

# La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública

Edgar Nolasco



Miguel Ángel  
Porrua

**L**a influencia de la  
política presupuestal  
en el nuevo paradigma de  
administración pública

# La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública

Edgar Nolasco



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACION  
ACADEMICA

Miguel Ángel  
  
Porrúa

---

MÉXICO • 2006

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

**Coeditores de la presente edición**

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, agosto del año 2006

© 2006

EDGAR NOLASCO

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-828-3

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4. San Ángel. Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

# Presentación

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN es un esfuerzo por contribuir al objeto de estudio de la administración pública, en particular el que la relaciona con un proceso público que vincula de manera evolutiva la relación Estado y sociedad. Se ubica en una concepción de totalidad en la cual los asuntos públicos deben de ser asociados con explicaciones teórico conceptuales que den cuenta del impacto que la acción de gobierno tiene sobre la sociedad y cómo ésta refrenda la legitimidad y permite el establecimiento de condiciones relacionadas con la gobernabilidad.

La concepción de política pública permite conocer el direccionamiento de la razón de Estado sobre el interés público y el periodo analizado. La política presupuestal se vuelve así una conductora de premisas valorativas del Estado mismo, que se plasman en directrices económicas, financieras, normativas e institucionales que van transformando el paradigma de administración pública.

La investigación parte de una revisión teórica sobre la política pública y en especial del proceso de implementación; a ello se agrega una especificación de las características del nuevo paradigma de administración pública bajo la óptica de una transición del Estado omnipresente a un Estado neoliberal, en la cual se instituye el modelo gerencial. Esta transición se aprecia en la experiencia de varios países y se direcciona en etapas para el caso mexicano en lo general, coincidentes a través de acciones que minimizan el Estado, lo descentralizan, reconfiguran los mercados públicos y promueven la autonomía, la eficiencia y la calidad de los servicios.

La investigación aporta elementos para enriquecer la teoría, el seguimiento y los impactos de la política presupuestal en la conformación del paradigma de administración pública en proceso de instauración; lo hace a través de la comprobación empírica entre 1982 y el año 2006, donde se aprecia un comportamiento continuo bajo una sola óptica que permite concluir la existencia de un “incrementalismo conexo”, es decir, un patrón de comportamiento de

la política presupuestal donde la ideología del Estado, independientemente a los gobiernos, va constatando un proceso evolutivo de la política pública.

Esta investigación por sí misma abre las posibilidades a una línea propia para la política presupuestal, en momentos en que teoría y praxis exigen nuevos conocimientos para entender el proceso de formulación y deliberación del presupuesto público en un afán por construir nuevas herramientas metodológicas para su seguimiento y evaluación.

## Resumen

ESTE TRABAJO SE centra en la preocupación científica por abundar en el conocimiento de la administración pública, en especial en uno de sus objetos: en la administración pública como proceso público: el enfoque de política pública auxilia en el entendimiento de la evolución y la praxis de la administración pública, concibiendo un proceso de su propia dinámica a través del tiempo. De esta manera el concepto de política pública es un instrumento a la vez teórico y metodológico que nos permite ir entendiendo a través de un corte en el tiempo, el cambio o transformación que la administración pública va sufriendo ante el avance de las sociedades y sus nuevas interrelaciones globales; a ello no es ajeno el cambio en la correlación de fuerzas políticas, que imponen bajo determinadas circunstancias un cambio en el patrón ideológico del Estado que permea la instauración de un proyecto en el largo plazo y corresponde en el tiempo a un cambio de paradigmas en la administración pública.

Es así que toman relevancia varios aspectos sobre una misma realidad, en este caso el periodo en México que va de 1982 al año 2006. En primer lugar la implementación de política pública como un proceso evolutivo, en contraparte a los enfoques bajo la concepción racional legal o incrementalista; el primero en la idea del cumplimiento irrestricto de una realidad planificada y, en segundo, en la aparente y constante negociación de intereses de los diferentes actores que supone implícitamente la ausencia de una estrategia o política pública de largo plazo; la implementación como evolución significa entonces un proceso de observancia continua, que independientemente a cualquier gobierno, implica un proyecto estatal muy similar a un curso programático de las ideologías, donde cambian sólo los matices producto de las necesidades contingentes y de adaptación de la propia política pública, en este caso la política presupuestal.

Derivado del enfoque de implementación de la política pública, el interés se centra en construir un marco metodológico para dar seguimiento de ella y evaluar su influencia en la instauración del nuevo paradigma de administra-

ción pública, que se requiere implementar bajo la idea de un Estado de corte neoliberal.

Para ello, se revisó el marco teórico de la política pública y en particular de la política presupuestal y sus limitantes en el cumplimiento de finalidades últimas —generalmente enfocadas bajo los aspectos económicos. Una primera conclusión fue la posibilidad de considerar el concepto de “pauta de comportamiento” bajo la concepción ideológica estatal, lo que permitió iniciar una revisión del marco referencial y conceptual relacionado con la instauración del nuevo paradigma de administración pública en varios países, bajo la influencia de una política presupuestal, encontrándose aspectos relevantes asociados a las características del nuevo paradigma de acuerdo con la descripción de varios autores. Las características gubernamentales asociadas fueron identificadas como gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario, siguiendo las necesidades del patrón de comportamiento neoliberal de reduccionismo de Estado, atomización de agentes, conformación de nuevos mercados públicos y eficientización considerada por el modelo gerencialista. El estructural-funcionalismo como marco metodológico bajo un modelo adaptado de Talcott Parsons, sirvió para caracterizar la evolución en el tiempo de la política presupuestal. A ello se agregaron investigaciones bibliográficas, de fuentes documentales, informes oficiales que dieron pauta para el seguimiento y la correlación entre variables y subvariables, consiguiendo con ello un seguimiento cualitativo y cuantitativo.

El seguimiento se realizó considerando dos periodos: uno al que fue denominado de exodesregulación, que abarca de 1982 a 1994 y, el segundo, denominado de endodesregulación, que abarca el periodo 1994-2006. El primero de ellos abarca todo el periodo de la privatización, una descentralización del propio gobierno federal hacia las entidades federativas y una desregulación económico-administrativa. El segundo abarca el periodo de descentralización a estados y municipios acompañada de transferencias de atribuciones, la continuación del proceso de desregulación económico-administrativa, en menor grado la privatización y la conformación de cuasimercados públicos, permitiendo en forma creciente la inversión pública financiada con recursos privados, además de ello, al final del periodo se aprecian cambios normativos relacionados con la tendencia a la autonomía de las agencias públicas, mediante convenios de desempeño, así como con la evaluación con base en indicadores y la calidad del servicio.

Durante la evolución de la política presupuestal se aprecia una secuencia encadenada en la pretensión de instaurar el proyecto neoliberal caracterizando al gobierno de acuerdo con los cuatro rasgos arriba mencionados.

La comprobación de la hipótesis reflejó una continuidad normativa cuya influencia es determinante en las directrices constitucionales e institucionales sobre la política presupuestal, de esta manera se aprecian cambios cualitativos en la legislación secundaria que van condicionando los recursos a través del tiempo. También reflejó mediante pruebas estadísticas que la dimensión de los recursos públicos, su orientación, autosuficiencia y descentralización están directamente asociadas a las características de gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario. Esto fue posible a través de indicadores asociados a las subvariables dependientes e independientes.

Con lo anterior se pudo comprobar cómo la política presupuestal sigue un patrón de comportamiento en el tiempo que es independiente al tipo de gobierno; la instauración del nuevo paradigma de administración pública bajo una sola concepción ideológica inicia en 1982 y tiene una continuidad en el tiempo.

Las directrices de los cambios jurídico-normativos y las orientaciones de los recursos públicos permitieron comprobar el patrón de comportamiento ideológico-político sustentado en un proyecto que se instaura institucionalmente a través de acciones en diferentes ámbitos de la realidad pública bajo una rectoría estatal implícita a varios gobiernos, no necesariamente comunes a una fuerza política. También se comprobó que la política presupuestal es un instrumento del Estado que influye directamente en la conformación del nuevo paradigma de administración pública, imponiendo ritmos, dimensiones y apoyando un cambio estructural que se convierte en cambios institucionales bajo la concepción de un tipo de Estado deseado.

También fue importante considerar un patrón de referencia metodológico y una identificación de variables que puede ser común, no sólo al análisis de política presupuestal, sino también a las posibilidades de su proposición.

Por último, el enfoque de política pública como implementación en constante evolución deja la posibilidad para entender además del proceso en sí, su inicio, terminación, las premisas valorativas para la acción estatal, la capacidad de adaptación e impacto en el redimensionamiento y las características gubernamentales instauradas.

# Justificación

LOS ESTUDIOS SOBRE política pública en nuestro medio son incipientes y poco contribuyen al entendimiento de su racionalidad, sus procesos y los efectos últimos de su acción.

Así, encontramos vinculados a nuestro tema, estudios sobre la razón de Estado, lo que explica sus fundamentos de dirección ideológico-política, pasando por los tipos de enfoques sobre su racionalidad; desde el enfoque racional-omnicomprensivo y el incrementalismo, enfatizando aspectos sobre su formulación; a ello se agregan enfoques sobre implementación de las políticas donde se destaca una multiplicidad de variables que pueden incidir en el resultado buscado, además de enfoques sobre la evaluación.

En este tema de investigación que toma como fundamento teórico-metodológico a la política pública confluyen en él, entre otras disciplinas y enfoques, además del enfoque económico en la forma descrita más arriba, el neoinstitucionalismo que incorpora variables institucionales determinantes, como es el caso de la normatividad; la teoría de las decisiones colectivas y el funcionalismo político.

Aunado a ello, las políticas públicas en la praxis no cuentan con instrumental analítico que permita observar su conducción en el tiempo y evaluar sus resultados finales.

Las políticas públicas, como concepto teórico, explican hasta ahora con fundamentos generales, aspectos múltiples de la realidad social, bien sean ideológico-políticos, económicos, socioculturales o institucionales. Cabe observar, por una parte, que en este diseccionamiento para el análisis de políticas, se desconoce un enfoque teórico-metodológico que sirva como conductor de las características propias de una política determinada, desde el sustento de las premisas valorativas hasta los resultados obtenidos, no sin antes advertir que al estudio de la política pública confluyen disciplinas diversas de forma ilimitada, cuyo peso específico se vuelve relevante de acuerdo con el tema

estudiado, lo que no obsta para determinar un patrón de referencia metodológico donde el estructural-funcionalismo puede ayudar a conformarlo. Por otra parte, cabe observar que la literatura sobre política pública poco aclara sobre los últimos resultados logrados; de hecho los estudios sobre su impacto empiezan a ser una novedad metodológica reciente en la praxis.

En particular, la política presupuestal –denominada por el enfoque económico como política fiscal– tiene fines identificados claramente en la literatura económica por los defensores del intervencionismo estatal; el énfasis responde más a la cantidad de recursos fiscales que se direccionan al sistema económico y al sistema social y a sus efectos finales sobre la macroeconomía y las finanzas públicas, además de efectos sociales expresados como variables económicas, por ejemplo el empleo y la distribución del ingreso; es rescatable también la dimensión de esos recursos fiscales y el perfil de la intervención, en tanto que genéricamente se deja entrever un mayor o menor gasto público orientado al sector productivo, que en mucho justifica el grado de intervencionismo.

Vista así, la política presupuestal, como política pública inmersa en el gran proceso público de la relación Estado-sociedad, es posible que sea portadora de premisas estatales que demarcan e influyen la conformación del paradigma de administración pública a través del presupuesto. El presupuesto público, como instrumento de asignación de recursos, se convierte así en una categoría central para el análisis en nuestra investigación, que une la confluencia entre la política pública y la administración pública; actualmente, se reconoce que representa intereses disciplinarios parcializados y su objeto de estudio en construcción, se alimenta desde varias ciencias y disciplinas sociales.

De esta manera, es fundamental que nuestro estudio tome interés precisamente en aquellas preocupaciones teóricas poco exploradas de la política pública, en este caso, inherentes a la relación entre razón de Estado y finalidad última obtenida, donde cobra radical importancia el tema de la implementación de la política pública: el déficit de conocimiento nos muestra la necesidad e interés por el desarrollo de una investigación que explique bajo una lógica amplia, la relación de causalidad entre la política presupuestal y el paradigma deseado de administración pública, tomando en cuenta con especial interés las particularidades de su evolución, así como la conformación y normatividad relacionadas con el presupuesto público, las cuales están al amparo de premisas valorativas provenientes del ámbito estatal.

En esta perspectiva, la investigación se orienta en los siguientes aspectos:

*Teóricos.* La presente investigación atiende el déficit de conocimiento sobre una de las fases del proceso de política pública: la implementación (sin

traducción al castellano), de la cual existe una ausencia de marcos de referencia para el estudio de sus características, su evolución y su influencia en la consecución de objetivos determinados, como es en este caso, el de la instauración del paradigma de administración pública. De la implementación es importante conocer, dónde empieza y dónde termina, si ésta obedece a un plan determinado o no, si los planes fallan o si se trata de un proceso en constante reformulación, si su relación con el contexto es lineal-racional o incremental, si responde a un patrón de seguimiento con base en variables y si es posible, por ejemplo, evaluar sus resultados. Éstas, como otras preguntas, no tienen respuesta en forma generalizada en la teoría, aun en el caso de alguna política en particular. Es *sui generis* en todo caso, el análisis económico de la política presupuestal, pero adolece de considerar un amplio espectro de contenidos de política.

*Metodológicos.* La falta de investigaciones en esta área pone en cuestionamiento el estudio metodológico de los procesos públicos de largo plazo; en este sentido, la investigación atiende la necesidad de disponer de instrumental analítico que permita evaluar en el tiempo la posición y los resultados de políticas particulares. La investigación contribuirá a la identificación de variables para su seguimiento y dejará claro la necesidad de construir, bajo un enfoque particular, un modelo de evaluación atemporal de la política pública, mediante la definición de sus características.

La investigación, también se justifica por los siguientes aspectos:

*Académicos.* La enseñanza de la teoría de la política pública requiere hacer énfasis en referencias empíricas, bajo marcos teórico-metodológicos que permitan enriquecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, considerando una estructura integral de interrelaciones, acorde a las nuevas concepciones interdisciplinarias y en la perspectiva de un cambio de paradigmas en las ciencias sociales, donde los fenómenos deben verse integrados a un concepto de totalidad. Para ello, la investigación podrá servir como caso para su estudio y para fines de comparabilidad futura. Asimismo, la investigación sugerirá líneas de investigación relacionadas con el tema, en los aspectos económico-presupuestales y de administración pública.

*Profesionales.* Por su parte, la gestión pública atraviesa por un cambio paradigmático que se hace más evidente en los últimos años. En este sentido, los resultados de la investigación se vuelven relevantes para el conocimiento y entendimiento de la política presupuestal que cumple objetivos más allá de los indicados por la teoría de la economía del bienestar y, en particular, para contribuir al análisis del presupuesto público y su relación con la administración pública, en momentos en que el tema cobra relevancia por la escasez

de recursos, el incremento de demandas públicas y la necesidad de eficientar la administración pública. La investigación propondrá elementos suficientes para el entendimiento de los conceptos de la política presupuestal, en materia de su evolución y su importancia para las finanzas y la gestión pública.

*Personales.* Mi vocación académica y mi experiencia profesional directa e indirecta en diversos sectores de la administración pública, así como mis experiencias en el extranjero, me han ayudado a definir como área de interés el estudio del gobierno y su relación con la gobernabilidad. La presente investigación se circunscribe en el ámbito de la relación Estado-sociedad, donde las políticas públicas y sus efectos son un eslabón fundamental dentro del proceso aludido. La investigación para mí representa un punto de partida para el estudio sobre el tema.

# Objetivos

LAS INVESTIGACIONES sobre el objeto y campo de estudio de las políticas públicas, van determinando un cuerpo teórico generalizable, en la medida en que el concepto se adapta en primera instancia hacia casos específicos, sin embargo, esta agregación casuística lleva sus limitantes en las propias relaciones de causalidad que se pretenden generalizar. La disyuntiva, en contraparte, es que los esquemas generales pueden convertirse en un instrumental poco adaptable a circunstancias específicas, sin embargo, lo anterior no debe obstar como limitante para la pretensión de construir un cuerpo teórico-metodológico, que a la vez que pretenda cumplir con la generalidad sirva de guía para análisis y seguimiento de patrones de referencia tanto en materia de investigación como de proposición, es decir de teoría positiva y teoría normativa.

Por otra parte, el análisis de políticas y la hechura de las políticas pueden contener esquemas que permiten interpretar su evolución y construir esquemas que apoyen el carácter propositivo y predictivo de este concepto científico.

En este sentido, la investigación basa su aspiración en entender el proceso de implementación de la política presupuestal, construir una referencia metodológica para su entendimiento, seguimiento y fuera del alcance de esta investigación, su posterior evaluación.

Por lo anterior, los objetivos concretos de esta investigación pueden ser referidos a las siguientes descripciones:

## *Objetivo general*

Conocer la influencia de la política presupuestal en la conformación del nuevo paradigma de la administración pública mexicana: identificando, en su evolución: las premisas valorativas, su patrón de comportamiento, las fases de implementación y los logros obtenidos.

### *Objetivos particulares*

- Contribuir al estudio del proceso de implementación de la política pública, el tipo de racionalidad en relación con su contexto (lineal-racional o incrementalista), respondiendo a cuál tipo de enfoque de implementación pertenece (control, o evolucionista), y aportar elementos sobre su temporalidad (inicio y fin de la política).
- Contribuir a la identificación de un patrón de variables para el seguimiento de la política presupuestal, bajo un sistema metodológico.
- Finalmente, la investigación pretende ser una referencia para nuevas líneas de investigación y el seguimiento de la política presupuestal.

# Capítulo 1

## Política pública, política presupuestal e implementación (marco teórico)

### La administración pública como proceso público

EXISTEN DIFERENTES perspectivas sobre el objeto de estudio de la administración pública, como resultado de su evolución. Al igual que todas las ciencias sociales, su desarrollo es histórico y relativo<sup>1</sup> y pertenece a la cultura propia de cada sociedad; durante el siglo XX, los acontecimientos mundiales y su consecuencia, así como la globalización, han provocado la transculturización en todos los órdenes; el conocimiento científico se comparte ahora no sólo por las predominancias teóricas de las preferencias ideológicas que determinan la praxis social, sino también por este intercambio interactivo de conocimiento en múltiples direcciones del orbe. Es así como confluyen diferentes perspectivas sobre un objeto de estudio determinado en las sociedades actuales, para las cuales se imponen métodos adecuados a su estatus intelectual; de esta manera el conocimiento científico se vuelve acumulativo y produce recurrentemente cambios de paradigmas que van transformando las diferentes ópticas sobre la realidad misma; así, se habla hoy en día de un desarrollo acelerado de las ciencias, ocasionado por los avances científicos que cotidianamente suceden; dentro de ellos, las ciencias sociales –con menor rapidez que las ciencias “exactas” y las ciencias biológicas– sufren cambios en sus postulados que las van acercando a la conjunción de esfuerzos compartidos en determinados campos, de hecho, la unidad teórica de las ciencias sociales ha sido una aspiración recurrente por la necesidad interdisciplinaria que se requiere para atender los fenómenos de la sociedad.<sup>2</sup>

Actualmente, el estudio de la administración pública puede revisarse bajo tres objetos de estudio claramente identificados por Luis Aguilar Villa-

<sup>1</sup>Michael Löwy, Alain Brossat *et al.*, *Sobre el método marxista*, México, D.F. Grijalva, 1975, p. 17.

<sup>2</sup>El tema de la unidad de la teoría social es cuestionado por Alonso, sin embargo, en su cita a Gutiérrez y Brenes, apunta en el sentido de un método científico válido para todas las disciplinas, independientemente de cuál sea su materia u objeto de estudio. J. Antonio Alonso, *Metodología*, colección Sociológica, conceptos, México, D.F. Editorial Edicol, 1977.

nueva.<sup>3</sup> Como institución, como proceso administrativo público y como técnica. La perspectiva como institución “...hace énfasis en el carácter dependiente o subordinado de la administración pública respecto de la política estatal-gubernamental, así como en su carácter ejecutorio o instrumental respecto de los fines políticos gubernamentales”,<sup>4</sup> la administración pública es tratada aquí como “aparato de Estado”; su carácter es esencialmente político y su contenido dentro del Estado, no es otro más que fungir como un instrumento de la clase dominante o de la burocracia en turno, el tratamiento sobrecarga el acento en aspectos político-ideológicos que delimitan la actividad del Estado como actividad administrativa, al amparo del análisis histórico, de la economía política de la ciencia política y del estado de derecho, que da origen al gobierno jurídico-coactivo. Para la perspectiva como proceso administrativo público, “...el objeto de conocimiento de la administración pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su naturaleza política”,<sup>5</sup> si bien este enfoque se preocupa sobre el cómo se alcanzan los fines del Estado, defiende que su realización no se hace políticamente sino administrativamente; resulta natural el análisis funcional de los medios para alcanzar sus fines, pero también se tiene cuidado en particularizar que la ciencia administrativa pública, desprendida de este objeto de estudio, es diferente a la de la administración empresarial, por estar vinculada a procesos externos diferentes como el logro de consensos entre los diversos grupos y agentes sociales que coexisten interna y externamente en sus estructuras. En tercer lugar, para la perspectiva como técnica “...el objeto de estudio y el objetivo de conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, “...posibilitan el alcance de los fines gubernamentales”,<sup>6</sup> indica una visión microorganizativa de la función administrativa que pretende ser histórica y universal; este enfoque mediatiza la función social de la administración pública.

El estudio de la administración pública ha sido seriamente cuestionado, por su carácter amplio e interdisciplinario o multidisciplinario –dependiendo del argumento– sin embargo, existe algo connatural a ella que es la cosa pública; lo público en el sentido sociológico del término ha implicado un compromiso permanente con la colectividad, y la colectividad es lo que es

<sup>3</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de administración pública*, núm. 54, México, D.F., INAP, julio de 1983, pp. 361-384.

<sup>4</sup>*Ibidem*, p. 362.

<sup>5</sup>*Ibidem*, p. 368.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 369.

compatible con los intereses comunes y la esencia misma de la actividad del Estado. “El ámbito de lo público... concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad de todos los individuos.”<sup>7</sup> Estado y sociedad están unidos por lo público y la administración pública es en esencia la administración de todo lo vinculado a lo estatal, es por ello que los objetos de conocimiento arriba analizados no pueden ser completamente excluyentes, como tampoco pueden ser preferentes. Así, argumentando que cualquier campo de conocimiento es una categorización sociológica de la realidad, una abstracción por discriminación de parte de una realidad concreta, el estudio de la administración pública, en constante evolución, no puede desprenderse del propósito vital de la existencia del Estado que “...es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe”.<sup>8</sup> Sin embargo, es importante diferenciar –aprovechando la categorización de los fenómenos sociales que desde cada disciplina se hacen–, la perspectiva de cada campo de estudio y dentro de éste, de cada objeto de conocimiento. En nuestro interés, es importante señalar que existe un proceso público, es decir, el gran proceso público que indica la relación recíproca entre Estado-sociedad. Este gran proceso público está definido de antemano por su carácter político, no en tanto política como lucha por el poder, cuyo campo de estudio es muy particular a cualquier institución, como lo es la familia, sino como política al servicio de la comunidad; esta última característica de política reviste la responsabilidad estatal en la atención de lo público, que desde luego involucra las particularidades del poder como parte del proceso que determina el grado de cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública se ve así como un macroproceso que va más allá de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo, o que se enmarca sólo en las tareas gubernamentales y su eficiencia; en realidad, atiende de forma más amplia la correspondencia entre fines estatales y responsabilidad pública, en tanto el interés de la sociedad en su conjunto y desde luego, abarca una relación de medios afines, considerando instituciones, estructuras, funciones particulares, recursos, tecnologías y actores, todo ello diseminado dentro y fuera del gobierno; esta concepción de totalidad pública ha sido segmentada en sus partes en una concepción teóricamente fresca, denominada políti-

<sup>7</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, “Política pública y gobierno del Estado”. *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, D.F., núm. 4, año II, 1996, p. 243.

<sup>8</sup>Omar Guerrero Orozco, “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de administración pública*, núm. 89, México, D.F. INAP, febrero de 1995, p. 38.

ca pública, que tomó impulso definitivo con la proposición de Lerner y Lasswell en 1951.<sup>9, 10</sup>

El enfoque de política pública nos permite visualizar en forma amplia el o los procesos públicos de interés; como macroproceso, se sitúa en la confluencia de los tres enfoques prevalecientes sobre el objeto de estudio de la administración pública arriba comentados –inclusive más allá de la visión limitada del proceso administrativo público–, los cuales se instrumentan y redefinen en la interrelación con la realidad social. Como microproceso, se genera el entendimiento de una realidad segmentada que tiene interrelaciones sistémicas con la totalidad, en el que a su vez aflora un entendimiento comprensivo de las interrelaciones internas en múltiples determinaciones que pueden explicarse interdisciplinariamente.

Las políticas públicas pueden estudiarse metodológicamente como un ciclo; para fines analíticos es común encontrar referencias a cuatro fases que permiten de ellas un diseccionamiento: la gestación, la formulación, la implementación y la evaluación, y con ello, se ha puesto énfasis a los momentos predecisorios y posdecisorios.<sup>11</sup> La fase de la gestación puede considerarse desde el momento en que surge un “mecanismo de disparo”, que le da origen al asunto; es el caso de algún evento primariamente natural o social, el cual pasa por diversas etapas de expansión del asunto o conflicto, la adhesión de diversos grupos en pro y en contra y la toma de posición del gobierno, hasta la entrada a las agendas;<sup>12</sup> la fase de la formulación, que considera los temas relacionados con la participación plural de diversos actores y que incluye la

<sup>9</sup>D.Y. Lasswell Lerner, *Policy Sciences: Recent developments scope and methods*, Stanford, USA, Stanford University Press, 1951.

<sup>10</sup>Hay que reconocer que las políticas públicas como ejercicio pragmático e intelectual no son un procedimiento nuevo en la solución de problemas; en este sentido Stuart S. Nagel, nos relata un recorrido, desde los primeros grupos comunitarios preocupados por las decisiones colectivas propias de las necesidades impuestas por la división del trabajo –a quienes preocupó el costo beneficio de quienes debían de ir a cazar y quienes deberían cuidar a los niños–, pasando por las preocupaciones de los clásicos griegos, los clásicos del renacimiento, y aquellos preocupados por el igualitarismo del siglo XIX; en este recorrido, nos señala los análisis que en cada momento tuvieron que hacer los diversos actores, con los alcances conceptuales del momento, filosóficos, políticos, sociales y económicos, hasta el grado en que en la actualidad las disciplinas son un conjunto de conocimientos científicos acumulados, que se van renovando y enriqueciendo mediante paradigmas que en los momentos actuales se conjuntan configurando nuevas concepciones para el entendimiento de una realidad multifacética: Stuart S. Nagel, en Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky; *Administración pública, el estado actual de la disciplina*; México, D.F., Fondo de Cultura Económica y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1a. ed. en español de la 3a. ed. en inglés de 1990, 1999.

<sup>11</sup>Pedro H. Moreno Salazar, “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de administración pública*, núm. 84, México, INAP, 1991, p. 10.

<sup>12</sup>W. Cobb Roger y Charles D. Elder, *Participación en política americana*, México, D.F., Editorial Noema, 1a. ed. en español de la 2a. ed. en inglés de 1983, 1986.

planeación, la decisión, la focalización y el diseño;<sup>13</sup> la fase de la implementación, que trata de dar respuestas a los problemas que se enfrentan durante la acción para el logro de los objetivos propuestos;<sup>14</sup> y la fase de la evaluación presente en todo el ciclo *ex ante*, concomitante y *ex post*.<sup>15</sup>

## Gestación, formulación y racionalidad de la política pública

El análisis de la gestación de una política no necesariamente está relacionado con su nacimiento, entendido como la existencia de acontecimientos iniciales que son la base para una nueva política, de hecho, la mayor parte de la actividad del Estado tiene un antecedente causal por el cual se redefinen la mayoría de las políticas; para aclarar esta situación los investigadores han considerado la necesidad de explicitar dos tipos de agenda pública entendida como “...un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político”,<sup>16</sup> de la que se desprenden dos tipos de agenda: la agenda coyuntural o sistémica la cual “está constituida por problemas que... no pertenecen a la competencia *habitual* o *natural* de la autoridad pública” y la agenda institucional que “reúne los problemas que dependen funcionalmente o por competencia de la autoridad pública considerada... El ejemplo clásico es el presupuesto. Es anual, automático, estandarizado.”<sup>17</sup> Esta separación, si bien nos permite distinguir la atención regular de los asuntos estatales relacionados históricamente con el desempeño de las atribuciones tradicionales, a través de la agenda institucional, como es el caso del presupuesto público, no nos permite diferenciar la influencia del sistema externo sobre una sociedad en particular; los sistemas de sociedad, o los sistemas políticos de las sociedades, están influenciados por

<sup>13</sup>Al respecto, la literatura arroja innumerables obras referidas a la planeación, sin embargo, su tratamiento como formulación, sólo ha sido referido a partir de las precisiones hechas por Charles E. Lindblom, a partir de su contraposición con el enfoque de decisión racional criticada por H. Simon en su obra clásica sobre el comportamiento administrativo en 1949. *Op. cit., infra*.

<sup>14</sup>El término implementar no tiene traducción explícita al español, se ha aconsejado tratar un sinónimo, como instrumentar, ejecutar, actuar o hacer; este consejo en sí mismo limita el potencial del vocablo anglosajón, al convertirlo en una acción meramente instrumental que va en contra de la idea de Majone y Wildavsky, cuya conceptualización clásica en 1979, permite una vinculación permanente entre decisión y acción, al traducir en uno de sus enfoques la idea evolutiva de los acontecimientos. *Op. cit., infra*.

<sup>15</sup>Sobre la evaluación en políticas públicas, se han diferenciado diversas cualidades dependiendo su punto de referencia o enfoque metodológico, bien sea desde el ángulo del momento decisivo o desde los métodos particulares para llevarla a efecto. Es de destacar que no existe una metodología comprensiva para efectuar la evaluación de políticas públicas.

<sup>16</sup>Cobb y Elder, *op. cit.*, p. 26.

<sup>17</sup>Ives Meny y Jean Claude Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, España, Ariel, 1992, pp. 114 y 115.

el sistema internacional, el cual para algunos autores se considera absorbente de sus componentes.<sup>18</sup> La literatura de relaciones internacionales y la referente a la teoría del desarrollo económico hacen evidente este aspecto,

en el análisis de la política exterior, la investigación se centra en los atributos de los Estados y las formas como ellos, a través de sus políticas, responden a motivaciones y aspiraciones, formulan intereses, analizan situaciones, seleccionan objetivos y deciden y ejecutan vías de acción... El estudio de la política internacional va desde la identificación de la unidad y de la formulación y ejecución de políticas, a las estructuras y procesos del sistema político internacional en sí, incluyendo los patrones de interacción entre unidades, y la forma como se regula el sistema.<sup>19</sup>

La teoría del desarrollo económico ha hecho por su parte, un amplio recorrido para explicar las causas del bienestar de los pueblos; a ella pueden atribuirse diferentes variables participantes, de acuerdo con las particularidades de cada sociedad, sean sociales, antropológicas, políticas o exclusivamente económicas; lo que queda claro es que en este recorrido ha existido una influencia marcada del sistema internacional en la implementación de políticas sobre el desarrollo, desde la teoría clásica del siglo XIX, donde la modernización económica es vista como una alianza entre élites nacionales e inversionistas extranjeros, pasando por el debate de la posguerra entre monetaristas y estructuralistas; en este último periodo, la teoría de la dependencia marxista cobró énfasis a la luz del concepto del capitalismo periférico; una nueva realidad con la globalización ha privilegiado el escenario del debate entre neoestructuralistas y neoliberales, los primeros abogando por la independencia a través de la competitividad al amparo de la rectoría del Estado y los segundos en la idea de sociedades y mercados basados en la libre interacción, aun en este último caso, la globalización ha sido severamente criticada por la desigualdad de los patrones de intercambio y el peso específico de las grandes corporaciones sobre los países menos desarrollados. En suma, se "...establece una condición dependiente en la cual los estados latinoamericanos están sujetos a las decisiones externas y a fuerzas competitivas injustas en los mercados internacionales".<sup>20</sup>

No todos los asuntos dentro de la agenda institucional tienen necesariamente una atención destacada, inclusive pueden ser abandonados; esto

<sup>18</sup>Sáez Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995, p. 54.

<sup>19</sup>G. Pope Atkins, *América Latina en el sistema político internacional*, México, D.F., Editorial Gernika, 3a. ed., 1992, p. 23.

<sup>20</sup>*Ibidem*, p. 477.

depende de la naturaleza del conflicto social –entendido éste en palabras de David Easton, como resultado de una insuficiencia o escasez de recursos tangibles o intangibles, de todo tipo. En este sentido, la relevancia de la política presupuestal puede ser contrastada con las cinco dimensiones que sobre los asuntos en relación con el conflicto nos proporciona Cobb y Elder: grado de especificidad; significado social –en cuanto a su importancia para un público extenso–; extensión de relevancia temporal; grado de complejidad y grado de procedencia categórica –la cual indica la extensión en la que un asunto es rutinario, con antecedentes más o menos claros y procedimientos probables para su resolución.<sup>21</sup>

Incorporado el asunto en la agenda institucional, el proceso de política pública nos indica la formulación de respuestas a problemas reales o demandas sociales, lo que puede indicar el inicio de la formulación o en nuestro caso, la reformulación de la política presupuestal; tradicionalmente la teoría administrativa partió de esta fase para realizar el análisis de las políticas públicas; la forma de estructurar la agenda es un asunto relativamente reciente que marcó una revisión de los momentos predecisorios, en algunos casos relevantes para el entendimiento de la dinámica de las políticas. La formulación tuvo un momento inicial en la teoría a partir del momento de la decisión, posteriormente la idea de planeación permeó la literatura e impuso una visión para la acción sustentada en la visión de los expertos, políticos y administradores, ahora la formulación se entiende, en una visión más amplia, considerando diferentes actores e incluyendo aspectos de diseño de políticas y de focalización de grupos meta o espacios donde se prevé el impacto de las políticas, aún más, el análisis prospectivo es visto en diferentes escuelas bajo la idea de crear restricciones a futuro, mediante la creación de escenarios que permitan direccionar y controlar la acción; aparecen siempre los aspectos relacionados con variables formales e informales y con perspectivas normadas por la autoridad o emanadas de la interacción social. Aparecen así,

...dos cuestiones fundamentales sobre el proceso de formulación de políticas públicas: cómo hacer más efectivas las políticas para realmente resolver los problemas sociales y cómo hacer una política pública que responda al control popular. Sobre la primera cuestión, quizás la mayoría de la gente cree que la respuesta radica en conseguir más información, reflexión y análisis en el proceso de formulación de políticas públicas...

<sup>21</sup>Cobb y Elder, *op. cit.*, p. 129.

la segunda de las cuestiones... exige que en gran medida la elaboración de políticas sea siempre política.<sup>22</sup>

En la formulación de la política presupuestal, por la naturaleza propia de ser un asunto de Estado, predomina el enfoque de la decisión, si bien se observa, que el enfoque de deliberación política depende de cada tipo de sociedades, sobre todo en la medida en que éstas van cambiando en el tiempo su forma de representatividad política; es una realidad que los actores están presentes, la diferencia estriba en que si estos actores logran conciliar sus intereses con la autoridad, o si se requiere una mayor deliberación pública por estos agentes, propio de los regímenes en transición o de un mayor equilibrio de los poderes formales. Un asunto adicional es el referido a la descentralización de las decisiones estatales a los ámbitos de la sociedad civil; en el caso del presupuesto público se habla con frecuencia de experiencias importantes sobre presupuesto participativo, donde la sociedad civil impone sus propias necesidades a la autoridad administrativa, como lo es para cuestiones comunales en Bolivia. Retomando la opinión de Lindblom, el control político puede no necesariamente coincidir con la idea de efectividad que daría la planeación formal.

En la fase de formulación, la idea de racionalidad no se abandona, más bien se enriquece con la distinción primordial de tres enfoques, todos ellos relacionados con la pretensión de moldear el futuro –dentro de esta fase el concepto de planeación además de ser implícito a ella, empieza a ser relativizado, al respecto véase H. Mintzberg–;<sup>23</sup> el modelo racional, el modelo incrementalista y el modelo “mezcla de distintos tipos de exploración” (*mixed scanning*),<sup>24</sup> estos enfoques destacan la relación de la organización con su contexto y han sido influyentes en la literatura, a ellos habría que agregar el análisis prospectivo ante la creciente complejidad contextual. El concepto de racionalidad siempre ha sido determinante para la acción y su énfasis corresponde a distintos desarrollos de la teoría social; desde la idea de racionalidad ilimitada del hombre que dio fundamento a la idea omnicompreensiva de la realidad y que fue influyente en el pensamiento clásico económico y administrativo hasta la mitad del siglo XX, continuando con el concepto de racionalidad

<sup>22</sup>Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, colección de estudios, serie administración general. Madrid, España. INAP, Ministerio para las administraciones públicas. México, D.F. Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 19.

<sup>23</sup>H. Mintzberg y J. Brian Quinn, *El proceso estratégico-conceptos, contextos y casos*, México, Editorial Prentice May hispanoamericana, 1988.

<sup>24</sup>J. Anderson, *Public Policy Making*, EUA, Holt Rinechart and Winston, 1973, cap. 1.

limitada impuesto por Simon en 1949,<sup>25</sup> al inducir la creciente incertidumbre del contexto, ante el cual no es posible prever todas las consecuencias y alternativas de cada una de ellas, como lo señalaba el enfoque de la decisión “racional”; a partir de esta proposición, todo en adelante tendría influencia “simoniana”; esta particularidad fue determinante tanto para dar paso posteriormente al modelo incrementalista y al modelo de distintas mezclas de exploración, como para fortalecer el nacimiento del enfoque de política pública con nuevas variables que se extendían a una visión más compleja de sus determinantes; en el mismo sentido el concepto de planeación estratégica fue aplicado por el mundo empresarial y los economistas dieron fe a través del análisis de los mercados en situaciones de *second-best*, para ir incorporando paulatinamente modelos de decisión organizacional al análisis microeconómico, como el modelo de Cyrt March y la nueva economía institucional, tal y como lo enseña cronológicamente Koutsoyiannis.<sup>26</sup>

### Enfoques sobre la implementación de la política pública

La implementación, ante una falta de traducción literal al español, se ha entendido por similitud a la tarea de actuar, el ejecutar o el instrumentar una acción; esta circunstancia solamente revive una vieja discusión dicotómica, la política *versus* la administración, es decir, la separación entre decisión y acción, que deja a la administración un carácter eminentemente instrumental. La separación entre política y administración pública fue abandonada alrededor de los años cuarenta, y sustituida por una perspectiva de la administración como volcada sobre la política, pero a su vez, permeable a ella, sin embargo, no fue la única circunstancia por la cual los estudios de implementación se empezaron a realizar en esta perspectiva; existía además en la praxis de la administración estadounidense una fuerte influencia de la “administración científica” que adicionada con los métodos lógico-matemáticos influenciados por el desarrollo industrial y la milicia, imponía rasgos administrativos cuyos resultados no eran satisfactorios para la autoridad gubernamental, ni para las aspiraciones del nuevo tono moral impreso por el New Deal;<sup>27</sup> este ambiente recuerda las primeras preocupaciones surgidas en la conformación de estudios sobre esta fase, situados fundamentalmente en las preocupaciones inherentes a responder la pregunta, ¿por qué fracasan los planes? La

<sup>25</sup>Hebert Simon, *El comportamiento administrativo*. Madrid, España, Aguilar, 1970.

<sup>26</sup>A. Koutsoyiannis, EUA, Mac Millan, 1975.

<sup>27</sup>Dwiaght Waldo, *El estudio de la administración pública*, Madrid, España, Editorial Aguilar, 1974.

evolución del desarrollo científico permitió la construcción de los diferentes modelos sobre la fase de implementación.

Gutiérrez Bolaños nos menciona la existencia de cuatro modelos sobre la implementación, basados en:

- a) La teoría de sistemas, cuyo énfasis es puesto en la maximización del cumplimiento de fines y objetivos prioritarios por la organización, asignándose jerárquicamente responsabilidades y tratando de estructurar y controlar el comportamiento de los subordinados. La definición de éxito es realizada desde el interior y puede no ser compartida por quienes realmente forman parte del proceso.
- b) El modelo de desarrollo organizacional, en favor de la búsqueda de satisfacción de las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos que gustan del control de la autonomía de su trabajo, la participación en las decisiones grupales y los objetivos de la organización. Es criticado por no resolver el problema del conflicto, es decir la política del cambio estructural.
- c) El modelo del proceso burocrático, en donde se destacan los patrones habituales de comportamiento y la dispersión del poder. En esta perspectiva se ofrece un patrón recurrente de fracaso, por el usufructo de recursos públicos.
- d) El modelo del conflicto y la negociación: se observa a la organización como una arena política, la perspectiva es fundamentalmente informal, atiende la distribución del poder y los objetivos son determinados por el peso específico de éste. Las críticas se centran en que no precisa estar de acuerdo con nada que no sea la necesidad misma de negociar.<sup>28</sup>

El resultado de estos modelos no es más que la concepción abstracta de una realidad compleja, que la teoría aborda con diferentes subperspectivas tomadas de diferentes disciplinas; es así como se ha venido complementando la teoría social en las últimas décadas. Gutiérrez Bolaños hace dos observaciones importantes.

La primera es que la aplicación de diferentes modelos al mismo conjunto de hechos, nos permite establecer distinciones entre ciertos rasgos del proceso de implementación... La segunda idea deriva de la noción de que

<sup>28</sup>C. Fernando Gutiérrez Bolaños, "Implementación de políticas públicas", en *Política pública y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 97-102.

ciertos tipos de problemas son más susceptibles de solucionar cuando se recurre a una perspectiva en lugar de otra.<sup>29</sup>

En respuesta al porqué fracasan los planes, en 1979 Majone y Wildavsky, describen dos enfoques existentes sobre la implementación y proponen un tercero, el relativo a observarla como evolución:

- a) El primero, la implementación como control; el modelo basado en la planeación y el control de un plan inicial, "...determina claramente metas establecidas, planes detallados, controles ajustados y –para cuidar el lado humano de la ecuación– también incentivos y adoctrinamientos".<sup>30</sup> Esta concepción hace mérito al enfoque racional omnicomprendivo de la realidad y tiene un carácter eminentemente normativo, a través de la concepción de un decididor central que recae en la autoridad y para el que la política pública es una hipótesis perfectamente realizable, para lo cual se tienen predispuestos los objetivos y las metas en el tiempo, los recursos disponibles y el comportamiento humano debidamente calculado; cualquier éxito o fracaso es atribuible única y exclusivamente al plan diseñado. "El modelo de planeación reconoce que la implementación puede fracasar porque el plan original era impracticable. Pero no reconoce el punto importante de que muchas de las restricciones, tal vez la mayoría, se encuentran ocultas en la etapa de la planeación, y que sólo se descubren durante el proceso de implementación."<sup>31</sup>
- b) El segundo, la implementación como interacción; al contrario del anterior este modelo desdeña el papel que juegan los planes y los objetivos, a los cuales sólo sirven de punto de partida y se basa más en variables de comportamiento de los actores que expresan sus intereses, "a un nivel más profundo, no estamos de acuerdo con la idea de que la función del proceso de implementación es satisfacer las necesidades psicológicas y sociales de los participantes, aparte de los resultados efectivos de las políticas".<sup>32</sup> Este modelo es coincidente con la explicación autónoma de la teoría sobre la acción colectiva de Olson<sup>33</sup> y las ideas del

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 104.

<sup>30</sup>G. Majone y Aarón Wildavsky, "La implementación como evolución", en J.L. Pressman y Aarón Wildavsky, *Implementación*, México, D.F., FCF, 1998, de la 3a. ed. en inglés, 1984, p. 265.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 266.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 268.

<sup>33</sup>Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva*, México, D.F., Limusa, 1992, Harvard University, 1971.

modelo de conflicto y negociación expuesto por Gutiérrez Bolaños. El cuestionamiento de Majone y Wildavsky a esta concepción, está sintetizado en el hecho de que no existe una explicación válida a la implementación, pues siempre existirán argumentos insuficientes para ello, máxime si todos son provenientes de la interacción de las fuerzas sociales.

- c) El tercero, la implementación como evolución; la perspectiva expuesta por los autores referidos está más implícita en el encadenamiento intertemporal de las acciones y se basa en las circunstancias reconocidas durante el desarrollo del proceso, que redefinen la política pública ante su propia necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias que se le presentan. Partiendo de la idea de que los componentes esenciales de las políticas son los objetivos y los recursos, y del carácter múltiple, conflictivo e incierto de los mismos, los planes sólo deben concebirse como planes en acción, pues dependen de un conjunto de aptitudes y disposiciones "...todas las implicaciones de una idea pueden conocerse, a menudo, sólo a partir de una percepción tardía, únicamente después de que la idea se ha aplicado y adaptado a diversas circunstancias".<sup>34</sup>

Ellos señalan que existe una relación de doble vía, en la afectación entre la implementación y las políticas,

...no es el diseño de un plan de acción, sino su rediseño, lo que ocurre la mayor parte del tiempo. ¿Quién va a decir, entonces, si la implementación consiste en modificar objetivos de manera que correspondan a los recursos disponibles (a medida que disminuye el gasto en el bienestar social, aumenta la inflación) o en movilizar nuevos recursos para alcanzar objetivos pretéritos (como cuando los Estados Unidos compran monedas extranjeras para defender el dólar). En realidad, las viejas pautas de conducta a menudo se racionalizan en retrospectiva para adaptarse a nuevas nociones referentes a los objetivos apropiados.<sup>35</sup>

Por su parte, las políticas públicas aducen, mantienen siempre una relación, aunque sea de manera indirecta con la idea original, los hallazgos sugieren que ciertas propiedades de las políticas deben de mantenerse como soporte explicativo de los resultados de la implementación: "El contenido

<sup>34</sup>G. Majone y Aarón Wildavsky, *op. cit.*, p. 271.

<sup>35</sup>*Ibidem*, pp. 274-275.

de las políticas configura la implementación delimitando el campo en donde tenga lugar el proceso, la identidad y el papel de los participantes principales, la variedad de los instrumentos permisibles para la acción y, por supuesto, suministrando recursos”;<sup>36</sup> la implementación es evolución, señalan los autores, y hacen referencia a la discrecionalidad ejercida por los actores, al enfrentarse la política a la incertidumbre y sus necesidades de adaptación, la implementación implica el reformular los problemas en función de nuevas soluciones: “..el plan nunca podrá contener sus propias consecuencias. La implementación será siempre evolutiva; de manera inevitable, reformulará y llevará a cabo las políticas.”<sup>37</sup> En 1983 Browne y Wildavsky profundizan en las características de la implementación como evolución, al establecer una correspondencia dual entre la política y la acción; la implementación es un continuo aprendizaje y revaloriza la idea de futuro; en esta visión se aprecia con claridad una idea incrementalista del proceso, pero a diferencia del incrementalismo inconexo, que señala que las nuevas acciones implícitamente van desarticulando las anteriores, se traduce en lo que denominaré un incrementalismo “conexo”, al estar direccionada la acción en función del patrón de política pública determinado; esta perspectiva es considerada por Mintzberg como “pauta en acción” y muy parecida a lo que Quinn llamó el incrementalismo lógico; al respecto hacen referencia a James W. Valentine, 1978:

Una perspectiva evolutiva puede servir para reducir la vaga sensación de discontinuidad que experimentan los estudiosos de la implementación. El proceso de implementación puede considerarse como parte de un proceso mayor, el de las políticas; sus actividades corresponden a las otras fuerzas de organización que hay en el mundo, ya que todos los seres vivos implementan, evalúan, aprenden a adaptarse y evolucionan.<sup>38</sup>

La siguiente pregunta consiste en aclarar los desarrollos teóricos sobre el inicio de la “pauta en acción” es decir, de la política, lo que a su vez determina la referencia para su evaluación.

<sup>36</sup>*Ibidem*, p. 277.

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 284.

<sup>38</sup>Ángela Browne y Aarón Wildavsky, “La implementación como adaptación mutua”, 1983, en G. Majone y Aarón Wildavsky, *op. cit.*, p. 340. Browne y Wildavsky, mencionan a James. W. Valentine, “The Evolution of Multicellular Plants and Animals”; *Evolution Readings from “Scientific American* (San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1978), p. 68; y Edward D. Wilson, “Animal communication”, *Animal societies and evolution: Readings from “Scientific American”* (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1981), pp. 10-17. Dos excelentes relatos referentes a la evolución se encuentran en Ernst Mayr, “The Growth of Biological Thought” (Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1982) y en Theodosius Dobzhansky, Francisco J. Ayala, G. Ledyard Stebbins y James W. Valentine, *Evolution* (San Francisco, Call... W.H. Freeman y Co., 1977).

