asuntos públicos. Es la más antigua y la más trascendente de las intervenciones de los legisladores en la vida administrativa del gobierno.

En relación con la facultad de aprobar las cargas tributarias y el destino del gasto público, existe también la atribución constitucional del Poder Legislativo para realizar la fiscalización financiera y programática de los actos del Poder Ejecutivo durante el año en el que rige la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Se trata de la revisión, discusión y aprobación de la Cuenta de la Hacienda Pública que el Ejecutivo está obligado a presentar a la Legislatura.

¿Pero todo esto qué significa? Tiene un elevado significado, que los autores señalan y que deseo subrayar, el hecho de que la sociedad desea gobiernos controlados, porque son recursos públicos, recursos del pueblo y al pueblo se le tienen que rendir cuentas a través del Congreso y su órgano técnico. Significa también que el Gobierno está obligado y además desea ser un Gobierno vigilado y controlado por el Organismo que tiene esa facultad.

Por ello, es loable el esfuerzo legislativo por fortalecer la fiscalización en México como loables las aportaciones de los autores en favor de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación .

En el capítulo “La Nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación“ se hace referencia a los antecedentes de la fiscalización a partir del Tribunal de Cuentas en España en el siglo XV hasta la reforma constitucional que crea la entidad de fiscalización superior de la Federación el 30 de Julio de 1999 cuyo objeto será regular la revisión de la Cuenta Pública, la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal, al patrimonio de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La Cámara de Senadores formuló diversas modificaciones las que deberán ser aprobadas por la Cámara de Diputados en los términos de lo dispuesto por el Artículo 72 Inciso e) de la Constitución.

Por su parte el autor de “La Entidad de Fiscalización Superior en México. Retos y Perspectivas” analiza el problema de la corrupción, critica la creación de la Secretaría de la Contraloría y la auto-vigilancia del gobierno, señalando que el control debe ser externo e independiente por lo que recomienda que las funciones de la SECODAM pasen a la nueva Entidad de Fiscalización Superior. Señala que el Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados debe ser de un partido distinto al del Presidente de la República y propone que las Cámaras de Senadores y de Diputados sean auditadas.

Destaca la importancia de que el nuevo órgano de fiscalización audite durante el ejercicio y no a posteriori como sucede actualmente.

Habla de la concurrencia federal, estatal y municipal de los órganos de fiscalización. Propone un organismo ciudadano de fiscalización con expertos y sin influencia partidista.

El autor recuerda la Declaración de Lima que postula defender la independencia en la auditoría de la administración pública bajo el imperio de la ley y la democracia.