## Evaluación y temporalidad de la política pública

Es importante distinguir que no existen métodos generalizados ni metodología integral propia a la evaluación de políticas públicas. La extrapolación de métodos y técnicas existentes ha sido desarrollada como conocimiento científico, en la medida en que surgen preocupaciones por conocer los resultados de programas ejecutados o diseñados por el Estado mismo y en gran parte, también por las necesidades de racionalización de recursos y búsqueda de eficiencia de las organizaciones empresariales, fundamentalmente. De esta forma, aquellos métodos y técnicas vinculadas dieron paso, desde principios del siglo, a funciones de contraloría interna, auditoría administrativa y análisis e interpretación de estados financieros, cuyos criterios estuvieron vinculados a la maximización de la eficiencia marginal del capital.

En nuestro país este criterio fue permeando las organizaciones públicas, apareciendo nuevas formas de control y evaluación adaptados ahora a la función desarrollada por el gobierno. Las auditorías gubernamentales se enfocaron a aspectos financieros de operaciones relacionadas con la administración de recursos, así como a aquéllas derivadas hacia la evaluación de programas; a pesar de ello, los criterios resultantes al enfoque de la evaluación siempre han sido relacionados con los recursos y los medios, y no con los resultados y los impactos esperados por la gestión pública en general.

De esta manera, encontramos en el medio gubernamental métodos y técnicas de uso común:

- Evaluación *ex ante* (formulación) costo financiero, costo beneficio, costo efectividad.
- Evaluación durante (implementación) auditorías contables y de operaciones.
- Evaluación *ex post* (de resultados) auditorías administrativas, auditorías financieras, control y evaluación del ejercicio presupuestal y evaluación de programas sectoriales con criterio económico.

Un criterio de agrupamiento de métodos no tradicionales no aplicables al sector gubernamental lo podemos encontrar en Myriam Cardoso; generalmente estos métodos han sido aplicables en países desarrollados como una extensión de esfuerzos para tratar de evaluar con mayor precisión las políticas, los programas y los servicios prestados por el gobierno, destacan entre ellos:

- El análisis multicriterio para la evaluación *ex ante*.
- Los tableros de control de gestión, para la evaluación concomitante.
- Los métodos de excedentes de productividad, así como de balance social para la evaluación de resultados.<sup>39</sup>

En cuanto a los enfoques de la evaluación, éstos están relacionados con la toma de posición metodológica frente al objeto de evaluación. Ives y Thoening desglosan cuatro tipos de actitudes, todas ellas relacionadas con los efectos de la política:

- La actitud descriptiva, que comprende exclusivamente el registro de hechos que el evaluador realiza.
- La actitud clínica, que establece un diagnóstico y explica desviaciones a los criterios que debieron observarse.
- La actitud normativa, donde el evaluador reemplaza por valores propios de referencia los criterios de evaluación.
- La actitud experimentalista, que pretende relaciones de causalidad mediante el estudio de variables, en principio aplicables a un pequeño conjunto de la población para conocer sus efectos y pretender posteriormente generalizarlos.<sup>40</sup>

La actitud normativa siempre está presente en la evaluación, lo que implica que de acuerdo con el posicionamiento del evaluador, la objetividad de la evaluación se relativiza a partir de las premisas que dan sustento a la racionalidad de la política; en esta dirección es importante distinguir los valores intrínsecos (individuales), de los valores extrínsecos (colectivos), en correspondencia a lo que para fines sociales y del desarrollo Gunnar Myrdal ha denominado “valoraciones de un nivel superior con características de relevancia, significación y factibilidad.”<sup>41</sup>

Los criterios de evaluación se han focalizado sobre los medios y los objetivos y en menor grado sobre los resultados e impacto de las políticas y los programas de gobierno. Una de las exigencias de la evaluación de política es el logro de efectos tangibles y esperados por la sociedad, amén de la utilización racional de recursos y la congruencia de los objetivos.

<sup>39</sup>Myriam Cardoso Brum, *Métodos de evaluación no tradicionales aplicados al sector público*, México, CIDE, 1986.

<sup>40</sup>Meny y Thoening, *op. cit.*, pp. 194-198.

<sup>41</sup>Myrdal Gunnar, *Objetividad en la investigación social*, México, D.F., FCE, Breviarios, 12, 1970.

Las críticas justificadas a la evaluación de políticas públicas han pasado por señalar con marcado énfasis las estructuras y recursos gubernamentales, canalizados a programas de control y evaluación de recursos, mediante esquemas que sólo han acrecentado el grado de formalización de las instituciones y minimizado su capacidad y flexibilidad de respuesta eficiente a las demandas de la sociedad. El criterio de evaluación sobre los objetivos se ha perdido ante la multiplicidad de ellos encontrados en los programas públicos, lo que ha incrementado la complejidad en la coordinación de esfuerzos y dificultado el logro de resultados buscado.

No sólo ello, sino también la incipiente preocupación en los países subdesarrollados por medir los efectos primarios, secundarios y colaterales de las políticas públicas, ha ocasionado en diversidad de situaciones, incongruencias de efecto, ante el impacto de diversas políticas públicas que coexisten en una misma realidad.

Los niveles de evaluación tienen que delimitarse para dar congruencia a una tendencia en este sentido. Por lo mismo, el desarrollo o aplicación de metodologías de evaluación tipo tendrán que estar en función de:

Los fundamentos político-ideológicos de los macromodelos, “proyectos de nación”, tomados como valores últimos de referencia, para derivar de ellos valores a los niveles inferiores de la implementación de políticas, bien sean funcionales, como es el caso de necesidades específicas del desarrollo, en ámbitos sectoriales y regionales, o bien sean estructurales, atendiendo a la misión de las organizaciones encargadas.

Por último, un asunto importante relacionado lo es la temporalidad de la política pública como referencia para su evaluación; al respecto Omar Guerrero, al señalar la ausencia de estudios vinculados al concepto de terminación, distingue entre terminación total y parcial, esta última con el fin de justificar la continuación de su existencia. Asimismo, es necesario distinguir la terminación como fase de la política y/o aquéllas en pequeña escala, relacionadas con cesación de organizaciones y programas que no engloban necesariamente a las funciones, de aquellas terminaciones “...mayúsculas, como las referentes al entorno integrado por un régimen político... porque en principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico, con todo lo que ello entraña para el Estado de Derecho”. Guerrero también menciona que la terminación puede ocurrir bajo dos tipos, el primero ligado al proceso y la longitud de tiempo, y el segundo, que considera la materia de lo ultimado; del primero señala que puede ocurrir bruscamente, como un golpe de Estado o bien mediante la declinación de recursos que termina con la sustitución de una política determinada (Bardach, 1976); la segunda, tipo-

logía se refiere a la terminación de estructuras y funciones que involucran bienes y servicios públicos (Bothun y Coumer, 1983).<sup>42</sup>

### Ideología y racionalidad estatal

Las referencias teóricas hasta aquí nos señalan un interés sobre un proceso público que está demarcado por un ciclo, bien sea basado en sus fases o en su temporalidad, de lo que podemos concluir la existencia de un proceso en continua interacción entre los hechos y la reformulación constante de las políticas, además de su demarcación proveniente de una temporalidad cuya terminación puede significar el hecho de cambiar las características futuras de su contenido. En este sentido, de la teoría se desprende un concepto de gran significancia, como lo es el de estrategia como “pauta de acción”, tal y como lo señala Mintzberg, quien distingue entre estrategia intencional –sinónimo de la definición de estrategia como plan, en su acepción de voluntad y no de hechos–, de la estrategia ejecutada, –sinónimo de congruencia de comportamiento–, sin importar la intención, en otras palabras, la estrategia se convierte en lo que la organización hace. “Así, en los asuntos exteriores estadounidenses vemos una estrategia claramente ejecutada, tanto en los casos en que no era expresamente intencional como cuando sí lo era.”<sup>43</sup> También aclara que si la estrategia intencional es ejecutada, puede llamarse deliberada, pero si la estrategia ejecutada no era intencional, podemos llamarla emergente; en el fondo, Mintzberg argumenta un proceso continuo de aprendizaje, en que la formulación y la implementación de políticas son parte de un mismo proceso, desde luego en constante gestación y evaluación.

Este proceso, bajo las consideraciones anteriores está unido por patrones de conducta que abandona la idea de un incrementalismo desarticulado y que recuerda el incrementalismo lógico de Quinn, como se mencionó más arriba; en esta orientación el proceso de aprendizaje está inmerso en toda la organización, de lo cual pueden distinguirse las estrategias “sombrija”, referidas a la delegación de parte del proceso, por los altos funcionarios, de las estrategias de proceso, estas últimas en búsqueda del control de la formación de la estrategia principal.<sup>44</sup>

<sup>42</sup>Omar Guerrero Orozco, “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, D.E. INAP, febrero de 1995, pp. 49-64.

<sup>43</sup>H. Mintzberg y Jan Jorgensen, “Una estrategia emergente para la política pública”, revista *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, México, D.E. CIDE, primer semestre, 1995, p. 32.

<sup>44</sup>*Ibidem*, pp. 34-35.

La diferencia tipológica de las organizaciones privilegia en la práctica, el patrón de conducta, al considerar las premisas de valor que dan sustento a la acción; así deben distinguirse aquellas organizaciones con objetivos orientados fundamentalmente por ámbitos específicos y valores identificables, como el concepto de ganancia en la empresa privada, de aquellas organizaciones cuyo ámbito permea a la sociedad en su conjunto, en donde las premisas de valor están diferenciadas por valores extrínsecos cuya conexión última es el carácter ideológico del Estado; esta referencia es consustancial a la dinámica propia de las políticas públicas emprendidas por los matices que conlleva sobre la visión de Estado y la sociedad requerida.

Al respecto, Fernando Broncano apela a una visión realista sobre el carácter de las ideologías. “Sugerimos que se consideren las ideologías como grandes proyectos de organización social y de transformación de grandes sistemas cuya racionalidad no es diferente de la racionalidad tecnológica.”<sup>45</sup> Broncano describe tres características ligadas a ellas:

- a) el carácter contingentemente histórico de la existencia de las ideologías, al ser producidas en circunstancias concretas, necesarias y suficientes, pero precisando que su nacimiento es producto del nacimiento del Estado moderno, al requerir éste necesidades de justificación de sus intereses en un marco más universal y por ende apartado de circunstancias concretas en que estos intereses surgen, lo que valida la búsqueda de legitimación ante los demás;
- b) el carácter colectivo del sujeto que sustenta las ideologías; las ideologías necesitan grupos sociales que las representen, “su formación ocurre en la medida en que diversos colectivos se sienten partícipes de las posibilidades de transformar las sociedades en un sentido determinado por ellos para lo que se organizan institucionalmente, momento en el que comienzan a proyectar colectivamente esta transformación generando así una ideología específica”;<sup>46</sup>
- c) el carácter programático de las ideologías; al respecto, el investigador de la Universidad de Salamanca, nos indica que las ideologías contienen un conjunto de enunciados que establecen una forma de sociedad posible, y que a pesar de ser objetos culturales sumamente complejos, instituyen posibilidades de realización práctica de una forma específica de organización social. “La sanidad, la cultura, la información, la

<sup>45</sup>Fernando Broncano, “Racionalidad e ideología, ¿cómo ser un buen realista respecto a las ideologías?”, en León Olive, *Racionalidad*, México D.F., Siglo XXI, 1988, p. 191.

<sup>46</sup>*Ibidem*, p. 192.

solidaridad social, etcétera..., son regiones que pueden ser organizadas de una forma u otra en virtud de las ideologías que inspiren los diversos proyectos de transformación; es precisamente esta capacidad para proyectar la vida cotidiana de los hombres la propiedad por la que valoraremos críticamente el rendimiento de una ideología, al mismo tiempo que reconocemos una impronta ideológica en las formas actuales de organización social.”<sup>47</sup>

La ideología estatal, de acuerdo con las tres características señaladas, impone premisas valorativas en la conducción de la sociedad, en un marco en que la razón de Estado se sustenta en su capacidad y eficiencia para conducir la sociedad y justificarse como organización suprema. “Para Maquiavelo, la razón de Estado es la capacidad que el mismo tiene para conducirse como poder constituido, reconocido y dotado de medios para vencer fuerzas no estatales.”<sup>48</sup> Sin embargo, la naturaleza ideológica de la razón de Estado no es permanente, depende más de cambios institucionales inherentes al régimen político y de su constante adecuación a las circunstancias supervinientes; en este punto es necesario diferenciar los cambios cualitativos mayores –aspecto muy relacionado con lo expuesto por Guerrero, líneas arriba comentado– que pueden representar un nuevo patrón ideológico, determinado por hechos radicales de ruptura del sistema político, como un movimiento social de trascendencia o un cambio en la correlación de fuerzas políticas que determinen una ideología sustantivamente diferente de aquellos cambios cualitativos menores, relacionados con la ideología de las élites políticas, fundamentalmente aquellas que ostentan la representatividad mayoritaria, y que van induciendo cambios graduales durante uno o varios gobiernos, un patrón de conducta históricamente determinado por la razón de Estado.

Estamos así ante la singularidad de que la política pública puede ser enmarcada en un proceso continuo, cuya temporalidad tiene un punto de partida ante un cambio sustancial en el patrón de conducta del Estado, el cual será posteriormente impuesto a través de la implementación y cuyo ritmo e instauración, depende de las características propias de una sociedad determinada y de la capacidad propia del mismo Estado, que en su vertiente representativa, estará sujeta a los cambios del propio régimen político y al desplazamiento de su legitimidad político-administrativa.

<sup>47</sup>*Ibidem*, p. 193.

<sup>48</sup>Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPFEM, 1996, p. 44.

## La política presupuestal y sus objetivos en la teoría económica y administrativa

En las ciencias sociales es común encontrar acepciones diversas de conceptos generalizables; a diferencia de otras ciencias como la medicina, donde existen neologismos que son compartidos por los científicos y profesionales, en las ciencias sociales encontramos diferentes significados a una misma categoría de análisis. La política fiscal es una de ellas; algunas veces referida a la política tributaria y otras veces a la vertiente de orientación de la actividad económica del Estado a través del gasto público; más aún, se encuentra referida en ocasiones a la actividad hacendaria en su conjunto. Al respecto es importante diferenciar su uso y prevenir sobre diversas interpretaciones; en primer lugar, es importante diferenciar el contenido del concepto finanzas públicas, como actividad hacendaria a cargo del Estado, la cual involucra tres componentes de un mismo proceso, el ingreso público —el cual contiene los ingresos tributarios y aquellos propios provenientes de la actividad productiva del Estado—, el gasto público y el financiamiento o deuda pública. Las siguientes definiciones pueden aclarar su contenido:

Hicks señala que pueden considerarse como parte integrante de la política fiscal aquellas transacciones gubernamentales llevadas a cabo con el objetivo de apoyar la política económica general. Cita como transacciones los ingresos y gastos, y considera en los ingresos a los corrientes que comprenden los impuestos, además hace referencia al financiamiento proveniente del ahorro interno y del exterior, intereses de créditos, rentas de inmuebles y otros edificios del gobierno, ingresos por permisos y autorizaciones, y los beneficios de las empresas públicas; por el lado del gasto, cita los de carácter social y las transferencias destinadas a favorecer industrias en concreto o a ciertas localidades que se desee estimular especialmente.<sup>49</sup>

Urquidí define:

El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional y se influye, directamente o indi-

<sup>49</sup>Ursula K. Hicks, "La financiación del desarrollo". Barcelona, España, Editorial Labor, 1967, pp. 75-79, en Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas en México*, México, D.F., IPN, 1996, p. 3.

rectamente en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado.<sup>50</sup>

En segundo lugar, es importante distinguir el concepto de política fiscal, en su perspectiva de orientación del gasto público, cuya acepción va más allá de su connotación económica restringida, derivada como componente de la política económica. En tanto política pública, el concepto de política fiscal, conlleva un interés ideológico y predispone al Estado a actuar en función del interés público, o en palabras de J.M. Keynes, del interés general. El uso del concepto fue desarrollado en la praxis con las ideas keynesianas, después de la crisis de 1929 y su aplicación por Norteamérica estuvo impregnada por un gran intervencionismo estatal y un protagonismo de la actividad del gobierno en la economía y la sociedad. La política fiscal se convirtió así en un mecanismo fundamental para reactivar la economía, e implícitamente reconocía la necesidad de desplegar a través del tamaño del Estado y el gasto público, la demanda agregada efectiva, es decir la cantidad comprada por los consumidores para alcanzar el pleno empleo; la política fiscal fue vista así por los keynesianos, como un mecanismo poderoso para influir directamente en el crecimiento económico y la distribución del ingreso.<sup>51</sup> El análisis keynesiano inicia y fortalece la visión de un Estado altamente intervencionista y benefactor que dio origen a una economía del sector público amplia, una economía del bienestar en búsqueda de un óptimo social en el aprovechamiento máximo de los recursos dispuestos por ésta, inclusive más allá de las tradicionales fallas del mercado en la prestación de ciertos bienes colectivos, como es el caso de los monopolios naturales; un ejemplo, la dotación de agua a una comunidad, donde es incosteable para la sociedad que exista competencia alguna.

De esta manera, la política fiscal inmersa en el logro de fines últimos de la sociedad a través de un mayor grado de intervencionismo estatal, se preocupó por desarrollar los instrumentos económicos necesarios para garantizar la mejor "...elección, puesta en práctica, y los efectos de los ingresos y gastos públicos,... según unos criterios básicos de eficiencia y equidad. Estos criterios responden a dos grandes objetivos de los sectores públicos actuales:

<sup>50</sup>Víctor L. Urquidí, *La política fiscal en el desarrollo de América Latina. Ensayos de política fiscal*, México, D.F., FCE, 1973, p. 47, en Enrique Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas en México*, México, D.F., IPN, 1996, p. 4.

<sup>51</sup>Emile James, *Historia del pensamiento económico del siglo XX*, FCE, 1974, pp. 260-295.

- a) lograr una *asignación eficiente* de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado, y
- b) redistribuir la renta y la riqueza de un país.<sup>52</sup>

Implícitamente encontramos cuatro objetivos vinculados a la política fiscal y que son compartidos con las finanzas públicas en general: asignación eficiente de recursos, estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y distribución del ingreso.

El concepto de política fiscal, por incompatibilidad con la visión del Estado liberal, no ha estado presente en la literatura de este corte, es por ello, que en las sociedades adeptas a estas tendencias se haga mención a conceptos más restringidos como el de presupuesto y el de gasto público; su dinámica es entendida bajo una perspectiva ahora pasiva de la política fiscal, que se enmarca más en una restricción al gasto público en pro de la estabilidad de precios a través del control de la masa monetaria y en pro de la estabilidad macroeconómica, a través del control del déficit público y los niveles de endeudamiento:

En efecto, la hacienda clásica y la neoclásica, basadas en el liberalismo económico, concedían pocas posibilidades a la política fiscal..., al aceptar como principios básicos, entre otros, el de la limitación de los gastos públicos, reducidos a la defensa nacional, la justicia, la policía y las actividades fundamentales que el sector privado no pueda o quiera llevar a cabo, de acuerdo con Smith, A. Y el del equilibrio presupuestario anual, que, obviamente, supone, junto al anterior, ingresos también mínimos.<sup>53</sup>

De cualquier modo, la política fiscal no puede abstraerse de la economía pública, aún en las democracias liberales, que exigen un menor grado de intervencionismo en el mercado.

La economía pública estudia la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y los gastos públicos. Trata, por tanto, de las intervenciones públicas que se llevan a cabo con ingresos y gastos, de los presupuestos donde se recogen tales gastos e ingresos, de los posibles déficit presupuestarios y de la forma de financiarlos. También considera cuál es el papel del

<sup>52</sup>Emilio Albi *et al.*, *Economía pública 1*, Barcelona, España, Ariel, 2000, p. 5.

<sup>53</sup>J.A. Parejo Gámir y Rodríguez Sáiz L., *Política económica*, Madrid, España, McGraw Hill, 1995, p. 343.

sector público en una economía de mercado moderna, *cómo se comportan las Administraciones Públicas* (cursivas del autor) y cómo se toman las decisiones públicas para lo cual... probablemente no se contará con la ayuda del mercado. Paralelamente, investiga los efectos económicos y las repercusiones distributivas de esas actuaciones públicas en el sector privado de la economía.<sup>54</sup>

El interés estatal, se vuelve evidente en la relación causal que la economía pública tiene sobre la administración pública, "...la economía pública se centra en la adopción de decisiones colectivas sin la ayuda del mercado, en la actividad de las administraciones públicas y en su financiación".<sup>55</sup>

Vista así, la política fiscal se vuelve un concepto insuficiente para explicar diversos objetivos materia del direccionamiento estatal de los recursos públicos y si bien el "moderno" concepto de economía pública muestra un interés renovado por el intervencionismo estatal, más bien, busca tomar distancia de las aristas de explicación expuesta por la ortodoxa economía del bienestar, preocupada en su momento por encontrar el óptimo social a través de la actividad directa del sector público y sus efectos macroeconómicos. Ahora el interés se limita al "sistema" prevaleciente privilegiándose una política fiscal pasiva, en otras palabras aislada de su protagonismo en el sistema económico, de no ser por su astringencia en la determinación del nivel del ingreso a través del consumo y la inversión; un estudio económico de la política, a través de la teoría de la acción colectiva y la forma de cómo actúan los incentivos y la información en la toma de decisiones públicas y una preocupación por el costo para la sociedad de las intervenciones públicas, atendiendo a lo que la teoría económica denomina las fallas del gobierno.<sup>56</sup> De lo económico a lo político paradójicamente, la resultante es una gran riqueza de conocimiento asociado a la política fiscal, una gran confluencia en la vinculación de paradigmas, cuando menos en una perspectiva metodológica: como política pública, se allana el camino para una visión omniprensiva de su proceso.

He mencionado con anterioridad la acepción de la política fiscal en su vertiente económica, es decir como política de direccionamiento del gasto público, que lleva en su contenido clásico diversos objetivos macroeconómicos; también he mencionado de acuerdo con las referencias, líneas arriba, que existe un conjunto de agregados teóricos provenientes de la economía

<sup>54</sup>Albi Emilio *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>55</sup>*Ibidem*, p. 7.

<sup>56</sup>Al respecto, véase Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1996.

pública, que pueden explicar algunas particularidades de su desarrollo y de sus objetivos extraeconómicos.

Adicionalmente, la política fiscal conlleva recursos públicos asignados previamente en un presupuesto público, el cual traduce políticas suprafiscales, relacionadas con un perfil del Estado socialmente requerido; de tal modo, que el gasto público ejercido, atendiendo a su tamaño, a su orientación y participación directa en la producción de bienes y servicios, a su descentralización y al condicionamiento valorativo de su gestión, conlleva implícitamente objetivos relacionados con el redimensionamiento del gobierno, la atención de los asuntos de interés público, la relación social que éste establece para la prestación de sus servicios y la forma de gestión.

La política fiscal representa en este contexto, un concepto insuficiente para explicar los contenidos de un proceso que sirve como conductor de “pautas de acción” o “patrones de comportamiento”, a premisas valorativas que parten de una concepción estatal ideológica-política y que, a través de la política económica, la política fiscal, el presupuesto público y el gasto público, impulsan y consolidan la instauración del paradigma de administración pública:

La evolución en términos de composición y tamaño de la administración pública estuvo ligada directamente al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo a nivel local, sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setenta propició el “resurgimiento” de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar importantes ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.<sup>57</sup>

En congruencia con las consideraciones anteriores, el concepto de política presupuestal –con referencia antigua, pero poco usada en el medio–, refleja

<sup>57</sup>Ma. Guadalupe Huerta Moreno, “La reforma del estado y la transformación de la administración pública”, México, D.F., CAM-Atzacapotzalco: 2000, [www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc2.htm](http://www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc2.htm), p. 9.

mayores motivos relacionados con el cambio de paradigma en administración pública.

El presupuesto público en sí mismo refleja una evolución en el mismo sentido; en 1940, V.O. Key Jr. escribía “La doctrina de la utilidad marginal, desarrollada con suma sutileza en el análisis de la economía de mercado, tiene un matiz de irrealidad cuando se aplica a los gastos públicos. El empleo más ventajoso de los fondos públicos se resuelve en una cuestión de preferencias de valor entre fines carentes de un común denominador... En detalle, ¿qué fuerzas intervienen en la creación de los presupuestos del Estado?, ¿qué factores gobiernan las decisiones de los funcionarios del presupuesto?, ¿cuál es el papel preciso de la legislatura?”<sup>58</sup> Más adelante durante los años sesenta, con la influencia del enfoque organizacional sobre el paradigma proveniente de la administración científica, se desarrolló el presupuesto por programas (Planning programming budgeting systems-PPBS), aplicado por primera vez en el Departamento de Defensa, en el gobierno de Kennedy, a pesar de ello, y de representar en ese momento el ideal de racionalización de la planeación los objetivos y la eficacia de los programas desarrollados, fue seriamente cuestionado en el resto de las agencias gubernamentales; de hecho, el análisis económico había sido favorecido por la influencia del keynesianismo; Allen Schick, en 1966 mencionaba, “Tres hechos importantes influyeron sobre la evolución que condujo de la orientación administrativa a la orientación planificadora.

1. El análisis económico –macro y micro– ha desempeñado un papel cada vez mayor en la formación de la política fiscal y presupuestaria.
2. La creación de nuevas tecnologías de información y de decisiones ha aumentado la aplicabilidad de análisis objetivo a las decisiones políticas.
3. Ha habido una convergencia gradual de los procesos de planificación y presupuestación.

La economía keynesiana, con su enfoque macroanalítico del impacto de la acción gubernamental sobre el sector privado, partió de la economía de su subempleo de la Gran Depresión. Al llamar la atención hacia las oportunidades de alcanzar el pleno empleo por medio de una política fiscal, los keynesianos pusieron en movimiento un importante replanteamiento de la función presupuestaria central. “De la utilización de la política fiscal para alcanzar objetivos políticos sólo faltaban unos cuantos pasos para la utilización del

<sup>58</sup>V.O. Key Jr., “La falta de una teoría presupuestaria”, *American Political Science Review*; EUA, 1940, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*. México, CNCP y FCF, 2000, pp. 246 y 247.

proceso presupuestario para alcanzar objetivos fiscales... ¿qué diferencia hay si el proceso presupuestario central está orientado hacia la planificación y no hacia la administración?, significa el cambio simplemente un nuevo modo de tomar decisiones, o también significa decisiones distintas?”<sup>59</sup>

Yehezkel Dror, en su artículo sobre los analistas de la política, escrito en 1967 en la *Public Administration Review*, ofreció una perspectiva más interdisciplinaria para el análisis a través del enfoque de política pública:

El análisis de política abarcaría tanto el proceso de formulación de políticas (es decir, los aspectos de política y de participación) como su contenido (consideración de los diversos resultados de las políticas mediante el análisis de costos, beneficios, distribución de los beneficios, etcétera). El análisis económico desempeñaría un papel central en el comercio del analista de la política, pero Dror reconoció las limitaciones de lo que llamó “invasión unilateral de la toma de decisiones pública por la economía”. Dror, severo crítico del enfoque incremental respecto a la política, fue uno de los primeros en pedir la creación de un enfoque para las “ciencias de las políticas” que equilibrara las funciones económica y política en el análisis de dichas políticas.<sup>60</sup>

Naomi Caiden deja muy claro la evolución de la teoría presupuestaria, por una parte, al señalar desde su origen, la segmentación disciplinaria y por la otra, al enfatizar sobre el reconocimiento de nuevos paradigmas que incorporan la interdisciplinaria y el enfoque hacia objetivos más amplios que la visión tradicional:

Los economistas no pudieron descubrir un criterio práctico que distinguiera efectivamente las actividades apropiadas para la toma de las decisiones gubernamentales. Los científicos de la administración sufrieron reiteradas derrotas en el campo de batalla de la reforma presupuestaria. Los politólogos nunca pudieron afrontar realmente la gran variedad del comportamiento presupuestario, ya no digamos la creación de una ciencia en la que puedan basarse los pronósticos confiables. Sin embargo, los conceptos y los modelos propuestos, explorados y elaborados fortalecieron sin duda el estudio de la presupuestación en una medida que otras áreas de la administración pública podrían haber envidiado... los

<sup>59</sup>Allen Schick, “El camino a PPB: Las etapas de la reforma presupuestaria”, *Public Administration Review*, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, CNCP y FCE, 2000, pp. 464 y 471.

<sup>60</sup>Shafritz y Hyde, *op. cit.*, pp. 348 y 349.

modelos más nuevos son interdisciplinarios, ya que combinan elementos de la economía, la administración y la política. Tratan de captar por completo la inmensa variedad de elementos dinámicos del sistema presupuestario, con inclusión de la política presupuestaria, la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, la política fiscal y de deuda pública, las relaciones intergubernamentales y la aplicación del presupuesto. Los practicantes se han visto estrechamente involucrados en los problemas del desarrollo y el cambio económico, las relaciones con el sector privado, el espíritu de empresa y la elaboración de pronósticos.<sup>61</sup>

El presupuesto público ha recorrido un gran camino lleno de paradigmas, en ello, no existe más que sólo un reflejo de la visión estatal; en principio, la literatura norteamericana influyó en un manejo exclusivamente empresarial, producto propio de un capitalismo industrial en formación, ante la crisis de los años treinta y el renovado esfuerzo gubernamental por reestructurar las economías; la visión empresarial fue sustituida por la perspectiva planificadora, que se vio enriquecida por los matices sistémicos de la idea racionalizadora de un Estado que empezaba a ser omnipresente; con posterioridad, la idea de política pública puso énfasis en la interdisciplinariedad y objetó el incrementalismo inconexo de la teoría de la elección pública, que dejaba todo a la confluencia de la política real y sus intereses creados; con la entrada de la nueva ola liberal, se impuso una vuelta a la idea de mercado, donde las instituciones públicas hacen surgir, en el mundo de la interdependencia internacional, una nueva visión empresarial, “más estratégica” y consolidada, producto de un mundo más complejo, donde la competitividad y la gerencia de organizaciones, implican para el sector público un nuevo cariz en la relación Estado-sociedad, ahora más fundamentado en la atención al cliente y en la orientación a resultados de los programas públicos; el presupuesto público se convierte en un transmisor de la nueva ideología y en un conductor de los recursos públicos direccionados bajo objetivos específicamente determinados desde la razón de Estado hasta la concreción en una nueva gestión pública.

La política presupuestal, como política pública identifica en la teoría, una política presupuestal que por definición sustenta premisas ideológico-políticas, que dan curso a la acción pública, bajo una “pauta de acción”, en un continuo demarcado por la necesidad de instalar las características de un Estado

<sup>61</sup>Naomi Caiden, “La presupuestación pública en los Estados Unidos”, en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky. *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. Nuevas lecturas de política y gobierno, México, D.F., FCE, 1999, pp. 313 y 329.

social “deseable” y sus nuevas instituciones, dentro de las cuales la administración pública y su nuevo paradigma, serían fuertemente influenciados por la asignación de los recursos públicos y su diversidad de intereses; el proceso de implementación, refiere así a un “incrementalismo conexo” en constante evolución y autoaprendizaje, pero a diferencia de iniciarse y solucionarse en un gobierno o un régimen político en particular, se sitúa en el tipo de Estado a instaurar, donde el punto de inflexión lo constituye un cambio brusco o pacífico que determina una nueva conclusión de fuerzas políticas que impone una nueva visión de Estado. La política presupuestal como política pública es capaz de expresar así, objetivos no sólo económicos y sociales, sino de conformación de la vida institucional.

## Capítulo 2

# La vinculación entre la política presupuestal y el paradigma de administración pública (marco conceptual referencial, problema de investigación, hipótesis y metodología)

### El nuevo paradigma de administración pública, como un asunto de implementabilidad

EL ESTADO EN las sociedades modernas se caracteriza por sustentar premisas ideológico-políticas, que sirven de referencia para establecer instituciones y formas de interacción social, que oscilan en un continuo de posibilidades de libertad y cooperación entre sus miembros; en un extremo se encuentran las posiciones individualistas y en el otro extremo, las posiciones colectivistas. Se puede decir que los comunitaristas "...han tenido éxito en demostrar el carácter profundamente contradictorio del sujeto liberal, pretendidamente autónomo y desvinculado de sus relaciones personales, sociales, culturales e históricas",<sup>62</sup> a su vez, los comunitaristas subestiman la complejidad del orden liberal:

Esta subestimación se ve reforzada por su fracaso para distinguir el bien moral (concepciones comprehensivas que implican teorías de la naturaleza humana y visiones de la finalidad de la vida humana) del bien político (concepciones limitadas que identifican un bien que puede ser altamente reconocido como actuante en las instituciones y prácticas políticas existentes).<sup>63</sup>

<sup>62</sup>Roberto Breña, "El debate entre el liberalismo y el comunitarismo", revista *Política y Gobierno*, núm. 2, México, CIDE, A.C., segundo semestre de 1995, p. 302.

<sup>63</sup>*Ibidem*, p. 299.

En consecuencia, las formas de organización social asumen tipos de Estado, omnipresentes o mínimos, dependiendo el grado de intervención a través de las actividades públicas desarrolladas. Aunado a ello, los estados modernos, con sus diferentes patrones ideológicos, están abandonando la concepción de los estados nacionales, defensores de un espacio público tradicional, donde confluían íntegramente, de acuerdo con la concepción jurídica, el territorio, la nación y el poder soberano; esto sucede debido a la evolución propia de sus sociedades en un marco de liberalización e integración regional y mundial, que asume un patrón de referencia más liberal y competitivo. En este mundo globalizado de hoy, la separación de Estado y nación se hace evidente; los estados defienden intereses no sólo de la sociedad nacional, sino también aquellos intereses, que han permeado sus instituciones y que sirven de referencia al sistema internacional, lo que implica una concepción renovada del Estado moderno, que se ajusta a patrones “igualitarios”, que se generalizan, pero que también, en gran parte, son impuestos por los países desarrollados. Así, la razón de Estado amplía sus fuentes e impone socialmente paradigmas institucionales renovados, pero que siguen delimitando el continuo entre individualistas y colectivistas, es decir entre defensores de la libertad extrema, y aquellos que añoran la conducción estatal, bajo la idea de una política centralizada. Transitamos así de estados nacionales con un alto grado de intervencionismo estatal, a estados supranacionales más liberales; de sociedades cerradas al sistema internacional a sociedades abiertas en un mundo globalizado; en esta transición existen características que se convierten en nuevos papeles típicos desarrollados por el Estado en el sistema internacional. Ha pasado de ser un actor principal, a ser un actor casuístico que comparte su importancia con otras instancias gubernamentales, empresariales, sociales y con grupos de interés no formales; y ha transitado de ser un actor unitario y racional a un actor que obedece a intereses contradictorios, además de atender a una diversidad de asuntos más allá de la tradicional defensa de sus derechos en el sistema de seguridad internacional además de que la identidad de sus individuos empieza a abandonar las fuentes de su legitimidad.<sup>64</sup>

El cambio en la correlación de fuerzas, entre individualistas y colectivistas, es una dialéctica social connatural en las sociedades modernas; a lo largo del siglo XX ha ocasionado cambios en las características del Estado y el grado de intervencionismo estatal, que repercute en diferentes concepciones, dimensiones y características de sus instituciones, este ha sido el caso mexicano, que a partir de 1982, después de haber alcanzado un sobredimensiona-

<sup>64</sup>M.R. González y S. López Ayllorí, *Transiciones y diseños institucionales*; México, D.F. UNAM, 1999, pp. 303-304.

miento en el desarrollo de sus tareas públicas, ha experimentado un cambio “estructural”, en diferentes aspectos políticos, económicos y socioculturales; en México, transitamos de un Estado benefactor a un Estado con características neoliberales.

Como consecuencia de ello, se identifican cambios en el paradigma de administración pública, característico de un Estado liberal, con un gobierno progerencialista, que se desprende de las tareas estatales directas de producción de bienes y servicios, descentraliza la prestación de sus servicios y se orienta conforme a la demanda y la competitividad, es decir conforme a las necesidades del “cliente” y la “eficiencia”. De esta manera, el cambio del tipo de Estado y por extensión del paradigma de administración pública, se interconectan como una expresión cuyo fundamento es la instauración de una nueva forma de sociedad requerida e impulsada por el Estado –independientemente a sus gobiernos y a la alternancia política–, en tanto las premisas de valor que sustentan este direccionamiento se suponen que obedecen, en el tiempo, a los mismos fundamentos ideológico-políticos, hasta que no exista otro cambio en la correlación de fuerzas, entre individualistas y colectivistas.

Aunque se identifica la nueva ola del liberalismo a mediados de la década de los años sesenta, es en la década de los ochenta, cuando los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher impulsan las ideas de libre mercado en el mundo y en consecuencia existe un renovado *public management*. “El neomanejo público reconoce que desde la década de los ochenta la administración pública ha emulado algunas de las medidas implementadas en el sector privado... No obstante, tal emulación tuvo resistencias en Europa oriental, e incluso en algunos países de Europa occidental.”<sup>65</sup>

Las nuevas premisas político-ideológicas permitieron a los estados configurar sus reformas, al respecto, Ayala Espino identifica las siguientes seis etapas:

1. Políticas de ajuste macroeconómico de corto plazo y tratamiento de *shock*.
2. Políticas de ajuste como las anteriores, pero de aplicación más ortodoxas y por un tiempo más prolongado (tanto como sea necesario).
3. Cambio estructural.
4. Políticas de combate a la desigualdad y la pobreza para paliar los efectos del ajuste.
5. Reforma institucional.
6. Reforma democrática.<sup>66</sup>

<sup>65</sup>Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al estado cívico*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 143.

<sup>66</sup>José Ayala Espino, “La reforma del gobierno”, revista *El Economista Mexicano*, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, abril-junio de 1997, p. 87.

*Los cambios institucionales* comprenden diversos procesos relacionados con la regulación de los mercados, la desregulación del sector público y la generación de incentivos en ambos sectores y lo importante en este proceso, ha sido encauzar los derechos de propiedad de los individuos, del Estado hacia el mercado, al amparo de este patrón ideológico, garantizando que la competencia y el intercambio no asuman los denominados “costos de transacción” del sector público; esto está implicando, no sólo la revisión de todo tipo de regulaciones, sino también aquellas derivadas por las transferencias de nuevas potestades hacia el mercado...

la nueva institucionalidad comprende distintos ámbitos y de muy diversa naturaleza; la regulación de los mercados, destacadamente de los financieros y bancarios; la modernización del sistema judicial; el control, fiscalización, rendición y responsabilidad del gobierno, división de poderes, definición, vigilancia y defensa de los derechos de propiedad, entre los más destacados. Esta nueva institucionalidad será la generadora de incentivos (o desincentivos) para que los agentes se involucren en las tareas de inversión, innovación tecnológica, ahorro y asunción de los riesgos que involucra todo proceso de reforma ... en la primera etapa de redimensionamiento del sector público, el objetivo esencial fue reducir su tamaño. Ello fue, en parte, una respuesta a la crisis fiscal, pero también porque los organismos internacionales lo exigieron, las medidas consistieron en disminuir la presencia del sector público en distintos ámbitos:

- Disminución del gasto público en el PIB.
- Reducción del empleo público.
- Mejora en el sistema tributario.
- Modernización de la administración pública.
- Saneamiento financiero del sector paraestatal.

...un proceso de reforma en tres líneas principales:

- Privatización de empresas del sector público.
- Desregulación y liberalización de mercados.
- Apertura comercial y de la inversión extranjera.<sup>67</sup>

<sup>67</sup>*Ibidem*, p. 93.

En correspondencia a lo anterior, el gobierno asume un nuevo perfil de intervención estatal, de servicio y de relación con la sociedad; se trata de un gobierno mínimo, en tendencia natural hacia el cumplimiento de los postulados liberales de funciones mínimas e insoslayables, como la defensa, la justicia y la protección de sus miembros y su patrimonio.

Este tipo de gobierno es producto de la implementalidad de paradigmas estatales “la meta de la reforma del Estado es construir instituciones que fortalezcan al aparato del Estado para que lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe”.<sup>68</sup> Queda claro el señalamiento, de que ante un cambio ideológico-político, el nuevo paradigma de administración pública es un constructo realizado por un gobierno o varios gobiernos encargados de instituirlo, como parte inherente a sus necesidades de aseguramiento de su legitimidad y de la búsqueda de la gobernalidad a través de un nuevo tipo de Estado.

...la implementalidad en la administración pública evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, a través de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos... La implementalidad es un sustento básico del gobierno, pues no sólo facilita su solvencia como prestador de servicios públicos, sino que rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad.<sup>69</sup>

### Las características del nuevo paradigma de administración pública

De acuerdo con la teoría de la administración pública, el viejo paradigma racional-legal es poco a poco transformado en sus características típicas: patrimonialista; centralizado; jerárquicamente departamentalizado, propio de la producción en serie; sobrenormatizado; estandarizado en sus procedimientos; con preferencia hacia el control y con adscripción permanente al puesto. Dentro del modelo neoliberal, el nuevo paradigma de administración pública, se caracteriza por ser un enfoque subordinado a un Estado minimizado a sus tareas básicas y en reserva del principio de subsidiariedad; lo sustantivo es el individuo y su máxima libertad. Por su parte, las agencias del Estado bajo estos fundamentos, basan su funcionamiento en un enfoque organizacional autónomo, flexible, con delimitadas fronteras en la relación con su

<sup>68</sup>Adma Przeworski, “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal”, revista *El Economista Mexicano*, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, abril-junio de 1997, p. 113.

<sup>69</sup>Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 81.

contexto; las técnicas empresariales empleadas, llevan implícita la racionalidad formal-instrumental weberiana y se alimentan de nuevas orientaciones sustantivas, como su misión y su estrategia; ahora importa la eficiencia y los resultados. “En el modelo del nuevo manejo público la eficiencia es considerada más importante que la obediencia, y la efectividad va por delante de la legalidad. Efectivamente, la flexibilidad y la adaptación son tan importantes como la previsibilidad y la responsabilidad.”<sup>70</sup>

El *public management* o nuevo manejo público, ha sido influenciado por la teoría de la “administración científica”, la teoría microeconómica, la teoría organizacional, la economía institucional y sus desarrollos más modernos.

Su implementación cobra importancia en Inglaterra

...en la década de los ochenta en el Reino Unido fue la época de la implementación de las 3E: economía, eficiencia y efectividad. El nuevo manejo público tiene su “foco en el manejo, no en la *policy*”... por consiguiente, como un eco de Ostrom, enfatiza a la evaluación y la eficiencia; la desagregación de las burocracias públicas dentro de agencias que tratan como base el pago por servicio; el uso de cuasimercados y la contratación para fomentar la competencia; la reducción de costos; y un estilo de manejo que resalta, entre otras cosas, objetivos por resultados, incentivos monetarios y libertad de manejo.<sup>71</sup>

En Estados Unidos, al cambio de paradigma se le denominó reinención del gobierno, retomándose las experiencias de Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, y su implementación fue influenciada por las ideas de Osborne y Gaebler, asesores del Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, “...se edificó sobre el concepto auténticamente nuevo de que los incentivos del mercado privado debían impulsar el desempeño del sector público. El fundamento de este enfoque fueron ideas basadas en la «nueva economía» de las organizaciones”.<sup>72</sup>

Donal F. Kettl menciona cuatro discontinuidades con el anterior modelo en Estados Unidos, los contratos, las metas, la competencia y los clientes.<sup>73</sup>

1. Los contratos; clave en el gobierno pueden verse como una serie de conexiones; esta idea está basada en la relación agente-principal de la

<sup>70</sup>*Ibidem*, p. 149.

<sup>71</sup>*Ibidem*, pp. 135 y 136.

<sup>72</sup>Donald F. Kettl, *¿Reinventar el gobierno?, evolución de la revisión de desempeño nacional*, México, Clásicos de la Administración Pública, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, FCFE, 1999, p. 1050.

<sup>73</sup>*Ibidem*, pp. 1045-1072.

nueva economía institucional, donde lo que importa es una delimitación clara de responsabilidades que elimine los costos de transacción, como los problemas de inequidad en el acceso a la información y los problemas de corrupción.

2. Las metas; esta característica presupone bases sólidas para el autocontrol de resultados con base en los compromisos preestablecidos en los contratos. “Si las relaciones básicas son similares a contratos, entonces los contratos tienen que ser explícitos; y si la supervisión es problemática, los supervisores deben enfocar, en cambio, los resultados que producen sus subordinados.”<sup>74</sup>
3. La competencia; “sin embargo, aun con metas claras los administradores abandonados a sus propios recursos tenderán al subdesempeño, al sustituir las metas de la organización por metas de tiempo libre o de personal (lo que los teóricos llaman el problema del «azar moral»). El problema de asimetría de la información impide que los supervisores sepan en realidad lo que están haciendo sus subordinados. La competencia (entre empleados y organización, por la paga y otros recursos) puede crear incentivos poderosos que sustituyan a la supervisión basada en la autoridad.”<sup>75</sup>
4. Los clientes; con primacía para la atención de sus necesidades y la implicación de ello en la definición de metas de las agencias públicas. “Para que el gobierno atienda esta prescripción tendrá que dar más poder a los trabajadores de la primera línea, enfocar más claramente las necesidades de sus clientes (dejando aparte, por un momento, el difícil problema de definir, precisamente, a esos «clientes»), utilizarlos para definir metas, inducir a la competencia a servir a estos clientes, medir cuidadosamente los resultados y estimular la conducta empresarial de los trabajadores del gobierno en todas partes.”<sup>76</sup>

La transformación del sector público por el espíritu empresarial, tal y como subtitulan su propuesta Osborne y Gaebler, y cuyo antecedente es el inicio de la década de los noventa en Estados Unidos, parte de resaltar principios comunes de las organizaciones gubernamentales empresariales:

1. El gobierno como catalizador. Es una referencia para que el gobierno se quede con tareas mínimas. “Dejar los remos y tomar el timón”;

<sup>74</sup>*Ibidem*, p. 1052.

<sup>75</sup>*Idem*.

<sup>76</sup>*Ibidem*, p. 1053.

- existe la necesidad de transferir la producción de bienes y servicios a la sociedad.
2. El gobierno con sentido de misión. En él se destaca la idea de trabajar menos en campos de acción ciegos, para transferir la actividad del gobierno basada en el sentido de responsabilidad que cada agencia tiene, cambiando de esta manera el sentido de los reglamentos y sus presupuestos.
  3. El gobierno competitivo. La competencia genera mayor eficiencia y obliga a responder a las necesidades de los clientes.
  4. El gobierno orientado a los resultados. Con esta afirmación, aducen la transferencia de medición a finalidades, más que a medios y recursos empleados por las organizaciones gubernamentales.
  5. El gobierno regido por el consumidor. Donde la importancia radica en las preferencias del cliente, y sus repercusiones en la priorización de las actividades internas.
  6. El gobierno empresario. Invertir con beneficio; ganar en lugar de gastar; hacer capital para promover innovaciones y obtener ganancias para beneficio público, son aspectos asociados para dirigir al gobierno, como si fuera una empresa.
  7. El gobierno previsor. Hay que abandonar, dicen, la idea de corregir los síntomas de los problemas, una buena manera es desarrollando la capacidad de previsión a través de la planeación estratégica.
  8. El gobierno de propiedad comunitaria. El punto central de este principio es eliminar la dependencia de la sociedad respecto del gobierno, otorgando poder a las comunidades para que resuelvan sus problemas.
  9. El gobierno descentralizado. Este lineamiento aduce a una administración participativa logrando, con ella, una mayor flexibilidad organizacional y a un mayor rendimiento interno.
  10. El gobierno orientado al mercado. Lo relevante es cambiar los mercados dentro del sector público. Se debe usar el sistema de precios como el principal incentivo; los programas no responden a las verdaderas demandas; lo anterior, está sustentado, comentan, en las reglas básicas de funcionamiento de los mercados: la equidad en el acceso a los mercados y a la información de ellos, la oferta adecuada y la demanda basada en suficiente poder adquisitivo.<sup>77</sup>

Por su parte, la CEPAL, se refiere a las tendencias observadas en las reformas de la gestión pública, identificando dos procesos: el primero de adecua-

<sup>77</sup>David Osborne y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno*, México, D.F., Gernika, 1994.

ción del funcionamiento interno de las organizaciones públicas y el segundo relacionado con las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía, separando funciones de gobierno cuya definición se considera no propia de su actividad e imponiendo nuevas regulaciones sobre ellas, dando origen a nuevos mercados, donde compiten agentes públicos y privados. Las principales características del nuevo paradigma implementado por países desarrollados, y más recientemente en América Latina y el Caribe son:

1. Adopción del principio ciudadano-cliente.
2. Nuevo perfil del administrador o gerente público, sujeto a rendición de cuentas y a la competencia.
3. Contratos de gestión, que sirven para la evaluación de la misión, las metas y los objetivos de las unidades ejecutoras.
4. Separación de actividades de financiamiento de las de servicios y de diseño y regulación de políticas, centralizadas de las descentralizadas.
5. Formación de mercados o cuasimercados, contratación de servicios externos y concesionamiento de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo, y privatizaciones.
6. Reingeniería de procesos.
7. Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, a los niveles inferiores, en el gobierno central y los gobiernos locales.<sup>78</sup>

Una interpretación general, sobre las características principales del nuevo modelo de administración pública, la encontramos en Christensen y Laegreid:

1. La primacía de las normas y los valores económicos, lo que implica una preponderancia unidimensional de los programas reformistas.
2. Una mayor especialización horizontal y vertical del sector público.
3. El incentivo a la competencia asociado a la devolución de facultades estructurales al sector privado y el uso de contratos que sirven de base para la medición de resultados con base en indicadores cuantitativos.
4. Énfasis en la rendición de cuentas de corte gerencial, más que en la responsabilidad política.<sup>79</sup>

<sup>78</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ONU. *El pacto fiscal, fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago de Chile, 1998.

<sup>79</sup>Tom Christensen y Per Laegreid, "La nueva administración pública. el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa", revista *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 1, México, D.F., CIDE, A.C., primer semestre de 2001, pp. 53-100.

## La praxis de la política presupuestal y el nuevo paradigma de administración pública

Si bien el tipo de Estado va condicionando el paradigma de administración pública en el tiempo, en él influyen el tipo y la organización formal del gobierno, así como diversas variables institucionales, lo que delimita su temporalidad y los diferentes ritmos de instauración, que puede ser reversible –dependiendo de las circunstancias y las coyunturas políticas–, pero que sigue su cauce, hasta que no se identifique un cambio en la correlación de fuerzas que apunte a otro tipo de Estado. Es así que en la praxis, ante estados federales o unitarios, con diferentes grados de centralización y descentralización; ante estados con un mayor grado de autoritarismo y estados con diferente madurez en sus instituciones, el patrón de conducta establecido para la instauración del nuevo paradigma, ha seguido su curso en diferentes países y su influencia se ha vuelto determinante, imponiendo diferentes ritmos a la implementación.

En América Latina, la década de los ochenta, se destacó por reconocer una primera fase, al proceso de reinstitucionalización, al imprimir un fuerte ajuste al gasto público a las economías locales,

...como es sabido, los elevados déficit públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la consolidación fiscal constituyese pieza central de los planes de estabilización, primera, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.<sup>80</sup>

Es posible reconocer una segunda fase, asociada con la descentralización de recursos y su eficientización, en la segunda mitad de la década de 1980; en ella se encuentran preocupaciones, no sólo de fortalecimiento de los gobiernos locales, bajo una idea de democratización, sino también producto de una tendencia hacia la atomización de agentes y responsabilidades, propio de las políticas liberales.

...Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y lo-

<sup>80</sup>Comisión Económica para América Latina, *op. cit.*, p. 1-10.

cal, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de captación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.<sup>81</sup>

La eficientización de los servicios públicos a través de una reforma a las administraciones públicas, ha sido la secuencia del proceso, y en él se ha vertido, el nuevo esquema empresarial.

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres).<sup>82</sup>

El reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1998, muestra con claridad los avances de la modernización de la gestión pública, en nueve países, incluyendo México; en él se aprecia que estos programas inician entre los años de 1990 y 1997, salvo Venezuela, que lo hace en 1984; los objetivos priorizan la eficientización y productividad del sector público, lograr la autonomía institucional en el caso de República Dominicana y en el caso de Paraguay, lograr un gasto público más eficaz en función de los costos; entre las estrategias e instrumentos, se menciona la reorganización institucional, fortalecer los sistemas de recursos humanos, descentralizar la ejecución de las actividades en Brasil, e implementar indicadores del desem-

<sup>81</sup>*Ibidem*, p. 1-20.

<sup>82</sup>*Ibidem*, p. 1-26.

peño, exceptuando a Venezuela; los convenios de desempeño con las agencias ejecutoras, sólo se mencionan para Brasil y México; aparece la evaluación del desempeño para el personal público y a esa fecha sólo se menciona para Brasil, la evaluación del proceso de modernización de la gestión pública.

## MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

<i>Características</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>
Comienzo del programa y base legal e institucional.	Dic. de 1993: plan piloto de mejoramiento de la gestión en 10 servicios públicos. Dic. 1994: creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.	Jul. de 1991: en el artículo 343 de la Constitución Política del Estado se insta a aplicar un sistema de evaluación de los resultados. Jun. 1995: Doc. CONPES 2790 crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia).	Ma. de 1994: el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 establece como programa prioritario un sistema de evaluación. Abr. 1995: Dec. Ejecutivo 24174-PLAN. Establece el Sistema Nacional de Evaluación (Sine).
Objetivos.	Mejorar el desempeño de las instituciones públicas; elevar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.	Fortalecer <i>a)</i> evaluación continua de las políticas públicas, programas y proyectos; <i>b)</i> capacidad gerencial de las entidades gubernamentales.	Promover una cultura de gestión pública basada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas.	Establecimiento de: <i>a)</i> Metas ministeriales, <i>b)</i> Indicadores de desempeño institucional para su evaluación; <i>c)</i> Compromisos de modernización institucional; <i>d)</i> Programa de evaluaciones de proyectos y programas de inversión pública.	<i>a)</i> Establecimiento de metas específicas en los programas aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y evaluaciones regulares de los programas a cargo de este organismo; <i>b)</i> Formación de unidades de gestión para dar seguimiento a cada programa de inversión; <i>c)</i> Creación de Sinergia para la coordinación y evaluación de la gestión integral.	<i>a)</i> Creación de red de enlaces institucionales del Sine; <i>b)</i> Diseño de la metodología del Sine, basada en la firma de compromisos de resultados (CDR); <i>c)</i> Ejecución de un plan piloto en 1996 a fin de poner a prueba la metodología elaborada; <i>d)</i> Proyecto de ley para vincular el programa presupuestario al Sine.

<i>Características</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público.	Dic. de 1996: el 80% de las instituciones que prestan servicios públicos cuentan con indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad.	La elaboración de los indicadores está a cargo de las unidades de gestión; luego se incorporan en los planes indicativos para cada entidad y en las fichas de programa para cada programa.	Los CDR se fundamentan en una matriz de desempeño institucional que contiene metas e indicadores para cada programa seleccionado.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable.	Mar. de 1997: se firman 374 compromisos de modernización de la gestión interna con 128 instituciones públicas.	Nov. de 1997: firma de acuerdo de eficiencia con los ministros para cumplir las metas de la fase final de la administración.	El plan piloto de 1996 consiste en la firma de CDR con 8 instituciones. En 1997 el Sine se extiende a 18 instituciones públicas.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público.	a) Sistema de remuneraciones según el desempeño individual e institucional; b) Sistema de capacitación.	a) Definición de un sistema de estímulos y evaluación del desempeño; b) Reforma de la carrera administrativa; c) Plan de capacitación.	Previsto en el Sine. En la actualidad se encuentra en la etapa de investigación y desarrollo.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública.	Dic. de 1996: 92% cumplimiento de metas según los indicadores del desempeño; Oct. de 1997: 80% de avance de los compromisos.	Aún no se ha realizado.	Dic. de 1996: Informe anual al Presidente permite valorar resultados obtenidos y mejorar la metodología del Sine. Está previsto el informe de 1997.

Nota: Sinergia: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Colombia). Dipres: Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda (Chile); Sine: Sistema Nacional de Evaluación (Costa Rica), y CDR: Compromisos de Resultados (Costa Rica).

<i>Características</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Venezuela</i>
Comienzo del programa y base legal e institucional.	Nov. de 1995: Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado. Dic. de 1997: Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal.	May. de 1996: Programa de Modernización de la Administración Pública. (Promap)1995-2000, jun de 1997: el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (Pronafide) contempla la reforma del sistema presupuestario como instrumento para alcanzar los objetivos planteados.	Dic. de 1984: creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del estado (Copre) Dec. núm. 403.

*(Continuación)*

<i>Características</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>	<i>Venezuela</i>
Objetivos.	<p><i>a)</i> Mejorar la productividad del sector público;</p> <p><i>b)</i> Limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias;</p> <p><i>c)</i> Aumentar su eficiencia a eficacia.</p>	<p><i>a)</i> Mejorar la eficiencia de la administración pública; <i>b)</i> Reducir los costos laborales; <i>c)</i> Promover una cultura gerencial en el sector público.</p>	<p><i>a)</i> Asegurar la eficiencia de los organismos del Poder Ejecutivo;</p> <p><i>b)</i> Facilitar adopción de la reforma integral del Estado;</p> <p><i>c)</i> Reorganización de la administración pública.</p>
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas.	<p><i>a)</i> Descentralización de la ejecución de las actividades del gobierno;</p> <p><i>b)</i> Creación de unidades piloto para la implantación de los proyectos de cambio organizacional; organismos ejecutivos y organizaciones sociales;</p> <p><i>c)</i> Evaluación por metas.</p>	<p><i>a)</i> Reestructuración de dependencias y entidades de la administración Federal, <i>b)</i> Creación de una contraloría social; sistema de evaluación y seguimiento;</p> <p><i>c)</i> Sistema integral de administración financiera federal;</p> <p><i>d)</i> Nueva estructura programática (NEP) del presupuesto, a partir de enero de 1998.</p>	<p>Nov. de 1988: Copre presenta Proy. Integral del Estado como estrategia de mediano y largo plazos.</p> <p>Ago. de 1990: Proy. Desarrollo Capacidades gerenciales del Estado.</p> <p>Dic. de 1990: Pacto de la Reforma.</p>
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público.	Incorporados en los planes de reestructuración y mejoramiento de la gestión y en los contratos de gestión de todas las unidades piloto.	A nivel de proyectos piloto se introdujeron en las áreas de salud pública y educación. Se incluirán en la NEP en organismos y programas gubernamentales.	Ninguno.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable.	Firma de contratos de gestión a cargo de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales.	Forma de contratos de desempeño entre las áreas de política y los responsables de los programas y organismos.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público.	En implementación proyecto que redefine y crea nuevas carreras del sector público; existe proyecto de evaluación y reconocimiento según los resultados.	Aún no está conceptualizado. Se proyecta la instauración del servicio civil de carrera en las dependencias del gobierno federal.	Pacto de la Reforma sustenta al Instituto de Alta Gerencia Pública con procedimientos de carrera administrativa y reconocimiento según los méritos.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública.	Sistema de evaluación basado en criterios de excelencia de gestión por calidad.	Aún no se ha realizado.	No se ha realizado.

Nota: Promap: Programa de Modernización de la Administración Pública (México), y Pronafide: Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (México).

<i>Características</i>	<i>Honduras</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Rep. Dominicana</i>
Comienzo del programa y base legal e institucional.	Dic. de 1991: Dec. Ejecutivo 190-91, creación de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado; Ago. de 1995: D.F. PCM 030-95 adopta el Programa de la Administración Pública (Prap). Dic. de 1996: D.E.218-96. Ley Administración Pública.	Jul. de 1990: Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley Safco) contempla la regulación de los sistemas de administración y control o los de planificación e inversión pública.	Jun. de 1997: Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado.
Objetivos.	Mejorar y fortalecer los sistemas de gestión pública, áreas de administración financiera, administración de recursos humanos y programas de inversiones públicas.	a) Programar, ejecutar y controlar la captación y uso de recursos; b) Disponer de información confiable; c) Desarrollar capacidad administrativa.	a) Lograr mayor agilidad, eficacia y transparencia; b) incrementar la productividad de los funcionarios públicos; c) Autonomía institucional.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas.	Aprobación de la reforma a la Ley General de Administración Pública, que: a) establece las Unidades de Planificación y Gestión; b) crea la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT) al Presidente; c) establece la evaluación y monitoreo de programas y proyectos de inversión pública.	Implementación de sistemas de: programación de operaciones; organización administrativa; presupuesto; administración de personal; de bienes y servicios; tesorería y crédito público; contabilidad gubernamental integrada.	a) Elaboración de una propuesta de conformación de estrategia; b) evaluación y redefinición de las funciones institucionales; c) aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público.	En proceso de preparación contemplado dentro de la reforma de la administración financiera. Se elaborarán indicadores de eficiencia, eficacia y economía de los servicios públicos.	Incorporados en normas: a) de control interno relativas a la auditoría gubernamental; b) Sistema Nacional de Inversión Pública.	Aún no, pero están contemplados en las propuestas.

*(Continuación)*

<i>Características</i>	<i>Honduras</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Rep. Dominicana</i>
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable.	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público.	En la reforma de la administración de recursos humanos se prevé el diseño de un sistema de gestión del desempeño de los empleados del Poder Ejecutivo: evaluación y capacitación.	a) Programa de Servicio Civil en el Gobierno General; b) Sistema de evaluación y desempeño; c) Capacitación y otorgación de becas.	En propuesta programa de formación y capacitación de funcionarios públicos.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública.	No se ha realizado.	No se ha realizado.	No se ha realizado.

Nota: Sapro: Ley de Administración y Control Gubernamental (Bolivia), y Prap: Programa de la Administración Pública.

<i>Características</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Ecuador</i>
Comienzo del programa y base legal e institucional.	Ene. de 1996: Programa de Reformas y Políticas dirigidas a la Modernización de la Administración Pública. Ley núm. 16.736.	Sep. de 1994: Ley 281/92, aprueba el Contrato Préstamo BID: Prog. Sectorial de Inversiones. Ene. de 1997: Prog. Fortalecimiento y Desarrollo Institucional y Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (SIARE).	Jul. de 1997: Plan Piloto de Evaluación de 500 programas prioritarios del frente social.
Objetivos.	a) Jerarquización de las funciones sustantivas; b) Profesionalización de la función y los servicios públicos.	a) Lograr un gasto público más eficaz en función de los costos; b) Promover la selección de sectores económicos prioritarios.	a) Evaluar el impacto de los programas sociales en ejecución; b) Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de programas sociales.

<i>Características</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Ecuador</i>
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas.	Reorganización institucional; se transfirieron competencias entre ministerios. Reasignación de los recursos en el presupuesto nacional. Formulación presupuestaria quinquenal. Evaluación y seguimiento de unidades ejecutoras.	a) Subprograma del contrato; reforma en administración tributaria y financiera; b) Implementación SIARE: Sistema Nacional de Recursos Humanos (Sinarh); administración financiera; administración de bienes y servicios; de comunicación.	a) Preparación del Plan de Trabajo de Evaluación; b) Primera evaluación del avance de los programas en ejecución mediante entrevistas a los encargados; c) Próxima introducción de indicadores de desempeño.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público.	Propuesta de introducirlos en los programas prioritarios en la evaluación del desempeño del personal.	Propuesto en el programa presupuestario de 1998 en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera.	La introducción de indicadores de resultado se planea para enero de 1998.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable.	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público.	Programa de inserción laboral y empresarial; establecimiento de sistemas de incentivo al retiro voluntario y evaluación del desempeño.	En implementación a partir de la gestión en 1997, en el marco del Sinarh.	En proceso de elaboración cursos de capacitación para los gerentes de programas sociales.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública.	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.

Nota: SIARE: Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (Paraguay).

SINARH: Sistema Nacional de Recursos Humanos (Paraguay).

Fuente: Elaboración propia en base al reporte de la CEPAL, 1998, sobre América Latina y el Caribe.

El patrón de comportamiento en la materia, seguido por estos países, indica la presencia de una estrategia deliberada, cuyas premisas valorativas están sustentadas en gran parte por las preferencias programáticas provenientes del sistema internacional, lo cual es reconocido por Bárbara Nunberg al exponer tres tipos de incentivos transnacionales para emprender programas de modernización administrativa:

...el efecto de demostración mundial que ejerce la revolución gerencial que se está llevando a cabo en los países industrializados y ahora, cada vez más, en los países en desarrollo y en transición (Reino Unido, Alemania, Nueva Zelanda, Costa Rica),... el aliciente de la comunidad... otro incentivo transnacional cada vez más importante de la reforma administrativa es la perspectiva de llegar a formar parte de un marco común económico o político, (continente europeo),... –la ayuda internacional para el desarrollo–, ...la mayor parte de la ayuda se proporciona a través de proyectos financiados, ya sea mediante subvenciones o préstamos para consolidar sobre todo la ayuda técnica internacional (diversos países, donde participen agencias como Banco Mundial o el Fondo para el Conocimiento Práctico del Reino Unido).<sup>83</sup>

La implementación, la cual es diferente al interior de los países, puede ser interpretada como un complemento de la “gran estrategia”, en ello influyen las condiciones específicas de su evolución interna, su cultura y el grado de apertura del sistema político-administrativo, para ser receptivo puntual de la influencia externa donde, desde luego, está implícita la influencia geopolítica regional, en la actual conformación de bloques:

Nosotros argumentaremos que los procesos de reformas públicas, como los relacionados con el modelo de la nueva administración pública, no se caracterizan por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Evidentemente, los conceptos de la reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativa; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa.<sup>84</sup>

Dentro de esta estrategia deliberada, el concepto de “pauta en acción” –en palabras de Mintzberg y Jorgensen–, destaca el contenido de estas orientaciones, refiriéndose a una estrategia cuyas premisas de valor pueden ser jerarquizadas o impulsadas durante el proceso de implementación por diferentes concepciones y sujetos de la acción, al respecto cuando ponen de ejemplo a la política exterior norteamericana nos dicen:

<sup>83</sup>Barbara Nunberg, “Quien no oye consejo... Inducción transnacional de la reforma administrativa”, revista *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, México, D.F. CIDE, segundo semestre de 1998; pp. 403-430.

<sup>84</sup>*Ibidem*, p. 410.

...en esa área, no obstante, ha habido una marcada congruencia política, en el sentido más amplio, de Dulles a Reagan, pasando por Carter. Seguramente ha habido algo que ha impulsado ese proceso; algunos pueden preferir llamarlo *ideología* (cursivas del autor), o ímpetu burocrático o pensamiento de grupo, pero ni los modelos tradicionales de racionalidad ni los contemporáneos de política y de incrementalismo toman en cuenta esa congruencia. Las personas que formulan las políticas deben saber sin duda alguna que el proceso no es tan formalmente racional y, no obstante, tampoco tan meramente político e incremental; es evidente que se han propuesto algo. No hay duda de que necesitamos otra perspectiva sobre qué es la política pública y cómo se formula.<sup>85</sup>

### Delimitación de las relaciones de causalidad entre la política presupuestal y el nuevo paradigma de administración pública

#### *Problema de investigación*

El denominado cambio estructural, con características neoliberales, en diversas partes del mundo, y en especial en América Latina, como fue observado en el apartado anterior, ha determinado una reducción drástica de la dimensión del sector público; en México, en términos económicos, esta dimensión alcanzó una participación en el PIB, de 42 por ciento, ubicándose en los últimos años, en un 21 por ciento del mismo indicador; en paralelo, se han tenido cambios normativos institucionales que han hecho énfasis en la redefinición de tareas en pro de la desregulación de los mercados bajo la injerencia del sector público; como parte de esta realidad y en consecuencia con el modelo de liberalización y apertura, la descentralización de recursos a los gobiernos locales se ha hecho más evidente, dejando un sector central con características de servicio público despojado de sus tareas de intervención pública, a través de la producción directa de bienes y la formación bruta de capital; en consecuencia, el gobierno reducido, en los años recientes, se ha apartado del paternalismo de Estado, retirando los subsidios y fomentando la competencia, inclusive al interior del propio gobierno, el cual es exigido por la calidad de los servicios y la orientación al usuario final. Se habla así de etapas secuenciales que paradójicamente en este curso de ideas liberales, hace uso de una rectoría estatal, para imponer un nuevo paradigma de administración pública.

<sup>85</sup>H. Mintzberg y J. Jorgensen, *op. cit.*, p. 31.

En esta dinámica, la política presupuestal ha actuado como catalizadora para la instauración, expresión, condicionamiento y restricciones impuestas al nuevo paradigma, por múltiples razones que justifican su injerencia; en primera instancia, se ha vuelto condicionante de la cantidad de recursos económicos que el gobierno moviliza de acuerdo con los fines en que tradicionalmente se sustentaba la actividad del Estado, lo que influye en la dimensión del aparato estatal; en segunda instancia, se ha vuelto transmisora de los arreglos institucionales relacionados con las nuevas características del Estado, lo que se va evidenciando a través de la legislación y las normas propias; asimismo, la asignación programática y la focalización de recursos del presupuesto público va delineando un nuevo perfil de atención de necesidades con nuevas características de centralización-descentralización de recursos y de políticas de atención a los usuarios finales, a través de cambios en las reglas de operación de los programas.

*El fenómeno descrito planteó un problema de investigación*, el cual se define en términos de “necesidades de explicaciones teórico-conceptuales” relacionadas con la instauración del paradigma de administración pública; en este caso, influido en forma determinante por la política presupuestal; y dio paso a preguntarse si la política presupuestal, es explícita y tiene una evolución en el tiempo, bajo un proyecto estatal, cuya implementación estaría sujeta o bien a un proceso planeado, o a características generales del cambio buscado, las cuales se amoldan a las situaciones supervinientes. Aparte de definir “si la política presupuestal tiene consistencia como política pública, durante el proceso de implementación, a partir de un cambio en el tipo de Estado y qué enfoque de implementación se puede constatar, cobró importancia observar, bajo qué premisas y variables concretas la política presupuestal influye, a través del tiempo, en un cambio de paradigma de la administración pública”, es decir, abordar el problema relacionado con la capacidad explicativa del enfoque teórico-metodológico de la política pública, sobre cambios en la realidad social; esta capacidad ha sido cuestionada principalmente por su carácter interdisciplinario, en este sentido, el patrón de variables propuesto a través de la política presupuestal, puede ayudar, se planteó, a encontrar un patrón de seguimiento de la política presupuestal en el tiempo, a través de la operacionalización de variables con un esquema de corte estructural-funcionalista.

En consecuencia, fue importante conocer, en primer lugar, si la política presupuestal evolucionó en forma explícita, hacia la instauración del nuevo paradigma de administración pública, bajo un patrón de comportamiento o “pauta de acción” delineado por las premisas ideológico-políticas de un tipo de Estado, a través de los arreglos institucionales derivados de reformas a la legislación y a las normas presupuestarias y, en segundo lugar, derivado de

lo anterior, saber si la cantidad de recursos presupuestales que el gobierno movilizó de acuerdo con los fines estatales, condicionó la dimensión del aparato estatal y delineó un nuevo perfil en la atención de necesidades, con nuevas características de centralización-descentralización de recursos, políticas de atención a los usuarios finales y nuevas formas de gestión pública. Estas observaciones permitieron también concluir acerca de la temporalidad de la política presupuestal y su independencia transversal a varios gobiernos.

Las respuestas a las siguientes preguntas ayudaron al entendimiento del proceso de implementación de la política presupuestal, y su influencia en la instauración del paradigma de administración pública:

1. ¿Cuáles son las premisas ideológico-políticas, normativas y económico-financieras, características del tipo de Estado, que sustentan la política presupuestal?, ¿cómo han evolucionado en el tiempo estas premisas?
2. ¿La política presupuestal influye en el paradigma de administración pública, mediante la normatividad y asignación de los recursos públicos?
3. ¿Cuáles son los logros obtenidos por la política presupuestal, en materia de instauración del paradigma de gestión pública?
4. ¿La política presupuestal, obedece a un curso programático, ideológico-político de acción, que tiene fines determinados por el Estado, en un horizonte de tiempo?
5. ¿Cuál enfoque de implementación caracteriza a la política presupuestal, durante su evolución?

### *Hipótesis*

Por lo anterior y considerando que la política presupuestal, como política pública, se complementa con otras acciones estatales incluidas en diferentes políticas públicas directamente impulsadas, que van moldeando los proyectos específicos a instaurar, dentro de los cuales el paradigma de administración pública empieza a ser una resultante en el tiempo; y que dentro de este proceso las directrices de la política presupuestal y de manera especial la normatividad, dimensión y asignación de los recursos públicos se vuelven determinantes para moldear los ritmos y alcances del paradigma, y

Considerando que en la praxis de la administración pública mexicana durante el periodo 1982-2001, la política presupuestal formó parte por definición, del proyecto ideológico-político del Estado –plasmado en planes nacionales y en cambios constitucionales–, y fueron reflejo, también,

del direccionamiento estatal para impulsar acciones en pro de un tipo de sociedad deseado, modelando de esta forma el paradigma de administración pública requerido, y

Considerando, además, que en esta dinámica, la preocupación central versó en dos aspectos de relevancia; el primero, asociado a identificar si existe una conformación teórica de la política presupuestal, que tiene sus determinantes y características de implementación en el tiempo, y el segundo, que trata de explicar cómo esta política influye en el paradigma de administración pública; se planteó la siguiente hipótesis:

En la relación Estado-sociedad, la política presupuestal es una política pública en constante evolución: durante su desarrollo sigue un patrón de comportamiento, derivado de premisas ideológico-políticas, sustentadas en las características del tipo de Estado deseado –que se concretan a través de cambios jurídicos y económico-financieros–, los cuales condicionan, la dimensión, la descentralización, la orientación y la autosuficiencia de los recursos presupuestales, el ritmo de su instauración y la conformación del nuevo paradigma de administración pública, caracterizado en cuatro rasgos gubernamentales: gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario.

La política pública expresa, así, a diferencia de los enfoques racional omnicomprehenso y de negociación (incrementalismo inconexo), una evolución continua, bajo un patrón de comportamiento cuyas características llevan implícita una estrategia deliberada en el largo plazo, en tanto la ideología política del Estado no cambie, y al que podríamos denominar “incrementalismo conexo”.

### *Metodología*

La metodología estuvo fundamentada en un patrón de corte estructural-funcionalista, cuyo marco de referencia es el modelo de Talcott Parsons, el cual sirvió de guía metodológica para la concepción general y el seguimiento de la política pública. El modelo desarrollado por Parsons,<sup>86</sup> explica el funcionamiento general de la sociedad, sin embargo, esta capacidad explicativa ha sido renovada y probada para diferentes niveles de análisis; en esta investigación su valor estribó en servir como marco para dar coherencia a un análisis integrado de la política pública, distinguiendo los cuatro subsistemas de que se compone, con variables que permiten un equilibrio interno, por la importancia que

<sup>86</sup>Talcott Parsons, *El sistema de las sociedades modernas*, México, Trillas, 1974.

tienen para el sistema en su conjunto y para su evolución hacia el objetivo principal de instauración del nuevo paradigma de administración pública.

Este modelo sirvió como esquema referencial para el análisis de la política presupuestal, lo que permitió una visión sistémica y un seguimiento sistemático, con base en cuatro subsistemas o prerrequisitos funcionales: mantenimiento de valores, adaptación, integración y logro de metas. El subsistema de mantenimiento de valores, conlleva las premisas valorativas que dan fundamento a la acción, en él se plasman finalidades últimas, propias de la racionalidad sustantiva de acuerdo con las categorías del sociólogo e historiador austriaco Max Weber, a contrario de la racionalidad formal instrumental;<sup>87</sup> en él se pueden representar las premisas político-ideológicas que dan direccionamiento y a la acción estatal y que se encuentran en diferentes instrumentos normativos. El subsistema adaptativo, que permite desarrollar al sistema –como su nombre lo indica–, una capacidad de adaptación con respecto a su medio ambiente, refleja en sí las variables estructurales, en la que se vuelven determinantes para nuestro análisis el sistema económico y los recursos presupuestales. En el subsistema de integración están presentes variables formales e informales, si bien, para nuestra investigación, se privilegia la normatividad, que implica la capacidad de establecer y consolidar los arreglos institucionales. Por último, el subsistema de logro de metas, que cobija los resultados de la acción y los procesos para llevarla a cabo, en él se representa, para nuestros fines, las características generales del gobierno y del nuevo paradigma de administración pública.

De manera más específica, y por las características de la investigación, fueron seleccionadas variables formales de la política presupuestal relacionadas con cada uno de los cuatro subsistemas; aparecen, de esta manera, las finalidades últimas, dentro del subsistema de mantenimiento de valores, donde están reflejadas las premisas valorativas de la política presupuestal (Estado liberal, desregulación y cambio en la oferta de bienes públicos); en el subsistema adaptativo se aprecia con claridad la disposición de recursos económicos y presupuestales (economía de mercado, política fiscal pasiva y características de la política presupuestal); en materia de integración del sistema, se observó una influencia determinante del sistema normativo (cambios constitucionales, cambios legislativos derivados y cambios en la normatividad del presupuesto público). Por último, el esquema referencial, en el subsistema de logro de metas, permitió observar el impacto de la actividad de esos subsistemas, en la confirmación del nuevo paradigma de administración pública.

<sup>87</sup>Nora Robanikok, "Racionalidad y decisión política en Max Weber", en Olivé León, *Racionalidad*, México, D.F., Siglo XXI, 1998 pp. 99-131.

El modelo tiene una alta capacidad explicativa, puede abrirse a su interior y puede también hacer evaluaciones *ex ante*, concomitantes o *ex post* de la política, lo que permite analizar una multiplicidad de interrelaciones, más allá de esta investigación, a la cual servirá de marco y delimitación metodológica exclusivamente (véase esquema 1).

ESQUEMA 1  
ESQUEMA REFERENCIAL PARA EL ANÁLISIS  
DE LA POLÍTICA PRESUPUESTAL

			Nuevo paradigma de administración pública	
Economía de mercado	Política fiscal pasiva	Política presupuestal:	Gobierno mínimo (reduccionismo de Estado)	Gobierno descentralizado (atomización de agencias y fomento al individualismo)
		Dimensión		
	Orientación	Gobierno orientado al mercado (demanda)	Gobierno empresario (gerencialismo)	
	Autosuficiencia			
Descentralización	Cambios en normas (desregulación; normas presupuestarias)			
	Regionalización de políticas	Cambio en la oferta de bienes		
	Desregulación	Cambios legislativos (deuda, educación, salud, coordinación fiscal, seguridad pública)		
Estado liberal	Cambios constitucionales			

Una parte relevante de la aplicación del método fue definir las características generales del gobierno, que impone el nuevo paradigma de administración pública; para ello, se consideró el marco conceptual referencial de este paradigma encontrado en la teoría y en la praxis (apartado de la página 49), consiguiendo con ello seleccionar cuatro características que definen particularidades gubernamentales del nuevo paradigma de administración pública: gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario.

Se consideraron, para ello, las características de un gobierno liberal, que por definición, se aboca al desarrollo de tareas básicas, siguiendo los principios de la economía clásica del siglo XIX, en defensa casi exclusiva de la protección de los individuos y sus derechos de propiedad, *gobierno mínimo*;

del mismo modo la tendencia hacia la desregulación de los mercados, que lleva implícita la conformación de nuevos mercados, la competitividad del sector público y su relación clientelar, *gobierno orientado al mercado*; la tendencia también al fortalecimiento de las capacidades autónomas de los agentes sean gobiernos locales o agencias gubernamentales, *gobierno descentralizado*; asimismo la consideración de dirigirse hacia un modelo gerencial de gestión, *gobierno empresario*.

<i>Característica gubernamental</i>	<i>Autor</i>			
	<i>Donald F. Kettl</i>	<i>Osborne y Gaebler</i>	<i>CEPAL</i>	<i>Christensen y Laegreid</i>
Gobierno mínimo		El gobierno como catalizador, referencia para que el gobierno se quede con tareas mínimas. El gobierno de propiedad comunitaria, otorgando poder a las comunidades para que resuelvan sus problemas.		Devolución de facultades estructurales al sector privado.
Gobierno descentralizado	Los contratos clave en el gobierno que pueden verse como una serie de conexiones.	El gobierno descentralizado, aduce a una administración participativa.	Contratos de gestión, que sirven para la evaluación de la misión, las metas y los objetivos de las unidades ejecutoras. Separación de actividades de financiamiento de las de servicio y de diseño y regulación de políticas, centralizadas en las descentralizadas. Reingeniería de procesos.	El uso de contratos que sirven de base para la medición de resultados.

(Continuación)

<i>Característica gubernamental</i>	<i>Autor</i>			
	<i>Donald F. Kettl</i>	<i>Osborne y Gaebler</i>	<i>CEPAL</i>	<i>Christensen y Laegreid</i>
Gobierno orientado al mercado	Los clientes; utilizados para definir metas, inducir a la competencia a servir, medir cuidadosamente los resultados y estimular la conducta empresarial de los trabajadores del gobierno en todas partes. Cambiar los mercados dentro del sector público.	El gobierno regido por el consumidor.	Adopción del principio ciudadano-cliente. Formación de mercados o cuasi-mercados, contratación de servicios externos y concesionamientos de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo, y privatizaciones.	La primacía de las normas y los valores económicos, lo que implica una preponderancia unidimensional de los programas reformistas. El incentivo a la competencia.
Gobierno empresario	Las metas; esta característica presupone bases sólidas para el autocontrol. La competencia (entre empleados y organización, por la paga y otros recursos) puede crear incentivos poderosos que sustituyan a la supervisión basada en la autoridad.	El gobierno con sentido de misión, se destaca la idea de trabajar menos en campos de acción ciegos. El gobierno competitivo. La competencia genera mayor eficiencia y obliga a responder a las necesidades de los clientes.  El gobierno orientado a resultados. El gobierno empresario, con la finalidad de invertir con beneficio. El gobierno previsor, abandonar la idea de corregir los síntomas de los problemas.	Nuevo perfil de administrador o gerente público, sujeto a rendición de cuentas y a la competencia.	Una mayor especialización horizontal y vertical del sector público. Énfasis en la rendición de cuentas de corte gerencial, más que en la responsabilidad política.

Este marco metodológico permitió la selección de variables y su operacionalización.

Es importante considerar que la política presupuestal y el nuevo paradigma de administración pública, son categorías de análisis que requirieron para su operacionalización de dos tipos de variables: cualitativas, relacionadas con las premisas de valor, las directrices económico-financieras, y la normatividad; y cuantitativas, relacionadas con la causalidad entre variables medibles a través del presupuesto público (véanse esquemas 2 y 3).

La investigación se desarrolló en el contexto de la realidad mexicana para el periodo comprendido entre los años 1982-2006, considerando el cambio estructural que se inicia a partir del sexenio 1982-1988; se consideraron dos periodos de análisis, el primero comprendido entre 1982 a 1994, por considerarse que corresponde a la etapa más intensiva del proceso de desregulación estatal (exodesregulación), y el segundo periodo, comprendido entre los años 1995-2006, por significarse en el impulso al proyecto modernizador hacia adentro, donde la desregulación significa un cambio de paradigma, con orientación al mercado, la descentralización del gobierno y la eficientización de las agencias.

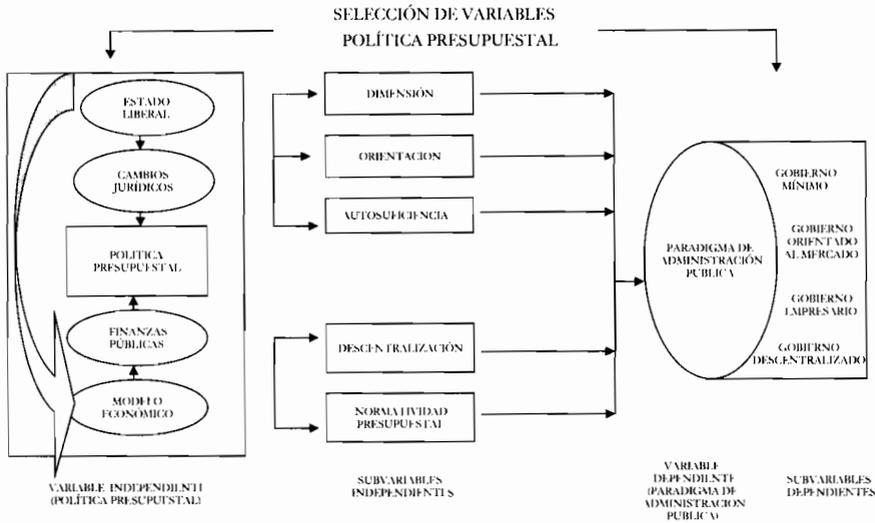
Las técnicas a emplear fueron la consulta bibliográfica, la consulta documental y el análisis estadístico para la comprobación de las relaciones de causalidad entre las variables dependientes e independientes:

Se consultó la bibliografía correspondiente a la evolución y el estado del arte de la política pública, la teoría sobre la política presupuestal, el presupuesto público y la administración pública; y se conjuntó un esquema teórico referencial para el planteamiento adecuado del problema de investigación y la hipótesis.

Se realizó un seguimiento del proceso de implementación de la política presupuestal y su relación con los cambios en la administración pública mexicana, siguiendo siempre la relación entre los cuatro subsistemas referidos: valores, adaptativo, integrativo y logro de metas, a través de diversos documentos oficiales: planes nacionales de desarrollo, criterios generales de política económica, análisis constitucionales y legislativos, diarios oficiales, decretos de egresos de la Federación, cuenta de la Hacienda pública federal, además de la coincidencia de las investigaciones de autores relacionados con el tema.

Se recopiló y sistematizó sobre el presupuesto público durante el periodo 1980-2001, clasificándolo en diferentes apartados que sirvieron para un seguimiento cuantitativo preciso, a lo cual fue necesario homologarla y hacer la comparación de términos económicos; para ello se procedió a expresarla a

### ESQUEMA 2



### ESQUEMA 3 OPERACIÓN DE VARIABLES

Política presupuestal (Variable independiente)	Evolución de la política presupuestal			Nuevo paradigma de administración pública (Variable dependiente)
	Operacionalización de variables			
	Subvariables independientes	Indicadores variables independientes	Indicadores variables dependientes	Subvariables dependientes
Estado liberal	Dimensión	A menor gasto neto devengado	Menor gasto en el sector paraestatal	Gobierno orientado al mercado
y	Orientación	A menor gasto programable	Menor gasto en funciones productivas, menor gasto de capital, mayor gasto en inversión financiada	Gobierno empresario
Economía de mercado	Autosuficiencia	A menor gasto neto pagado	Menor déficit fiscal	Gobierno empresario
	Descentralización	A menor gasto programable del gobierno central	Mayor gasto descentralizado a estados y municipios	Gobierno descentralizado
	Normatividad	Cambios constitucionales Cambios legislativos Cambios normativos del presupuesto público	Mayor desregulación Mayor descentralización de políticas Autonomía de gestión y eficientismo	Gobierno mínimo Gobierno orientado al mercado Gobierno descentralizado Gobierno empresario

precios corrientes y a precios constantes usando un deflactor del producto interno bruto con base en precios de 2002. La conformación estadística se expresó gráficamente considerando precios constantes y tendencias; lo que sirvió de base para posteriormente hacer el análisis estadístico.

### *Análisis estadístico*

El análisis estadístico se basó en cuatro relaciones, cada una con dos variables (excepto la hipótesis 2 que comprende tres correlaciones, es decir, seis variables). Dichas hipótesis se mencionan a continuación:

“Correlación” 1 (Gobierno mínimo):

A menor gasto devengado menor gasto en el sector paraestatal.

“Correlación” 2 (Gobierno descentralizado):

A menor gasto programable del gobierno central mayor gasto descentralizado a estados y municipios.

“Correlación” 3 (Gobierno orientado al mercado):

A menor gasto programable, menor gasto en funciones productivas.

A menor gasto programable, menor gasto de capital.

A menor gasto programable, mayor gasto en inversión financiada.

“Correlación” 4 (Gobierno empresario):

A menor gasto neto pagado, menor déficit fiscal.

Los periodos a considerar en cada correlación fueron analizados por medio de gráficas de dispersión para comprobar su veracidad.

Para este caso, se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson. Cabe señalar que al tratarse de un análisis que se basa en la relación de dos variables (correlación), se hace necesario medir el grado de relación que existe entre ellas para tener un parámetro de confianza que nos permita sustentar el resultado.

Con la intención de facilitar la interpretación de los datos presentados en la investigación, se explicará a continuación la manera de interpretar la cuantía expresada por el coeficiente de correlación de Pearson:

Usando este método, el grado de relación entre las dos variables puede variar de  $-1$  hasta  $+1$ , pasando por cero; el signo no tiene que ver con la cuantía de la relación, sólo nos proporciona información acerca del sentido de la relación; es decir, si el coeficiente de correlación de dos variables es positivo, al aumentar una de ellas también lo hace la otra y la línea de tendencia se eleva de izquierda a derecha; por el contrario, si el coeficiente de correlación

es negativo, quiere decir que a medida que aumenta el valor de una variable, disminuye el valor de la otra y la línea de tendencia desciende de izquierda a derecha.

La ausencia total de relación entre dos variables (independencia) se especifica con un coeficiente = 0; la relación positiva perfecta se especifica con un coeficiente = 1 y la relación negativa perfecta con un coeficiente = -1. Es decir, en la medida en que los datos se alejan de una recta, el valor calculado del coeficiente de correlación se acerca más a cero. Por tanto, la cuantía del coeficiente de Pearson refleja la varianza (medida de dispersión) estimada.

En la práctica un coeficiente de Pearson mayor o igual a  $\pm 0.80$  se considera grande (alto grado de relación entre variables), uno de  $\pm 0.50$  es moderado (mediana relación entre variables) y uno igual o menor  $\pm 0.30$  se considera pequeño (insignificante relación entre variables).

Por tanto, cuando la correlación de la gráfica sea mayor o igual a  $\pm 0.80$  la lectura que se pueda hacer del mismo se considerará fiable y por ende podremos determinar la veracidad o falsedad de las hipótesis en cuestión, de lo contrario se tomarán las reservas pertinentes.

## Capítulo 3

# La evolución de la política presupuestal y el cambio de paradigma en la administración pública (desarrollo de la investigación)

El periodo de exodesregulación (1982-1994)

*Las premisas valorativas del neoliberalismo*

El neoliberalismo es una corriente renovada del liberalismo clásico de siglos pasados, que se inserta en la dinámica de un mundo globalizado, cada vez más dinámico e interdependiente. Las tesis liberales que Adam Smith difundió y defendió, y que fueron la base para la constitución formal de los estados-nación, establecían que el primer deber del soberano era proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes, a través de la fuerza militar, es decir, el primer deber del Estado es la defensa; el segundo deber del soberano es el de proteger a cada miembro de la sociedad de la injusticia o de la opresión de sus restantes miembros, es decir, el segundo deber del Estado es proporcionar justicia y seguridad a sus miembros; y el tercer deber del Estado es mantener instituciones y obras públicas necesarias que el mercado no atiende por un desinterés pecuniario.<sup>88</sup>

Las premisas básicas de su origen han transitado de la defensa de la libertad individual y los derechos sobre la propiedad, a la defensa constitucional de tres grupos de derechos individuales: el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de acción, expresión y asociación y el derecho a la elección periódica de sus gobernantes, en el marco de la división de poderes; a ello se hace indispensable la liberalización del mercado político y el mercado económico.<sup>89</sup> En la visión moderna, la defensa de los derechos se internacionaliza y la soberanía se endosa paulatinamente a organismos internacionales y al amparo de convenios y tratados refrendados por los nuevos gobiernos. El eje rector en cada uno de los países es ahora un Estado que por su nueva naturaleza,

<sup>88</sup>Jorge Macón, *Economía del sector público*, México, D.F., Mc Graw Hill, 2002, pp. 25 y 26.

<sup>89</sup>Fernando Bazúa y Giovana Valentí, *Políticas públicas*, México, D.F., INAP, RAP, 84, 1996, pp. 56 y 57.

representa un Estado mínimo. Carlos Marín, al comentar de esta corriente, en contraste con el Estado benefactor señala,

...si la justicia social no tiene por qué existir, tampoco tiene por qué haber Estado benefactor. La única justicia posible es la que se refiere al derecho de poseer lo que se ha producido, y al derecho de transferir a otra persona, si se desea, esos bienes. Para garantizar este tipo de justicia, lo único que se requiere es el “Estado mínimo”. Es inmoral que el Estado rebase los límites preestablecidos; cualquier otra tarea que el Estado desempeñe es inadmisibile porque afecta la libertad individual.<sup>90</sup>

El neoliberalismo exigió dismantelar el Estado benefactor a través de diversas políticas contrapuestas que pueden generalizarse, entre las que destacan: un Estado no productor, con un gobierno pasivo, que no apele a la distribución de transferencias directas sino que ayude a corregir las fallas del mercado a través de las privatizaciones; también aduce la eliminación de organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad, por lo que propugna la eliminación del corporativismo, el cooperativismo o cualquier tipo de asociación grupal que obstaculice el contacto directo con el interés individual expresado por cada ciudadano; las políticas económicas y fiscales derivadas deben ser, por lo tanto, neutrales a todos con la finalidad de eliminar los paternalismos o privilegios estatales, dentro de lo cual se hace indispensables un sistema financiero libre, con lo que se argumenta la autonomía de la autoridad monetaria; además de ello, se propugna el libre comercio y dentro de él aquellas medidas que den transparencia a los mercados, como la determinación libre del tipo de cambio, y los movimientos libres de capital; en suma, la idea liberal, en un contexto mundializado, busca reducir la importancia del Estado, sus estructuras y la eliminación de normas que estrangulen la capacidad de acción individualizada de los agentes económicos, de los cuales se espera su atomización en los diferentes mercados, incluyendo el político; en este proyecto, el concepto de rectoría estatal cobra importancia, en la medida de su capacidad inductora y paradójicamente proactiva impulsa los cambios ideológicos exigidos.

Una comparación entre los postulados económicos del neoliberalismo, en contraste con la economía mixta, los podemos observar en el siguiente esquema:

<sup>90</sup>Carlos Marín Zamora. “El neoliberalismo”, <http://www.uaca.ac.cr/acta/1998may/cmaring2.htm>

<i>Economía mixta</i>	<i>Neoliberalismo</i>
<b>Leyes que someten las transacciones económicas a los conceptos morales de honestidad y cumplimiento de obligaciones contraídas</b>	
<b>Protección legal a diferentes tipos de propiedad privada</b>	
<p>El campo de la contratación privada es limitada por el Estado. El Estado dicta muchos derechos y obligaciones.</p> <p>Se enfatiza la seguridad y estabilidad de la relación laboral, poniendo dificultades a la rescisión.</p> <p>Se busca prevenir la pérdida de poder adquisitivo por medio de indexación inflacionaria y/o control de precios. Seguro social médico, de desempleo, de vejez e invalidez ordenado por ley. Operación centralizada y tendencia burocratizante.</p> <p>Sistemas de seguridad social subsidiados por el gasto público.</p> <p>Banco central sujeto a Poder Ejecutivo y monopolio estatal de emisión circulante.</p> <p>Emisión de circulante con fin de financiar el déficit público.</p> <p>Tipo de cambio o su deslizamiento, impuesto por el Estado. Existe diferencial entre tipo de cambio "libre" y controlado.</p> <p>Financiamiento de la empresa privada por la banca.</p> <p>Proteccionismo y mercado cautivo. Economía poco competitiva hacia dentro y fuera.</p> <p>Paraestatales son causa principal de déficit público: de 5% hasta 20% del PIB.</p> <p>Infraestructura es exclusivamente obra pública: presas, carreteras, aeropuertos, ferrocarril, alcantarillado y drenaje e incineradores. Deterioro por falta de inversión pública.</p> <p>Gasto público de inversión reprimido por gasto financiero. La Constitución establece la función estatal de la planeación o "concentración" macroeconómica.</p> <p>La Constitución sostiene el principio de la "concesión": el Estado "concede" el derecho a la actividad productiva y cultural a los articulares pero puede retirar la "concesión".</p> <p>La libertad de elección del consumidor es limitada por la oferta, limitada de las paraestatales y por su poder adquisitivo.</p> <p>Los marginados se toman en cuenta en la planeación económica del Estado por medio del control de precios de alimentos básicos.</p>	<p>El campo de la contratación privada es ilimitado, desde el supuesto de la igualdad de las partes, lo que en realidad puede conducir a contratos inequitativos.</p> <p>Se enfatiza la libertad de las partes para iniciar y terminar la relación laboral por la voluntad unilateral de cualquiera de las partes.</p> <p>El salario es una función de la demanda y la oferta en el mercado laboral.</p> <p>Tendencia a minimizar legislación de seguridad social. Empresas jubilan según políticas particulares.</p> <p>Solamente existen aseguradoras privadas para quienes puedan pagar las cuotas.</p> <p>Libertad de emisión de circulante por el banco central y compañías privadas.</p> <p>Emisión de circulante con fin de mantener masa monetaria necesaria. La banca central no controla emisión de moneda privada.</p> <p>Tipo de cambio fijado por demanda y oferta en mercado de divisas. No existe regulación cambiaria que prevenga fluctuaciones bruscas.</p> <p>Financiamiento de la empresa privada más por la bolsa que por la banca.</p> <p>Apertura económica y economía competitiva hacia fuera, pero no tanto hacia dentro, a raíz de monopolios nacionales fuertes.</p> <p>El déficit público no rebasa el 5% del PIB.</p> <p>Infraestructura es obra privada y favorece las comunicaciones de las regiones desarrolladas. La infraestructura favorece estructura económica oligopólica y de inversión pública las regiones desarrolladas.</p> <p>Gasto público de inversión casi inexistente.</p> <p>La Constitución establece el derecho a la planeación económica por los actores individuales a nivel microeconómico.</p> <p>La Constitución sostiene el principio de la libertad de emprender y excluye la actividad productiva cultural del Estado.</p> <p>La libertad de elección del consumidor es limitada por la oferta limitada de los mono- y oligopolios privados y por su poder adquisitivo.</p> <p>Los marginados no son tomados en cuenta y sobreviven (si acaso) por la solidaridad entre ellos mismos.</p>

Fuente: Elaborado con base en el modelo explicativo de Auping Birch Juan, *Entre socialismo y neoliberalismo. Una alternativa para América Latina*, México, Edit. Imprebal, 1992, pp. 109 a 128.

*La directriz del cambio económico y financiero*

El inicio del neoliberalismo en México ha sido tratado bajo diferentes perspectivas que permean el sistema político, la economía y la sociedad en diferentes ópticas; una de ellas es refrendada por Aguilar Villanueva, el cual define cinco dimensiones que se pueden enumerar en reformas en el régimen político, relacionadas con la democratización, el federalismo y una protección activa de los derechos humanos; reformas en la Constitución Política que rediseñan el ámbito público y privado y la libertad ciudadana; el ámbito de las reformas del gobierno y la administración pública, donde se privilegian cambios en el tamaño del aparato estatal y en las formas de realizar sus funciones económicas y sociales, el ámbito de las reformas en la cultura política y el ámbito de las reformas en el modelo de desarrollo que da paso a la liberación, la apertura y la globalización económica.<sup>91</sup> Todas estas características son en sí interdependientes y constituyen los efectos de las premisas valorativas que fueron demarcando las decisiones y acciones del Estado mexicano en la instauración institucional del nuevo paradigma estatal.

Este cambio de paradigmas de un tipo de Estado a otro, abarca en la historia reciente del país las últimas dos décadas; se coincide con el año de 1982, como el inicio formal del proyecto neoliberal, año que se corresponde con el cambio de gobierno para el periodo sexenal de 1982 a 1988, dentro de un escenario de crítica al Estado benefactor, del cual se destaca su papel altamente intervencionista y exacerbado por la nacionalización de la banca en el mes de septiembre del año referido, y cuya postura empezaba a ser preocupante para el país vecino del norte.

La decisión de no entrar al GATT en marzo de 1980 y la visita a Cuba en septiembre de ese año, la reflexión sobre la validez de la propiedad privada que López Portillo hizo con motivo de la IV reunión de la República en Hermosillo, en febrero de 1981, y el comunicado que suscribió con Francia sobre El Salvador en agosto de ese año. La reunión Norte-Sur de Cancún en diciembre de 1981 y el apoyo a Nicaragua estaban marcando un activismo mexicano en el panorama internacional que resultaba con seguridad crecientemente incómodo para Estados Unidos.<sup>92</sup>

<sup>91</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, "La reforma del Estado mexicano", Revista *Gestión Pública*; Barcelona, España, Escuela Superior de Administración y Desarrollo (ESADE), septiembre-diciembre de 1994, p. 2.

<sup>92</sup>Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1996, pp. 70 y 72.

A ello se sumó la crisis económica y fiscal, propiciada de acuerdo con la opinión generalizada, por el alto nivel de endeudamiento, logrado gracias al alto crédito conseguido con la garantía del petróleo. El gobierno de López Portillo no parece haber encontrado una fórmula suficientemente adecuada para digerir los nuevos y cuantiosos ingresos petroleros y buena parte se desperdició en financiar una tasa de consumo artificialmente alta, tanto de parte del gobierno como de la sociedad en su conjunto... para financiar el desarrollo del sector energético y las importaciones masiva de bienes de capital el país incurrió en el acelerado proceso de endeudamiento externo, que a la postre resultaría insostenible y llevaría por igual a la suspensión del crédito externo, al deterioro de la confianza empresarial, a la crisis de las finanzas públicas y, finalmente, a la nacionalización de la banca.<sup>93</sup> Por una parte el crecimiento del producto interno bruto (PIB), durante el sexenio 1976-1982 alcanzó tasas de crecimiento por encima del 9 por ciento en términos reales, durante el año de 1982 el crecimiento expresado fue de 8.3 por ciento con respecto al año anterior; por otra parte el crecimiento del gasto público alcanzó para el mismo año el 42.2 por ciento, con un déficit de 14.5 por ciento con respecto a 1981; estos indicadores mostraban en ese entonces los índices más altos en la historia del país. En su introducción, el Plan Nacional de Desarrollo observaba que el PIB había caído y que la inflación había alcanzado una tasa del 100 por ciento, la tasa de desempleo se duplicaba y las reservas internacionales estaban prácticamente agotadas, habiendo entrado al país en una virtual suspensión de pagos.<sup>94</sup>

En este escenario el nuevo gobierno, representante también de cambios en la correlación de fuerzas políticas y de una nueva élite en el poder, definió lineamientos económicos para enfrentar la crisis, mismos que se reflejaron formalmente más adelante, como lo señala el PND en su capítulo de la estrategia económica y social. La reorganización económica incluyó así dos programas: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), enfocado a la dinámica económica y cuyo objetivo principal era lograr la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación, la inestabilidad cambiaria, la producción del empleo, la planta productiva y el consumo básico, con la finalidad de recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes; y el Programa Económico de Cambio Estructural (PECE), cuyo objetivo fue reordenar y reorientar el aparato productivo, a través entre otros aspectos de vincular la oferta industrial con el exterior, otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, mejorar los servicios para adecuarlos a las necesidades

<sup>93</sup>*Ibidem*, pp. 69-70.

<sup>94</sup>Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 17.

de la producción y el consumo y descentralizar en el territorio nacional las actividades productivas; en ello había la necesidad de aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas estratégicas y prioritarias para reorientar y fortalecer la industria nacional;<sup>95</sup> ambos programas implicaban, por una parte, revisar los lineamientos de política fiscal y en especial la política de gasto público, buscando adecuarlos a una nueva estrategia por venir que implicaban, por un lado, su contribución a la estabilidad macroeconómica y por otro lado la reestructuración necesaria de la administración pública.

En estas circunstancias, el gobierno mexicano diseñó una política económica tendiente a acotar el papel del Estado en la economía y estableció una irrestricta apertura externa, ofreciendo la venta de activos públicos al capital privado nacional y extranjero, bajo el principio de este tipo de políticas eran los mecanismos idóneos para superar la persistente crisis económica y financiera. Así, el proceso de redimensionamiento del sector público emprendido entre 1983 y 1992 desincorporó 894 empresas y organismos paraestatales, de un universo de 1,155 entidades que existían al 31 de diciembre de 1982, lo que significa una reducción aproximada del 80 por ciento en términos absolutos, con lo cual el proceso estatizante se ha revertido en menos de una década.<sup>96</sup>

La política de gasto público, refrendaba el PND y la política económica en general la cual subrayaba cinco objetivos generales: 1. inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna, lo cual implicaba la contención de los ingresos con la finalidad de mejorar su eficiencia y contribuir a un financiamiento sano; 2. fortalecer la capacidad de las áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, en pro de fortalecer la capacidad del aparato productivo; 3. promover una distribución territorial equilibrada de actividades productivas y del bienestar social; 4. promover el desarrollo social y 5. asegurar la eficiencia y honradez en la ejecución del gasto.<sup>97</sup> En lo inmediato la relación entre la política de gasto y el PIRE se propuso en términos de cumplir con los objetivos arriba mencionados, entre sus líneas estratégicas planteó el saneamiento de las finanzas públicas, un mejor manejo cualitativo del gasto y de la asignación de recursos tal y como lo señala la cuenta de la hacienda pública federal de 1983:

<sup>95</sup>*Ibidem*, pp. 111-113.

<sup>96</sup>Benjamín García Páez, "Reflexiones sobre administración pública", *Revista de administración pública* 89, México, D.F., INAP, 1996, p. 284.

<sup>97</sup>*Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, op. cit.*, p. 153.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983 y su ejercicio quedaron insertos en la primera etapa del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que entre sus líneas estratégicas, planteó el saneamiento de las finanzas públicas, para restituirle al gasto público su capacidad como instrumento del desarrollo económico y social.

En este sentido, el PIRE contempla la austeridad no como mera reducción cuantitativa del gasto sino como un proceso de mejoramiento cuantitativo del manejo y asignación de los recursos a través de una programación más adecuada de los esfuerzos, que permitan atender las demandas sociales de acuerdo con prioridades.

Dentro de este marco, el presupuesto aprobado para 1983 se caracterizó por su austeridad, a fin de adecuar el crecimiento del gasto a la capacidad productiva de la economía; reorientar las asignaciones presupuestales para enfrentar la insuficiencia de ahorro, la escasez de divisas y combatir la inflación, y dentro de las limitaciones financieras, reordenar el programa de inversiones.<sup>98</sup>

Sin embargo, la política presupuestaria enfrentó en este proceso, restricciones impuestas por la dinámica propia del sistema económico internacional; la caída de los precios del petróleo en 1985, redireccionó decisiones relacionadas con la política económica, dando como resultado el impulso al Programa de Aliento y Crecimiento (PAC, presentado el 23 de junio de 1986, cuyo objetivo era lograr un crecimiento real del PIB de entre 3 y 4 por ciento en 1987 y 1988, con estabilidad en precios), lo que significó un deslizamiento del peso, para que de acuerdo con la postura de la autoridad, se lograra incrementar las exportaciones, y los aumentos en la tasa de interés ayudaran al retorno de capitales y a restringir la demanda y por ende, la inflación cediera; el choque externo aceleró la internacionalización de la economía mexicana y la ruptura definitiva con los esquemas de política económica proteccionista.

El PAC modificó las variables fundamentales de la política económica pero consolidó definitivamente la estabilidad buscada. En efecto, gracias al PAC cambiaron los términos de la negociación con los acreedores de la deuda externa, buscando un mejor equilibrio entre una tasa de crecimiento económico moderado y un nivel de endeudamiento externo moderado; se busca aumentar la disponibilidad de recursos financieros dentro del país, para lograr una disminución de la tasa de interés, liberalizar el crédito al

<sup>98</sup>Poder Ejecutivo Federal, SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1983*, pp. 45 y 46.

sector privado y alentar así la inversión privada. El logro más elocuente del nuevo rumbo del país se extendió a las finanzas públicas, en cuanto el PAC revisó la política de ingresos del sector público, para fortalecer sus recursos propios como medio de financiamiento para su gasto, y la política de gasto para reorientar selectivamente al gasto público, sin alentar su monto total.<sup>99</sup>

Posteriormente, y ante la crisis económica y pérdida de confianza a raíz de la estrepitosa caída de la bolsa mexicana de valores, en el mes de septiembre, *en diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que dio por terminado el PAC y que constituyó un fuerte instrumento político de concertación, con el que se sentaron las bases para un mejor entendimiento con el sector empresarial y el sector obrero, con ello, el gobierno de hecho inició la gran etapa de desregulación que se daría en el sexenio siguiente, con lo que se dio paso acelerado a la desincorporación de las áreas no estratégicas y prioritarias del sector público, a la compactación de las estructuras del gobierno federal y a la desconcentración territorial de sus acciones.*

El Estado procedería y aceleraría el paso en materia de desincorporar o privatizar las paraestatales y modernizar las empresas del Estado (como Sidermex, Azúcar, Fertimex). Al respecto, aceleró el proceso de descentralización administrativa. Más importante aún fueron las decisiones para fortalecer a los estados soberanos, acompañadas de reformas al artículo 115 constitucional, que sentaban las bases para vigorizar la autonomía de los municipios.<sup>100</sup>

El PND, para el periodo de 1988 a 1994, marcó en su redacción con mayor énfasis las directrices relacionadas con la profundización del nuevo papel del gobierno. En principio, en materia de gobierno mínimo, marcó una política de gasto público que determinara el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario, lo que implicaba mantener su contención y redimensionamiento; en materia de gobierno descentralizado, apuntaba a una mayor descentralización y coordinación para la asignación de recursos, con las entidades federativas, y establecía compromisos de otorgar mayor autonomía financiera a medida que las mismas entidades aumentaran su participación en los recursos otorgados y en los esfuerzos rela-

<sup>99</sup>Alicia Hernández, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 369 y 370.

<sup>100</sup>*Ibidem*, pp. 270 y 271.

cionados con su generación; en materia de orientación al mercado, señalaba la necesidad de que los apoyos federales a través de subsidios, fueran asignados, en forma congruente con las necesidades de infraestructura prioritaria, las demandas de los grupos con menores ingresos, la clarificación de las fuentes de financiamiento para otorgarlos y la transparencia para su registro; y considerando la categoría de gobierno empresario en nuestro análisis, se propuso desde ese momento, el mejorar los sistemas de control y seguimiento del gasto para, en la medida de lo posible, lograr una mayor autonomía de gestión de las agencias, así como de una mejor transparencia para informar trimestralmente al Congreso de la evolución de la situación de las finanzas públicas y la economía.

Aunque se aprecia ya en esas propuestas las ideas claras que encauzarán el nuevo paradigma de administración pública, el periodo sexenal tratado, consolida con prioridad la privatización y hace cambios normativos, que habrían de signar a ese periodo como el gran periodo de la exodesregulación por la dimensión e importancia de las empresas desincorporadas, entre las que se consideró a la banca, y por la eliminación de normas regulatorias a favor de servicios relacionados con la producción, la comercialización y el transporte público entre otras.<sup>101</sup>

### *Los cambios normativos*

Casi inmediatamente, al rediseño de la política económica, y dentro de ella de las finanzas y el presupuesto público, el gobierno entrante en 1982, realizó diversos cambios a la Constitución Política y posteriormente a la legislación secundaria.

En el año de 1983, se aprobaron reformas constitucionales que conformaron el llamado “capítulo económico” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos que se cambiaron fueron el 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 fracción XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F. Estas reformas significaron percepciones distintas sobre la reconfiguración de la intervención estatal, de hecho las opiniones encontradas entre el gobierno y los empresarios, fueron facilitadas por la interpretación del concepto de rectoría estatal y por la sujeción del sector privado –además del sector público y del sector social–, a la concurrencia con responsabilidad social, en pro de un desarrollo económico nacional sujeto a un proceso de planeación democrática.

<sup>101</sup>Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*.

*Artículo 25.* Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>102</sup>

*Artículo 26.* El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.<sup>103</sup>

El concepto de rectoría estatal por una parte se entendía como una mayor injerencia en la economía, utilizando el poder de una planeación cada vez más “estrangulante” para la iniciativa privada. Aunque el objetivo del Presidente consistía en limitar la intervención gubernamental y hacer explícito el campo de acción del gobierno, el texto incluía ciertos conceptos que, en especial desde el punto de vista de los empresarios más radicales, eran muy amenazadores a mediano plazo. Además, dado que las reformas se asociaban con las propuestas previas de la CTM, ello reforzó su opinión de que era una especie de conspiración para introducir el socialismo en México... Un concepto clave de toda la reforma era la idea de la rectoría del Estado, que, según el texto del artículo 25 de la Constitución, significa que: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”,<sup>104</sup> sin embargo, para otros empresarios este concepto sólo apuntalaba una función estatal necesaria para mejorar la conducción del desarrollo, lo que significaba en realidad, una claridad legal relacionada con la reforma al artículo 28 que daba una amplitud

<sup>102</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, pp. 26 y 27.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>104</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas, gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 209.

para establecer un margen de maniobra apropiado al gobierno para redefinir de manera estratégica y prioritaria la intervención.

La idea de la rectoría del Estado es antigua hasta cierto punto y había sido aceptada aún por alguno de los empresarios más moderados, para quienes dicha rectoría sólo otorga al Estado una función de dirección y apoyo... En consecuencia, el nuevo artículo 28 sólo implicaba la garantía de que el Ejecutivo no podía cambiar mediante un decreto las fronteras económicas del Estado, como en el caso de la nacionalización de los bancos. El límite, no obstante, seguía siendo borroso, pues la Ley de expropiación podía seguir utilizándose, siempre que no se nacionalizara todo un sector económico.<sup>105</sup>

Las reformas a los artículos 25, 26, 28 y posteriormente al artículo 115 constitucional, buscaban inducir un nuevo modelo de gestión del desarrollo económico nacional, de gestión pública y de descentralización de la vida nacional; para agosto de 1983, México había recuperado la confianza de los centros financieros internacionales.

En agosto de 1983 México fue calificado por altos funcionarios de los organismos financieros internacionales como país con un programa de recuperación ejemplar que estaba siendo imitado por otros países con dificultades financieras.

Señalaban que ningún país en tiempos modernos había aplicado un ajuste tan radical, rápido, decidido y exitoso como México. Esto significaba que el nuevo grupo gobernante iba logrando recuperar la credibilidad y la confianza de los centros financieros internacionales. No así la de los centros de seguridad estratégica.<sup>106</sup>

Durante ese sexenio se realizaron reformas a la legislación secundaria para apuntalar la nueva capacidad normativa e institucional del Estado y del gobierno; se registraron así reformas a la Ley de Planeación, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y en el marco de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se asumió la creación, organización, instrumentación, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Control

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 210-213.

<sup>106</sup> Miguel Basañez, *op. cit.*, pp. 81 y 82.

y Evaluación de la Gestión Pública, y se institucionalizó el régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

El sexenio de 1988 a 1994, impulsó 49 cambios constitucionales, que junto con los 61 cambios del sexenio anterior, marcaban prácticamente la cuarta parte de todos los cambios que la Constitución ha tenido desde 1917, esta característica señalaba un trascendental rediseño institucional del Estado formal mexicano.<sup>107, 108</sup>

Asimismo, por su importancia, para nuestra investigación resaltan las reformas, los servicios de banca y crédito, para que sean prestados tanto por el gobierno como por los particulares,<sup>109</sup> el establecimiento de la autonomía del Banco de México,<sup>110</sup> y con la mayor trascendencia, la reforma al artículo 27 constitucional, posibilitando la enajenación de la propiedad ejidal y comunal;<sup>111</sup> el Estado así empezaba a reconfigurar la desregulación, a lo que se adicionó de manera relevante la liberalización comercial a través de la firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica. La desregulación económica por su parte, implicó estrictamente modificar disposiciones para mejorar la eficiencia productiva y los costos de la exportación, lo cual se acompañó de medidas de adecuación normativa y administrativa, y cuyos objetivos se enunciaron por Juan Rebolledo al analizar la reforma del Estado en México

por tanto, los objetivos de la política de desregulación han sido: 1. eliminar obstáculos a la actividad económica y agilizar procesos administrativos; 2. liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; 3. otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos, y 4. contribuir a la estrategia antiinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios...

Parte de este proceso incluyó la necesidad de emitir en 1986 la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, pese a sus bondades sus objetivos se consolidaron en la medida en que apareció expedido su reglamento en 1990, con lo que fue delimitada y precisada su operación. Aunado a ello, se hicieron reformas principales que pueden sintetizarse en:<sup>112</sup>

<sup>107</sup>Cámara de Diputados, "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, marzo, 2002.

<sup>108</sup>Juan Arvizu Arioja, "Transformación de la Carta Magna": *El Universal*; sábado 5 de febrero de 2000, p. A15.

<sup>109</sup>*Diario Oficial de la Federación*, Reforma al artículo 28 constitucional, 27 de junio de 1990.

<sup>110</sup>*Diario Oficial de la Federación*, Reforma al artículo 28 constitucional, 20 de agosto de 1993.

<sup>111</sup>*Diario Oficial de la Federación*, Reforma al artículo 27 constitucional, 6 de enero de 1992.

<sup>112</sup>Juan Rebolledo, "La reforma del Estado en México", México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 130.

**DESREGULACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA  
1989 A AGOSTO DE 1991**

<i>Año</i>	<i>Materia</i>	<i>Cambios normativos</i>
<i>Comunicaciones y transportes</i>		
1989	Transporte de carga	Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga (DO, 7 de julio de 1989).
	Transporte multimodal	Reglamento para el Transporte Multimodal Internacional (DO, 7 de julio de 1989).
	Uso de equipo de telecomunicaciones	Acuerdo sobre la Instalación y Operación de los Equipos Terminales.
1990	Líneas aéreas nacionales	Rutas y tarifas del transporte aéreo nacional. Última tarifa (DO, 13 de febrero de 1990).
	Autotransporte turístico	Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo (DO, 9 de marzo de 1990).
	Transporte de pasajeros	Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros (DO, 30 de mayo de 1990).
	Maniobras en zonas federales terrestres	Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres (DO, 24 de enero de 1990).
	Telecomunicaciones	Reglamento de Telecomunicaciones (DO, 29 de octubre de 1990). Título de concesión de Telmex (DO, 12 de diciembre de 1990).
1991	Maniobras en zonas portuarias	Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (DO, 1o. de junio de 1990).
	Maniobras en el puerto de Veracruz	Acuerdo que establece las Reglas de Administración y Operación del Puerto de Veracruz (DO, 1o. de junio de 1991). Requisa del puerto (1o. de junio de 1991). Levantamiento (1o. de agosto de 1991).
	Servicios portuarios	Reformas al artículo 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (DO, 18 de julio de 1991).
1993	Ley Federal de Puertos	Nueva Ley de Puertos (DO, 1o. de julio de 1993).
	Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte	XX/1993 (Aprobada por el Congreso pero aún no publicada a la fecha de cierre de esta edición).
	Ley de Navegación	XII/1993 (Aprobada por el Congreso pero aún no publicada a la fecha de cierre de esta edición).
<i>Industria</i>		
1989	Petroquímica	Resolución que clasifica los productos petroquímicos básicos o secundarios (DO, 15 de agosto de 1989).
	Envases y empaques	Acuerdo por el que se derogan diversos decretos que fijan el contenido neto, tolerancias y en caso de masa drenada e información comercial de productos envasados (DO, 1o. de junio de 1989).

*(Continuación)*

<i>Año</i>	<i>Materia</i>	<i>Cambios normativos</i>
<i>Industria</i>		
1990	Aceites y lubricantes	Norma de información comercial de aceites y lubricantes. NOM-L-21-1990, 22 de octubre de 1990.
	Productos derivados de la refinación	Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica (DO, 8 de enero de 1990).
	Industria salinera	Decreto que regula la actividad salinera nacional (DO, 9 de marzo de 1990).
	Cerillos	Decreto por el que se abroga el reglamento para fábricas de cerillos y fósforos (DO, 9 de Julio de 1990).
1991	Industria textil	Decreto por el que se abrogan los ordenamientos que regulan la industria y el comercio de la seda y artísela y sus derivados (DO, 7 de enero de 1991).
	Energía eléctrica	Reglamento de la ley de Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de abastecimiento (DO, 31 de mayo de 1991).
1992	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DO, 22 de diciembre de 1992).
1993	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DO, 22 de diciembre de 1993).
	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DO, 31 de mayo de 1993).
	Reglamento de Distribución de Gas Licuado de petróleo	(DO, 25 de noviembre de 1993).
<i>Comercio</i>		
1989	Comercio de azúcar y cacao	Se abroga la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros Bienes (DO, 28 de diciembre de 1989).
	Agentes aduanales	Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (DO, 28 de diciembre del 1989).
	Eliminación del control de cambios	Decreto por el que se abroga el control de cambios (DO, 10 de noviembre de 1991), por el cual se abrogan el decreto de control de cambios (DO, 13 de diciembre de 1982), las disposiciones complementarias de

Año	Materia	Cambios normativos
<i>Comercio</i>		
1990	Promociones y ofertas	control de cambios (DO, 11 de mayo de 1987, 20 de junio de 1988, 12 de mayo de 1989, 19 de febrero de 1991, 20 de febrero de 1991), la resolución que sistematiza y actualiza las resoluciones generales emitidas por el Comité Técnico de Control de Cambios (DO, 23 de noviembre de 1988, ref. 10 de julio de 1989, derogada 21 de noviembre de 1990), y la resolución que incorpora los financiamientos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional al mercado de divisas (DO, 31 de septiembre de 1990). Nuevo Reglamento de Promociones y Ofertas (DO, 26 de septiembre de 1990).
	Agentes aduanales	Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (DO, 26 de diciembre de 1990).
	Industria del maíz (molinos, tortillerías y fábricas de harina)	Decreto por el que se abrogan los siguientes decretos: 1. Decreto que declara de interés público la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz. 2. Decreto que establece las bases para la planeación organización, funcionamiento de la industria de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz. 3. Decreto que reglamenta las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de masa nixtamalizada, masa de nixtamal y tortillas de maíz. 4. Decreto por el que se dispone que el maíz y sus harinas producidas en el país serán prioritariamente destinadas al consumo alimentario humano (DO, 6 de julio de 1990).
1991	Control de transferencia de tecnología y uso de patentes y marcas	Se abroga la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología (DO, 27 de junio de 1991).
1992	Ley General de Sociedades Mercantiles	Decreto que reforma la Ley General de Sociedades Mercantiles (DO, 11 de junio de 1992).
	Ley Federal de Turismo	Nueva Ley Federal de Turismo abroga la Ley Federal de Turismo del 6 de febrero de 1984 (DO, 31 de diciembre de 1992).
	Ley de Cinematografía	Ley de Cinematografía que abroga la Ley de la Industria Cinematografía del 27 de diciembre de 1949 (DO, 29 de diciembre de 1992).

*(Continuación)*

<i>Año</i>	<i>Materia</i>	<i>Cambios normativos</i>
	Ley Federal de Protección al Consumidor	Ley Federal de Protección al Consumidor (DO, 24 de diciembre de 1992). Abroga la ley Federal de Protección al Consumidor (1975).
	Ley Federal de Correduría Pública	Ley Federal de Correduría Pública que deroga el título 3o. del libro I del Código de Comercio (artículos 51 a 74) (DO, 29 de diciembre de 1992).
1993	Control Sanitario de la Publicidad	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad (DO, 10 de junio de 1993).
	Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública	Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública (DO, 4 de junio de 1993).
	Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad (DO, 10 de junio de 1993).
<i>Agricultura</i>		
1990	Regulación de la industria del azúcar	Decreto por el que se reforma la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (arancel variable del azúcar) (DO, 2 de agosto de 1990).
1991	Regulación de la industria del azúcar	1. Nuevo decreto por el que se declaran de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, y en consecuencia dichas actividades quedarán sujetas a las disposiciones del presente decreto (DO, 31 de mayo de 1991). 2. Decreto por el que se reforma la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (arancel variable del azúcar) (DO, 30 de enero de 1991).
	Semillas	Nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas (DO, 15 de julio de 1991).
	Regulación de la industria del café	Liberación exterior. Reestructuración de Inmecafe y liberación del comercio interior. –Transferencia de patrimonio de la Comisión Nacional del Café (581231, SHCP). –Transferencia de bienes capitales y valores del Banco Nacional de Comercio Exterior (581231, SHCP). –Ley de Torrefacción. Reglamento para la Torrefacción y Venta del Café (DO, 23 de julio de 1960), abrogado por la Ley de Elaboración y Venta del Café Tostado, 25 de mayo de 1972, reformas: 8 de enero de 1974, 22 de julio de 1991.

<i>Año</i>	<i>Materia</i>	<i>Cambios normativos</i>
1992	Programa Siembra y Exportación de Hortalizas	Acuerdo que canceló el requisito de permiso de siembra para hortalizas y frutas de exportación (Abrogada: DO, 10 de mayo de 1991).
	Reformas al artículo 27: Reforma Agraria	Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DO, 06 de enero de 1992).
1993	Reformas al artículo 27: Reforma Agraria	Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DO, 28 de enero de 1992).
	Nueva Ley de Pesca	Ley Federal de Pesca (DO, 25 de junio de 1992).
	Nueva Ley de Pesca	Ley Federal de Pesca (DO, 21 de julio de 1992).
	Ley Federal de Sanidad Animal	Ley Federal de Sanidad Animal (DO, 18 de abril de 1993).
	Ley Federal de Sanidad Vegetal	XII/93 (aprobada por el Congreso pero aún no publicada a la fecha de cierre de esta edición).

*Otros programas de desregulación*

1989	Pesca	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Pesca (DO, 30 de diciembre de 1989).
	Regulación de la industria del henequén	Abrogación de la Ley Sobre Cultivo, Explotación e Industrialización del Henequén (Congreso del estado de Yucatán, 31 de enero de 1990). Decreto por el cual se abroga el diverso que dispone que para instalar nuevas plantas de la industria textil del henequén, ampliar o sustituir sus equipos, se requiere la autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (DO, 9 de julio de 1990).
	Regulación de la industria del cacao	Decreto que ordena la extinción y liquidación de Conadeca (DO, 10 de enero de 1990, balance liquidación: 7 de diciembre de 1990, 17 de diciembre de 1990, 27 de diciembre de 1990).
	Programa Siembra y Exportación de Hortalizas	Acuerdo que canceló el requisito de permiso de siembra para hortalizas y frutas de exportación (DO, 28 de junio de 1990).
1990	Pesca	Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Pesca (DO, 26 de diciembre de 1990).
1991	Pesca	Decreto que modifica al Reglamento de la Ley Federal de Pesca. (DO, 7 de febrero de 1991).
	Regulación sanitaria	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud (DO, 14 de junio de 1991).
	Uso de zonas federales marítimo terrestres	Nuevo reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zonas federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar (DO, 21 de agosto de 1991).

*(Continuación)*

<i>Año</i>	<i>Materia</i>	<i>Cambios normativos</i>
1992	Uso de zonas federales marítimo terrestres	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales (DO, 3 de enero de 1992).
	Ley Federal de Metrología y Normalización	Decreto que reforma la Ley Federal de Metrología y Normalización (DO, 1o. de julio de 1992).
	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Competencia Económica. Abroga la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, La Ley de la Industria de la Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos (DO, 24 de diciembre de 1992).
	Ley Federal de Aguas	Decreto que expide la Ley Federal de Aguas, que abroga la Ley Federal de Aguas de 1972 (DO, 1 de diciembre de 1992).

El proceso de desregulación económico-administrativa en el sexenio 1988-1994 puede considerarse la continuación del programa de simplificación administrativa del 8 de agosto de 1984, al que se adicionó la parte correspondiente a la reducción de los costos de transacción provocados entre el gobierno y los agentes productores de bienes y servicios.

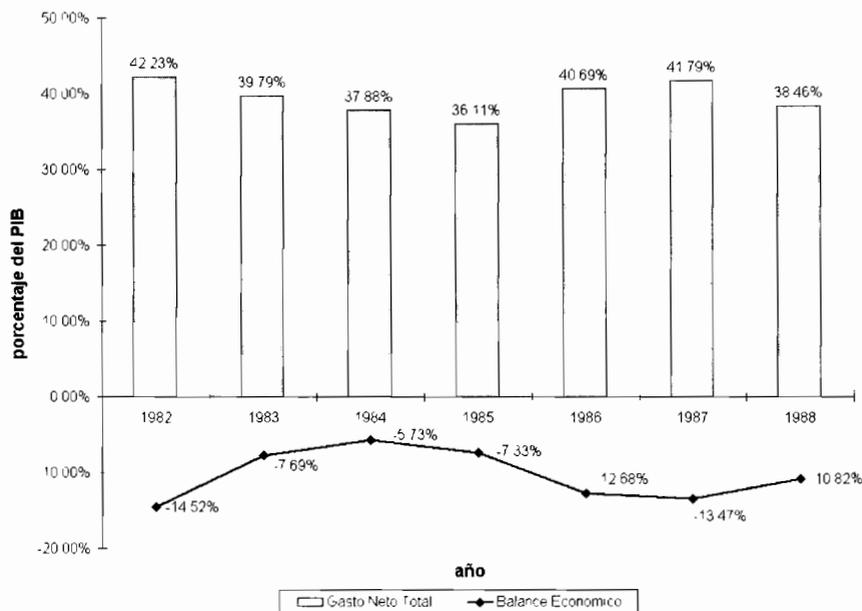
#### *La política presupuestal y el gobierno mínimo*

El periodo 1982-1988

En este periodo no se realizó una disminución drástica de la participación del gasto público en el PIB, que al final del periodo mostraba el 38.46 por ciento, apenas 3.77 puntos porcentuales, respecto al de 1982; esto indicó que la atención prioritaria de la política presupuestal —orillada por la crisis—, estuvo centrada en primera instancia, en sus compromisos de contribución a la estabilidad macroeconómica del país, dejando para finales de ese periodo sexenal el inicio de políticas que en adelante limitarían la intervención estatal.

El PIRE, se avocó a solucionar los problemas inmediatos generados por la crisis, para ello, se emprendieron medidas que se abocaran al control de la inflación, la protección de la planta productiva, la reactivación del crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas; en las iniciativas que envió el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para los años 1983 y 1984, aparecen explícitos estos pronunciamientos, donde la relevancia era generar

## EVOLUCIÓN DE GASTO TOTAL Y DEL DÉFICIT PÚBLICO, 1982-1988 (Participación en el PIB)



ahorro en el gasto público y para el mediano y largo plazo, lograr una reestructuración permanente del gasto público.<sup>113</sup>

Para 1985 se señalaba que se habían frenado y controlado los aspectos más graves de la crisis surgida en 1982 y en lo cual había sido determinante el papel jugado por la política presupuestaria, la cual se había distinguido por contribuir al crecimiento económico, los compromisos del financiamiento, la generación de ahorro del sector público y una disciplina que tendría prioridades en la gestión pública, señalándose la necesidad de encausar una reestructuración del sector.

*Hasta ese momento, sólo se habían emprendido tareas de redimensionamiento interno del sector público.* La Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año de 1985 menciona la supresión en el sector paraestatal de 1,086 unidades administrativas y la cancelación de 9,476 plazas de confianza, a la vez de la reducción de puestos de asesoría y de honorarios; y en el sector central, aduciendo al cambio estructural del gasto público se mencionaba: “Dentro de

<sup>113</sup> *Diario de los debates* de la Cámara de Diputados, LII legislatura, Iniciativas de Ley de Ingresos 1983 y 1984.

este contexto, el papel que jugó la política presupuestaria fue determinante dado su carácter estratégico como instrumento orientador del desarrollo.” Así, el Programa de Reordenación Económica contempló en materia de gasto público la moderación en su ritmo de crecimiento, en forma paralela con la reorientación en los recursos de inversión, atención al pago de la deuda, contención del gasto corriente para aumentar el ahorro, la revisión del esquema normativo para asegurar disciplina, eficiencia y honradez en la ejecución, la reorientación en los criterios de asignación, la adecuación de las prioridades sectoriales y regionales de mediano plazo, y el cambio gradual e integral del esquema de transferencias. Para la empresa pública se planteó un proceso gradual de saneamiento, siendo necesario profundizar en el tamaño y amplitud de su cobertura, condicionando el otorgamiento de transferencias y asunción de pasivos a la adopción de programas integrales de saneamiento, con metas explícitas de disciplina, productividad, mejoramiento de los procesos productivos y en general de modernización.

Los otros elementos que conformaron el proceso de reestructuración del gasto lo constituyeron la simplificación en los procesos y normas para su asignación y ejercicio; la cancelación de actividades que no correspondieran a prioridades contempladas en los programas de mediano plazo y el redimensionamiento del gobierno central.

...tomando como base las medidas de racionalización emitidas el 6 de febrero, se procedió a la cancelación de 15,490 plazas de confianza, se congelaron 48,311 de base y se cancelaron 7,080 contratos de honorarios, con lo que se logró la reducción de 70,881 plazas, las cuales se encontraban desocupadas, definiéndose además los lineamientos para el control de plazas vacantes.

Posteriormente, en apoyo a las medidas del 26 de julio tendientes a abatir el gasto corriente se cancelaron 30,026 plazas de confianza, se redujeron los gastos de honorarios en todos los niveles, se congelaron sueldos y prestaciones a servidores públicos superiores y se contrajeron sensiblemente los gastos de viajes, representación y publicidad habiéndose elaborado los lineamientos para la racionalización de personal de asesoría y apoyo, honorarios y confianza, y los lineamientos para la recontractación de personal racionalizado. La aplicación de estas medidas permitirá al gobierno federal mantener el esfuerzo de reordenación económica y la atención de servicios estratégicos.

De esta manera, el proceso de compactación de estructuras organizacionales permitió la reducción de 146 unidades administrativas en el sector

central, dentro de las cuales se encuentran 15 subsecretarías, dos oficinas mayores, ocho coordinadoras generales y 121 direcciones generales, quedando 503 de los 649 existentes, lo que significa un decremento del 22.0 por ciento.<sup>114</sup>

El proceso de exodesregulación, que marcó el inicio de los cambios estructurales relacionados con la reducción el tamaño del sector público es considerado en el discurso oficial a partir del año de 1986 –de hecho el proceso empezó a partir de 1982– ante los graves problemas surgidos en 1985 que giraron alrededor de la caída de los precios internacionales del petróleo y los problemas inflacionarios creados entre otras explicaciones, por un déficit público financiado con crédito interno, lo que incrementó el presupuesto destinado al pago de intereses de deuda interna y de deuda externa, donde vale la pena subrayar que se otorgaron concesiones menores por parte de los acreedores externos, adicionado a que desde 1984 no se obtuvieron créditos adicionales.

En 1986, por primera vez se escuchó de parte del Ejecutivo, la propuesta de restringir el campo de acción del sector público. Con esto se daba luz verde al proceso de liquidación, transferencia, fusión o venta de entidades y sociedades públicas y se impulsaba y aceleraba la descentralización de la administración pública para reducir los costos de transacción de la actividad privada. La acción de carácter estructural significaba acelerar el proceso de saneamiento de las finanzas públicas dando prioridad al abatimiento del déficit público... Se debían –sostuvo el presidente De la Madrid– concentrar las inversiones en áreas estratégicas prioritarias, como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, en la modernización del transporte y en el área de la comercialización. Se insistió además en la estricta calendarización del gasto del gobierno federal para lograr economías significativas, especialmente en el sector paraestatal; y, finalmente, una reducción del gasto corriente en sueldos y salarios, “congelando” los sueldos de los altos funcionarios públicos.<sup>115</sup>

Tres tipos de acciones se apreciaron con claridad en el año de 1986, el impulso importante al proceso de desincorporación de organismos y empresas, la continuación de la reestructuración administrativa e interna mediante compactación de estructuras y sistemas operativos y el apoyo a la descentralización

<sup>114</sup>Poder Ejecutivo, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1985*, pp. 242 y 243.

<sup>115</sup>Alicia Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 357.

(Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal) de acciones a través de los convenios únicos de desarrollo, que en comunión con las entidades federativas permitieron compartir programas regionales y de empleo;

La enajenación de las entidades paraestatales, consideró a aquellas que no siendo prioritarias o estratégicas, pudieran ser ofrecidas por sus características productivas y/o financieras a inversionistas de los sectores social y privado de la economía. A manera de ejemplo se señala la enajenación de Acros, S.A., Embotelladora Garci-Crespo, S.A., Nueva San Isidro, Porcelanas Euromex, S.A., Cementos Anáhuac del Golfo y Bicicletas Cóndor... Así, en una primera etapa, al mes de septiembre de 1986 se habían sometido a proceso de desincorporación 457 entidades, de las cuales 95 fueron vendidas, 168 liquidadas, 46 fusionadas, 39 se transfirieron a los gobiernos estatales y 109 se encontraban en proceso de extinción. A partir de octubre de ese año, el Gobierno de la República estructuró un segundo paquete de 181 entidades a desincorporar. De éstas, 53 corresponden a venta, 50 a liquidación, seis a extinción, 64 a fusión y ocho se transferirán a los gobiernos de los estados.

En resumen, considerando las acciones realizadas en la primera y segunda etapa, se ha decidido la desincorporación de 702 entidades, de las cuales, 148 corresponden a venta, 218 a liquidación, 115 a extinción, 110 a fusión, 47 a transferencia y 64 se desincorporan de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual excluye 36 empresas de participación estatal minoritaria y 28 fideicomisos.<sup>116</sup>

Para 1987 el sector paraestatal redujo su participación total en diversas empresas industriales entre las que se encontraban la automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica, textil, electrodomésticos, refrescos embotellados y en menor grado en la siderúrgica, minero metalúrgica y turística, al respecto Pérez y Casar, nos mencionan:

...que para el caso del sector industrial puede identificarse la desincorporación de empresas en tres etapas, un primer momento de los años 1983 y 1984 constituido por la venta de ocho empresas entre las que destacan Vehículos Automotores Mexicanos, Renault de México y Cigarros la Tabacalera Mexicana; en un segundo momento, mencionan, a partir de la decisión del gabinete económico del 6 de febrero de 1985, en el sentido

<sup>116</sup>Poder Ejecutivo Federal, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1986*, pp. 332 y 333.

de desincorporar 82 entidades adicionales de las cuales se transfirieron siete, a tres gobiernos estatales (Yucatán, Hidalgo y Michoacán); estas empresas no tenían viabilidad y ya habían cumplido los objetivos para los que fueron creadas, inclusive 14 de ellas no poseían activos y su constitución era solamente estatutaria; por su importancia en esta lista se menciona a Fundidora de Acero S.A. El tercer momento que se inicia con la declaración judicial de quiebra de Fundidora Monterrey, S.A., en noviembre de 1986, en diciembre del mismo año se agregaron 36 entidades a esa lista, en este último paquete se encontraban Grupo Atenquique en celulosa y papel, el Grupo Rassini y Torres Mexicanas en la industria metal-mecánica, Sosa Texcoco y cloro de Tehuantepec en la química, algunas filiales de DINA en equipo de transporte, las empresas de petroquímica secundaria en especial Hules Mexicanos y Tetraetilo de México.<sup>117</sup>

En 1988 el gobierno reportó la desincorporación de 166 entidades no estratégicas y prioritarias, con lo que el Estado, de 1,155 entidades con las que contaba en 1982, solamente se quedó con 414 de ellas; entre las importantes sujetas a liquidación o extinción de ese año, figuraron, Servicios de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Uranio Mexicano, Instituto para el Depósito de Valores, Trigo Industrializado Conasupo, y Mexicana de Tecnología, algunas otras se vendieron, Carros de Ferrocarriles de Durango, Grupo Textil Cadena, Ferrominera Mexicana, Importadora y Exportadora Nacional y Algodonera Comercial Mexicana, algunas otras se fusionaron.<sup>118</sup>

En 1988, fue un ejercicio en el que se intensificaron las acciones de re-dimensionamiento del aparato estatal, con el doble propósito de reforzar las áreas estratégicas y prioritarias, de acuerdo con la concepción que el propio gobierno otorgaba; las estratégicas de acuerdo con la Constitución y en forma más específica, las prioritarias vinculadas al servicio público de carácter social, como vivienda, abasto, salud y seguridad social.

Así, 1988 representó un eslabón en la cadena de acciones que durante el periodo 1983-1988 logró en las dependencias del gobierno federal, la cancelación de 116 áreas organizacionales a nivel de subsecretaría, oficialía mayor, coordinación general y dirección general, y de 4,313 en los niveles de dirección de área a jefatura de departamento, lo que significó una reducción de 25.0 y 17.0 por ciento, respectivamente.

<sup>117</sup>Casas y Pérez, *El Estado en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, D.F., Siglo XXI, 1988, pp. 155-159.

<sup>118</sup>Poder Ejecutivo, *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal*, 1988.

La última cifra contempla tanto al sector central, como a las delegaciones regionales y órganos descentrados, correspondiendo al primero 2,683 y a los segundos 1,630.

Asimismo, con objeto de fortalecer la rectoría económica del Estado y elevar al nivel de eficiencia y productividad del sector paraestatal, se continuó con la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias, a través de los procesos de liquidación o extinción, fusión, transferencia a gobiernos estatales y venta a los sectores social y privado, lo que permitió concentrar los recursos presupuestales en áreas que solamente la acción gubernamental puede y debe atender.

Se desincorporaron así, 166 entidades no estratégicas o prioritarias, de las que se autorizó la venta de 85, la fusión de 10, la extinción o liquidación de 65 y la transferencia de seis. De igual forma, en ese año culminaron diversos procesos de desincorporación autorizados anteriormente, con lo que se consiguió que al término del mismo, el Estado contara con sólo 414 entidades.

Dentro del grupo de entidades que fueron sujetas a liquidación o extinción durante 1988, en virtud de haber cumplido con sus objetivos o bien por carecer de viabilidad económica o de interés público, destacan: Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Uranio Mexicano, Instituto para el Depósito de Valores, Trigo Industrializado Conasupo y Mexicana de Tecnología.

En cuanto a las que se fusionaron por complementarse con otras en la realización de sus procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa, sobresalen: Silvícola Magdalena, Banco de Provincia, Promotora del Maguey y del Nopal, Fomento Industrial Somex, Fundidora Lerma, Compañía Metalúrgica de Atotonilco y Compañía Minera la Unión.

En el bloque de las que se transfirieron se encontraban aquellas que se caracterizaron por desarrollar actividades propias de la región en que estaban ubicadas y cuya administración estaba en manos del gobierno estatal, por lo que se consideró más conveniente, tal fue el caso de impulsora minera de Angangueo, así como la Unión Turística Ejidal El Gogorrón y Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión.

También, se procedió a la venta de empresas no estratégicas ni prioritarias, cuya operación podía efectuarse por los sectores social y privado. Ejemplo de esta situación fueron, Carros de Ferrocarril de Durango, Grupo Rassini, Grupo Textil Cadena, Ferrominera Mexicana, Importadora y Exportadora Nacional y Algodonera Comercial Mexicana.

De este modo, el Estado se retiró de las ramas automotriz, petroquímica secundaria, farmacéutica, textil, cementos, enseres domésticos y refrescos

embotellados; y disminuyó significativamente su participación en las ramas siderúrgica, turística y recreativa.<sup>119</sup>

Otras acciones, fueron consideradas por la autoridad, en las cuales se apreciaba una desincorporación más definitiva en beneficio de los gobiernos locales; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, extendió a mayor número de estados, facultades para construir y operar sistemas de agua potable y alcantarillado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reestructuró y transfirió las juntas locales de caminos, así como la conservación de los caminos rurales.<sup>120</sup>

Este sexenio marcó, una estrategia clara del nuevo modelo seguido por el Estado mexicano; se actuó con base en tres aspectos motivados por el afán de cambiar la participación del Estado en la economía y la sociedad, por una parte la idea de hacer un saneamiento de las finanzas públicas a través de un nuevo manejo macroeconómico, que revirtiera el sobreendeudamiento alcanzado y restituyera los niveles de estabilización macroeconómica requerido, lo que en momentos de crisis, como los que se vivían, significaba el accionar de políticas de contención y racionalización, del gasto público; los otros dos, relacionados con la política presupuestaria: el segundo de ellos, en el cual iba implícita la reestructuración y el redimensionamiento del aparato estatal, de lo que se apreciaron acciones más intensas en la segunda mitad del sexenio, a la luz de la desincorporación de empresas paraestatales, mismas que no implicaron una cuantía de recursos significativa, pero sí se consideraron como no estratégicas y prioritarias; el tercer aspecto, en el cual se apreció fundamentalmente una transferencia territorial de funciones, del propio gobierno federal e incipientes transferencias de servicios y actividades operativas, reservándose el control central de los recursos.

De esta manera, en materia de descentralización administrativa, se cumplía una fase del programa oficial iniciado en 1985. La estrategia se basó en una desconcentración física-regional de algunos organismos, que una renovada federalización, que implicara en lo inmediato, transferencia de atribuciones a los estados y municipios que implicaran una transparencia o un manejo autónomo de recursos por los niveles inferiores de gobierno. De esta manera, la Secretaría de Educación Pública, transfirió el funcionamiento de los servicios de educación básica y normal a las entidades federativas, las que ejercieron funciones de programación, planeación y presupuestación. En materia de servicios de salud, se mejoró la coordinación de aquellos estados, fuera de los

<sup>119</sup>*Ibidem*, pp. 220-225.

<sup>120</sup>*Ibidem*, pp. 230-234.

14 que ya contaban con servicios descentralizados, mejorándose la atención regionalizada, con la expedición de 29 leyes estatales de salud. Además de otras acciones, como la integración de consejos consultivos migratorios en los estados, y apoyo a campañas permanentes en apoyo a los servicios de seguridad pública, realizadas por la Secretaría de Gobernación. Como éstas, se instrumentaron acciones en otras secretarías de Estado, que impulsaban un programa amplio de desconcentración: se buscó la descentralización de acciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el estado de Aguascalientes, se desconcentraron acciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se formalizaron los distritos de Desarrollo Rural.

Hasta aquí, la política presupuestaria constataba, en nuestro interés, con la intención de redimensionar el aparato estatal e iniciar el proceso de descentralización de sus agencias, que se consolidarán en el periodo 1994-2001 en una primera etapa, bajo la figura de la desconcentración territorial administrativa y una incipiente transferencia de atribuciones y recursos a las entidades federativas, muy de la mano con las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1982,<sup>121</sup> que facultó a los municipios para administrar algunos servicios básicos y recaudar contribuciones por su prestación, así como, de las reformas a la ley de coordinación fiscal del 17 de noviembre de 1987,<sup>122</sup> que fortalecía la participación de los propios estados de la Federación, en el impuesto al valor agregado; la fase de desregulación se consolidaría en el siguiente sexenio.

#### El periodo 1988-1994

El gobierno entrante en 1988, sin abandonar las políticas de estabilización macroeconomía, emprendió tres acciones principales: pactar con los agentes productivos para distribuir las cargas del ajuste, renegociar la deuda externa para liberar recursos y continuar la reforma a las finanzas públicas, en la que el gasto público, debía continuar la reestructuración.

Para 1994, el déficit público se ubicaba en tan sólo 0.28 por ciento del PIB y el gasto público ya representaba el 23.02 por ciento del PIB, 15.44 puntos porcentuales menos que a finales de 1988, lo que por sí mismo hablaba del gran impacto de la desincorporación estatal y su efecto en el redimensionamiento del gobierno.

<sup>121</sup>*Diario Oficial de la Federación*, Reforma al artículo 115 constitucional, 3 de febrero de 1982.

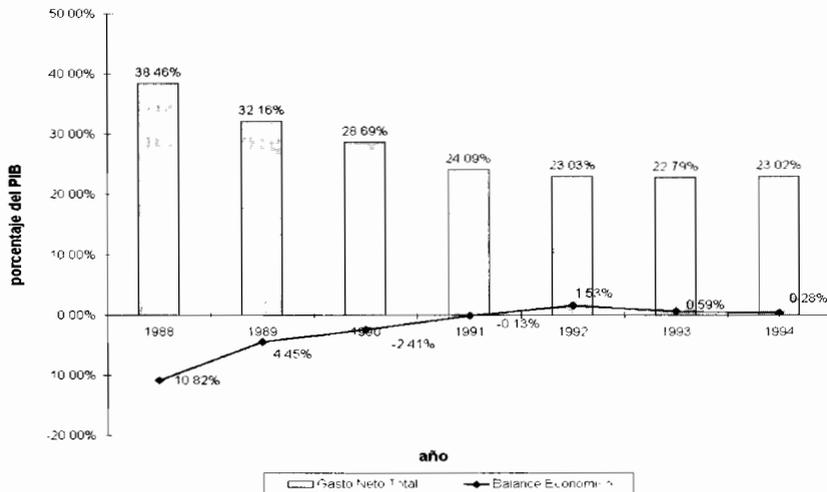
<sup>122</sup>*Diario Oficial de la Federación*, Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, 17 de noviembre de 1987.

En este marco, durante el sexenio de 1988 a 1994, se privatizaron las empresas paraestatales más importantes, además de la Banca, Mexicana y Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea, Telmex, Altos Hornos de México, S.A., Fertimex, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, S.A., Azúcar, S.A., Constructora de Carros de Ferrocarril, S.A., Inmecafe, entre otras.

Al señalar la pronunciada reducción estatal, David Ibarra comentaba:

El fomento industrial, que tradicionalmente constituyó las más altas prelacións, ve disminuir su participación del 14 por ciento de las erogaciones programables a menos de 1 por ciento entre 1988 y 1994... El banco central o las autoridades hacendarias dejan de fijar las tasas de interés, de asignar selectivamente el crédito y de usar el encaje legal como instrumento principal de captación de fondos para el sector público o el fomento económico... Como resultado cae dramáticamente la participación de los recursos canalizados a las manufacturas, la agricultura y el sector energético... Los préstamos de la banca comercial y de la banca de desarrollo a esas ramas productivas se desploman del 47 al 25 por ciento... La suma de los ingresos por privatizaciones del periodo 1988-1994 representaba el 20 por ciento del producto de 1992.<sup>123</sup>

### EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y DEL DÉFICIT PÚBLICO, 1988-1994 (Participación en el PIB)



<sup>123</sup> David Ibarra, *México en crisis: reforma, instituciones y transición*, en "Los compromisos de la nación". Fuentes et al., México, Plaza & Janés, 1996, pp. 288, 289 y 291.

Alicia Hernández, al hacer un recuento de la política presupuestaria de este sexenio destaca los siguientes aspectos: “el dictamen del presupuesto de egresos se discutió el 28 de diciembre de 1988, se evaluó primero la política presupuestal 1983-1988 y luego el presupuesto para 1989. La conclusión fue: «no presenta cambios de fondo en su estructura y mantiene el esquema de ajuste que ha caracterizado las finanzas públicas desde 1983».”

Al año siguiente, 1990, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, presentó las líneas de política tributaria, financiera y de deuda pública con este argumento: “la estrategia económica del gobierno de la República se basa en mantener la congruencia de las políticas fiscal, monetaria y financiera y de tipo de cambio en el marco de una estricta disciplina en las finanzas públicas... En la iniciativa correspondiente a 1991, se continuaría con el propósito de perfeccionar y precisar la eficiencia en el ejercicio del gasto”.<sup>124</sup>

En 1992, asienta que se está finalmente registrando “un crecimiento económico compatible con una estricta disciplina en las finanzas públicas”, “que por primera vez en nuestra historia económica moderna hay en el año de 1991 un superávit financiero del sector público, y por tercer año consecutivo el producto crece más rápido que la población”. Esta economía más eficiente es el resultado de que la negociación de la deuda pública revirtió un proceso de transferencias neta de recursos al exterior de 6.2 por ciento del PIB, a que (había ascendido) en promedio durante el periodo 1983-1988. El secretario de Hacienda también puso en evidencia que “el Estado mexicano es hoy menos propietario, más preciso en sus regulaciones y más soberano y eficaz en el ejercicio de la rectoría económica que la Constitución le atribuye”. Subrayó de esta manera, los beneficios producidos por el cambio institucional de los últimos años.

Los signos negativos del contexto internacional “recesivo y de incertidumbre” se reflejaron en la iniciativa de ley de ingresos y en el presupuesto de egresos para el año 1993.<sup>125</sup>

La política de finanzas públicas de ese gobierno, se refrendaba en los hechos, Pedro Aspe, comentaba en 1993

Para garantizar el éxito del Programa de estabilización, fue indispensable consolidar los logros fiscales de los cinco años anteriores. Con ese fin, la política fiscal se centró en tres objetivos principales: en primer término, el gasto del gobierno federal se ha mantenido bajo estricto control. Los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades sociales

<sup>124</sup>Alicia Hernández, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, FCE, 1998, pp. 396-401.

<sup>125</sup>*Ibidem.* pp. 402-414.

más urgentes. En segundo lugar, y en lo correspondiente a la política de ingresos, se efectuó una reforma fiscal a fondo y se alinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con niveles internacionales. Finalmente, el sector público pasó por un proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.<sup>126</sup>

Se puede concluir que, de 1988 a junio de 1994 las entidades paraestatales pasaron de 412 a sólo 219, habiéndose privatizado en este periodo las de mayor monto patrimonial.

Un recuento de las entidades paraestatales desincorporadas, de acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, citado por José Ayala Espino en 1999, se desglosa a continuación, de acuerdo al régimen jurídico que representa los derechos de propiedad del gobierno mexicano.<sup>127</sup>

**ENTIDADES PARAESTATALES**  
(Diciembre de 1982-junio de 1994)

<i>Año</i>	<i>Organismos descentralizados</i>	<i>Propiedad mayoritaria</i>	<i>Fideicomisos</i>	<i>Propiedad minoritaria</i>	<i>Total</i>
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	78	120	43	0	241
1992	82	100	35	0	217
1993	82	98	30	0	210
1994	82	107	30	0	219*

\*El incremento en el número de entidades vigentes se debe a la creación de las Administradoras Portuarias Integrales (API), con el fin de modernizar el sistema portuario.

Fuente: José Ayala Espino, *Economía del Sector Público Mexicano*, SHCP.

A finales de 1993, María del Carmen Pardo investigadora del Colegio de México reconocía la dependencia de la gestión administrativa de la economía,

<sup>126</sup> Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 33.

<sup>127</sup> José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999, p. 713.

al mencionar la reforma del Estado y su relación con el tema de la modernización de la administración pública.

Se puede decir, entonces, que el imperativo económico ha generado transformaciones en la forma del quehacer gubernamental; sin duda inéditas. Es evidente que los cambios en la orientación de la gestión administrativa responden a transformaciones económicas de fondo. En México no sólo se archivó el expediente de la reforma administrativa, sino que se transitó hacia un proceso más estructural: hacia la llamada reforma del Estado.<sup>128</sup>

El gobierno reconoció las rigideces institucionales, provenientes de un modelo de administración pública inserta en un Estado omnipresente, centralizado y muy propio de las características del modelo racional-legal, que refleja una estructura amparada en las características típicas de la burocracia, como forma de gobierno y dominación; por ello ante la necesidad de cambios en la administración pública acorde a las necesidades del nuevo tipo de Estado y sistema económico, se iniciaron acciones que reflejan las características de un nuevo gobierno orientado al mercado, y con vocación gerencialista.

En el periodo de 1988-1994 se instrumentó en el seno de la Secogef el Programa de Contraloría Social para permitir a la sociedad coadyuvar con la vigilancia de programas de Pronasol, DIF y Procampo; estableciéndose también el sistema nacional de quejas, denuncias y atención ciudadana. El Sistema de Atención Telefónica (Sactel) y el sistema de atención y resolución de inconformidades con lo que se dio un impulso a la transparencia del ejercicio de recursos en pro de acciones que tendieran más a la observancia de responsabilidades y menos al control vertical de la autoridad, en un esfuerzo en el que se observa una tendencia al desarrollo de una gestión más abierta a la demanda.

De 1990 a 1994 el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública significó un impulso a su autonomía de gestión y se iniciaba la aplicación de instrumentos novedosos para la evaluación de resultados y la suscripción de convenios de desempeño con el gobierno federal, que incluía la necesidad de involucrar a los usuarios y aun a los clientes en la evaluación, sin embargo, sus resultados fueron malos en la medida en que otros ordenamientos legales de la misma jerarquía, especialmente presupuestales, impidieron la real autonomía y profesionalización de órganos de gobierno así

<sup>128</sup>María del Carmen Pardo, "¿Y la administración pública?", *Enlace 28*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., septiembre-noviembre de 1993, p. 18.

como evitaron la generalización de gobiernos de desempeño y que los indicadores propuestos fueran útiles para la planeación.

El gobierno reconoció que en el transcurso del tiempo se acumularon leyes, reglamentos y disposiciones que llegaron a construir verdaderas barreras al desarrollo de la actividad económica, ya que algunas normas se habían vuelto obsoletas y otras abiertamente contradictorias... La administración pública tradicional buscaba el control y la garantía de la autoridad como un principio irrenunciable; así, la función de gobierno perdía de vista que su función esencial es servir a los ciudadanos. Los controles administrativos y las excesivas restricciones, invocadas como requisitos para evitar corrupción y nepotismo, son siempre señal de desconfianza en los propios burócratas y, por supuesto, hacia los ciudadanos, así el sector público tradicional busca reglamentar todo proceso. La tendencia moderna, en contraste, consiste en poner al sector público al servicio de la gente. En efecto los servidores públicos deben ser concebidos desde la perspectiva de otorgar la mejor atención a los “clientes” del gobierno: los ciudadanos. Para lograr estos objetivos es necesario reducir costos y aumentar la calidad de los servicios... El estado mexicano se ha planteado: actualizar su marco jurídico, racionalizar su estructura orgánica y por funciones, revisar los procesos operativos y fortalecer la calidad de la burocracia y no su cantidad, por el contrario esta última debe disminuir. La idea clave es que el sector público debe usar su capacidad administrativa para gobernar con eficiencia y eficacia, al servicio de los ciudadanos.<sup>129</sup>

## El periodo de endodesregulación (1995-2001)

### *El curso programático del nuevo proyecto estatal*

Los resultados de las políticas neoliberales implementadas a partir de 1982, reflejaban con claridad, las políticas de liberalización de la economía, de estabilización económica, la compactación del gobierno, y un proceso importante de desregulación administrativa.

Raúl Salyano Rodríguez en un documento denominado Proyecto Neoliberal y Estado, comentaba a principios de los años noventa algunas semblanzas de su impacto en los planos político, económico y social:

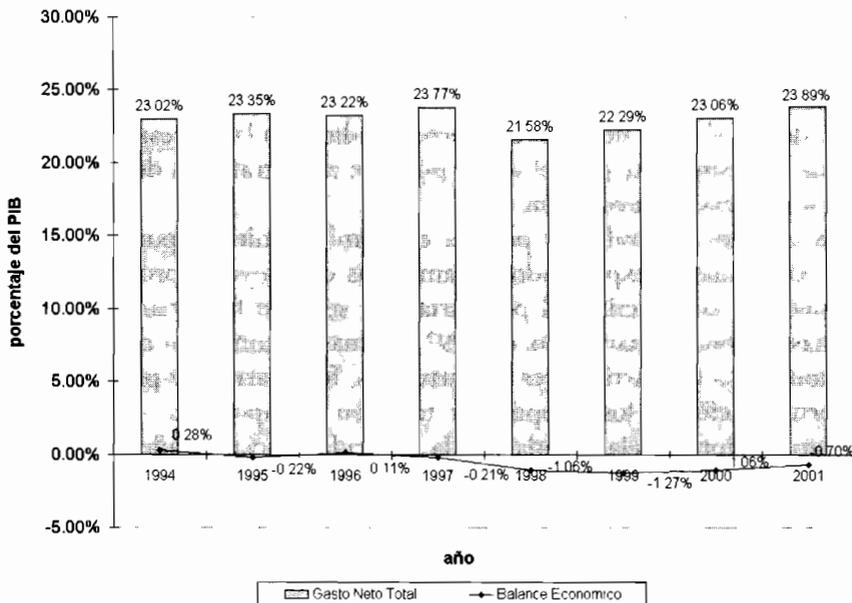
<sup>129</sup> José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, D.F. Facultad de Economía, UNAM, 1999, p. 26.

- Nivel político: las clases dirigentes y propietarias estarían dispuestas a jugarse un esquema de lucha política y electoral más abierto y competitivo, incluso con la posibilidad de la alternativa del poder, *en tanto los partidos contendientes no alteren ni en su forma ni en su contenido el proyecto neoliberal de desarrollo*, menos aún la remota posibilidad siquiera de un proyecto socialista.
- Nivel económico: *a)* Reducción del papel interventor del Estado en la economía y sociedad, a efecto de reducir el déficit presupuestal. *b)* Papel activo y determinante de los agentes privados no sólo las ramas dinámicas de la economía nacional, sino aún en renglones reservados otra era para el Estado, como infraestructura económica y servicios públicos. *c)* Apertura de la economía nacional, regulada de acuerdo al comportamiento del sector externo. *d)* Transnacionalización de la economía nacional en el perfil intermedio de la división internacional del trabajo. *e)* Apertura y promoción de la inversión extranjera directa, en asociación con el capital privado y estatal, para impulsar los procesos productivos bajo un esquema de modernización tecnológica y de conquista de mercados del exterior. *f)* Liberación del mercado laboral, a través de una legislación del trabajo que permita flexibilidad en la contratación, reenumeración, promoción y liquidación de mano de obra. *g)* Liberación del sistema de costos y precios relativos de las mercancías, a efecto de racionalizar el sistema económico en su conjunto. *h)* Liberalización del sistema financiero nacional, a efecto de reducir los costos por intermediación y aumentar la asignación de recursos a la inversión productiva.
- Nivel administrativo: *a)* Redimensionamiento del tamaño de el Estado. Desincorporación de entidades públicas a través de ventas, liquidaciones, fusiones y transferencias de aquellas empresas, organismos, fideicomisos y consejos supuestamente no estratégicos o prioritarios, para la acción que supone el proyecto neoliberal. *b)* Eficiencia y productividad del sector público en su conjunto, a efecto de reducir subsidios y transferencias fiscales. *c)* Simplificación y desregulación de la administración pública. *d)* Liderazgo funcional. Esta estrategia supone el desarrollo de una mentalidad creadora e innovadora en todas las organizaciones públicas a efecto de ajustar decisiones de largo plazo y en posibilidades de competir con el universo de empresas del exterior. *e)* Filosofía y pensamiento administrativo. Este proceso implica el desarrollo de una nueva concepción y adaptación de las ya existentes líneas de pensamiento administrativo, que permitan sustentar más

científicamente el tránsito de un sistema de economía cerrada a otro de economía abierta y bajo los principios de una formación económica y social que se está insertando muy rápidamente en la división internacional de trabajo. Así, se requieren nuevas concepciones teóricas o prácticas del arte de planear, organizar, dirigir y motivar la producción, las finanzas, las compras, las ventas, las relaciones laborales.

- Nivel social: a) Descentralización y desconcentración de decisiones. Para contrarrestar el proceso de centralización y concentración del capital que ha traído consigo la crisis y ahora la implementación del proyecto neoliberal, se priorizan medidas contrarias, es decir, medidas descentralizadoras y desconcentradoras, en los ámbitos de decisión ejecutivos y operativos de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.<sup>130</sup>

### EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y DEL DÉFICIT PÚBLICO, 1994-2001 (Participación en el PIB)



<sup>130</sup> Raúl Salyano Rodríguez, "El Proyecto Neoliberal y Estado: El futuro de la administración pública en México", *Revista Administración y Política*, núm. 17, México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública 1991, pp. 36-45.

### *La continuidad del proceso de exodesregulación*

Es de observar, que durante el periodo de la endodesregulación, se continuaron acciones relacionadas con el proceso sustantivo de exodesregulación estatal del periodo correspondiente a los años 1982-1994. En contribución a la tendencia para establecer un gobierno mínimo, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, mencionaba la necesidad de mantener la disciplina fiscal que significaba un menor déficit público y el impulso al crecimiento económico con estabilidad de precios, por lo que a partir de este año, el nivel de gasto público debería corresponder a la totalidad de ingresos presupuestarios, es decir ingresos tributarios y no tributarios en la medida de lo posible. Dentro de este periodo, el gasto público representó el 23.35 por ciento del PIB en el año de 1995, y hasta el año 2001, se mantuvo dentro de estos márgenes, representando un promedio 22.89 por ciento del PIB. A la vez, el déficit público reflejó el 0.22 del PIB en 1995 y promedió para el mismo lapso de tiempo un déficit de 1.5 por ciento, del PIB, llegando en el año 2001 a representar el 0.7 por ciento del PIB. Como se aprecia en la gráfica, esta política fue continuada por el gobierno actual.

A partir de la crisis de 1995, originada por la devaluación del mes de diciembre de 1994, coincidentemente, la política presupuestal fue indexada al crecimiento de la economía, es decir al crecimiento del PIB, a diferencia del pasado, donde el nivel de gasto era correspondiente a las necesidades fijadas en forma independiente para el sector público; en la gráfica A del anexo estadístico se aprecia esta evolución.

Los criterios generales de política económica emitidos por el gobierno federal, continuaron expresando lineamientos en apoyo al proceso de exodesregulación; en la actividad portuaria y el servicio ferroviario, mediante esquemas de concesionamiento; en 1997, además de continuar con esquemas concesionados a los particulares en carreteras, ferrocarriles y puertos se inició la privatización de los aeropuertos; también es importante señalar en ese año la gran reforma relacionada con la seguridad social donde se instituyó la constitución de las Afores, con la intención de cambiar el sistema de pensiones generalizado y compartido, a un esquema de reparto individual en función de la capacidad de ahorro de los individuos; para 1999 se propuso seguir incorporando el capital privado al desarrollo de la industria petroquímica secundaria.

En forma anual se pueden destacar las siguientes acciones, enunciadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2001:

1995

–Se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación; la cual se encargaba de coordinar y supervisar los procesos de venta de entidades o de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos.

–Se concluyeron 13 procesos de los cuales ocho correspondieron a liquidación y extinción, dos se transfirieron a los gobiernos estatales, dos dejaron de considerarse como tales de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Paraestatales, y una enajenación.

–Se diseñó e inició la aplicación del Programa de Medidas Estructurales para la Reducción del Gasto en Servicios Personales.

–La Administración Pública Federal, al cierre del año, operó con 33,839 empleados, menos que en 1994.

1996

–Se avanzó en el proceso de apertura a la inversión privada, mediante la desincorporación del sistema ferroviario mexicano.

–Se emitieron las primeras convocatorias para las licitaciones correspondientes al ferrocarril troncal del Noroeste y la línea corta Chihuahua-Pacífico.

–Se privatizó la terminal de usos múltiples de Altamira II y la API de Acapulco.

–Se revisó el proceso de desincorporación de los activos de la petroquímica secundaria.

1997

–Se concluyó la desincorporación de los ferrocarriles del Noroeste y Pacífico-Norte.

–Se continuó con los procesos de privatización y de las administraciones portuarias integrales API.

–Se otorgó concesión y sesión parcial de derechos de la terminal de usos múltiples de Ensenada, Baja California.

1998

–Se concluyó el proceso de desincorporación de las líneas ferroviarias Coahuila-Durango y Ojinaga-Topolobampo.

–Se realizó la entrega-recepción de la terminal ferroviaria del valle de México a empresarios privados.

–Se concluyeron 14 procesos de desincorporación, de los cuales 11 correspondieron a liquidación y extinción, entre los cuales se encontraron Servicios

Portuarios de Acapulco, Istmo de Tehuantepec, Guaymas, Mazatlán, Progreso-Yukalpeten, Ensenada, Quintana Roo, Eléctrica de Toluca y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, así como terminal ferroviaria del valle de México Almacenadora Centro Occidente y Almacenadora del Sur.

1999

–Se celebraron 41 contratos de cesión parcial de derechos para uso de terminales en los puertos: Tampico, Salina Cruz, Tuxpan, Veracruz, Ensenada, Coatzacoalcos, Manzanillo, Progreso y Lázaro Cárdenas.

### REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL

<i>Concepto</i>	1995	1996	1997	1998	1999
Universo de entidades.					
Entidades vigentes					
–Organismos descentralizados	239	229	232	261	236
–Empresas de participación estatal mayoritaria	204	185	189	213	175
–Fideicomisos públicos	80	72	71	71	74
Entidades en proceso de desincorporación	99	91	95	120	79
–Venta	25	22	23	22	22
–Liquidación y extinción	35	44	42	48	61
–Transferencia a gobiernos estatales	9	19	19	31	28
–Fusión	26	25	23	17	17
Procesos concluidos	13	21	9	14	16
–Venta	1	1	2	3	34
–Liquidación y extinción	8	1	5	11	32
–Transferencia a gobiernos estatales	2	1	2	43	2
–Cambio de figura jurídica	2	18	11		9
Creación de entidades	3	11			

Nota. En 1998, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, informa que se autorizó la constitución de 46 empresas de participación estatal mayoritaria en forma temporal, como parte de la estrategia de desincorporación y reestructuración del sistema aeroportuario mexicano.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1995-1999.

2000

–Se continuó con las cesiones parciales de derechos para uso de terminales en los puertos de: Guaymas y Tuxtla.

2001

–Se continuaron adjudicando contratos parciales de derechos para el uso de terminales portuarias, todos ellos en los puertos donde existían concesionamientos en años anteriores.

- Se asignó un título de concesión API en Mezquital, Tamaulipas.
- Se otorgaron concesiones a Canamex y a Bancomer, para construir, operar y explotar marinas de uso particular en Bahía de Banderas.
- Se expedieron 2,170 títulos de concesión minera, 1,719 de exploración, que amparan 2,335.0 miles de hectáreas; y 451 de explotación con una cobertura de 224.0 miles de hectáreas.

### *El proceso de endodesregulación*

El proyecto neoliberal y sus premisas valorativas, se continuaron en un segundo periodo, que llamaremos de endodesregulación, y que abarca el periodo 1995-2001, en el que una vez agotada la parte más importante de la desregulación estatal y por ende de la minimización del gobierno, se daba pauta en forma creciente a un proyecto interno que abarcaría el gobierno nacional en su conjunto, es decir que involucraría a los tres niveles de gobierno en un proceso relacionado con la descentralización de políticas, programas y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales; además de que en paralelo se impulsaba para dentro del gobierno federal, la eficientización de las agencias públicas bajo políticas rectoras del neoliberalismo.

La endodesregulación, considera de acuerdo a los principios liberales, el principio de subsidiariedad estatal –que consiste en dejar hacer a los diversos agentes lo que sean capaces–, no sólo en relación con el mercado, sino al interior del propio gobierno, lo que justifica la descentralización máxima a los niveles de gobierno inferior, la atomización de las agencias y su autonomía en términos de gestión.

El proceso de endodesregulación, en términos de prioridades gubernamentales, se inicia después de la gran etapa de desincorporación de empresas públicas –el cual se describió en el apartado anterior–, con el Programa de la Descentralización de la vida nacional en el sexenio 1982-1988, bajo la forma de desconcentración de actividades territoriales del gobierno federal, para pasar paulatinamente a etapas de transferencia federal a las entidades federativas y posteriormente al fortalecimiento de la autonomía y el reconocimiento como gobierno de los municipios.

Los cambios graduales fueron definidos con más énfasis en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), 1997-2000, en la legislación secundaria, en los criterios de política económica, en la normatividad que rige el Presupuesto de Egresos de la Federación, e instrumentadas a través del gasto público ejercido.

En este contexto, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de mayo de 1996, privilegió las metas económicas, en este caso previstas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 consistentes en:

1. Alcanzar una tasa de crecimiento del PIB mayor al 5 por ciento, consistente con el crecimiento anual de la fuerza laboral.
2. Crear y fortalecer de manera sostenida y permanente las fuentes de financiamiento interno.
3. Evitar la vulnerabilidad de la economía ante los flujos de recursos externos.
4. Preservar en la generación de un ambiente macroeconómico estable.
5. Incrementar el bienestar social.

De esta manera, dentro del Promap, uno de sus cuatro subprogramas, el subprograma de Evaluación y Medición del Desempeño (SEMD), atendiendo sus lineamientos a los del Pronafide se implementó como una estrategia económica y administrativa, cuyo eje articulador sigue siendo el presupuesto público, que en lo particular implica desarrollar una nueva técnica presupuestaria a través de una nomenclatura (nueva estructura programática), propia para homologar la contabilidad nacional y la lectura de los principales indicadores de finanzas públicas.

Queda claro, hasta aquí la estrategia de modernización de la Administración Pública, que atiende a las nuevas condiciones de liberalización y competitividad externa de la economía, la compactación y desregulación del aparato estatal en su afán de reducir las tareas productivas del Estado y consecuentemente la contribución de las finanzas públicas al equilibrio financiero y la disminución del déficit fiscal, para contribuir a los objetivos de política económica.

La reforma al proceso presupuestario de 1996 tuvo el propósito de elevar la eficacia y la eficiencia del uso del gasto público federal. Por eficacia debe entenderse que la aplicación del gasto para lograr los objetivos determinados de antemano en el PND y en los programas sectoriales y se obtengan resultados; la eficiencia se refiere a disminuir el costo de transacción del gobierno a la vez que se aumenta la calidad y la cantidad de los bienes y servicios que ofrece.

La reforma al proceso presupuestario se integró con una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: elevar la eficiencia del uso de los recursos en beneficio del desarrollo del país. Esta línea estratégica fue retomada en el Programa Nacional de Modernización Pública 1995-2000 (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide). El Promap alinea y coordina a la Administración Pública Federal para mejorar los servicios que ofrece a la ciudadanía el sector público federal. El Pronafide enuncia la estrategia para fortalecer el ahorro público que, como parte del ahorro nacional, es imprescindible para impulsar la inversión productiva. En dicha estrategia, el control del gasto público y su buen uso son los ejes principales.<sup>131</sup>

Asimismo, cobran importancia las adecuaciones a la legislación, para permitir a partir del año de 1988, que el esquema de coordinación fiscal, sirva de impulso y garantía a la descentralización de políticas y programas relacionados fundamentalmente con la política social. Esta situación se empezó a dar a través de un esquema de repartición de fondos federales, provenientes por una parte de la recaudación federal participable, la cual obedece a un esfuerzo conjunto con los gobiernos estatales para recaudar los impuestos federales y por otra parte, de siete fondos a los que por ley el gobierno federal provee para salud, educación, seguridad pública, infraestructura básica y otros gastos sociales.

En complemento, se instituyeron normas en los decretos de egresos de la Federación para mejorar la administración pública, elaborar el presupuesto y evaluar sus resultados, a través de convenios que poco a poco han fortalecido la autonomía de gestión de las agencias.

#### Política presupuestal y gobierno descentralizado

El inicio de las políticas de descentralización tiene sus orígenes en las ideas históricas federalistas; el federalismo ha sido entendido de diversas formas, sin embargo, para el caso mexicano la federalización ha sido un proceso siempre del centro a la periferia y entendido desde el ángulo de diferentes propuestas; en los años recientes la característica de la descentralización y por lo tanto del “fortalecimiento del federalismo” se ha distinguido por ser un portador de los lineamientos de la política neoliberal implementada desde 1982, en ellos se han retomado las necesidades propias y los reclamos

<sup>131</sup>Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, D.F., FCE, 2000, pp. 160-161.

de años antes, de los gobiernos locales; en una primera etapa y ante un gobierno reducido, se apuntaló el proceso de desconcentración territorial del gobierno federal, como arriba se ha insistido y en una segunda etapa en los años entre 1995 y 2001, se incrementó la entrega de atribuciones y responsabilidades, a las entidades de la Federación de acuerdo con un renovado sistema de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas y reformas a la Constitución para el fortalecimiento de la autonomía de los propios municipios.

*Reformas al artículo 115 constitucional*

El análisis de las comisiones dictaminadoras en el Congreso de la Unión, de las iniciativas de ley para la reforma constitucional publicado el 23 de diciembre de 1999, precisaba que:

se pretende que en ámbito del gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales.<sup>132</sup>

Este pronunciamiento avalaba la autonomía municipal y reconocería al municipio como gobierno. Al mismo tiempo, la reforma fortalecía competencias municipales para concretar convenios, para la prestación de servicios con otros municipios de su mismo estado o de dos o más estados con la aprobación de sus respectivas legislaturas, inclusive se amplía la posibilidad de asociación para el ejercicio de sus funciones públicas; al mismo tiempo se dio pauta para que en aras del principio de subsidiariedad se precisaran y ampliaran las funciones y servicios públicos a cargo de este nuevo orden de gobierno, especificándose y ampliándose en la fracción III: *a*) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales... *c*) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;... *g*) calles, parques y jardines y su equipamiento... *b*) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. En materia de finanzas públicas se otorgan competencias a los municipios para proponer ante las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables, impues-

<sup>132</sup>Carlos Rodríguez Velasco, "Reformas al artículo 115 constitucional: fortalecimiento municipal" <me://E:\crónicas\ariculo115\rodriguez3.htm>

tos, derechos, contribuciones de mejora y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y se precisa que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, asimismo, se autoriza participar en planes de desarrollo regional y ordenamiento ecológico entre otros.

Los cambios institucionales pueden observarse en relación con las políticas descentralizadas cuyo peso relativo en el presupuesto público es determinante.

### *Educación*

En materia educativa la reformas constitucionales, pueden observarse, en principio en el decreto del 8 de agosto de 1983, el cual marca la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, lo que conformó los primeros esfuerzos relacionados con el esquema de colaboraciones conjuntas entre Federación y entidades federativas,<sup>133</sup> en este marco no existen transferencias de atribuciones a los gobiernos locales; el 20 de marzo de 1984, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, los lineamientos a los que se sujetarían las acciones de descentralización de educación básica y normal, con la finalidad de que a través de los comités consultivos instituidos se llevarán a cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implicarían la descentralización, para que en su momento los estados de la República fueran asumiendo las funciones de administración de los servicios de educación básica y normal que actualmente presta la Federación; quedó preciso que la Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para todo el país, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional.<sup>134</sup>

Un cambio trascendental, que marca el inicio de la desregulación y posteriormente de la transferencia de atribuciones y recursos, son las reformas al artículo tercero del 28 de enero de 1992 y del 5 de marzo de 1993; en la primera, se aprecian lineamientos para ampliar a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles,<sup>135</sup> la segunda, suprime la discrecionalidad del Estado, sea Federación, estados o municipios para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones

<sup>133</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 8 de agosto de 1983.

<sup>134</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 20 de marzo de 1984.

<sup>135</sup>Sistema Integral de Información y Documentación (SIID); reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000; H. Cámara de Diputados; cuarta edición; México, D.F., enero de 2000.

particulares;<sup>136</sup> estas reformas fueron el punto de partida para coadyuvar al proceso de desregulación y que éste funcionara para la política educativa en los tres niveles de gobierno.<sup>137</sup> A ello se sumó, la Ley General de Educación Pública publicada el 13 de julio de 1993, la cual sustentó que el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirían al financiamiento de los recursos educativos y sustentó también, que los recursos federales recibidos por cada entidad federativa no serían transferibles, obligando a aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad federativa, la ley también regula la educación, que imparten los tres niveles de gobierno, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

### *Salud*

En el mismo esquema, el 15 de noviembre de 1983 se publicó el decreto por el cual se reformó la Ley de Salud Pública, dejando a las entidades federativas el organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del sistema nacional de salud, formular y desarrollar programas de salud, elaborar información estadística local y vigilar el cumplimiento de la Ley de Salud Pública y las correspondientes disposiciones aplicables, en ese decreto se precisó que la gestión de los servicios quedarán a cargo de la estructura administrativa que coordinadamente establecieron la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.<sup>138</sup>

Posteriormente, mediante el decreto del 14 de noviembre de 1983 se estableció la norma para realizar procedimientos que regularan las modalidades de acceso a los servicios públicos y a los servicios sociales y privados, con lo que se seguía fortaleciendo la coordinación entre los dos órdenes de gobierno;<sup>139</sup> un nuevo decreto, el del 22 de abril de 1987 resaltó la realización coordinada de actividades de vigilancia epidemiológica y de prevención y control de las siguientes enfermedades: rabia, peste, brucelosis y otras zoonosis;<sup>140</sup> la coordinación fue reforzada con el decreto del 25 de abril de 1987, autorizando

<sup>136</sup>*Idem.*

<sup>137</sup>*Idem.*

<sup>138</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 15 de noviembre de 1983.

<sup>139</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 14 de noviembre de 1983.

<sup>140</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 22 de abril de 1987.

a las entidades federativas a planear, organizar y desarrollar en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales o municipales de salud, con la finalidad de favorecer la descentralización administrativa.<sup>141</sup>

A diferencia de la educación, en el área de la salud no se ha tenido el desarrollo importante de medidas de desregulación, las cuales se han postergado y se han manifestado en el discurso oficial del gobierno actual, sin embargo, la descentralización ha seguido manifestándose a través de la creación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), dentro del ramo 33 en 1998 que etiqueta los recursos dimensionados en la Ley de Coordinación Fiscal, “Si bien la descentralización en los noventa mantuvo sin modificación la distribución de competencias de la Ley General de Salud, los asuntos presupuestales y financiados fueron abordados explícitamente en la Ley de Coordinación Fiscal y en los acuerdos firmados con cada entidad federativa.”<sup>142</sup>

### *Seguridad pública*

La educación y la salud han sido temas de interés nacional que tienen un carácter histórico, y en que tradicionalmente se ha fundamentado la legitimidad del Estado; a diferencia de estos temas, la seguridad pública ha tomado un lugar de relevancia en el escenario nacional, en la última década, lo que explica la aparición reciente de cambios institucionales en los que se propugna la descentralización hacia las entidades federativas, sin embargo es importante resaltar que los procesos de desregulación, aún incipientes son observables por ejemplo en la autorización de agencias privadas que proporcionan seguridad a particulares. En este sentido, en materia de seguridad pública, el 26 de abril de 1994, se creó la Coordinación de Seguridad Pública Nacional, y el 31 de octubre de 1995 se estableció la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, y los estados y los municipios para establecer las bases y consolidar un sistema nacional de seguridad pública; estas bases aparecieron oficializadas el 30 de noviembre del 2000, en el que se establecieron normas para el seguimiento y evaluación de las acciones, sistemas de información, capacitación y medidas para realizar operativos conjuntos, entre otras cuestiones modernización tecnológica y desarrollo institucional; una medida importante fue establecida para la regulación y control de los servicios privados

<sup>141</sup>*Diario Oficial de la Federación*. México, D.F., 25 de abril de 1987.

<sup>142</sup>Carlos Jaimes Moreno, “La descentralización del gasto en salud en México: Una revisión de sus criterios de asignación”, *Gestión y Política Pública*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 2002, p. 337.

de seguridad y el establecimiento de relaciones con la comunidad, así como el fomento de la cultura para la prevención de infracciones y delitos.<sup>143</sup>

### *Infraestructura social*

En este rubro no existen cambios a la legislación secundaria, sin embargo existieron cambios normativos, en continuación al esquema de descentralización de recursos que se han reflejado desde décadas pasadas e instituido mediante convenios de coordinación con las entidades federativas, estos recursos se identificaron dentro de los últimos años en el ramo administrativo 26, que aparecía en la administración pública centralizada del gobierno federal, y que cambió desde 1982 de nombre y fue el antecedente del ramo 33 denominado aportaciones federales para entidades federativas y municipios, lo que instituyó posteriormente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en sus dos vertientes el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); los cambios normativos por lo tanto en este rubro así como aquellos otros que componen la descentralización de acciones en apoyos de los municipios pueden ser visualizados a través de cambios a la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>144</sup>

### *Coordinación fiscal*

La coordinación fiscal, tiene una larga historia en el país y ha estado ligada a una necesidad de control de la hacienda pública, sus orígenes se remontan a las primeras convenciones nacionales fiscales en 1925, entre sus propósitos, se identifica la necesidad de eliminar la práctica de la concurrencia impositiva, el adecuado reparto de competencias y el efectuar un reparto entre los diferentes órdenes de gobierno de los ingresos federales, además de acciones de colaboración administrativa y fortalecimiento administrativo del sistema hacendario. La ley de coordinación fiscal del 27 de diciembre de 1978, formaliza de manera más transparente las relaciones entre Federación y estados.<sup>145</sup> Las adecuaciones del 1o. de diciembre de 1983 precisan participaciones para los municipios en materia de exportación de petróleo y aprovechamientos asociados a los hidrocarburos;<sup>146</sup> esta descentralización del apoyo fiscal se ve enriquecida, con la reforma del 13 de diciembre de 1989, donde se estipula que los municipios recibirán el 20 por ciento de las participaciones de ingre-

<sup>143</sup>H. Congreso de la Unión, "Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de Seguridad Pública", 30 de noviembre de 2002.

<sup>144</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 29 de diciembre de 1997.

<sup>145</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México D.F., 27 de diciembre de 1978.

<sup>146</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 1o. de diciembre de 1983.

sos federales que reciban las entidades federativas.<sup>147</sup> Sin embargo, no es sino hasta la reforma del 29 de diciembre de 1997, en que se aprecia con claridad un esquema de descentralización de recursos federales, que además del fondo de participaciones del 20 por ciento en función de la recaudación federal participable (impuestos recabados entre Federación y entidades federativas) –ramo administrativo 28– incorpora un nuevo esquema de aportaciones federales a los gobiernos locales –ramo administrativo 33– con recursos fiscales que la Federación transfiere a los estados, el Distrito Federal y los municipios; a diferencia de la participación directa en los impuestos recaudados, las aportaciones del nuevo ramo condicionaron la transferencia de estos recursos a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada fondo se estableció.

De esta manera los recursos “etiquetados”, de acuerdo a la norma se previó cumplieran con sus objetivos, de tal manera que, los recursos en este esquema destinados a salud y educación, han servido para el pago de la plantilla del personal descentralizado, y al igual que el fondo de aportaciones para la seguridad pública, han sido administrados por los gobiernos estatales; los fondos de apoyo a los municipios, el de fortalecimiento municipal y el de aportaciones múltiples, han sido descentralizados por ley al igual que el fondo de infraestructura social, destinado a obra pública básica, del cual corresponde un 90 por ciento su administración al municipio. Lo anterior ha transparentado la descentralización de recursos al nivel más inferior de gobierno.

Las reformas del 15 de diciembre de 1998 y del 31 de diciembre de 1999, instituyeron con precisión los siete fondos del ramo 33. Los siete fondos, son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Apoyo de los Servicios de Salud (Fassa), el Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Apoyos a la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), el Fondo de Apoyos a la Seguridad Pública (FASP), y el Fondo de Apoyos a los Municipios para su Fortalecimiento (Fortamun), y así como el Fondo para uso de sus Necesidades de Asistencia Social entre otras (FAM).<sup>148</sup>

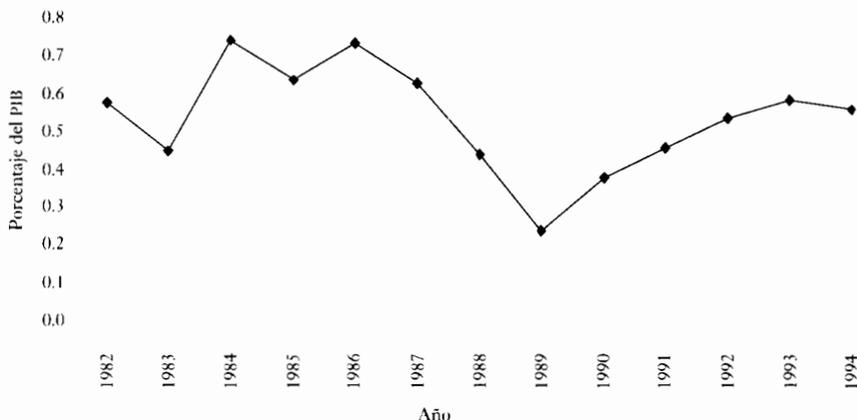
Las directrices de política presupuestal descentralizada, reflejada en los cambios normativos, se reflejaron en el ejercicio del presupuesto público.

En 1982, el gasto federal descentralizado representaba en términos del PIB el 0.45 por ciento y en el año 1994 representó el 0.56 por ciento.

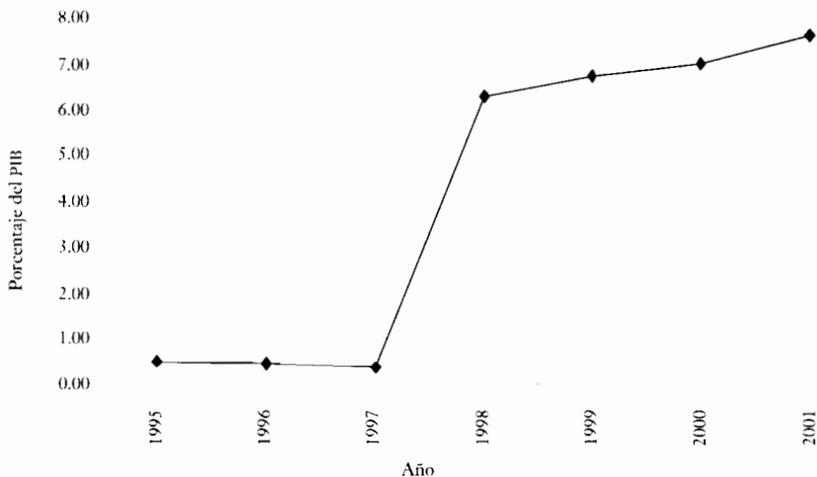
<sup>147</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 13 de diciembre de 1989.

<sup>148</sup>*Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 1988 y 1989.

### PARTICIPACIÓN DEL GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PIB, 1982-1994



### PARTICIPACIÓN DEL GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PIB, 1995-2001



La descentralización del presupuesto y el gasto público se comportó de manera creciente durante el periodo 1995-2001 siendo escasamente significativa hasta el año de 1997, que a precios constantes del año 2002, representó apenas 19,171.21 millones de pesos en el renglón del combate a la pobreza, es decir, apenas el 14 por ciento del gasto público total; con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales a través del ramo 33, a

los mismos precios del año 2002 representaron 184,228.7 millones de pesos, es decir, el 29.1 por ciento del gasto total.

En términos de PIB, representó en 1995, el 0.5 por ciento; en 1997, el 0.37 por ciento; en 1998 el 6.3 por ciento y en el 2001 el 7.6 por ciento.

Con lo anterior, la participación de las entidades federativas dentro del gasto primario (excluye el costo financiero de la deuda), pasó de representar el 0.4 por ciento en 1982; el 0.33 por ciento en 1998 y el 3.76 por ciento en el año 2001.

En materia de autonomía de gestión de los propios órganos del sector público federal, los desarrollos han sido incipientes; situación que se ha visto reflejada en la aparición de los convenios de desempeño, que condicionan la autonomía a los resultados de gestión; estos convenios han sido enunciados en los decretos de egresos de la Federación a partir del año, sin embargo, los reportes trimestrales oficializados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública, son solamente enunciativos y no descriptivos de sus avances. La iniciativa de proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el año 2002, presentada a finales del año 2001, refleja una tendencia clara en este sentido, además de precisar el inicio de la autonomía para petróleos mexicanos.

#### Política presupuestal y gobierno orientado al mercado

La continuación de las políticas de desregulación económico-administrativa, que se dieron de manera importante en el sexenio de Salinas fueron continuadas en el periodo de 1995 al año 2001, en el que además, aparecieron nuevas formas de regulación de los mercados para apuntalar los nuevos derechos de propiedad, garantía para que los agentes privados se desempeñaran dentro del sistema económico de una manera más libre en la competencia y oferta de servicios anteriormente prestados por el Estado-gobierno, de esta manera aparecieron desregulaciones en los ámbitos relacionados con las telecomunicaciones, el sector energético, el sector minero, así como se redefinió la política para el otorgamiento de subsidios y transferencias, con lo cual se permitieron nuevas reglamentaciones relacionadas con los servicios satelitales, telefónicos, microondas y para permitir la inversión privada en la construcción de infraestructura relacionada con la extracción de petróleo, gas natural y generación de energía eléctrica.

Las iniciativas en el gobierno que inició en el año 2000, las cuales corresponden al ejercicio fiscal 2001 refrendan estos compromisos, en este aspecto, sobre todo en lo concerniente a la apertura de la inversión privada en el sector energético, fundamentalmente.

## La Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-1999, reporta:

### 1995

–En septiembre, se instaló el Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), dentro del sistema Banobras, con la finalidad de alentar a los particulares en proyectos de infraestructura básica, que cuenten con rentabilidad financiera y una elevada rentabilidad social.

–El gobierno federal, emprendió un programa de reestructuración financiera, para respaldar a los inversionistas que han participado en el desarrollo de proyectos carreteros concesionados y que enfrentan dificultades para el cumplimiento de sus compromisos crediticios, este programa permitirá disminuir el costo para el usuario y en consecuencia aumentar el tránsito vehicular, además de los siguientes beneficios: extensión de las concesiones al máximo legal posible, estructuración en UDI del saldo de los créditos, apoyos para cubrir la diferencia que se observe entre los ingresos netos de las carreteras y el servicio de la deuda directa ya reestructurada, hasta por 24 meses, asunción de la porción de deuda que no pueda ser cubierta por el proyecto de ese mismo plazo, recuperación de dichos recursos a través de la explotación de la carretera por parte del gobierno federal.

–El sistema de transferencias se apoya en el análisis costo-beneficio de los subsidios y en la identificación de la población objetivo (población que realmente los necesita).

### 1996

–En materia de telecomunicaciones se emitió una nueva reglamentación para el servicio de larga distancia, que incluye aspectos relacionados con la resolución de tarifas y planes técnicos de señalización y numeración.

–Se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano regulador con autonomía técnica y operatividad, vigilará el desarrollo adecuado, equitativo y no discriminatorio de las telecomunicaciones.

–Se iniciaron las primeras licitaciones de frecuencia del espectro radioeléctrico y se avanzó en la apertura del sistema satelital mexicano a la inversión privada.

–En materia de gas natural se concluyó el marco que regulará esta actividad y se concluyó la licitación del primer permiso de distribución.

–Se licitó el primer permiso de distribución de la ciudad de Mexicali, B.C., y se inició el correspondiente a las zonas de Hermosillo, Toluca y Tampico-Madero.

–Se otorgó el primer permiso para construir y operar un ducto privado, y se puso en marcha la política de libre acceso a los ductos de Pemex.

–Se inició el proceso de reestructuración de Luz y Fuerza del Centro.

–Se reestructuró e inició el proceso de licitación del proyecto de producción independiente Mérida III.

–Se inició el primer proyecto de cogeneración con la iniciativa privada, mediante la construcción de la planta de Samalayuca II, y se emprendió la licitación para cinco proyectos más.

–Se avanzó en la actualización administrativa y operativa del IMSS, de conformidad con lo establecido en la nueva Ley del Seguro Social que entrará en vigor el 1o. de julio de 1997.

–Se propuso al H. Congreso de la Unión la primera miscelánea desregulatoria, que pretende modificar la Ley de Inversiones Extranjeras, de Minas, y del Impuesto General de Importación, y Federal de Procedimientos Administrativos.

–Se revisaron todas la iniciativas presentadas en 1996 sobre disposiciones jurídicas y administrativas, referentes al establecimiento y operación de las empresas.

–El gobierno federal colaboró con los gobiernos de los estados, para sugerir un marco legal que garantice la desregulación.

–Se otorgó el primer permiso para construir y operar un ducto con capital privado.

–Se establecieron las normas para el desarrollo de proyectos de plantas generadoras, mediante el mecanismo de arrendamiento financiero.

–Se dieron los lineamientos básicos para el otorgamiento de subsidios y transferencias que son: identificar la población objetivo, tanto por grupo específico como por región, sujetar su asignación a medidas de racionalidad y eficiencia, establecer mecanismos de operación y administración que garanticen los subsidios a la población objetivo y faciliten la evaluación de sus beneficios económicos y sociales, mantener una adecuada coordinación entre dependencias y entidades para evitar la duplicidad de recursos y reducir gastos administrativos, registrar e informar periódicamente sobre su autorización.

–Se aplicó la política de liberación de precios y tarifas de los servicios portuarios, y se dio la facilidad de otorgar descuentos a los usuarios.

### 1997

–Se avanzó en la apertura del servicio telefónico de larga distancia y telefonía local.

–Se concluyó la subasta de enlaces de microondas punto a punto y a multipunto, lo que permitió otorgar 80 concesiones.

–Se publicaron los lineamientos para la reestructuración del Sistema Satelital Mexicano y las Bases Generales de Apertura a la Inversión Privada.

–Se adjudicaron contratos para la construcción de las centrales termoeléctricas de ciclo combinado Mérida III, Rosarito III, Monterrey y la geotérmica Cerro Prieto IV; se otorgó el contrato para la terminal de carbón de la Central Petacalco; y se prosiguió con el proceso de licitación del proyecto correspondiente a la Central de Ciclo Combinado de Chihuahua.

–Se convocaron y asignaron los contratos de ocho paquetes para la construcción de líneas de transmisión y subestaciones de transmisión.

–Se otorgaron cuatro permisos, mediante el proceso de licitación para distribuir gas natural, así como la autorización para el transporte del gas natural.

–Se adjudicaron proyectos que comprenden la optimización del campo Cantarell y el desarrollo de la cuenca de Burgos, así como la refinería de Cadereyta, bajo el esquema de inversión financiada con recursos privados Pidiregas.

#### 1998

–Se abrió la telefonía de larga distancia a 40 nuevas ciudades adicionadas a las 60 ya existentes.

–Se concluyó la licitación de bandas de frecuencia para el servicio inalámbrico fijo o móvil para la telefonía local y se inició el programa sobre bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico.

–La comisión reguladora de energía otorgó 25 permisos de transporte y distribución de gas natural.

–Se inició la operación comercial de proyectos turbo gas Sauz y Hermosillo y la Central de Samalayuca, en materia de energía eléctrica bajo inversión financiada Pidiregas, asimismo se otorgaron 49 permisos de autobastecimiento de energía eléctrica a particulares.

–Se actualizó el servicio federal de trámites empresariales a través de internet.

–Se expidió el reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica.

–Se transfirieron los centros de almacenamiento de Conasupo a los productores agropecuarios.

#### 1999

–Se concesionaron las líneas cortas Nacozari y Chiapas-Mayab.

–Se avanzó en el proceso dirigido a concesionar los cuatro grupos aeroportuarios, mediante la adjudicación de 15.0 por ciento de los títulos representativos.

–Se otorgó una concesión a la administración portuaria integral Dos Bocas, Tabasco.

–Se otorgó una concesión en el servicio de larga distancia.

–Se concesionaron 18 bandas de frecuencia y dos redes públicas de telecomunicaciones.

–Se autorizaron 18 permisos para servicio local y de larga distancia y tres para telecomunicaciones.

–Se otorgaron 24 permisos de transporte de gas.

–Se realizaron compromisos de mejora regulatoria de SCT y Segob, concluyendo la concertación de programas en 11 de las 12 dependencias federales participantes en el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial.

–Se concluyó la instrumentación jurídica de los compromisos de mejora por parte de la Sectur, Secofi, SER y STPS, y la SEP, SSA, SE y Sagar avanzaron en un 80 por ciento.

–Se concluyó la revisión conjunta que realizaron la SHCP y el CDE a 463 trámites fiscales y 558 trámites financieros.

–Se dictaminaron 97 proyectos de disposiciones legislativas y administrativas con impacto potencial en el establecimiento y operación de las unidades productivas, entre los que destacan, la Ley de Organizaciones Ganaderas y los Reglamentos de Gas Licuado de Petróleo, de Control Sanitario de Productos y Servicios, de Pesca, Metrología y Normalización, y Minera.

–Se atendieron 410 casos, en el seno de la Comisión Federal de Competencia para prevenir y combatir las prácticas monopólicas y otras restricciones que afecten la libre concurrencia a los mercados.

–Se adecuó un marco regulatorio, con el fin de ofrecer una mayor claridad y certidumbre a las actividades productivas.

–Se publicó el Programa sobre Bandas de Frecuencias de Espectro Radioeléctrico para usos determinados.

–Se otorgaron un total de 22 permisos de transporte y distribución de gas natural.

–Se otorgaron 26 permisos de generación a particulares.

–Se expidieron 1,900 títulos de concesión minera.

–Se continuó con la presentación de los compromisos de desregulación y simplificación de trámites empresariales.

–Se dictaminaron 56 proyectos de disposiciones legislativas y administrativas con impacto potencial.

–Se efectuaron 70 investigaciones sobre posibles controversias a la Ley Federal de Competencia Económica.

Para dimensionar la influencia de la política presupuestal, además de los cambios precedentes, es importante observar, que en continuación a la política de desregulación de las empresas públicas en el periodo anterior, se dio el cambio en la forma de participación del sector público en la creación de infraestructura; de esta manera, se permitió la inversión financiada por el sector privado; en la construcción directa de obra pública, fundamentalmente en el sector energético, para después, el sector público, pagarla en el largo plazo con recursos fiscales diferidos.

Este proceso inició en 1996 y representa del año 2001 la siguiente evolución (véase cuadro 20):

#### Política presupuestal y gobierno empresario

Los lineamientos de la política presupuestal, continuaron los principios macroeconómicos para contribuir a la estabilidad monetaria del país, lo que implicó necesariamente continuar con la política de contención del presupuesto público, máxime en un escenario devaluatorio que se presentó en diciembre de 1994 (véase gráfica A).

En este sentido la política de racionalidad del gasto, que si bien privilegió la disminución del gasto corriente en los hechos, castigó la inversión pública. Independientemente a ello la visión gerencialista privilegió la administración pública; durante el periodo se abogó por mejorar los esquemas de control y evaluación del gasto, cuya misión fue vigilar las políticas emprendidas de compactación del gasto público en sus diferentes órdenes, además de impulsar el Programa de Modernización de Administración Pública, a través de la Nueva Estructura Programática, en su vertiente de eficiencia del control del gasto y la evaluación del desempeño de la gestión, un instrumento presupuestal orientado a resultados, lo que desencadenó en la construcción de indicadores del desempeño, sean estratégicos, de gestión (proceso) y de servicio.

Los planes nacionales de desarrollo, poco a poco fueron marcando lineamientos para asegurar la eficiencia (1982-1988), y mejorar los sistemas de control y seguimiento del gasto público (1988-1994), así como inducir una mayor libertad de gestión a los administradores a cambio de una evaluación más rigurosa de sus resultados (1994-2000); el Plan Nacional de Desarrollo que inicia para el periodo 2000-2006 precisó redefinir subsidios federales y

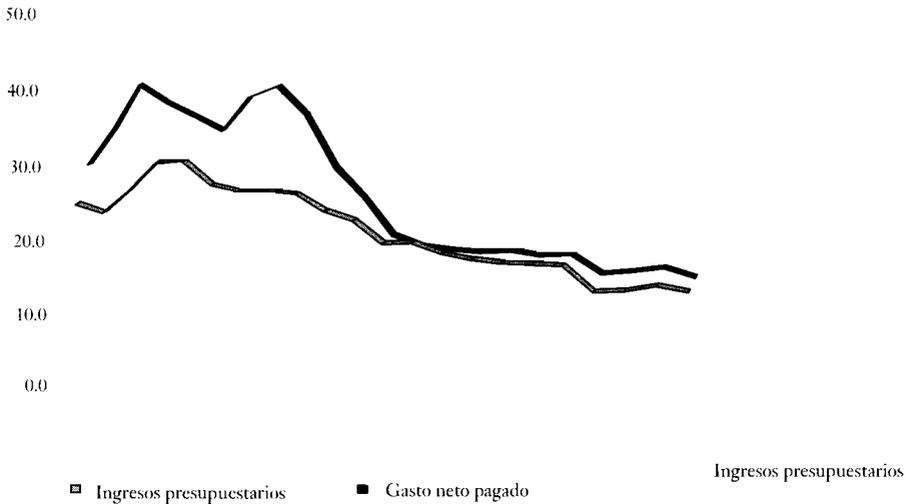
CUADRO 20  
**INVERSIÓN FINANCIADA EJERCIDA PARA PROYECTOS  
 DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA A LARGO PLAZO  
 POR ORGANISMOS Y TIPO DE INVERSIÓN<sup>1</sup> 1966-2001**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2002)

<i>Organismos y tipo de inversión</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Total	756.50	14,066.80	45,232.60	52,758.40	55,066.50	64,766.60
Inversión directa	756.5	11,481.0	35,371.1	45,248.1	44,956.5	51,921.2
Inversión condicionada	0.0	2,585.8	9,861.5	7,510.3	10,110.0	12,845.4
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	756.5	6,442.7	10,732.0	15,086.6	14,497.0	18,440.7
Inversión directa	756.5	4,559.1	6,611.9	9,849.5	5,473.0	5,595.3
Inversión condicionada	0.0	1,883.6	4,120.1	5,237.1	9,024.0	12,845.4
Petróleos Mexicanos (Pemex)	0.0	7,624.1	34,500.6	37,671.8	40,569.5	46,325.9
Inversión directa	0.0	6,921.9	28,759.2	35,398.6	39,483.5	46,325.9
Inversión condicionada	0.0	702.2	5,741.4	2,273.2	1,086.0	0.0

<sup>1</sup>Se refiere a los flujos de inversión que se ejercen cada año para que sean comprometidos por el sector público en ese año o en los años siguientes, dependiendo del periodo de construcción de cada proyecto.

Fuente: Elaborado con base en datos de SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**GRÁFICA A**  
**PARTICIPACIÓN EN EL PIB DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS Y**  
**GASTO NETO PAGADO, 1980-2001**  
 (Porcentajes)



transitar a presupuestos en áreas de alto beneficio marginal en lo económico y en lo social.

En el mismo sentido los criterios generales de política económica hablaban de promover la eficiencia y crear mejores ambientes para la competencia y la innovación, estos criterios en 1996 señalaban la necesidad de incrementar la efectividad del gasto público y los del año 2001 señalaban el buen gobierno como meta; el decreto de egresos de la Federación, asociado al programa de modernización de la administración pública, reconoció normativas relacionadas con la eficiencia y eficacia además de la transparencia de los recursos públicos y la construcción y seguimiento del desempeño tanto en materia financiera como en materia administrativa.

Las principales acciones reportadas por la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el periodo 1995-2001 se describen a continuación:

#### *1995*

–Con la finalidad de coadyuvar la estabilización, fue necesario mantener el monto total del gasto a un nivel acorde al nuevo escenario macroeconómico, esta estrategia disminuyó el gasto programable corriente de carácter prescindible.

–Para obtener mayores ahorros en el gasto corriente, se revisaron las asignaciones por capítulo, principalmente, los servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales, vinculados con las áreas de carácter administrativo.

### 1997

–Se dio seguimiento a los convenios de Balance de Operación, Primario y Financiero, suscritos por el gobierno federal con 31 entidades paraestatales. Se realizaron evaluaciones mensuales y trimestrales para verificar el cumplimiento de los compromisos presupuestarios, conciliándose los resultados con los de la SHCP.

–Se llevaron auditorías externas, tanto en el sector paraestatal como en las dependencias, sobre la ejecución de los proyectos y los programas financiados con los recursos de organismos financieros internacionales, así como la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables.

–Se promovieron programas gubernamentales con la finalidad de evaluar la calidad y eficiencia, así como la promoción del establecimiento de indicadores de gestión, concertándose 17 dependencias, 301 indicadores: 109 programático-presupuestarios; y 166 operativos, con el propósito de que se constituyeran en una herramienta válida y vigente.

### 1998

–Se constituyó el Comité Directivo Gubernamental para la capitalización de las empresas, paraestatales y petroquímicas no básicas.

–Se cambió la estructura presupuestal, orientada anteriormente con base en el presupuesto por programas, a la Nueva Estructura Programática y el sistema de evaluación del desempeño, utilizando indicadores; se verificó el cumplimiento de los convenios del balance de operación primario y financiero entre el gobierno federal y 31 entidades federales.

–Se practicaron 502 auditorías a fin de constatar el cumplimiento de los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

### 1999

–Se efectuaron acciones de reorganización administrativa y funcional para la creación y operación de las siete empresas filiales de la subsidiaria Pemex-petroquímica.

–Se definieron reglas de operación para los programas federales que otorgan subsidios y transferencias, identificando población objetivo y beneficios económicos y sociales con base en indicadores.

*2000*

–Para elevar la calidad del gasto público se hicieron reformas al sistema presupuestario, con el objeto de elevar la productividad, apoyándose en servidores públicos con un alto desempeño, a fin de promover bienes y servicios de alta calidad en beneficio de la ciudadanía, para ello se aplicaron las siguientes estrategias: productividad, hacer más con menos o con lo mismo; equidad, mejorar la distribución de los recursos y las oportunidades; calidad, proveer de mejores bienes y servicios a la ciudadanía; alto desempeño, cumplir la misión; bienestar, satisfacer a la ciudadanía; resultados, cuándo se hace y qué se hace, cómo se hace, cuánto se hace y cuánto cuesta.

–Se continuó con el esfuerzo por mejorar la productividad, eficiencia, calidad del producto y atención de sus clientes por parte de Luz y Fuerza del Centro, siguiendo el Proyecto de Reestructuración y Modernización.

*2001*

–Se realizaron cuatro recortes al gasto público, debido a una reducción en los ingresos por exportación de petróleo, con el fin de evitar que se rebasaran los límites del déficit fiscal y endeudamiento.

–Fue condicionante la disminución de los requerimientos financieros del sector público, necesario para asegurar menores tasas de interés y evitar que el sector público desplace al privado de los mercados crediticios.

–El Programa de Modernización y Productividad del Sector Público, se orientó a generar una estructura gubernamental competitiva y productiva a un menor costo.

## Capítulo 4

### Conclusiones (comprobación de hipótesis en cumplimiento de objetivos)

EL OBJETIVO DE este capítulo, es dar parte de la comprobación de la hipótesis y de los objetivos de la investigación, de acuerdo con el marco teórico y el marco conceptual referencial descritos en los capítulos 1 y 2.

Una vez desarrollada la investigación –capítulo 3–, fue posible constatar:

El patrón de comportamiento  
y la evolución de la política presupuestal

Que el enfoque de administración pública, como proceso público, identifica en la praxis un proceso en la relación Estado-sociedad cuyos componentes y características permiten identificar la política presupuestal en una perspectiva de largo plazo, en donde existe un patrón de comportamiento que obedece a valores ideológico-políticos impulsados bajo la rectoría del Estado, como un curso programático, en términos de Fernando Broncano.

En otros términos, se aprecia un proceso de implementación en el largo plazo de la política presupuestal que obedece a fundamentos político-ideológicos de un Estado liberal y cuyas características más generales contienen los modelos de implementación parciales, más referidos a campos, más restringidos de análisis o enfoques organizacionales, que pierden la perspectiva de relación más amplia entre el Estado y la sociedad. En este sentido, podemos subordinar al gran proceso de implementación de la política presupuestal a los cuatro modelos identificados por Gutiérrez Bolaños: la Teoría de Sistemas, el Modelo de Desarrollo Organizacional, el Modelo del Proceso Burocrático y el Modelo del Conflicto y la Negociación. Resalta entonces la idea de Majone y Wildavsky, sobre el proceso de implementación de política pública, en donde al descartar el enfoque de implementación como control (planeación racional lineal, con características de racionalidad formal-instrumental), y al descartar como enfoque al de la implementación como interacción (donde los procesos de negociación política imperan sobre el largo plazo y determinan el incrementalismo inconexo), podemos privilegiar el proceso

de implementación como evolución, donde se destacan una multiplicidad de variables en un encadenamiento intertemporal de las acciones, que durante el proceso redefinen la política pública, ante su propia necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias que se le presentan.

En esta perspectiva, el enfoque de implementación de política presupuestal, en el caso estudiado incorpora:

- La temporalidad de la política pública, identificada en el inicio de patrones valorativos, ante el cambio y la correlación de fuerzas políticas, bajo una concepción ideológica determinada.
- Los valores político-ideológicos del neoliberalismo, como curso programático para la acción pública (Broncano).
- La evolución de la política presupuestal, como un proceso en constante evolución (Majone y Wildavsky).
- La política pública, como “pauta de acción”, es decir, que su implementación se construye por diversos actores y durante el curso de la acción (Henry Mitzberg).
- La continuidad de la política pública, bajo las pautas de comportamiento arriba señaladas, que es independiente al gobierno en turno, las cuales comprueban que la implementación es un proceso de largo plazo con características muy definidas que tienen un alcance en el tiempo.
- La persistencia de la política pública, en tanto la ideología estatal se continúe privilegiando por el régimen político y el gobierno en turno.

El patrón de comportamiento ideológico-político, se refleja en los cambios institucionales y constitucionales, donde se aprecia un cambio en el rediseño institucional, además de cambios normativos que se observan en la Ley General de Coordinación Fiscal, y aquéllas relacionadas con la seguridad pública: la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, y los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación; también las disposiciones emanadas de los Planes Nacionales de Desarrollo, y de los criterios generales de política económica: en estas disposiciones, a través de la tendencia de disminuir el presupuesto público, de eliminar el déficit público, de descentralizar el gasto público, de disponer el presupuesto público para pagos futuros de inversión financiada con recursos privados, y de buscar el equilibrio presupuestal para lograr la autosuficiencia de recursos, se refleja la tendencia de las cuatro características que la rectoría estatal impone a través de la reestructuración del gobierno, que más abajo se comprueba estadísticamente: gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario.

La implementación de la política presupuestal, se concluye, que tiene un patrón de comportamiento ideológico-político en el largo plazo, sustentado en un proyecto neoliberal que se instaura institucionalmente a través de acciones en diferentes ámbitos de la realidad política, económica, administrativa, social y en suma, pública de una sociedad determinada. Este patrón de comportamiento exige paradójicamente para la perspectiva liberal –que elimina cualquier rasgo de intervencionismo estatal–, una rectoría estatal para poder instaurar su propio proyecto, en este caso en nuevo paradigma de administración pública.

En este proceso, la política presupuestal obedece a las premisas valorativas que dan sustento a la gestión pública y sus resultados, en una constante evolución, con características adaptativas, cuya continuidad en el largo plazo permiten catalogarla como un “incrementalismo conexo”, al distinguirse un patrón de comportamiento compartido por agentes que ostentan una ideología instaurada desde el Estado mismo, e independiente a la composición política del mismo.

## La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública

### *Las directrices de los cambios jurídico-normativos y su influencia en el nuevo paradigma de administración pública*

La política presupuestal en el caso mexicano, presenta características de implementación similares a la suscitadas por diferentes países en América Latina –capítulo 2–, bajo circunstancias y premisas supranacionales que están en comunión con las decisiones del Estado mexicano; esto se aprecia en las tendencias de implementación del proyecto neoliberal, para el caso de la administración pública, que son reflejo de las impuestas a diferentes países por el sistema internacional. Es decir, las características propias de los programas de estabilización macroeconómica, los ajustes fiscales al gasto público, la desregulación estatal, la descentralización y la eficientización del gasto, son características muy propias tanto de América Latina, como en este caso comprobado para México, que se reflejan en un gobierno reducido, descentralizado y a los gobiernos locales, y al interior del propio gobierno, un gobierno cuyos servicios se solicitan ahora a través de los agentes privados y un gobierno proempresarial que busca eficientar sus acciones con base en un modelo de gestión gerencialista.

La implementación de la política presupuestal en México, en busca del nuevo paradigma de administración pública, puede distinguirse en su evolución a través de cuatro características buscadas en la conformación del nuevo gobierno: gobierno mínimo, gobierno descentralizado, gobierno orientado al mercado y gobierno empresario.

### Gobierno mínimo

Estas características gubernamentales se identifican en el proceso de implementación en las acciones llevadas a cabo por los diferentes gobiernos sexenales, en un primer periodo de 1982 a 1988, que se ha denominado exodesregulación y que refleja la necesidad de minimizar el gobierno, a través de la privatización de las empresas públicas.

Los cambios normativos que más abajo se presentan, fueron orientando sexenalmente las políticas del presupuesto y gasto público para mantener la estabilidad de precios y la disciplina fiscal en el largo plazo, además de impulsar la desincorporación de las empresas estatales, de las cuales las más importantes, identificadas bajo el rubro de organismos bajo control presupuestario directo, pasaban de 25 identificadas en los decretos de presupuesto en 1982, a siete en 2001.

Este periodo es el más significativo, y a la fecha continúa, en el cual, hay aún diversas manifestaciones sobre la desincorporación de varios fideicomisos públicos y varios pequeños organismos bajo control indirecto del Estado y aquéllos bajo control directo estatal, donde están representados los grandes organismos del sector energético.

Al inicio de 1982 eran 1,155 entidades, para quedar de acuerdo con la última cifra oficial registrada en 1999, 236 entidades; en términos del PIB, el gasto público pasó de representar el 42.2 por ciento en 1982, el 38.46 por ciento en 1988, el 23.0 por ciento en 1994, el 23.8 por ciento en 2000 y el 0.7 por ciento en 2001. El proceso de desincorporación de empresas paraestatales en términos de monto y número de empresas se dio en forma sustantiva en el sexenio 1988-1994, donde el PIB se redujo 19.2 por ciento y se privatizaron 637 empresas públicas.

### Gobierno descentralizado

En cuanto al gobierno descentralizado, éste ha estado asociado a cambios en la constitución y en la legislación de las políticas descentralizadas, cuyo impacto inmediato a través del otorgamiento de mayores atribuciones y recursos a las entidades federativas y municipios ha determinado que estas instituciones cumplan directamente con las responsabilidades de servicio a la población. El gasto federal descentralizado ha implicado compromisos que han significado, paulatinamente, el traspaso en paralelo de las competencias de cada orden de gobierno. En una primera etapa y en continuación a políticas inclusive antes de 1982, se aprecia una desconcentración territorial de acciones del propio gobierno federal en forma coordinada con entidades fe-

derativas; esto se aprecia en el sexenio de 1982-1988, es el caso de la política de educación y salud así como acciones en materia de desarrollo rural y otras menos significativas. En el sexenio 1988-1994, prácticamente este proceso se frenó, inclusive el Pronasol, programa en apariencia descentralizado a la sociedad civil, tuvo un manejo presupuestal y por ende socialmente centralizado. En el sexenio 1994-2000, de acuerdo con la cuenta pública de 1995, se menciona que el avance en la descentralización del gasto pasa por una nueva estrategia relacionada con el Programa Nacional de Solidaridad bajo un enfoque integral relacionado con la nueva política de combate a la pobreza extrema, asimismo se iniciaron programas de descentralización relacionados con cambios en la Ley de Coordinación Fiscal, que normó la descentralización de recursos con asignación garantizada a programas de seguridad pública, infraestructura social, fortalecimiento municipal y aquéllos relacionados con la transferencia de plantillas e infraestructura de salud y educativa a las entidades federativas, bajo las nuevas competencias para estos órdenes de gobierno, a lo que previamente significó cambios a la Ley de Educación y de Salud. Además de estas tendencias de federalización se continuaron en este periodo, así como en el año 2001, la descentralización de instituciones propias del gobierno federal, además de la tendencia hacia el fortalecimiento de las autonomías de gestión, que junto con el proceso de descentralización van conformando la atomización buscada de los agentes, como condición necesaria de las políticas liberales.

#### El gobierno orientado al mercado

El gobierno orientado al mercado que incluye la desregulación administrativa y el concesionamiento temporal de la ejecución de obra pública y de servicios, tuvo un fuerte impulso a través del sexenio 1988-1994, en él se aprecia la eliminación de trámites relacionados con permisos para la producción, la comercialización, el transporte, el sistema aduanero, tanto en la agricultura, el comercio, la industria, el turismo y los servicios –capítulo 2. En el sexenio 1994-2000 la orientación al mercado estuvo determinada por múltiples desregulaciones y nuevas regulaciones de fomento al mercado, en materia de telecomunicaciones, petroquímica, puertos, aeropuertos, transporte ferroviario, y concesiones de obra pública fundamentalmente relacionadas con el sector energético.

#### El gobierno empresario

El gobierno empresario, asociado a una idea gerencialista y eficientista de la acción pública, se refleja en la política presupuestal bajo una rectoría que incluye, de acuerdo con las normas relacionadas en el decreto de egresos

de la Federación, la implementación de una nueva estructura programática-presupuestal, que acompañada con un sistema de evaluación del desempeño, empezó a permitir la construcción de indicadores de evaluación de resultados de la gestión, con base en convenios de desempeño, que a la vez que fortalecen la autonomía de gestión fortalecen la competitividad. En los sexenios 1982-1988, y 1988-1994, no se implementaron acciones de modernidad; de 1995 a 2001, aparecieron con precisión y de una manera creciente en el decreto de egresos de la Federación, disposiciones relacionadas, incluyendo aquéllas asociadas a la obligación de construir indicadores, realizar con asesoría externa la evaluación de programas, y disposiciones relacionadas con la medición y certificación de los servicios proporcionados por el gobierno.

La conformación del nuevo paradigma de administración pública, se puede reflejar en las cuatro características gubernamentales, arriba señaladas, que hacen evidente la construcción en el largo plazo, de un nuevo concepto de la administración pública que sustenta las premisas valorativas del neoliberalismo, en términos de eliminar la intervención estatal a su máxima expresión (política en continuación); las ideas liberales van propugnando un gobierno que desempeña las tareas básicas bajo la responsabilidad estatal, como lo es la seguridad nacional y la seguridad de los individuos, fortaleciendo sus derechos de propiedad a través de los cambios jurídicos respectivos. Se observan en el proceso de descentralización, dos características, por una parte el fortalecimiento del principio de subsidiariedad, no sólo por lo dicho en líneas arriba donde se comenta el gobierno mínimo, sino también por la descentralización hacia los gobiernos locales –las tendencias actuales indican que la descentralización de políticas, enmarcadas en cambios jurídicos donde hay mayores espacios para los particulares, están preparando el camino para programas de privatización de servicios públicos, segunda fase de la descentralización–, que junto con la descentralización interna y el fomento de las autonomías de gestión indican una tendencia clara a la atomización de los agentes públicos en los espacios regionales. Se observan también un esfuerzo por minimizar la gestión pública en la orientación hacia el mercado, lo cual es una necesidad y para ello a través de los concesionamientos temporales públicos se permite una mayor oferta privada para la prestación de servicios y una oferta pública cuya producción deja de ser exclusiva por el gobierno. Se observa por último en este nuevo paradigma, un gerencialismo que atiende la gestión de organizaciones autónomas, con tendencia a su racionalización, con compromisos de resultado ligados a una estructura programática-presupuestal, que responde a criterios macroeconómicos y que obliga en este proceso a políticas internas en cada órgano de efficientización y certificación de procesos y logros obtenidos.

## Sinopsis de la relación entre cambios jurídico-normativos y nuevo paradigma de administración pública

Concepto	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2002
	<i>Cambios institucionales relevantes</i>			
	<p>–PND 1982-1984</p> <p>–(1982) Reformas a los artículos 26, 25, 28 y 115 constitucionales que buscaban:</p> <p>a) La definición clara del ámbito y modo de la rectoría económica del Estado.</p> <p>b) La planeación democrática como el modelo y estilo de la gestión pública.</p> <p>c) La descentralización de la vida nacional.</p> <p>–Se formuló el primer plan Estabilizador: Programa de Estabilización Económica (PECE) y Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Estaba orientado al control de la demanda agregada con el objeto de a corto plazo restablecer la estabilidad de precios y con el fin de corregir las Finanzas Públicas.</p>	<p>–PND 1988-1994</p> <p>–Surge el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) considerado el instrumento del gobierno para combatir la pobreza externa, se establecen políticas para el redimensionamiento del aparato estatal y la reducción del gasto público.</p> <p>–(1988) Aparece el Programa desregulación económica el cual tenía como objeto eliminar y renovar una enorme cantidad de regulación obsoleta e innecesaria.</p> <p>–(1989) En el mes de enero se concertó un nuevo pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PECE).</p> <p>–Aparece el Ficorca (Fideicomiso para Cobertura de Riesgo Cambiario) en apoyo al refinanciamiento de</p>	<p>–PND 1995-2000</p> <p>–Creación de Secodam, en sustitución de Secogef.</p> <p>–Promap: Programa de Modernización de la Administración Pública y nueva Estructura Programática del Presupuesto Público.</p> <p>–Pronafide: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.</p> <p>–Se desarrolla el programa de Desregulación Administrativa.</p> <p>–Se constituye Compranet: Compras del gobierno por Internet.</p> <p>–Se crea la ASF: Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, incorporando auditorías del desempeño.</p> <p>–Se reforma la Ley de Educación, Salud, Seguridad y</p>	<p>–PND 2000-2006</p> <p>–Pronafide: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo al año 2006.</p> <p>–Programas de Desregulación, Transparencia y Desarrollo Administrativo.</p> <p>–Impulso al Servicio Civil de Carrera.</p> <p>–Aparecen normas presupuestarias relacionadas con la calidad de los servicios y la obligatoriedad de la evaluación así como una revisión de criterios para el otorgamiento de subsidios.</p>

Concepto

1982-1988

1988-1994

1994-2000

2000-2002

*Cambios institucionales relevantes*

- Desaparición de las CIDAS (Comisiones Internas de Administración), OUM (Unidades de Organización y Métodos) y las UP (Unidades de Planeación). Consolidando sus funciones en la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Surgen reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes, Ley de Obra Pública y a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.
- Se promulgó la Ley reglamentaria de Servicio Público de Banca y Crédito.
- Se aprobó la Ley de Planeación y consolidó al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Se decide descentralizar la vida nacional para fortalecer al federalismo.
- la deuda a cargo del sector privado.
- (1992) Aparece la Ley Agraria, Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria con el propósito de abatir el rezago en los certificados de la propiedad rural y proteger a los propietarios de la tierra.
- (1993) En noviembre se firma el TLC entre México, EUA y Canadá.
- Surge el Programa de Contraloría Social que se representa en el Programa Nacional de Solidaridad, Procampo y Pronasol.
- Autonomía del Banco de México, IFE, Tribunal Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Se reforma el artículo 27 constitucional, creando la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario, así como el Programa de Certificación de Derechos
- Coordinación Fiscal.
- Se impulsa la inversión financiada por el sector privado.
- Se reconoce al municipio como nuevo orden de gobierno y se otorga un mayor grado de autonomía en la operación de los servicios públicos, participación de planes, definición de presupuestos y asociación con otros municipios.

-Se crean los convenios Ejidales (Procede).  
únicos de desarrollo social -Impulsó a mecanismos como el Sistema de Atención (CUDS), que sustituyen a Telefónica a la Ciudadanía (Sactel) y el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades.  
los CUC. Los Coprodes, son -Aparece el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública.  
sustituídos por Comités de Planeación para el desarrollo de Atención y Resolución de Inconformidades.  
Planeación para el desarrollo (Coplades), los CUC por Convenios Únicos de Desarrollo -Se consolida la privatización de la empresa pública.  
(CUD) y posteriormente -Aparece el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública.  
los CUD en Convenios de Desarrollo Social (CDS). -Se consolida la privatización de la empresa pública.  
-(1983) Se crea la Secretaría de la Contraloría General Federal (Secogef).  
-(1985) Se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal.  
-Se creó el sistema de quejas, denuncias y atención ciudadana y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.  
-(1986) En el mes de junio se pone en práctica el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), su objetivo era buscar el crecimiento de la economía con reducción de la inflación.  
-Entra en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

---

Concepto

1982-1988

1988-1994

1994-2000

2000-2002

---

*Cambios institucionales relevantes*

---

–Se crean las ventanillas únicas en el Distrito Federal y los gobiernos estatales.

–Se institucionalizó el Régimen Jurídico de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y se les obligó a presentar declaraciones de su situación patrimonial ante la Secogef.

–(1987) El 15 de diciembre se firma el pacto de Solidaridad económica (PSE) con el propósito de tener un control en la demanda y concertación por el lado de la oferta.

Art. 25

3 de febrero de 1983.

Establece la rectoría económica del Estado por medio de la planeación conducción y coordinación de la actividad económica y con la participación del sector público, social y privado siendo el sector público quien tenga a su cargo áreas estratégicas.

Art. 3o.

28 de enero de 1992.

Establece que la educación que imparte el Estado será laica, evitando con ello que la educación oficial privilegie a alguna religión. Se amplía a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles, previa autorización debiéndose ajustar a los

Art. 115

23 de diciembre de 1999.

se reconoce el municipio como un nuevo orden de gobierno; se otorgan facultades reglamentarias al municipio se permite la asociación con otros municipios para el desempeño de sus funciones en la prestación de servicios, se precisan la operación integral

Art. 26  
3 de febrero de 1983.  
Instituye el fundamento del sistema de planeación del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores. Asimismo establece un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará la Administración Pública Federal. Faculta al Ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática y para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para la coordinación con los estados particulares.

Art. 28  
3 de febrero de 1983.  
Reestructura el derecho económico constitucional mexicano, otorga protección al consumidor, instituye funciones al Estado en áreas estratégicas. Establece las características para otorgar subsidios a actividades prioritarias.

planes y programas que al efecto establezca la autoridad.

5 de marzo de 1993.  
Suprime la discrecionalidad del Estado (Federación, estados y municipios) para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en Instituciones Particulares.

Planea la obligatoriedad del Estado (Federación, Estados y municipios) de impartir educación preescolar, primaria y secundaria; garantizando con ello el derecho a la educación de cada individuo. Se faculta al Ejecutivo Federal a determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal debiendo considerar la opinión de los estados Federación, estados y municipios. Establece la facultad del Estado para otorgar o retirar el reconocimiento oficial a los estudios realizados en Instituciones particulares, debiendo su-

de los servicios públicos instituidos, se propone que elaboren sus presupuestos de ingresos para ser aprobados por las legislaturas y que los presupuestos de egresos sean aprobados por los ayuntamientos, se les permite su participación en la elaboración de planes de desarrollo regional y de transporte público cuando invada su territorio.

Propone que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los estados y municipios. Propone ampliar una reforma legislativa para incrementar la fuente de ingresos de los municipios para permitir que dependan de sus propios recursos y que, las participaciones federales, sean sólo complementarias.

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>Cambios constitucionales</i>				
		<p>jetarse éstas a los planes de estudio oficiales.</p> <p>Art. 28 27 de junio de 1990.</p> <p>Se refiere a la nacionalización de la banca con el fin de que los servicios de banca y crédito sean prestados tanto por el gobierno federal, como de los particulares.</p> <p>20 de agosto de 1993.</p> <p>Establece la autonomía del banco central.</p> <p>25 de octubre de 1993.</p> <p>Tiene por objeto brindar al distrito Federal una Administración Pública propia, conformada por órganos centrales, desconcentrados y entidades paraestatales. Siendo el Presidente de la República, quien designe al regente de la Ciudad de México y a otros funcionarios, con la aprobación del Congreso de la Unión.</p>		

PND

Los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas no se han logrado alcanzar con la celeridad y consistencia deseadas, a pesar de que la participación del Estado en la economía ha registrado sustanciales avances en los últimos años. Para alcanzar los objetivos es necesario atender los problemas de operación del sector paraestatal y principalmente los aspectos de orden administrativo. Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

El Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas que señala el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución.

Las entidades que no reúnan las características estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

–se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades convienen realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias de gobierno;

–se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;

–se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
	<i>1. Gobierno mínimo</i>			
(Objetivo y estrategia)	<p>regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y</p> <p>–se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.</p> <p>La desincorporación y re-dimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.</p>	<p>(1996) Avanzar en el proceso de cambio estructural, que contribuirá a que el crecimiento económico sea perdurable.</p> <p>(1999) Se continuarán promoviendo las medidas de cambio estructural y de fortalecimiento de nuestras instituciones que permitan</p>	<p>(2002) Promoción de las reformas estructurales necesarias para fortalecer las bases de la economía.</p>	

(Cambio estructural)

incrementar la eficiencia y la productividad de nuestra economía y que, por ende, favorezcan la inversión y el mejoramiento en los ingresos de los trabajadores.

(2000) Avances en el cambio estructural.

(1998) Durante 1998, se pretende continuar con la adecuación del marco regulatorio para propiciar mayor claridad y certidumbre a los inversionistas en varios sectores, concluir diversos procesos de desincorporación ya en marcha y continuar fomentando la participación de los particulares en áreas anteriormente reservadas para el Estado.

(1999) La desincorporación de los aeropuertos, la última etapa de la desincorporación de los ferrocarriles a través de la licitación de las líneas cortas y, seguir avanzando en la incorporación de capital privado para el desarrollo de la industria petroquímica secundaria.

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>Decreto del presupuesto de egresos de la Federación</i>				
(Empresas Paratales con asignación de recursos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ISSSTE</li> <li>-IMSS</li> <li>-Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.</li> <li>-Lotenal</li> <li>-Fovigro</li> <li>-Instituto Mexicano del Café</li> <li>-Productos Forestales Mexicanos.</li> <li>-Aeronaves de México, S.A.</li> <li>-ASA</li> <li>-Capufe de Ingresos y Servicios Conexos</li> <li>-Ferrocarriles Nacionales de México.</li> <li>-Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico S.A. de C.V.</li> <li>-Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.</li> <li>-Conasupo</li> <li>-Instituto Mexicano de Comercio Exterior</li> <li>-Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.</li> <li>-Industrias Pesqueras del Noroeste</li> <li>-Altos Hornos de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ISSSTE</li> <li>-IMSS</li> <li>-Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.</li> <li>-Lotenal</li> <li>-Fovigro</li> <li>-Instituto Mexicano del café.</li> <li>-Productos Forestales Mexicanos</li> <li>-ASA</li> <li>-Capufe de Ingresos y Servicios Conexos</li> <li>-Ferrocarriles Nacionales de México</li> <li>-Conasupo</li> <li>-Altos Hornos de México S.A.</li> <li>-Comisión Federal de Electricidad</li> <li>-Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación)</li> <li>-Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A.</li> <li>-Fertilizantes Mexicanos S.A.</li> <li>-Pemex</li> <li>-Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ISSSTE</li> <li>-IMSS</li> <li>-Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.</li> <li>-Lotenal</li> <li>-ASA</li> <li>-Capufe de Ingresos y Servicios Conexos</li> <li>-Ferrocarriles Nacionales de México</li> <li>-Conasupo</li> <li>-Comisión Federal de Electricidad</li> <li>-Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación)</li> <li>-Pemex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</li> <li>-IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social</li> <li>-Lotenal: Lotería Nacional para la Asistencia Pública</li> <li>-Pemex: Petróleos Mexicanos</li> <li>-Capufe: Caminos y Puentes Federales</li> <li>-LFC: Luz y Fuerza del Centro</li> <li>-CFE: Comisión Federal de Electricidad</li> </ul>

- CFE
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación)
- Siderúrgica Nacional, S.A.
- Azúcar, S.A. de C.V.
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
- Diesel Nacional, S.A.
- Fertilizantes Mexicanos, S.A.
- Fundidora Monterrey, S.A.
- Pemex
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A.
- Siderúrgica Nacional S.A.

---

*II. Gobierno descentralizado*

---

PND

Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre.

Avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de éstos de lograr una mayor autonomía financiera, a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación.

Se deben transferir algunas potestades tributarias que hoy recaen sobre la Federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.

CGPE  
(Ingresos)

(1996) Aparece el concepto de Federalismo fiscal.

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>II. Gobierno descentralizado</i>				
(Gasto)			(1999) Fortalecer el federalismo. (2000) Consolidar los avances en el Federalismo.	(2001) El desarrollo económico y regional.
LFCF (Ramo 33, Ramo 28)	10. de diciembre de 1983. Ley de Coordinación Fiscal Propone que se les de a los Municipios participación en la siguiente forma: 95 por ciento del derecho adicional sobre hidrocarburos y 3 por ciento sobre el impuesto general a las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.	13 de diciembre de 1989. Ley de Coordinación Fiscal Los municipios recibirán como mínimo el 20 por ciento de la participación que corresponda al Estado.	29 de diciembre de 1997. Decreto por el que se adiciona y reforma Ley de Coordinación Fiscal. La recaudación federal participable, se constituirá en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los municipios con cargo a recursos de la Federación en los siguientes fondos: Aportaciones para la Educación Básica y Normal; para los servicios de la Salud; Infraestructura social; Fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y Aportaciones Múltiples.	
	17 de noviembre de 1987. Ley de Coordinación Fiscal las entidades federativas participarán del 30 por ciento del Impuesto al Valor Agregado.	15 de diciembre de 1988. Ley de Coordinación Fiscal Propone que las entidades participen durante 3 años, del 80 por ciento de la recaudación del ISR por	31 de diciembre de 1999. Ley de Coordinación Fiscal Establece que los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80 por ciento de la	

actividades empresariales de contribuyentes menores, específicamente en lo referente a las facultades de comprobación que tienen las entidades federales las cuales informarán a la SHCP.

recaudación que se obtenga del Impuesto Sobre la Renta; asimismo podrán convenir con los gobiernos de los estados del caso de los municipios donde participarán de 75 por ciento de la recaudación, los estados con el 10 por ciento y la Federación con el 15 por ciento.

En 1988 se crea el ramo 33, son las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios con 5 fondos: FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal); FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud); FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social); FAFOMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples).  
15 de noviembre de 1989. Ley de Coordinación Fiscal Trata de la distribución del ingreso federal a través de un solo fondo de participa-

En 1999, se agregan dos apartados más al ramo 33 el FAETA (Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos) y el FASP (Fondo de Aportaciones para la Seguridad de los estados y del Distrito Federal); siendo 7 apartados actualmente.

En el 2000 desaparece el ramo 26 y sus recursos pasan al ramo 33.

---

Concepto

1982-1988

1988-1994

1994-2000

2000-2002

---

*II. Gobierno descentralizado*

---

ciones, del que un 50 por ciento se distribuya en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa y el 50 por ciento restante tomando en cuenta el coeficiente de participación.

15 de noviembre de 1991. Ley de Coordinación Fiscal Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán del 100 por ciento de la recaudación que se obtenga por concepto del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

23 de noviembre de 1993. Ley de Coordinación Fiscal Propone incrementar el monto que se adiciona al Fondo General de participaciones de 0.5 al 1.0 por ciento de la Recaudación Federal participable en el ejercicio, con el cual se verán favorecidas las

14 de noviembre de 1995. Ley de Coordinación Fiscal Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de un 10% de la recaudación de cerveza y bebidas refrescantes cada una graduación alcohólica hasta de seis GL alcohol y bebidas alcohólicas y el 4 por ciento si se trata de tabacos labrados.

entidades federativas coordinadas en materia de derecho que mantengan en vigor derechos estatales o municipales.

Así, como una participación adicional integrada con un monto equivalente a 0.44 por ciento de la recaudación federal participable, que se distribuirá entre las entidades.

Incrementarán los recursos canalizados a las entidades federativas por parte de la Federación de 21.99 a 22.93 por ciento de la recaudación federal participable.

17 de diciembre de 1993.  
Ley de Coordinación Fiscal  
Los municipios participarán en 0.136 por ciento de la recaudación federal participable. Para los municipios colindantes con la frontera o los litorales la participación será del 95 por ciento en participaciones federales recibidas, 2.8 de los impuestos generales de importación y el 2 por ciento adicional sobre el impuesto general de exportación.

---

*Concepto*

*1982-1988*

*1988-1994*

*1994-2000*

*2000-2002*

---

*II. Gobierno descentralizado*

---

Las Entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

Los estados y municipios en donde existan puentes de peaje podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento y reparación así como ampliación de obras de vialidad.

31 de diciembre de 1998  
Ley de Coordinación Fiscal.

Se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo

Educación

8 de agosto de 1993. Decreto DOF Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica.

Plantea que el ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública propondrá a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios Únicos de Desarrollo a fin de impulsar la ejecución de acciones y de programas nacionales, establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al gobierno del Estado y con la intervención de este a los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación.

Esta descentralización aparece establecida en el Plan

13 de julio de 1993. DOF Ley General de Educación Pública.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades para que, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

El gobierno de cada entidad federativa, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades.

de aportación establece esta Ley.

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>II. Gobierno descentralizado</i>				
Nacional de Desarrollo como línea fundamental de acción para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad, así como la disminución o eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos; fortaleciendo el Federalismo y estimulando el desarrollo regional.	Regula la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.	El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan, será democrático, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana.	En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el me-	

joramiento de la educación. Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio.

Propone que el ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federales y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, que el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

Se instalarán Consejos Estatales en cada entidad federativa, por medio de los cuales en los estados se podrá disponer de los recursos financieros y materiales destinados a los ser-

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>II. Gobierno descentralizado</i>				
	<p>vicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.</p> <p>20 de marzo de 1984. DOF</p> <p>Establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de Descentralización de los servicios Federales de Educación Básica y Normal; que conforme a dicho decreto se han instalado en varios estados de la República comités consultivos, que han llevado a cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implica la descentralización educativa; a fin de que cada vez, en mayor medida, los estados de la República vayan asumiendo las funciones de administración de</p>			

Salud

los servicios de educación básica y normal que actualmente presta la Federación. Las acciones descentralizadoras, se sujetarán a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal. La Secretaría de Educación Pública, continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional.

15 de noviembre de 1983.  
DOF Decreto por el cual se reforma la Ley de Salud Pública.

Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general; II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud,

Concepto	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2002
----------	-----------	-----------	-----------	-----------

*II. Gobierno descentralizado*

y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero; III. Formular y desarrollar programas locales de salud; IV. Llevar a cabo los programas y acciones de su competencia; V. Elaborar información estadística local; VI. Vigilar el cumplimiento de la Ley de salud pública, y demás disposiciones aplicables.

La Federación y los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, aportaran los recursos materiales, financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general que queden comprendidos en los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren. La gestión quedará a cargo de la estructura administrativa

que establezcan, coordinadamente la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

14 de diciembre de 1983.  
DOF Decreto por el cual se reforma la Ley de Salud Pública

La Secretaría de Salubridad y Asistencia y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos para regular las modalidades de acceso a los servicios públicos a la población en general y a los servicios sociales y privados.

22 de abril de 1987. DOF  
La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades: rabia, peste, brucelosis y otras zoonosis.

25 de abril de 1987. DOF  
Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>II. Gobierno descentralizado</i>				
Seguridad pública	<p>en el ámbito de sus respectivas competencias en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito los gobiernos de las entidades federativas quedan autorizados a planear, organizar y desarrollar en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales o municipales de salud; con la finalidad de favorecer la descentralización administrativa.</p>	<p>26 de abril de 1994. DOF Se crea la Coordinación de Seguridad Pública Nacional.</p> <p>31 de octubre de 1995. DOF Establece la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios con absoluto</p>	<p>30 de noviembre de 2000. DOF Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Establece las bases de coordinación entre la Federación, estados, el Distrito Federal y los municipios</p>	

respeto a su competencia, soberanía y autonomía, para establecer las bases y consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública.

para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Conforme al artículo 21 constitucional, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derecho de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas.

Las autoridades competentes de la Federación, de los estados, el Distrito Federal y los municipios, se coordinarán para:

1. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
2. Determinar, ejecutar. Dar seguimiento y evaluar las acciones de la seguridad pública;
3. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos, así como la formación de sus integrantes;
4. Mantener actualizados todos los sistemas de información;
5. Formular propuestas;
6. Tomar medidas y realizar acciones y operativos

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>II. Gobierno descentralizado</i>				
				<p>conjuntos. La coordinación comprenderá las materias siguientes: procedimientos e instrumentos de formación, sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas; organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones; la aplicación de propuestas así como el financiamiento conjunto; suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información, acciones policiales conjuntas, regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares; relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.</p>

---

*Decretos de Egresos de la Federación*

---

Descentralización	<p>En 1982 el Convenio Único de Coordinación se vincula con el presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de la creación del ramo 26 “Promoción Regional”.</p> <p>En 1983 el CUC se transformó en CUD y en 1984 en PRE (Programa Regional de Empleo).</p> <p>En 1984 el Ramo 26 cambió de Promoción Regional a Desarrollo Regional.</p>	<p>En 1989 el Ramo 26 cambió su nombre por el de Solidaridad y Desarrollo Regional.</p> <p>En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales.</p>	<p>En 1995 el Ramo 26 cambió de denominación a Superación de la Pobreza.</p> <p>En 1997 el Ramo 26 se daba a través de dos fondos. 1. Fondo de Desarrollo Social Municipal. 2. Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.</p> <p>En 1998 cambia de nombre a Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, reestructurándose en cuatro fondos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Fondo para el Desarrollo Productivo.</li><li>2. Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable.</li><li>3. Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios.</li><li>4. Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.</li></ol> <p>En 1998 se crea el Ramo 33 con 5 fondos: FAEB, FASSA, FAIS, Fortamundf y FAM.</p> <p>Para el año 2000 desaparece el Ramo 26 y sus programas pasan a formar parte del Ramo 33, el cual actualmente</p>
-------------------	--	--	---

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>Decretos de Egresos de la Federación</i>				
Autonomía de gestión			cuenta con 7 fondos: FAEB, FASSA, FAIS, FAFOMUN, FAM, FAETA y FASP.	Se concede autonomía a Pemex, en beneficio de metas para su balance primario, considerando reglas específicas de ajuste ante la baja del precio internacional de mezcla de petróleo de exportación y/o el tipo de cambio, así como posibles modificaciones en el volumen de producción de petróleo.
<i>III. Gobierno orientado al mercado</i>				
PND	Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de subsidios con propósito de redistribución del ingreso.	Se eliminará la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulan la actividad económica. Se promoverán reglas claras y estables que permitan a las empresas planear para el mediano y largo plazos, realizar transacciones confiables a un costo moderado y contar con la capacidad	Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas –especialmente a las micro, pequeñas y	En materia de infraestructura, se buscará estructurar, coordinar y financiar los proyectos de inversión que sean socialmente rentables. Otro medio de incrementar la eficacia del gobierno es el desarrollo de los mercados en que participa como comprador de bienes o como usuario proveedor de

---

*Decretos de Egresos de la Federación*

---

Descentralización	<p>En 1982 el Convenio Único de Coordinación se vincula con el presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de la creación del ramo 26 “Promoción Regional”.</p> <p>En 1983 el CUC se transformó en CUD y en 1984 en PRE (Programa Regional de Empleo).</p> <p>En 1984 el Ramo 26 cambió de Promoción Regional a Desarrollo Regional.</p>	<p>En 1989 el Ramo 26 cambió su nombre por el de Solidaridad y Desarrollo Regional.</p> <p>En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones que se conviniere con los gobiernos estatales y locales.</p>	<p>En 1995 el Ramo 26 cambió de denominación a Superación de la Pobreza.</p> <p>En 1997 el Ramo 26 se daba a través de dos fondos. 1. Fondo de Desarrollo Social Municipal. 2. Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.</p> <p>En 1998 cambia de nombre a Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, reestructurándose en cuatro fondos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Fondo para el Desarrollo Productivo.</li><li>2. Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable.</li><li>3. Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios.</li><li>4. Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.</li></ol> <p>En 1998 se crea el Ramo 33 con 5 fondos: FAEB, FASSA, FAIS, Fortamundf y FAM.</p> <p>Para el año 2000 desaparece el Ramo 26 y sus programas pasan a formar parte del Ramo 33, el cual actualmente</p>
-------------------	--	---	---

de exigir el cumplimiento de contratos de una manera barata y expedita.

Mejorar los sistemas contables de las entidades de la Administración Pública Federal, con el registro adecuado de las transferencias y subsidios, para clarificar el significado de los estados contables y asignar fuentes de financiamiento adecuadas de los subsidios que deban otorgar las entidades.

Usar la asignación del gasto federal como forma para estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo.

Elaborar los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación asegurando que la asignación de recursos que se haga sea congruente con la atención prioritaria a la infraestructura social, la infraestructura económica y las demandas de los grupos de más bajos ingresos.

medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

servicios. La importancia de estos mercados es muy grande y su mayor transparencia puede ayudar a obtener valiosa información para la toma de decisiones de los aspectos privados. La adopción de contratos intragubernamentales explícitos y la ampliación de la competencia en la contratación externa de servicios permiten avanzar en la dirección señalada. El uso de indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos es otra forma de reforzar la productividad del gobierno.

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>III. Gobierno orientado al mercado</i>				
CGPE (Cambio estructural)			<p>(1995) Ley del Seguro Social que reforma los sistemas de pensiones y de salud; reforma al sistema de salud, para ampliar la cobertura a sectores desprotegidos y elevar la eficiencia de los servicios de salud.</p> <p>(1995) Participación privada en comunicación vía satélite y actividad portuaria; otorgar concesiones al sector privado y social para prestar el servicio ferroviario; reforma legal a la industria petrolera, para que el sector privado construya, opere y posea sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural; se continúa la desincorporación de los activos de la petroquímica secundaria.</p> <p>(1996) Desregulación y fomento del sector privado de la economía y dirigir al Estado a la promoción y regulación eficiente de la economía.</p>	<p>(2002) Paralelamente será oportuno instrumentar las reformas educativa, energética, de telecomunicaciones, y judicial que requiere la modernización del país y el crecimiento sostenido de la economía.</p>

(1997) México continuará implementando políticas de cambio estructural en los siguientes sectores: Telecomunicaciones (larga distancia, telefonía pública y local, telefonía rural, espectro radioeléctrico, satélites), Carreteras, Ferrocarriles, Aeropuertos, Puertos, Vías Férreas, Servicios de Remolcadores, Hidrocarburos, Petroquímica, Gas Natural (distribución, transportación), Electricidad.

(2000) Fortalecer el marco jurídico del sistema financiero, con una estrategia dirigida a contribuir a que el crédito fluya hacia las actividades productivas y de consumo con mayor oportunidad y menores márgenes, para apoyar el crecimiento de la economía.

Apertura a la inversión privada en actividades previamente reservadas al Estado. Esto tiene un doble propósito: canalizar recursos crecientes de inversión para fortalecer

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>III. Gobierno orientado al mercado</i>				
(Saneamiento financiero)			<p>la infraestructura y, con ello, propiciar un mayor crecimiento económico; y, generar recursos públicos y reducir las transferencias a las empresas paraestatales.</p> <p>(1995) Los programas de saneamiento financiero permitirán fortalecer al sistema bancario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración de la Cartera Crediticia Bancaria en UDIs.</li> <li>• Acuerdo de Apoyo Inmediato Deudores de la Banca.</li> <li>• Fondo Bancario de Protección al Ahorro.</li> <li>• Esquemas de Capitalización.</li> <li>• Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas.</li> </ul> <p>(1996) Se ha decidido reforzar los programas de saneamiento financiero:</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reestructuración de la Cartera Crediticia Bancaria en UDIS.</li> <li>•Acuerdo de Apoyo Inmediato Deudores de la Banca.</li> <li>•Fondo Bancario de Protección al Ahorro.</li> <li>•Esquemas de Capitalización.</li> <li>•Programa de Saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas.</li> </ul>	
(Ingresos)	(1996) Aliento a la actividad económica y a las exportaciones.	(2002) Inducir un nivel de inversión impulsada por el sector público superior al crecimiento del PIB.
(Gasto)	<p>(1996) Aumentar y promover la inversión en infraestructura económica.</p> <p>(1998) La política de gasto se orientará a impulsar la inversión pública y las actividades productivas. Con tal fin se apoyarán los proyectos de infraestructura básica a través de nuevos esquemas de financiamiento. Mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público para que responda a las exigencias de bienestar social de la población.</p>	

Concepto	1982-1988	1988-1994	1994-2000	2000-2002
<i>Decretos de Egresos de la Federación</i>				
(Recursos federales a inversión financiada)			<p>Para el año de 1997, el Ejecutivo Federal estará facultado para contratar una cantidad determinada que empleará en los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en los términos del párrafo segundo del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y con cargo al Ramo 09 Comunicaciones y Transportes y a los presupuestos de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro. Para 1998, El Ejecutivo Federal, estará facultado para comprometer la ejecución de proyectos. Los Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a que se refiere este artículo se señalan en el tomo IV de este Presupuesto.</p>	<p>Con el objeto de dar preferencia tanto al costo de servicio de suministro de energía eléctrica en que incurre la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, como a los subsidios implícitos en las tarifas vigentes, dichas entidades incluirán en los recibos que expidan a los consumidores una leyenda que clara y expresamente señale:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El costo real por el suministro, el cual deberá incorporar la totalidad de las erogaciones incurridas en la prestación del servicio, incluyendo los costos de capital y de los combustibles, valuados estos últimos a sus respectivos costos de oportunidad, y</li> <li>2. La diferencia entre el costo real por el suministro y el importe a pagar por el consumidor.</li> </ol>

---

III. Gobierno orientado al mercado

---

PND

Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Inducir, a través del nivel, estructura y calendarización del gasto, un comportamiento adecuado de la demanda interna, acorde con los niveles que puede absorber la economía en condiciones de eficiencia y de financiamiento sano.

Mejorar los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto, de manera que sea posible una mayor autonomía de gestión sin riesgo de que el endeudamiento desborde las previsiones. Una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario.

Se racionalizará el uso de recursos por parte de los intermediarios financieros del sector público, promoviendo el cumplimiento de sus objetivos de financiamiento a diversos sectores de la economía nacional. Es esencial que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios.

(2002) La productividad del sector público también requiere fortalecer la flexibilidad y autonomía para la toma de decisiones por los funcionarios del gobierno, al tiempo que se fortalecen los mecanismos para el rendimiento de cuentas y la evaluación del desempeño. A fin de garantizar la responsabilidad y la transparencia presupuestal, la nueva hacienda pública promoverá que el gasto público quede sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal; que los desequilibrios del balance presupuestal, si existen, sean de corto plazo, y que se puedan establecer metas de mediano plazo para los indicadores de finanzas públicas. Se requiere la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales,

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>IV. Gobierno empresario</i>				
		<p>Simplificar y mejorar la presentación de los informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas, y los anuales de la Cuenta Pública.</p>	<p>Será preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. Por convicción y absoluta necesidad nacional, el presente gobierno deberá ser especialmente austero y eficiente en la aplicación de los recursos públicos.</p>	<p>estatales y municipales a las familias de menores ingresos. Las finanzas públicas sanas son indispensables para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con mayor confianza y certidumbre. La salud en las finanzas públicas significa encontrar un balance duradero entre las necesidades de distintas generaciones, adquiriendo compromisos de pago en montos y condiciones que puedan ser sustentadas por las siguientes generaciones. El sector público debe ser un impulsor de la eficacia y la transformación estructural de la economía mexicana. Una forma central de hacerlo consiste en aumentar la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos.</p>

CGPE  
(Objetivo y estrategia)

El nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.

El reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y a la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores.

(1996) Fortalecer los programas de saneamiento financiero, para aliviar

Se debe aumentar la disponibilidad de recursos, esto provendrá de la mayor prudencia en el ejercicio presupuestal, pero también de la propia sociedad que demanda mayor infraestructura, mejor educación y una sociedad más justa.

Se requiere transitar a presupuestos de mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.

(2001) Poner particular atención en la calidad del gasto en educación, salud,

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>IV. Gobierno empresario</i>				
(Cambio estructural)			<p>ordenadamente el problema de endeudamiento de empresas y familias, lo que liberará recursos para la inversión y el consumo.</p> <p>(1997) Continuidad en el compromiso de mantener finanzas públicas sanas.</p> <p>(1999) Se mantendrá una sólida posición fiscal.</p> <p>(2000) Solidez de las finanzas públicas.</p> <p>(1995) Promover eficiencia y competitividad en los servicios de transporte aéreo.</p> <p>(1996) Se beneficiará a las PYME, a través de cambios a la administración tributaria y, reducción de trámites administrativos para establecer nuevas empresas. Modificar diversos ordenamientos legales para hacer más expeditos los procedimientos judiciales y así disminuir los costos de las transacciones comerciales y mercantiles.</p> <p>(1999) Establece un marco regulatorio que proporcio-</p>	<p>nutrición, desarrollo rural.</p> <p>(2002) La estrategia de Política Económica se cimienta en la disciplina fiscal.</p> <p>(2002) Es necesario reformar el marco institucional para brindar mayor certidumbre y seguridad a las actividades productivas, generando así un ambiente más propicio para la competencia e innovación.</p>

(Finanzas públicas)

na mayor certidumbre a la inversión privada y reduce los costos de la intervención gubernamental en la actividad productiva, en este sentido los esfuerzos se concentrarán en la revisión y desregulación de los trámites federales vigentes, en la revisión y mejora de proyectos de disposiciones normativas federales y en el apoyo a las entidades federativas.

(1996) La solidez de las finanzas públicas contribuirá de manera importante a la estabilización de los mercados financieros, en virtud de que se evitarán presiones sobre la demanda de fondos prestables. De hecho, el financiamiento de la inversión pública con ingresos propios habrá de constituir, un esfuerzo considerable de ahorro. Es importante resaltar que dentro del equilibrio presupuestal ya está incluido el costo de los programas de saneamiento financiero correspondiente a 1996.

(2001) Un déficit público equivalente a 0.50 por ciento del PIB, es decir, inferior en medio punto del producto al programa aprobado para el 2000.

Un aumento del superávit primario, al pasar de 2.85 por ciento del PIB, contenido en el programa original de 2000, a 2.92 por ciento del producto para 2001.

(2002) El marco macroeconómico es congruente con un déficit público medido como proporción del tamaño de la economía equivalente a 0.65 por ciento del PIB.

De esta forma, la medida de

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>IV. Gobierno empresario</i>				
(Deuda pública)			<p>Al no incluirse todavía los ingresos por privatizaciones en las finanzas públicas para 1996, ello da mayor flexibilidad para hacer frente a contingencias fiscales que pudiesen surgir de los programas de saneamiento financiero durante el año.</p> <p>(1998) Fortalecimiento de las fuentes de ingreso estables y permanentes.</p> <p>(2000) La meta propuesta para el déficit económico del sector público es equivalente a 1% del PIB.</p>	<p>balance público ampliado conocido como los requerimientos financieros del sector público (RFSP) registrará un ligero incremento de 3.0 por ciento del PIB en 2001 a 3.2 por ciento del tamaño esperado de la economía para 2002.</p>
			<p>(1996) En particular, la política de deuda pública para 1996 se plantea los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir el costo del financiamiento del sector público.</li> <li>• Extender la estructura de vencimientos de la deuda pública.</li> </ul> <p>(1997) Se enfocará a continuar mejorando el perfil de los pasivos públicos.</p>	<p>(2001) La política de deuda pública externa del país en 2001 se orientará a alargar sus vencimientos para evitar que éstos se acumulen en el tiempo y, por otra parte, a reducir el costo de su financiamiento.</p> <p>(2002) En materia de deuda externa las acciones del sector público se concentrarán, fundamentalmente, en buscar el refinanciamiento</p>

(Ingresos)

- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
  - Extender y suavizar la estructura de vencimientos de la deuda pública.
- (1998) Mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública.
- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
- de los pasivos públicos externos.
- Ante la incertidumbre del panorama externo, se considera que lo prudente para el próximo año es prever que el déficit del Gobierno Federal proyectado para el 2002 será cubierto en su totalidad con recursos provenientes del mercado interno, tal y como se tiene previsto para el presente ejercicio fiscal.

(1996) Modernización de la administración tributaria.

(1996) La política de ingresos estará orientada a financiar sanamente el gasto de los tres órdenes de gobierno. La política de ingresos estará orientada a financiar sanamente el gasto de los tres órdenes de gobierno.

(1996) Incrementar la calidad y efectividad del gasto público.

(2001) El buen gobierno como meta.

(Gasto)

(1998) Elevar la calidad y la cantidad de los bienes y servicios que ofrece el sector público, mediante un desempeño más eficiente y

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
<i>IV. Gobierno empresario</i>				
Eficiencia y eficacia			<p>eficaz del ejercicio del gasto público.</p> <p>(1999) Fomento a la inversión y al crecimiento económico.</p> <p>(1999) Se requerirá un enorme esfuerzo en materia de gasto público; el esfuerzo de gasto tendrá que ser complementado por el fortalecimiento de las fuentes estables y permanentes de ingresos, cuidando la equidad del sistema tributario.</p> <p>(2000) Fomento a la inversión y al crecimiento económico.</p> <p>(2000) Para la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas se sujetarán a reglas de operación.</p> <p>(2001) Para la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas se sujetarán a reglas de operación.</p>	

Convenios del desempeño

(2002) Para la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas se sujetarán a reglas de operación.

(1997) La SHCP, Secodam y la dependencia coordinadora establecerán metas de desempeño, compromisos de balance y saneamiento financiero.

(1998) Igual que el anterior más la evaluación trimestral de los compromisos de los convenios para entidades y órganos descentralizados.

(1999) Igual que el anterior más la evaluación trimestral de los compromisos de los convenios para entidades y órganos descentralizados.

(2000) Igual que el anterior más la evaluación trimestral de los compromisos de los convenios para entidades y órganos descentralizados.

Evaluación del desempeño

(1997) Se menciona únicamente, la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de los calendarios de metas y financieros de las depen-

(2001) Igual que el anterior más la evaluación trimestral de los compromisos de los convenios para entidades y órganos descentralizados.

(2002) Los convenios de desempeño establecen acciones de fortalecimiento financiero a las entidades para promover el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público.

Los órganos internos de control de los P. Legislativo y Judicial, entes públicos federales, dependencias y entidades, establecerán sistemas de evaluación para

<i>Concepto</i>	<i>1982-1988</i>	<i>1988-1994</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2000-2002</i>
	<i>IV. Gobierno empresario</i>			
			<p>dencias y entidades por parte de la Secretaría. (1998) Para el control, evaluación, inspección y vigilancia de los recursos federales se podrán incluir los convenios con los gobiernos estatales los indicadores de desempeño para elevar la calidad del gasto. (1999) Se requerirá de mecanismos adecuados de información que permitan la Evaluación del Desempeño oportuna. Por medio de Convenios con la SHCP y la Contraloría.</p>	<p>identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto. La Secretaría y la Contraloría certificarán los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.</p>

*La dimensión, descentralización, orientación  
y autosuficiencia de los recursos presupuestales y su influencia  
en el nuevo paradigma de administración pública*

Esta influencia pudo determinarse en forma operacional, siguiendo la pauta de los cuatro subsistemas arriba mencionados a través de tres sexenios, incluyendo el primer año del sexenio actual, en las que se aprecia por una parte el periodo 1982-2001 y por otra los periodos relacionados con la exodesregulación que abarca de 1982 a 1994 y con la endodesregulación que abarca los años de 1995 a 2001; este seguimiento aparte de realizarse en forma cualitativa como se mostró en el punto anterior y en lo cual se observaron las premisas y directrices de la política presupuestal en los aspectos valorativos, económico-financieros y normativos, también se realizó en forma cuantitativa correlacionando las relaciones entre subvariables independientes y dependientes; dimensión de la política presupuestal *versus* gobierno mínimo (correlación 1), en donde la relación que se determinó fue: a un menor gasto devengado del sector público se obtuvo un menor gasto en el sector paraestatal situación relacionada con un menor número de agencias; descentralización de la política presupuestal *versus* gobierno descentralizado (correlación 2): en el que la relación fue que a menor gasto programable del gobierno central existe un mayor gasto descentralizado a estados y municipios; orientación de la política presupuestal *versus* gobierno orientado al mercado (correlación 3): en esta relación se buscó que ante un menor gasto programable existiera un menor gasto en funciones productivas, otra correlación fue un menor gasto de capital y otra correlación fue a un menor gasto programable un mayor gasto de inversión financiada; autosuficiencia de la política presupuestal *versus* gobierno empresario (correlación 4), en el cual se buscó que ante un menor gasto neto pagado del sector público existiera un menor déficit fiscal.

Los resultados de la correlación de Pearson, arrojan datos significativos sobre cada una de las correlaciones mencionadas:

Gobierno mínimo. Correlación

1. A menor gasto neto devengado-menor gasto paraestatal

Para el periodo 1980-2001, el nivel de significancia fue de 0.88, más alta en el periodo 1982-1994 (0.91), y para el periodo 1995-2001 (0.41), esto indica que la política presupuestal influyó en forma determinante en la minimización de la administración pública, con más énfasis en el periodo de exodesregulación de 1982-1994.

## RESULTADOS ESTADÍSTICOS COEFICIENTE DE CORRELACIÓN DE PEARSON

Correlación de Variables	(1980-2001)	(1982-1988)	(1988-1994)	(1982-1994)	(1994-2001)
<b>Correlación 1</b>					
<b>Gobierno Mínimo</b>					
Menor Gasto Devengado / Menor Gasto Sector Paraestatal	0.8860 (G1)	-0.1574 (G2)	0.9828 (g3)	0.9170 (G4)	0.4112 (G5)
<b>Correlación 2</b>					
<b>Descentralizado</b>					
Menor Gasto Programable del Gobierno Central/ Mayor Gasto Descentralizado a Estados y Municipios	0.2397 (G6)	0.3482 (G7)	0.8225 (G8)	0.6319 (G9)	0.7291 (G10)
<b>Correlación 3</b>					
<b>Gobierno Orientado al Mercado</b>					
Menor Gasto Programable/ Menor Gasto en Funciones Productivas	1.0000 (G11)	1.0000 (G12)	1.0000 (G13)	1.0000 (G14)	1.0000 (G15)
Menor Gasto Programable/ Menor Gasto de Capital	0.9704 (G16)	0.9768 (G17)	0.2578 (G18)	0.9652 (G19)	0.7640 (G20)
Menor Gasto Programable/ Mayor Gasto en Inversión Financiera	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	-0.0154 (G21)
<b>Correlación 4</b>					
<b>Gobierno Empresario</b>					
Menor Gasto Neto Pagado/ Menor Déficit Fiscal	-0.9448 (G22)	-0.8652 (G23)	-0.9797 (G24)	-0.9643 (G25)	0.6029 (G26)

n.e. No existe la inversión financiada nica en 1996

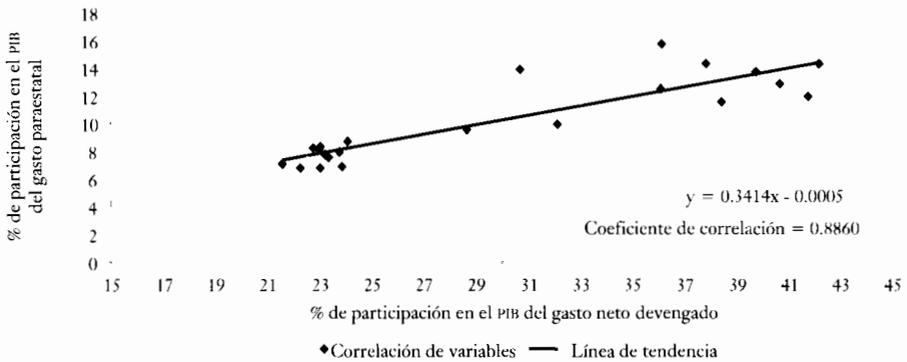
G: Gráfica

Aún más, el coeficiente para el periodo 1988-1994 es de 0.98, a diferencia de 1982-1988, que fue de (-0.15), lo que demuestra una relación inversa en este periodo, esto es explicable porque a pesar de que el gasto neto devengado pasó de 42.2 por ciento del PIB en 1982 a 38.4 por ciento en 1988, el gasto en el sector paraestatal también bajó pero lo hizo en menor proporción en promedio durante el periodo al pasar de 14.2 por ciento del PIB en 1982 al 11.5 por ciento en 1988, situación que se puede observar en el cuadro 9 del anexo estadístico. En otros términos, como se comentó en los capítulos respectivos, la primera mitad del sexenio 1982-1988 se caracterizó por una preocupación fundamental en el manejo de la política de estabilización, y las privatizaciones que se dieron de las empresas públicas a pesar de bajar en forma significativa de 1,155 a 412, no representaron un gasto público significativo; a precios constantes de 2002, el gasto en organismos y empresas de

control presupuestario directo pasó de 556,000.1 millones de pesos en 1982 a 457,000.7 millones de pesos en 1988, es decir disminuyó tan sólo un 17.8 por ciento a diferencia del número de las paraestatales que se redujeron en un 64 por ciento.

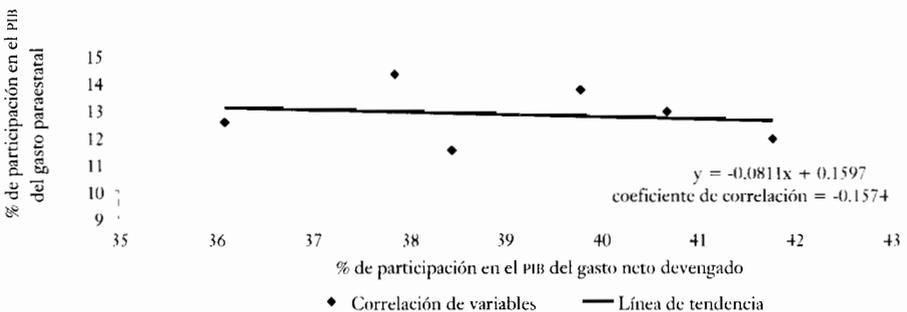
Correlación 1  
GRÁFICA 1

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO  
Y EL GASTO EN EL SECTOR PARAESTATAL, 1980-2001  
(Porcentaje)



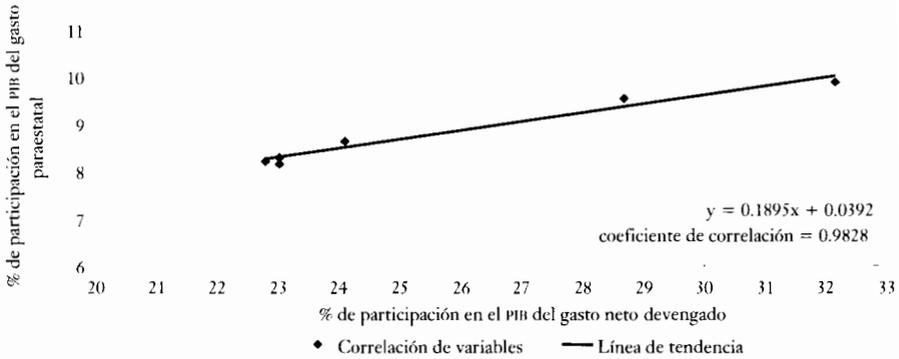
Correlación 1  
GRÁFICA 2

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO  
Y EL GASTO EN EL SECTOR PARAESTATAL, 1982-1988  
(Porcentaje)



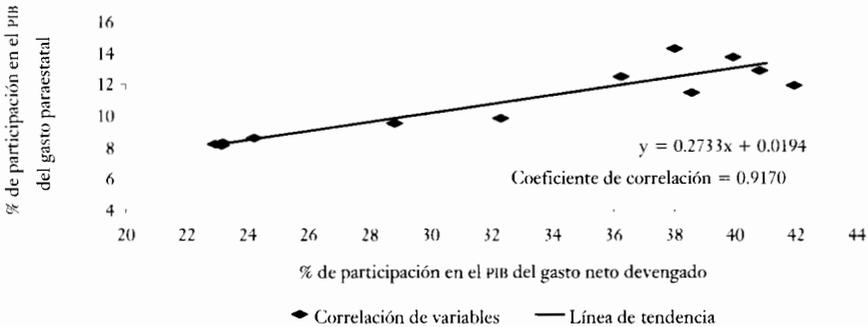
Correlación 1  
GRÁFICA 3

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO  
Y EL GASTO EN EL SECTOR PARAESTATAL, 1988-1994  
(Porcentaje)



Correlación 1  
GRÁFICA 4

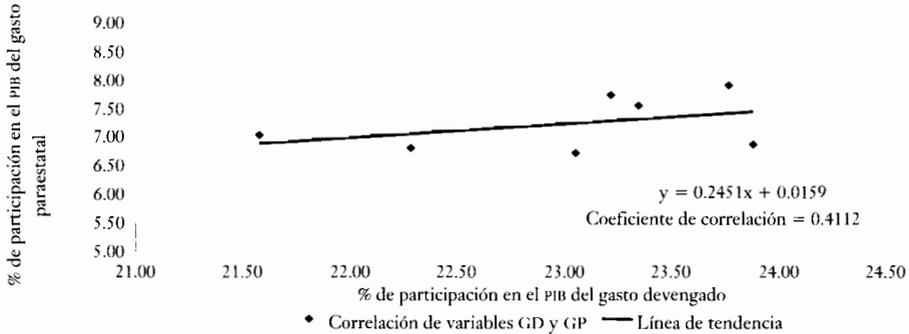
CORRELACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO  
Y EL GASTO EN EL SECTOR PARAESTATAL, 1982-1994  
(Porcentaje)



## Correlación 1

## GRÁFICA 5

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO  
Y EL GASTO EN EL SECTOR PARAESTATAL, 1994-2001  
(Porcentaje)



Gobierno descentralizado. Correlación 2.

A menor gasto programable del gobierno central  
mayor gasto descentralizado de estados y municipios

En el periodo 1980-2001 el coeficiente es de 0.23; en el periodo de exodesregulación 1982-1994 el coeficiente es de 0.63 y en el periodo de endodesregulación 1995-2001 el coeficiente es de 0.72.

Por sexenio se comprueba la misma identidad de esta política, para el periodo 1982-1988 el coeficiente fue de 0.34, sin embargo, para el periodo 1988-1994 la correlación indica 0.82, lo que implicaría en apariencia una alta descentralización del gasto en este sexenio, sin embargo, debe tomarse en cuenta que el gasto programable respecto al PIB pasó de 17.98 por ciento del PIB en 1988 al 17.53 por ciento del PIB en 1994, mientras que el gasto descentralizado pasó del 0.44 por ciento del PIB en 1988 al 0.56 por ciento del PIB en 1994 (véanse cuadros 3 y 15 del anexo estadístico), es decir, mientras que el gasto programable bajó en 0.45 por ciento del PIB, el gasto descentralizado creció en 0.12 por ciento del PIB, lo que indica un efecto al alza en el índice de correlación producto de una disminución del gasto programable encausada por las privatizaciones.

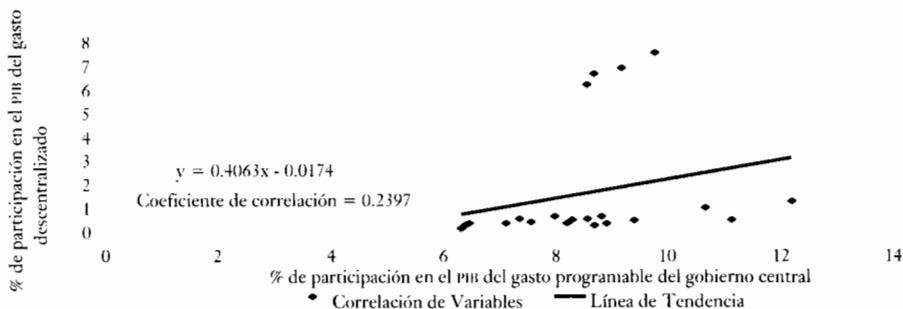
Para el periodo 1982-1994, el coeficiente es de 0.63 y para el periodo 1994-2001 el coeficiente es de 0.72, en este último periodo se da el impulso determinante al gasto federal descentralizado. En este último periodo mientras que el gasto programable pasó de 15.78 por ciento del PIB a 16.63 por ciento del PIB, el gasto descentralizado de estados y municipios de 0.49 por ciento del PIB a 7.61 por ciento del PIB.

Las correlaciones anteriores comprueban estadísticamente las tendencias señaladas de la política presupuestal: en el periodo 1982-2001, se observa la evolución de la política presupuestal en claras tendencias relacionadas con la conformación del nuevo diseño institucional para la acción del gobierno, mediante un continuo cuyos énfasis están matizados por dos periodos.

Correlación 2

GRÁFICA 6

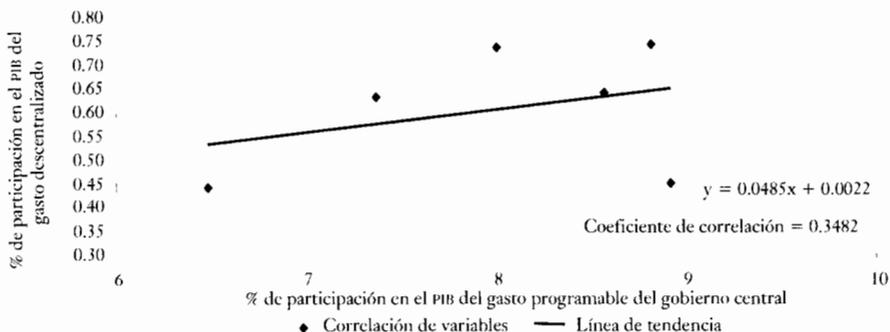
**CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1980-2001 (Porcentaje)**



Correlación 2

GRÁFICA 7

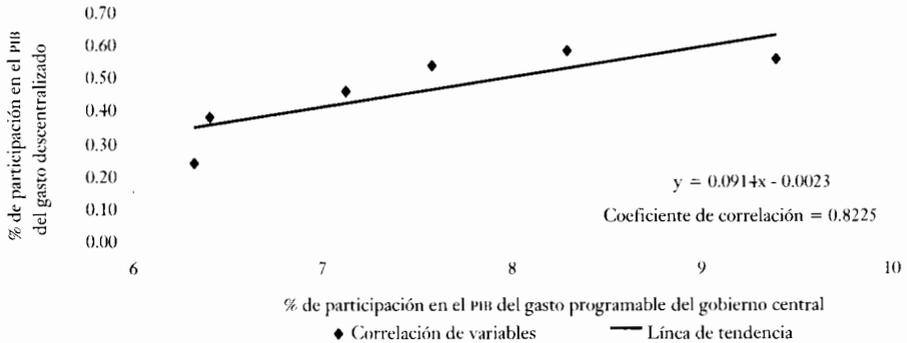
**CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1980-2001 (Porcentaje)**



## Correlación 2

## GRÁFICA 8

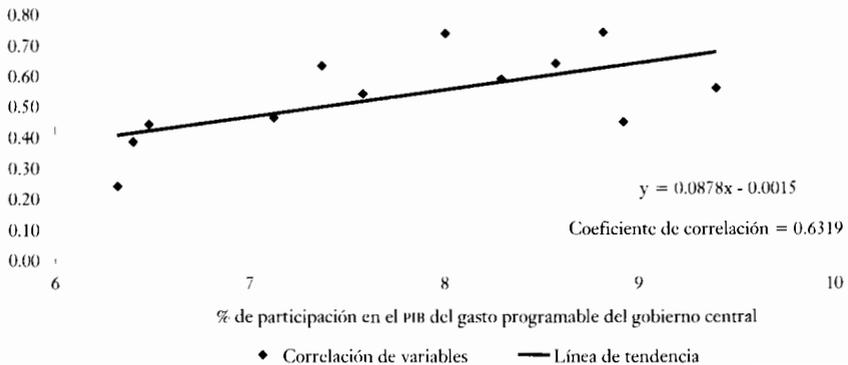
CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GASTO DESCENTRALIZADO  
A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1988-1994  
(Porcentaje)



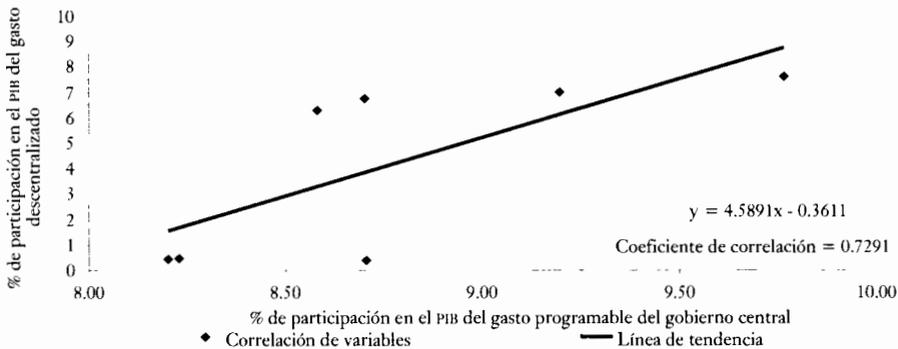
## Correlación 2

## GRÁFICA 9

CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GASTO DESCENTRALIZADO  
A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1982-1994  
(Porcentaje)



Correlación 2  
GRÁFICA 10  
CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL GASTO DESCENTRALIZADO  
A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1994-2001  
(Porcentaje)



Gobierno orientado al mercado. Correlaciones 3.

A menor gasto programable, menor gasto en funciones productivas

Esto es una correlación muy significativa debido a que el coeficiente de correlación es 1.0 por ciento para los dos periodos y los tres sexenios, así como para todo el largo plazo, lo que indica que la compactación de la administración pública está directamente relacionada con las agencias productoras de bienes ubicadas fundamentalmente en la industria de la transformación.

A menor gasto programable menor gasto de capital. En esta correlación el coeficiente de 0.97 para el periodo 1980-2001, indica que el sector público desincorporó actividades creadoras de acervo de capital, esto se identifica en el periodo 1982-1994 con un coeficiente de 0.96 y en el periodo 1995-2001 con un coeficiente de 0.76.

En el periodo 1982-1994 está indicando que la desincorporación de empresas públicas tuvo un alto componente de gasto de capital, este gasto a precios constantes del 2002 pasó de 360,554.9 millones de pesos en 1982 a 198,108.9 millones de pesos, en 1994, que en términos de PIB significó pasar del 9.24 por ciento al 4.0 por ciento y en el periodo 1995-2001 cuando la privatización pierde su ritmo, lo que se "castiga" al interior del gobierno fue la inversión pública, esto se observa en el cuadro 6 del anexo estadístico, donde el gasto de capital promedió de 1995 a 2001 el 3.3 por ciento del PIB en comparación al 4.0 por ciento del PIB del año 1994.

Es de llamar la atención, que en el periodo 1988-1994 el gasto de capital, disminuyó en menor proporción que el gasto programable, observándose un coeficiente de correlación de 0.25; esto es explicable debido a que la política que se privilegió en ese sexenio fue la de privatizar empresas públicas y no la de castigar en ese sexenio la composición del gasto de capital; es decir, en este periodo dentro del gasto programable dio apoyo a la inversión pública (véanse cuadros 5 y 6 del anexo estadístico).

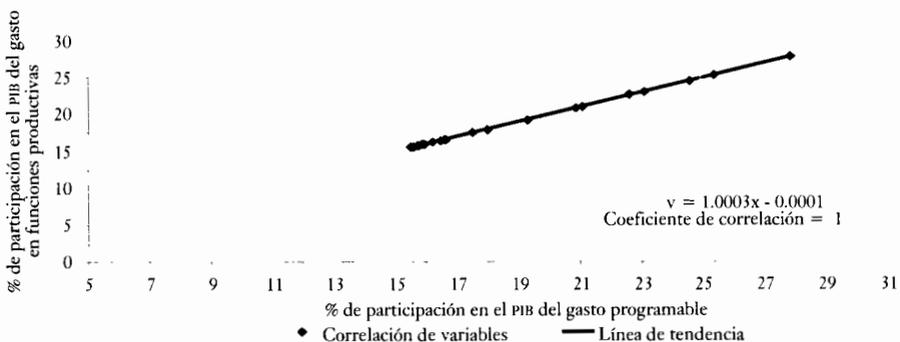
A menor gasto programable mayor gasto de la inversión financiada. Esta correlación sólo es aplicable en el periodo 1994-2001 y en específico a partir de 1998 en que se refleja la realización de obra pública en el sector energético a través de la inversión privada para su pago posterior por el gobierno en el largo plazo; el coeficiente de  $-0.15$  presenta una significancia inversa, sin embargo, es estimable en el futuro que esta correlación sea altamente positiva por los compromisos de pago con cargo al presupuesto de la inversión pública que actualmente se está financiando con recursos privados lo que implicará que en el futuro el gobierno utilice su presupuesto para abatir esos compromisos.

De acuerdo con los datos del presupuesto público presentado por la Secretaría de Hacienda –[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)–, para 1993, la inversión financiada con intereses por los agentes privados en un horizonte de tiempo al año 2025, representa en términos del PIB, actualmente, un compromiso del sector público presupuestario equivalente al 20.2 por ciento del PIB previsto para el año 2003.

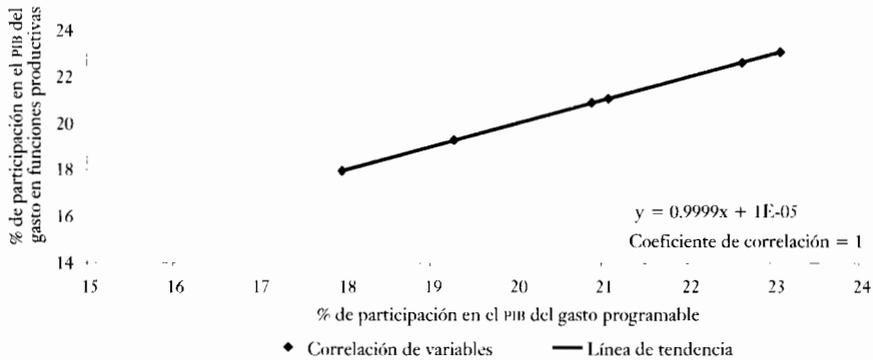
### Correlación 3

#### GRÁFICA 11

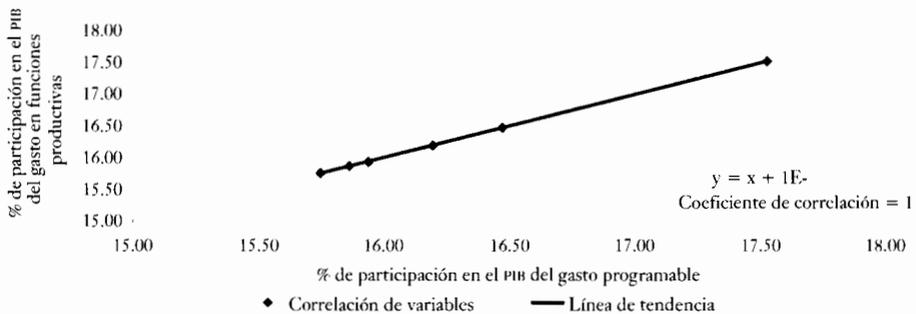
#### CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1980-2001 (Porcentaje)



**Correlación 3**  
**GRÁFICA 12**  
**CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE**  
**Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1982-1988**  
**(Porcentaje)**



**Correlación 3**  
**GRÁFICA 13**  
**CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE**  
**Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1988-1994**  
**(Porcentaje)**



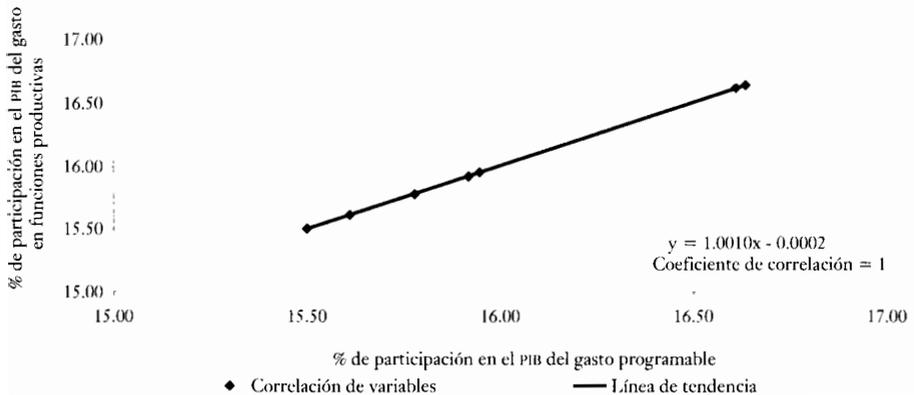
Correlación 3  
GRÁFICA 14

CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1982-1994  
(Porcentaje)

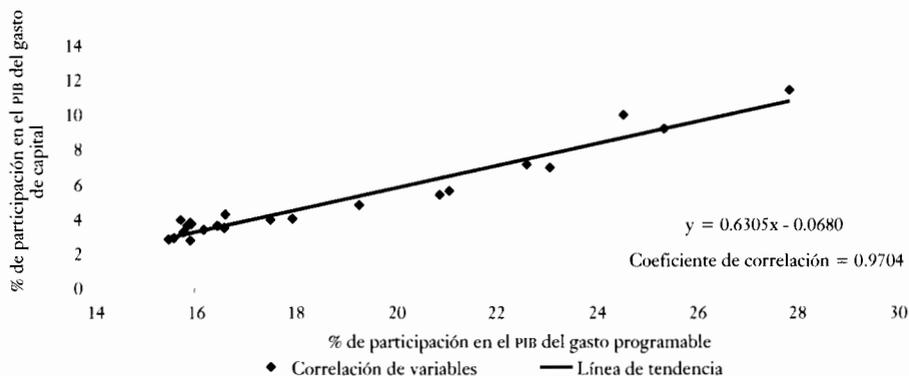


Correlación 3  
GRÁFICA 15

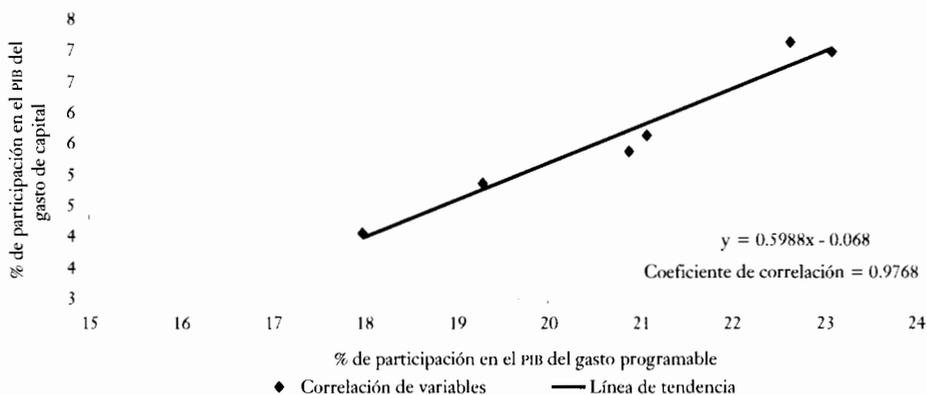
CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1994-2001  
(Porcentaje)



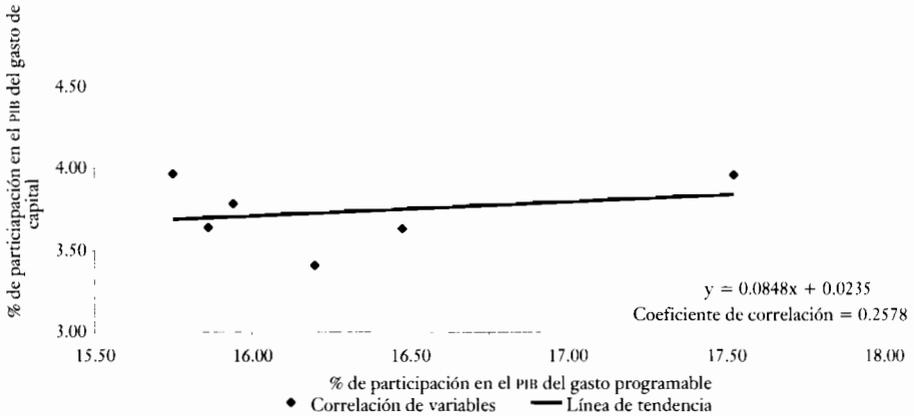
Correlación 3  
 GRÁFICA 16  
 CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
 Y GASTO DE CAPITAL, 1980-2001  
 (Porcentaje)



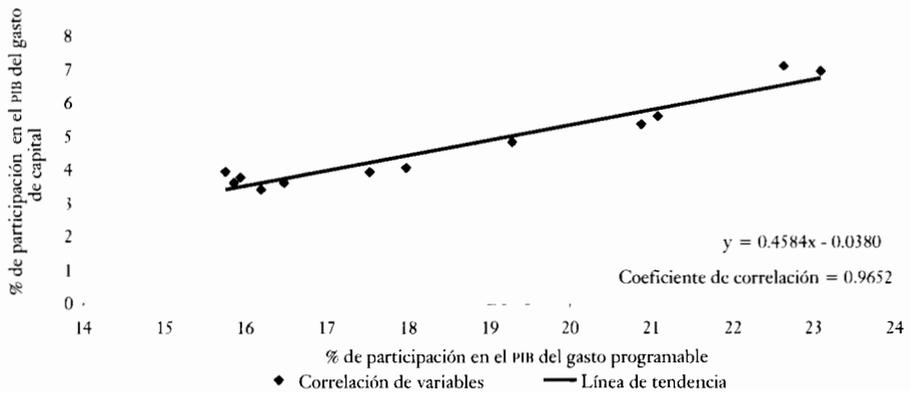
Correlación 3  
 GRÁFICA 17  
 CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
 Y GASTO DE CAPITAL, 1982-1988  
 (Porcentaje)



Correlación 3  
 GRÁFICA 18  
 CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
 Y GASTO DE CAPITAL, 1988-1994  
 (Porcentaje)

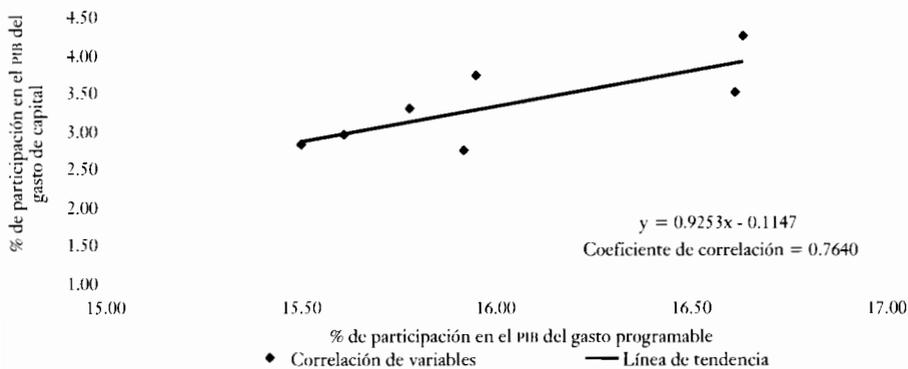


Correlación 3  
 GRÁFICA 19  
 CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
 Y GASTO DE CAPITAL, 1982-1994  
 (Porcentaje)



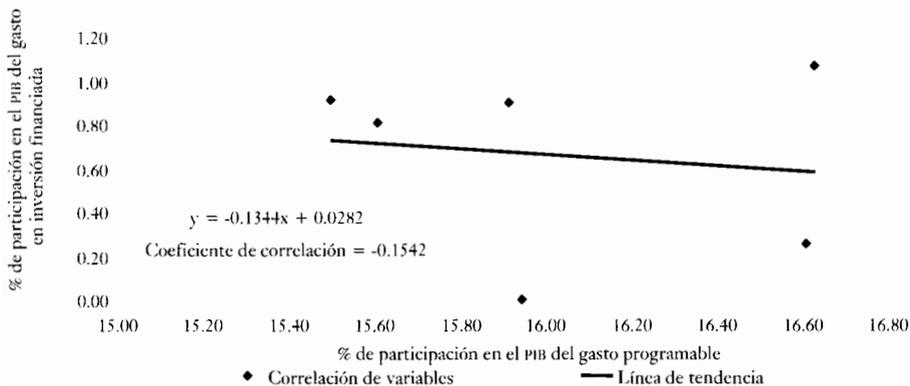
Correlación 3  
GRÁFICA 20

CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
Y GASTO DE CAPITAL, 1994-2001  
(Porcentaje)



Correlación 3  
GRÁFICA 21

CORRELACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE  
Y GASTO EN INVERSIÓN FINANCIADA, 1996-2001  
(Porcentaje)



Gobierno empresario. Correlación 4.  
A menor gasto neto pagado menor déficit fiscal

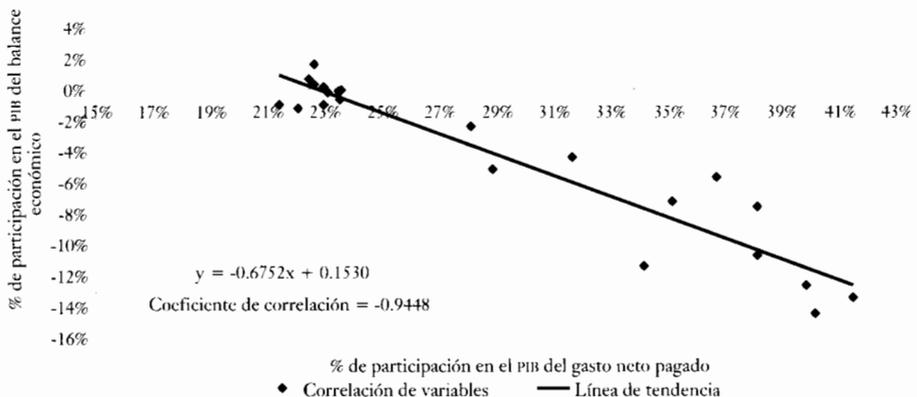
Conviene aclarar, que la correlación está expresada para ambos términos en sentido negativo, por lo que la significancia se presenta en términos negativos, pero la relación es directa. Para el periodo 1980-2001 la correlación es de  $-0.94$ , resultado de que el gasto neto pagado en 1982 era de 40.1 por ciento del PIB y el déficit público de  $-14.5$  por ciento del PIB; al contrario, en el año 2001 el gasto neto pagado representó el 23.5 por ciento del PIB y el déficit público de  $-0.7$  por ciento del PIB; véase cuadro 3 del anexo estadístico.

Para el periodo 1982-1994 el coeficiente expresado es de  $-0.96$ , al interior de este periodo aparece un coeficiente del  $-0.86$  para el periodo 1982-1988 y se expresa en  $-0.97$  para el periodo 1988-1994, el periodo de la exodesregulación.

Por su parte, en el periodo de endodesregulación 1994-2001, expresa un coeficiente de 0.60 debido a que el gasto neto pagado dejó de disminuir, entendible al bajar el ritmo de la compactación estatal, inclusive, el déficit público se incrementó de  $-0.22$  en 1995 a  $-0.70$  en el año 2001.

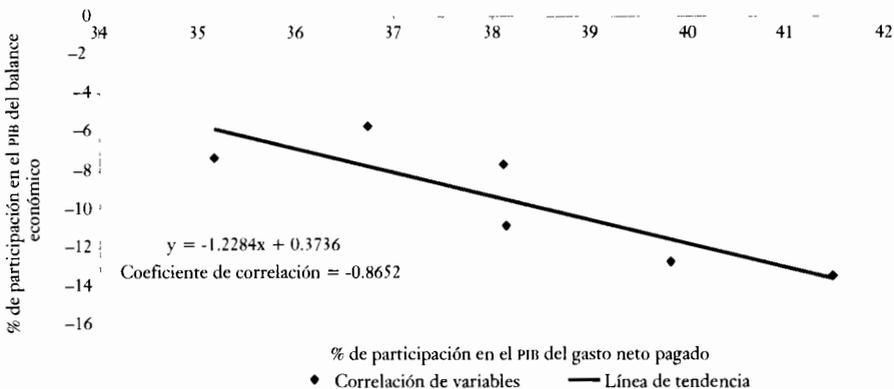
#### Correlación 4 GRÁFICA 22

### CORRELACIÓN DEL GASTO NETO PAGADO Y EL BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2001 (Porcentaje)



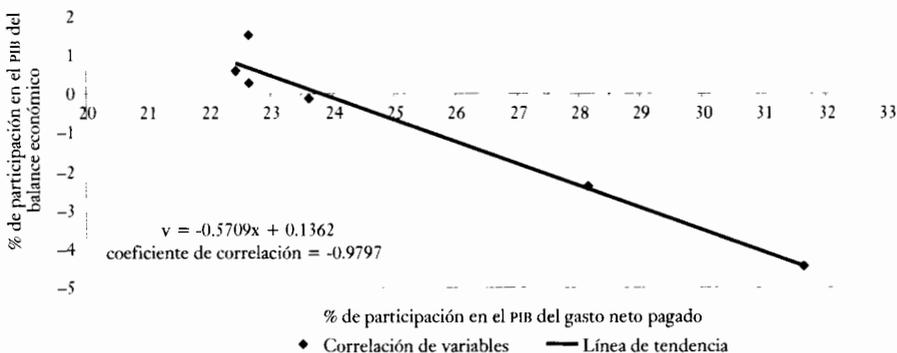
Correlación 4  
GRÁFICA 23

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO PAGADO Y EL BALANCE  
ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1982-1988  
(Porcentaje)



Correlación 4  
GRÁFICA 24

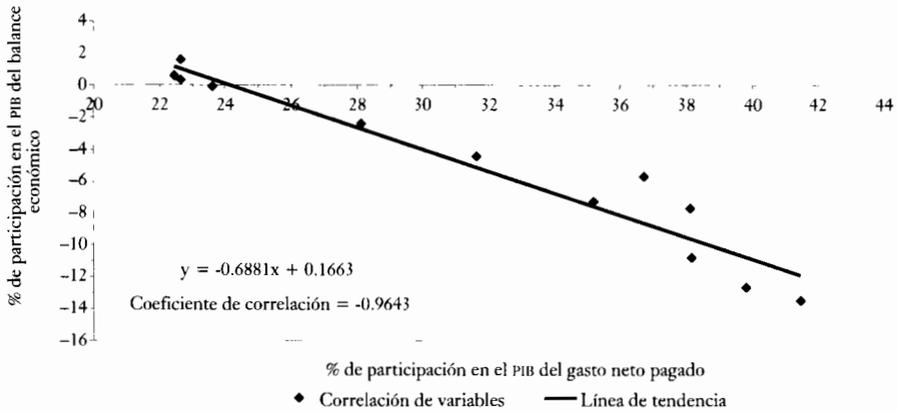
CORRELACIÓN DEL GASTO NETO PAGADO Y EL BALANCE  
ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1988-1994  
(Porcentaje)



Correlación 4

GRÁFICA 25

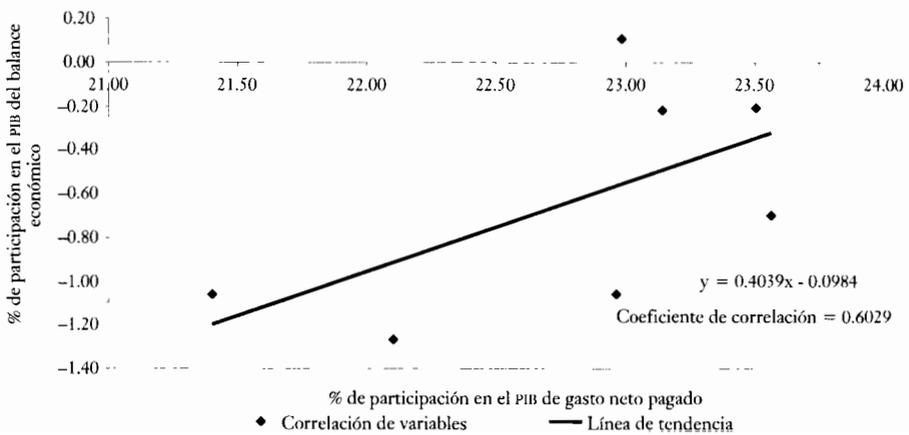
CORRELACIÓN DEL GASTO NETO PAGADO Y EL BALANCE  
ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1982-1994  
(Porcentaje)



Correlación 4

GRÁFICA 26

CORRELACIÓN DEL GASTO NETO PAGADO Y EL BALANCE  
ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1994-2001  
(Porcentaje)



### El periodo 2002-2006

Este periodo requerirá para su análisis de los resultados de las Cuentas Públicas 2006, 2005, la aprobación de la Cuenta Pública 2004, y 2003; a efecto de validar los datos oficiales. Sin embargo, se puede apreciar por los resultados conocidos de las Finanzas Públicas una tendencia natural a la continuidad del modelo explicado hasta el año 2001. Como se puede observar en las Cuentas Públicas entregadas para su revisión para los años 2003 y 2004.

2003. “Las reformas de carácter estructural que propone la presente Administración buscan promover una mayor competitividad y eficiencia de la economía, mejorar las oportunidades de desarrollo de la población, ampliar la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales básicas, y sentar las bases de un crecimiento elevado y sostenido.

Entre las reformas estructurales planteadas se encuentra la fiscal, la energética y la correspondiente al sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, mismas que por la coyuntura por la que atraviesa la economía nacional necesitan lograr los consensos necesarios para su aprobación.”

2004. “Las reformas estructurales que se han discutido a lo largo de la presente Administración, buscan contar con una industria nacional competitiva, una población con acceso a mayores oportunidades para su desarrollo, un Estado con amplia capacidad para atender las necesidades sociales básicas, y una economía con bases sólidas para un crecimiento elevado y duradero. No obstante los esfuerzos desplegados a tal fin, el avance no se dio de manera expedita.

En el caso de la reforma fiscal, el Ejecutivo apoyó las iniciativas dirigidas a reducir la evasión y elusión fiscales, así como a impulsar la constitución de una nueva hacienda distributiva que mantuviera las finanzas públicas sanas y que permitiera una reorientación del gasto y una menor dependencia de los ingresos petroleros.

Las propuestas de reforma en materia energética están orientadas a satisfacer la demanda de insumos estratégicos que requiere una economía en crecimiento, modernizar la infraestructura actual e incentivar el uso eficiente de los recursos naturales, para lo cual se pretende dar cabida a la participación del capital social y privado, sin que el Estado pierda la rectoría en la actividad.

- En relación con las modificaciones a la Ley del ISSSTE y su sistema de pensiones, se continuó con los trabajos encauzados a conformar una propuesta que garantice el buen funcionamiento y sostenibilidad de dicho

sistema, al tiempo que contribuya al fortalecimiento del ahorro interno, en particular el de largo plazo.”

En cuanto al gobierno mínimo, se aprecia un planteamiento constante por parte del Ejecutivo para llevar a cabo las reformas estructurales aún pendientes, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2002-2006.

En cuanto al gobierno descentralizado, la gráfica 19 del anexo muestra cada vez una mayor participación en el total del gasto. El cual en el periodo 2002-2005 ha pasado de 35.3 por ciento a 37.0 por ciento del gasto primario.

En cuanto al gobierno orientado al mercado, el presupuesto para el ejercicio 2005 propuso los contratos para la prestación de servicios, como una modalidad de subrogación integral de la prestación de servicios; el seguro popular que parte de un esquema complementario para la seguridad social, individualizado, asimismo el fortalecimiento de las cuentas individualizadas para el retiro en los esquemas tradicionales.

En el gobierno empresario, la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica la obligación del hacer el seguimiento de las acciones gubernamentales con base en un sistema de evaluación del desempeño y de indicadores de resultados, además de hacer depender toda la acción gubernamental de los ingresos disponibles para contribuir así al equilibrio presupuestario, lo que orilla a un proceso de eficientización de los recursos públicos.

### Esquema referencial para el seguimiento de la política presupuestal

Ante la ausencia de una metodología de política pública generalizada, para realizar su seguimiento y evaluación, se consideró el esquema propuesto en el punto número II, de acuerdo con el esquema estructural-funcionalista de Talcott Parsons, tomando en cuenta sus cuatro subsistemas, con lo que fue posible dar seguimiento a la implementación de la política presupuestal; esto consistió en el siguiente desarrollo:

a) El subsistema de mantenimiento de valores, permitió identificar las premisas valorativas en los Planes Nacionales de Desarrollo, en los criterios de política económica y en la política de finanzas públicas, que enmarcaron las directrices de la política presupuestal en cada sexenio. En ello se pudieron observar tendencias en las que el Estado cedió espacios a la iniciativa privada,

posibilitando las privatizaciones, los concesionamientos de servicios, la descentralización y la adopción de prácticas empresariales en el sector público.

b) El subsistema adaptativo, consideró el peso relativo de la política presupuestal dentro del sistema económico, que en ello ha sido evidente una política que en pro de la estabilización macroeconómica, ha minimizado el presupuesto y por ende ha disminuido la cantidad de agencias públicas ligadas en gran parte con el sector paraestatal.

c) El subsistema de integración, permitió distinguir, la instrumentación de acciones normativas, que posteriormente desembocaron en el direccionamiento de los recursos, y la evaluación de los resultados relacionados con ellos. Cambios en la legislación significaron además de la posibilidad de realizar los cambios en la administración pública, direccionar los recursos públicos para garantizar la nueva conformación del gobierno.

d) El subsistema de logro de metas permitió la observación de la influencia de la política presupuestal en la conformación del nuevo paradigma de la administración pública; en él se reflejó la política de modernización de la administración pública, caracterizado por acciones de reducción y compactación del aparato público, así como la aplicación de esquemas de descentralización al interior del gobierno y hacia las entidades federativas y municipios, mediante la delegación de atribuciones, fortaleciendo la autonomía y atomización de los agentes gubernamentales en esquemas que teóricamente se denominan de subcontratación. En este punto conviene aclarar que los convenios de desempeño entre las dependencias centrales y los órganos o agencias sectorizados permiten ir garantizando resultados financieros y de gestión considerados a nivel general para el sector público; también se observa en este subsistema una orientación al mercado del gobierno, a través de la conformación de nuevos mercados o cuasi mercados, que significan nuevos esquemas de contratación y subrogación de la obra y los servicios públicos, en este sentido un esquema bien definido ha sido la contratación de obra pública mediante esquemas 100 por ciento financiados con recursos privados, en los cuales el gobierno se obliga a pagar la obra ejecutada, (sector energético), mercados que están significando que el sector público no realice directamente las obras aunque sí las pague en un futuro. Así también la búsqueda de la autosuficiencia presupuestaria, que a nivel macroeconómico ha significado indexar la política presupuestal a las fluctuaciones económicas, –como se aprecia desde 1995–, esto último conjuntamente con medidas de eficiencia microeconómica propias de la administración gerencial.

Los resultados de la aplicación metodológica permiten dar un seguimiento de la política presupuestal considerando en forma deductiva la implemen-

## LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL NUEVO PARADIGMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

		Exodesregulación		Endodesregulación		NPAP			
		1982-1988	1988-1994	1994-2001					
Cambios estructurales y recursos (Subsistema de adaptación)	Políticas de estabilización macroeconómica.	Inicio del cambio estructural, mediante el reordenamiento económico.  Inicio de la privatización de empresa pública. Compactación de la administración pública.  Descentralización de la Administración Pública Federal.	Consolidación de la privatización de la empresa pública.  Programa sustantivo de desregulación económico-administrativa.  Descentralización incipiente a entidades federativas.	Nuevos mercados públicos (inversión financiada por el sector privado).  Programa sustantivo de descentralización a entidades federativas y municipios.  Modernización administrativa.	Gobierno mínimo Privatización de 916 paraestatales. Gasto de 42 por ciento al 21 por ciento del PIB.		Gobierno empresario Disminución del déficit público. Políticas de racionalización y eficientismo. Presupuesto y evaluación con base en resultados.	Programas y resultados (Subsistema de logros)	
	Gobierno orientado al mercado Prestación de servicios por la empresa privada.				Gobierno descentralizado. Descentralización de programas y presupuestos a gobiernos locales. Gasto descentralizado en 1982 7.1 por ciento del gasto total y en 2001 31.7 por ciento.				
	Cambio en la oferta de bienes públicos y en la atención de demanda.				Reforma para fortalecer la autonomía de los municipios. Cambios jurídicos en apoyo a la descentralización en materia de educación, salud, seguridad pública y coordinación fiscal.				
			Desregulación. Apertura económica.	Autonomía del Banco de México: Ampliación de la prestación de servicios a la banca por los particulares. Ampliación de la protección de servicios educativos a todos los niveles por los particulares.		1994-2001  1988-1994			
Cambio ideológico y nuevo perfil del gobierno (Subsistema mantenimiento de valores)	Fundamentos del Estado neoliberal.	Rectoría estatal y definición de áreas de intervención estratégicas y prioritarias, derechos de propiedad y protección al consumidor y reorientación de subsidios a actividades prioritarias.			1982-1988				
				Normas (Subsistema de integración)					

tación de las premisas valorativas que guían la acción pública, a través de un enfoque estructural-funcionalista (sistémico), el cual permite observar en un espacio temporal la evolución de la política presupuestal con base en cuatro subsistemas de referencia que reflejan con claridad los cambios cualitativos y cuantitativos impulsados, que desembocan en las cuatro características gubernamentales que definen el nuevo paradigma de administración pública. En este seguimiento las referencias documentales y la correlación estadística aplicada refleja una tendencia convergente hacia el nuevo paradigma de administración pública en tres sexenios y dos periodos de análisis. La identificación de variables y subvariables tipo y su correlación, mostraron evidencias significativas que comprobaron la hipótesis general con los supuestos establecidos. De lo anterior se desprende la posibilidad de tener un esquema teórico-metodológico para realizar el seguimiento de la política presupuestal, con variables tipo que permiten establecer eslabonamientos en el tiempo de aspectos valorativos, económico-financieros, normativos y cuantitativos en materia presupuestal los cuales permiten a un tiempo determinado evaluar los resultados de esta política pública, utilizando en apoyo las referencias bibliográficas, el método en forma amplia, el método estadístico, las técnicas de recolección y procesamiento de la información, bibliográficas, documentales y estadísticas.

La comprobación de la hipótesis fue constatada con base en el referente teórico y conceptual, además de contribuir el cumplimiento de los objetivos de la investigación, a la vez que se esclareció el patrón teórico-metodológico de la política presupuestal y las posibilidades de su utilización mediante la tipificación de variables; este esquema es útil para el planteamiento inicial de las características de la política presupuestal, su seguimiento y su evaluación.

### Nuevas líneas de investigación

La evolución de la política presupuestal bajo el esquema teórico, metodológico, y referencial analizado, da pauta para abrir nuevas líneas de investigación que alimenten el seguimiento y enriquecimiento del modelo y los modelos de implementación de política pública, en este sentido sería conveniente observar:

–La participación del modelo denominado incrementalismo inconexo, donde se privilegian las decisiones políticas en la reconfiguración de la política presupuestal. A raíz del pluralismo político, de la instauración del nuevo paradigma de administración pública y en el sentido más amplio del proyecto neoliberal, es importante investigar los procesos de negociación de las fuerzas sociales ante la instauración del nuevo rol del Estado en una sociedad glo-

balizada y abierta, en la cual juegan un papel determinante aquellas fuerzas sociales que ocasionan resistencias a la nueva ideología; es el caso de la resistencia a los cambios estructurales en la política energética, la política educativa y la política de salud, donde están más presentes los grupos políticos que divergen en la concepción del nuevo paradigma. Ante ello la perspectiva de negociación puede significar diferentes ritmos de implementación durante el proceso evolutivo de la política presupuestal, donde la lucha ideológica y la política, derivada de diferentes intereses, afectan la formulación y la implementación en el largo plazo de la política presupuestal. Estos ritmos pueden estar delimitados por una parte por la época del presidencialismo clásico y por una época posterior en que el pluralismo político se refleja en el Poder Legislativo y en el incremento de la participación de grupos de interés y grupos de presión en el escenario público.

–El análisis de la política pública como un proceso de largo plazo, donde se profundiza en la instauración de los efectos causados por el nuevo paradigma, sobre el interés público y las prioridades nacionales, en ello los enfoques organizacionales considerando la autonomía de gestión y la conexión de resultados con base en redes, son determinantes para interpretar la viabilidad de cualquier proyecto gubernamental. La dicotomía aquí puede observarse en la comparación entre el federalismo y las relaciones intergubernamentales por un lado, y por otro en la relación entre autonomía liberal y autonomía regulada con base en procesos globales, direccionada por el Estado nacional, es decir, una relación entre autonomía y necesidades de coordinación estatal, en el logro de intereses públicos comunes.

–En materia de federalismo es importante analizar la redefinición del mismo, mediante investigaciones empíricas en las que se observen los problemas de la descentralización de programas y recursos, y la necesidad de conciliar atribuciones coordinadas en los tres órdenes de gobierno.

–La teoría de la burocracia podría aportar elementos en materia de formulación de la política presupuestal donde se podría analizar la conjugación de intereses de la alta burocracia y sus relaciones clientelares con la finalidad de aportar elementos que definen decisiones de carácter adaptativo y contingencial ante el entorno.

–En la perspectiva gerencialista los esfuerzos de autonomía, gestión y racionalización, así como la orientación clientelar requieren documentarse para hacer aportes relacionados con la eficientización de los servicios públicos y la viabilidad de técnicas adoptadas por el sector empresarial, que requieren eliminar las rigideces institucionales que marca la normatividad del presupuesto público y la inconsistencia derivada de una política presupuestal, que

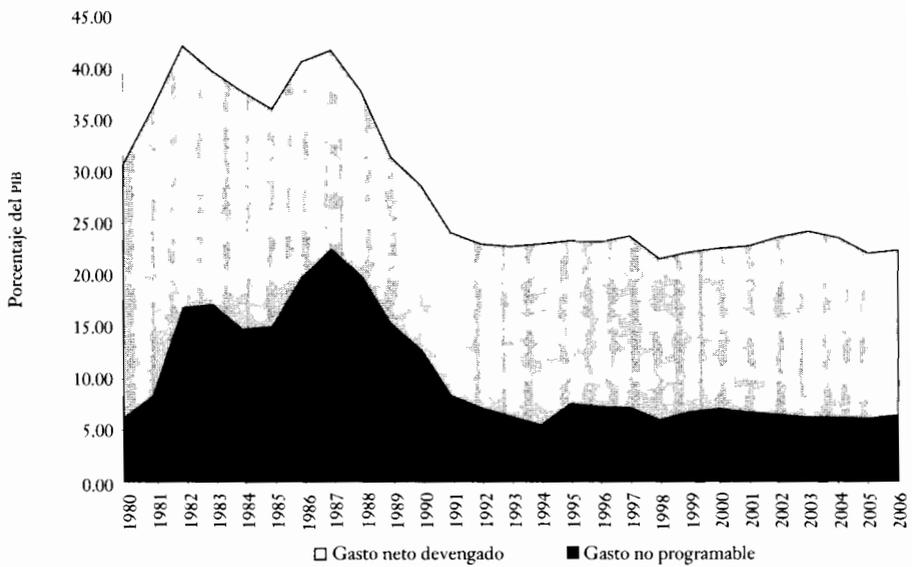
obedece más a la estabilidad macroeconómica, que a la necesidad de adaptación a los flujos de recursos, relacionados con los programas que directamente están asociados a cada una de las poblaciones objetivo.

—Por último, en materia de política presupuestal se requiere investigar bajo una racionalidad implícita en la propia política sus múltiples objetivos, la focalización de ellos hacia la realidad pública y los grupos meta, además de identificar las rigideces del presupuesto público (actualmente el 83 por ciento del presupuesto está comprometido), con la idea de liberarlo y adoptar criterios relacionados con contextos tipos, más dinámicos y/o más estables que se caracterizan por grados de flexibilidad necesaria en algunos sectores para el manejo de los recursos públicos, en lo cual los indicadores es necesario se relacionen con las necesidades del desarrollo y las prioridades del interés público, (indicadores de impacto), e implícitamente con ello avanzar de un esquema teórico-metodológico de la política pública que permita relacionar sus premisas valorativas y su evaluación en una temporalidad determinada.

## Anexo estadístico

A.

**PARTICIPACIÓN EN EL PIB: GASTO NETO DEVENGADO Y GASTO NO PROGRAMABLE, 1980-2006**  
(Porcentajes)



CUADRO 1  
BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2006  
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Balance Económico</b>	-244.3	-741.1	-1,501.9	-1,364.0	-1,772.1	-3,673.8	-10,608.7	-27,391.6	-44,659.4	-23,576.7	-17,690.8	28,702.3	46,573.6	7,449.6	8,837.9	-4,070.8	2,732.3	-6,640.3	-40,812.4	-58,084.3	-38,568.8	-45,332.4	-40,306.9	-39,649.6	-17,816.9	-17,458.6	0.0
<b>Balance No Presupuestario</b>	-41.9	-70.4	-153.4	-143.0	-218.2	-539.1	-1,109.7	-1,721.2	-6,501.6	1,075.9	-2,782.6	-1,260.2	293.7	-303.2	2,738.7	2,973.7	3,543.2	3,476.6	-354.9	-862.5	-143.5	-1,902.3	3,520.5	2,294.9	0.0	0.0	0.0
<b>Balance Presupuestario</b>	-202.4	-670.7	-1,348.5	-1,221.0	-1,553.9	-3,134.6	-9,499.0	-25,670.3	-38,157.8	-24,652.6	-14,938.2	29,962.5	46,279.9	7,752.8	6,099.2	-7,044.5	-810.9	-10,116.8	-40,457.5	-57,221.8	-38,225.3	-43,430.1	-43,827.4	-41,544.5	-17,816.9	-17,458.6	0.0
<b>Ingresos Presupuestarios</b>	1,161.4	1,536.2	2,833.0	5,927.2	8,803.1	14,499.8	23,275.4	56,650.3	116,870.8	143,980.1	191,898.2	253,152.8	300,957.0	289,656.8	328,518.1	418,882.6	580,722.0	737,180.9	783,045.9	956,683.1	1,179,919.9	1,271,646.3	1,387,500.4	1,600,589.8	1,771,314.2	1,790,986.0	1,953,500.0
Gobierno Federal	683.1	930.6	1,515.4	3,396.5	5,099.0	8,218.3	13,111.3	34,691.9	89,878.4	92,437.6	122,696.2	177,269.8	214,947.2	193,746.2	220,102.3	280,144.4	392,506.0	508,743.9	546,175.7	674,348.1	869,267.6	939,114.5	989,253.4	1,132,985.1	1,270,211.1	1,290,105.2	1,329,787.1
Organismos y Empresas	478.3	605.6	1,317.6	2,530.7	4,114.1	6,281.5	10,164.1	21,958.4	49,192.4	51,542.5	69,232.0	75,868.0	86,008.8	95,910.6	108,415.8	138,739.2	188,156.0	228,437.1	237,870.2	282,335.0	311,651.3	332,531.9	398,147.0	467,604.7	501,103.1	600,880.9	613,712.9
<b>Gasto Neto Devengado</b>	1,451.0	2,340.7	4,397.1	7,462.2	11,710.8	18,111.6	33,496.0	84,977.1	156,314.5	171,440.4	210,837.1	277,732.1	258,832.9	286,285.3	327,655.0	429,724.7	587,421.7	755,815.9	830,486.9	1,022,594.3	1,243,126.6	1,327,188.1	1,484,256.1	1,670,796.3	1,802,609.9	1,818,441.6	1,973,500.0
Diferimiento de Pagos	-87.2	-131.9	-216.6	-314.0	-553.7	-477.4	-721.6	-656.5	-1,285.9	-2,807.7	-4,400.7	-4,541.8	-4,165.8	-4,381.3	-5,236.1	-3,797.6	-5,880.8	-6,519.2	-6,983.5	-8,565.4	-9,982.4	-12,117.1	-12,920.3	-28,262.0	-13,478.8	-20,000.0	-20,000.0
<b>Gasto Neto Pagado</b>	1,363.8	2,208.9	4,181.5	7,146.2	11,357.1	17,634.4	32,774.4	84,320.6	155,028.6	166,632.7	206,436.4	223,190.3	254,677.1	281,904.0	322,418.9	425,927.1	581,532.9	747,297.7	823,503.4	1,013,904.9	1,230,144.2	1,315,078.4	1,471,327.8	1,642,534.3	1,789,131.1	1,796,441.6	1,953,500.0
Programable Pagado	1,072.6	1,671.6	2,427.8	3,932.1	6,787.6	10,695.2	16,475.2	39,568.1	72,935.9	85,465.5	113,121.4	144,337.3	174,110.4	202,805.9	244,244.4	288,826.0	397,566.7	519,005.7	593,599.5	702,536.8	850,303.6	925,102.2	1,085,932.2	1,213,581.3	1,313,473.3	1,297,103.7	1,368,936.1
Programable Devengado	1,159.6	1,803.5	2,643.4	4,246.1	7,141.5	10,572.8	17,196.8	39,222.8	74,221.9	88,273.2	117,122.1	148,879.1	178,265.2	206,991.2	249,480.5	300,423.6	403,449.5	528,123.0	600,583.0	711,228.2	855,286.0	937,213.9	1,078,860.5	1,241,853.3	1,326,852.1	1,317,103.7	1,406,936.1
No Programable	291.7	537.7	1,753.7	3,216.1	4,568.5	7,539.2	16,298.2	45,754.5	82,802.7	83,167.2	93,715.0	78,889.0	80,566.7	79,298.1	78,174.5	139,301.1	183,972.2	227,862.0	229,903.9	311,366.1	387,840.6	368,974.7	405,285.6	428,943.0	475,657.8	501,327.9	568,568.0
<b>Balance Primario del Sector Público Presupuestario</b>	-56.8	-377.7	28.2	1,201.3	1,885.4	2,644.6	4,239.4	14,352.4	30,853.6	41,746.6	54,346.8	78,222.9	89,383.2	43,072.7	40,843.3	76,576.7	108,780.2	113,699.0	68,454.0	106,489.9	142,789.7	144,630.5	94,546.7	148,808.1	189,012.0	204,160.6	261,766.2

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaboración propia en Base a información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990 Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005.

CUADRO 2  
BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2006  
(Millones de pesos a precios constantes de 2006)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Balance Económico</b>	-236,039.5	-686,867.7	-709,971.6	-345,475.6	-281,954.3	-347,898.8	-627,907.5	-666,673.8	-642,263.3	-225,755.0	-132,137.7	173,690.3	245,407.9	35,802.7	39,197.6	-13,081.7	6,715.7	-13,668.3	-73,875.1	-91,248.8	-81,886.1	-40,666.3	-99,487.1	-45,277.3	-19,175.7	-19,646.8	0.0
<b>Balance No Presupuestario</b>	-40,466.2	-83,860.6	-73,514.9	-38,220.0	-34,667.0	-53,850.6	-46,598.8	-41,891.8	-78,843.7	10,302.1	-20,959.9	7,628.0	1,547.6	-1,527.2	12,134.2	9,556.1	8,708.9	7,260.7	-642.4	-1,296.4	-20.3	-2,520.5	4,361.3	2,620.6	0.0	0.0	0.0
<b>Balance Presupuestario</b>	-195,553.3	-513,112.7	-437,456.8	-208,255.7	-246,887.3	-313,749.2	-581,420.6	-624,782.1	-643,319.8	-236,067.1	-111,877.8	181,316.3	243,860.3	37,259.9	27,023.4	-22,637.8	-1,893.1	-21,129.0	-73,229.1	-89,992.4	-81,654.8	-57,845.7	-103,848.5	-47,897.9	-19,175.7	-18,646.8	0.0
<b>Ingresos Presupuestarios</b>	1,122,214.4	1,176,817.6	1,339,228.8	1,501,285.4	1,597,495.6	1,461,211.7	1,375,653.8	1,427,472.8	1,419,069.1	1,378,659.1	1,433,240.9	1,531,939.6	1,585,818.6	1,382,088.2	1,455,547.8	1,346,096.4	1,427,299.8	1,539,603.7	1,417,332.9	1,504,569.7	1,855,319.9	1,684,955.8	1,718,686.3	1,827,770.3	1,906,400.4	1,841,301.8	1,953,500.0
Gobierno Federal	660,064.6	711,951.6	716,378.2	860,293.6	608,631.2	822,584.3	774,922.2	944,112.8	833,907.2	865,123.9	1,196,237.8	1,072,840.8	1,132,611.2	931,142.7	915,195.7	960,254.3	994,890.2	1,052,512.4	986,781.6	1,050,543.1	1,218,100.5	1,244,344.8	1,225,647.2	1,293,795.6	1,367,081.5	1,320,457.9	1,324,787.1
Organismos y Empresas	462,149.8	464,866.0	622,852.5	640,991.8	748,863.4	628,727.4	600,731.6	683,960.0	585,161.9	493,537.2	617,113.1	459,090.7	453,207.5	490,946.6	480,352.2	445,840.3	462,409.7	477,091.3	430,551.1	444,028.5	437,219.4	440,811.0	483,239.1	633,624.4	539,319.0	617,943.0	613,712.9
<b>Gasto Neto Devengado</b>	1,402,026.4	1,790,823.2	2,076,603.4	1,890,073.0	1,960,576.7	1,812,844.8	1,979,723.3	2,068,233.2	1,898,062.3	1,841,600.9	1,874,810.0	1,378,107.7	1,363,856.3	1,375,884.8	1,451,723.7	1,300,936.1	1,443,827.1	1,678,522.9	1,503,202.3	1,608,227.6	1,743,993.8	1,758,849.7	1,836,750.8	1,907,941.6	1,940,082.8	1,880,025.7	1,973,500.0
Diferimiento de Pagos	-84,257.7	-100,678.6	101,917.9	-79,531.9	56,194.9	-47,783.9	-42,148.9	-15,978.4	15,613.7	-26,994.7	-9,880.9	-27,484.4	-21,899.0	-11,056.5	21,169.3	12,230.7	14,474.1	-17,790.3	-12,840.3	-13,665.9	-9,909.9	-10,048.2	-16,016.1	-22,273.4	-14,500.7	-10,877.3	-20,000.0
<b>Gasto Neto Pagado</b>	1,317,767.7	1,699,944.7	1,976,685.5	1,810,541.1	1,804,381.8	1,765,060.9	1,937,074.4	2,082,254.8	1,882,389.5	1,614,716.2	1,544,918.7	1,350,823.3	1,341,956.3	1,354,828.3	1,428,524.4	1,368,732.4	1,429,383.0	1,560,722.6	1,450,562.0	1,594,962.1	1,737,003.7	1,742,501.5	1,822,734.7	1,875,668.2	1,925,576.1	1,889,348.4	1,953,500.0
Programable Pagado	1,036,970.0	1,278,917.0	1,417,879.0	925,956.7	1,078,400.0	910,447.9	973,738.7	939,649.2	895,802.5	818,281.8	644,936.2	673,448.9	617,421.9	673,222.3	1,062,160.9	921,083.2	877,186.7	1,085,197.5	1,074,636.1	1,049,876.1	1,182,888.6	1,225,778.2	1,326,515.5	1,395,943.0	1,418,643.1	1,341,032.0	1,286,939.1
Programable Devengado	1,120,927.8	1,379,786.3	1,249,596.9	1,075,488.5	1,134,594.9	1,058,231.8	1,018,387.2	954,627.6	901,216.1	845,246.3	617,814.8	600,833.3	633,239.9	694,776.6	1,025,380.1	933,286.9	991,845.8	1,102,887.7	1,087,070.4	1,118,544.3	1,189,896.5	1,241,826.4	1,336,531.8	1,416,116.4	1,428,149.0	1,361,709.3	1,406,936.1
No Programable	281,867.6	411,035.8	829,088.6	614,594.4	725,981.8	754,810.0	963,336.1	1,117,605.6	986,786.2	766,354.6	929,084.4	477,174.4	424,526.4	381,106.0	348,363.8	441,649.2	452,186.3	475,528.2	416,131.9	489,683.6	544,106.5	516,723.3	502,218.9	489,825.2	511,993.0	518,316.4	586,560.9
<b>Balance Primario del Sector Público Presupuestario</b>	-64,853.5	-288,937.7	13,331.0	304,274.8	299,548.4	264,700.6	290,583.8	349,319.8	374,630.8	399,738.1	405,931.2	473,361.3	470,962.6	207,007.0	180,962.3	246,020.0	287,393.6	237,460.9	123,933.5	187,478.0	200,321.0	191,638.2	117,127.9	169,830.4	203,426.7	211,074.8	261,766.2

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaboración propia en Base a información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990 Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005. 306

CUADRO 3  
PARTICIPACIÓN DEL BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PIB, 1980-2006  
(Porcentaje)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Balance Económico</b>	-5.18%	-11.46%	-14.42%	-7.27%	-5.73%	-7.32%	-12.89%	-13.47%	-10.82%	-4.33%	-2.41%	3.04%	4.14%	0.59%	0.62%	-0.22%	0.11%	-0.21%	-1.06%	-1.26%	-1.06%	-0.76%	-1.28%	-0.58%	-0.23%	-0.21%	0.00%
<b>Balance No Presupuestario</b>	-0.89%	-1.09%	-1.47%	-0.76%	-0.71%	-1.07%	-1.35%	-0.85%	-1.57%	0.20%	-0.37%	-0.13%	0.03%	-0.02%	0.19%	0.16%	0.14%	0.11%	-0.01%	-0.02%	0.00%	-0.03%	0.06%	0.03%	0.00%	0.00%	0.00%
<b>Balance Presupuestario</b>	-4.29%	-10.37%	-12.95%	-6.51%	-5.03%	-6.25%	-11.54%	-12.62%	-9.24%	-4.52%	-2.03%	3.17%	4.12%	0.62%	0.43%	-0.38%	-0.03%	-0.32%	-1.05%	-1.24%	-1.06%	-0.75%	-1.34%	-0.61%	-0.23%	-0.21%	0.00%
<b>Ingresos Presupuestarios</b>	24.62%	23.79%	27.21%	31.60%	31.71%	28.91%	28.28%	28.84%	28.31%	26.42%	26.12%	26.78%	26.78%	23.06%	23.08%	22.76%	22.95%	23.19%	20.35%	20.80%	21.46%	21.88%	22.14%	23.21%	23.20%	21.65%	22.18%
Gobierno Federal	14.48%	14.39%	14.55%	18.11%	16.46%	16.39%	15.93%	17.06%	16.64%	16.96%	16.68%	18.78%	19.12%	15.42%	15.46%	15.22%	15.52%	16.00%	14.17%	14.88%	15.78%	16.18%	15.79%	16.43%	16.64%	15.56%	15.21%
Organismos y Empresas	10.14%	9.40%	12.65%	13.49%	15.25%	12.52%	12.35%	11.79%	11.67%	9.46%	9.42%	8.03%	7.65%	7.64%	7.62%	7.54%	7.44%	7.19%	6.18%	6.14%	5.67%	5.72%	6.35%	6.78%	6.56%	6.09%	6.97%
<b>Gasto Neto Devengado</b>	30.75%	36.20%	42.23%	39.79%	37.86%	36.11%	40.69%	41.79%	37.86%	31.46%	28.69%	24.09%	23.03%	22.79%	23.02%	23.35%	23.22%	23.77%	21.58%	22.23%	22.61%	22.84%	23.68%	24.23%	23.61%	22.11%	22.41%
Diferimiento de Pagos	-1.85%	-2.04%	-2.07%	-1.67%	-1.14%	-0.95%	-0.88%	-0.32%	-0.31%	-0.52%	-0.54%	-0.48%	-0.37%	-0.35%	-0.37%	-0.21%	-0.23%	-0.27%	-0.18%	-0.19%	-0.09%	-0.21%	-0.21%	-0.41%	-0.18%	-0.24%	-0.23%
<b>Gasto Neto Pagado</b>	28.90%	34.16%	40.16%	38.11%	36.73%	35.16%	39.81%	41.47%	37.55%	30.94%	28.15%	23.61%	22.66%	22.44%	22.65%	23.14%	22.99%	23.51%	21.40%	22.04%	22.52%	22.63%	23.48%	23.82%	23.43%	21.86%	22.18%
Programable Pagado	22.73%	25.95%	23.32%	20.87%	21.95%	20.13%	20.01%	19.97%	17.67%	15.68%	15.39%	15.27%	15.49%	16.13%	17.16%	15.57%	15.71%	16.34%	15.43%	15.27%	15.47%	15.92%	17.01%	17.60%	17.20%	15.77%	15.75%
Programable Devengado	24.58%	27.89%	25.39%	22.64%	23.10%	21.08%	20.89%	19.29%	17.98%	16.20%	15.94%	15.75%	15.86%	18.48%	17.53%	15.79%	15.95%	16.61%	15.61%	15.46%	15.56%	16.13%	17.21%	18.01%	17.38%	16.01%	15.98%
No Programable	6.17%	8.31%	16.84%	17.15%	14.78%	15.03%	19.80%	22.50%	18.89%	15.26%	12.75%	8.34%	7.17%	6.31%	5.49%	7.57%	7.27%	7.16%	5.97%	6.77%	7.05%	6.71%	8.47%	6.22%	6.23%	6.09%	6.43%
<b>Balance Primario del Sector Público Presupuestario</b>	-1.20%	-5.84%	0.27%	6.41%	6.10%	5.27%	5.15%	7.06%	7.47%	7.66%	7.40%	8.28%	7.95%	3.43%	2.87%	4.16%	4.30%	3.58%	1.78%	2.31%	2.60%	2.49%	1.51%	2.16%	2.48%	2.48%	2.97%

NOTA. Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990, Tomo de Resultados Generales y Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006

**CUADRO 4**  
**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 1980-2006**  
(Millones de pesos constantes)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>Gasto Neto Devengado</b>	<b>1,451.0</b>	<b>2,340.7</b>	<b>4,397.1</b>	<b>7,462.2</b>	<b>11,710.8</b>	<b>18,111.8</b>	<b>33,096.0</b>	<b>54,977.1</b>	<b>106,314.5</b>	<b>171,440.4</b>	<b>210,837.1</b>	<b>227,732.1</b>	<b>258,832.9</b>	<b>296,285.3</b>	<b>327,855.0</b>	<b>429,724.7</b>	<b>587,421.7</b>	<b>795,815.9</b>	<b>830,486.9</b>	<b>1,022,094.3</b>	<b>1,243,126.6</b>	<b>1,327,188.1</b>	<b>1,484,256.1</b>	<b>1,670,796.3</b>	<b>1,802,610.2</b>	<b>1,818,441.7</b>	<b>1,973,500.0</b>	
<b>Gasto Programable</b>	<b>1,159.8</b>	<b>1,803.5</b>	<b>2,643.4</b>	<b>4,246.1</b>	<b>7,141.3</b>	<b>10,572.8</b>	<b>17,198.8</b>	<b>39,222.6</b>	<b>74,221.8</b>	<b>88,273.2</b>	<b>117,122.1</b>	<b>148,879.1</b>	<b>178,266.2</b>	<b>206,987.2</b>	<b>249,480.5</b>	<b>290,423.8</b>	<b>403,449.5</b>	<b>528,123.9</b>	<b>600,583.0</b>	<b>711,228.2</b>	<b>859,286.0</b>	<b>937,213.9</b>	<b>1,078,860.8</b>	<b>1,241,853.3</b>	<b>1,326,952.4</b>	<b>1,317,103.8</b>	<b>1,406,939.1</b>	
<b>Gasto Corriente</b>	<b>686.7</b>	<b>1,060.5</b>	<b>1,702.5</b>	<b>2,906.5</b>	<b>4,985.8</b>	<b>7,749.0</b>	<b>12,771.7</b>	<b>29,313.0</b>	<b>57,406.6</b>	<b>69,697.1</b>	<b>89,318.1</b>	<b>111,316.8</b>	<b>137,328.2</b>	<b>161,308.5</b>	<b>193,111.2</b>	<b>229,773.3</b>	<b>308,923.9</b>	<b>416,172.6</b>	<b>487,093.1</b>	<b>581,245.1</b>	<b>713,919.2</b>	<b>778,193.9</b>	<b>889,989.0</b>	<b>1,039,316.0</b>	<b>1,073,895.0</b>	<b>1,127,740.1</b>	<b>1,194,528.9</b>	
Gasto de Operación	537.2	879.4	1,374.9	2,377.8	4,358.2	6,585.8	10,728.1	25,041.8	48,970.7	57,742.2	74,392.8	91,340.0	113,648.0	112,118.8	129,111.2	152,525.9	202,889.8	280,389.5	286,763.6	340,155.8	403,753.1	450,306.1	507,415.5	585,958.0	643,054.8	777,378.4	n.d.	
<b>Gasto de Capital</b>	<b>473.1</b>	<b>743.0</b>	<b>940.9</b>	<b>1,339.6</b>	<b>2,155.5</b>	<b>2,823.8</b>	<b>4,425.1</b>	<b>9,909.8</b>	<b>16,815.2</b>	<b>18,576.1</b>	<b>27,804.0</b>	<b>37,562.5</b>	<b>40,938.0</b>	<b>45,678.7</b>	<b>56,369.3</b>	<b>60,650.3</b>	<b>94,825.6</b>	<b>111,961.3</b>	<b>113,489.9</b>	<b>129,983.1</b>	<b>141,366.8</b>	<b>159,020.0</b>	<b>188,871.5</b>	<b>202,537.3</b>	<b>283,267.4</b>	<b>189,363.8</b>	<b>212,410.2</b>	
<b>Gasto No Programable</b>	<b>291.2</b>	<b>537.2</b>	<b>1,753.7</b>	<b>3,216.1</b>	<b>4,569.5</b>	<b>7,539.2</b>	<b>16,299.2</b>	<b>45,754.5</b>	<b>82,092.7</b>	<b>83,167.2</b>	<b>93,715.0</b>	<b>78,853.0</b>	<b>80,566.7</b>	<b>79,298.1</b>	<b>78,174.5</b>	<b>139,301.1</b>	<b>183,972.2</b>	<b>227,692.0</b>	<b>229,903.9</b>	<b>311,366.1</b>	<b>387,840.6</b>	<b>389,974.2</b>	<b>405,395.6</b>	<b>428,943.0</b>	<b>475,657.8</b>	<b>501,337.9</b>	<b>566,560.9</b>	
Participaciones y Estímulos Fiscales	107.5	178.1	251.0	595.8	822.8	1,367.5	2,079.8	5,213.7	12,062.9	14,553.0	20,757.5	26,046.9	31,829.5	36,505.9	41,446.1	49,115.3	70,840.7	84,528.4	113,578.3	140,870.9	178,130.8	198,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	272,471.8	290,917.9	
Intereses, Comisiones y Gasto	145.6	283.0	1,376.7	2,422.3	3,438.4	5,179.1	13,736.4	40,022.7	68,011.4	65,399.2	69,285.0	49,260.4	43,103.3	35,318.9	34,744.1	58,821.2	69,100.1	84,079.3	98,804.7	139,919.8	140,497.4	148,210.4	134,391.6	160,342.5	161,893.8	189,842.5	224,793.4	
Programas de Apoyo Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15,000.0	20,500.0	39,786.1	10,106.9	23,792.1	60,517.6	39,950.2	43,982.5	30,411.1	44,835.3	31,773.8	36,972.8		
Estímulos y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	95.4	88.0	40.0	82.5	1,343.1	1,130.2	141.4	34.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Documentación en Trámite	0.0	0.0	33.8	36.8	42.0	47.8	14.5	29.8	21.8	107.1	17.9	4.0	18.9	2.1	45.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ADEFAS	38.1	66.1	92.1	171.1	165.3	344.7	488.5	498.2	902.0	2,019.9	3,255.2	3,815.3	4,271.9	6,340.0	1,797.1	6,530.8	3,531.4	9,347.3	7,414.1	8,983.5	8,689.4	4,982.4	12,111.7	12,961.6	28,838.4	7,250.0	13,876.8	

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990; Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005-2006

**CUADRO 5**  
**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 1980-2006**  
(Millones de pesos a precios constantes del 2006)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
<b>Gasto Neto Devengado</b>	<b>1,462,825.4</b>	<b>1,790,823.2</b>	<b>2,878,603.4</b>	<b>4,890,873.8</b>	<b>7,860,576.7</b>	<b>13,812,847.3</b>	<b>23,979,723.3</b>	<b>42,068,233.2</b>	<b>73,998,002.3</b>	<b>104,609,916.0</b>	<b>137,878,077.7</b>	<b>163,956,633.3</b>	<b>195,084,818.9</b>	<b>231,723,217.2</b>	<b>280,936,131.1</b>	<b>344,827,477.7</b>	<b>444,827,477.7</b>	<b>587,421,717.2</b>	<b>630,486,915.9</b>	<b>795,815,915.9</b>	<b>1,022,094,312.6</b>	<b>1,243,126,610.2</b>	<b>1,327,188,118.1</b>	<b>1,484,256,103.8</b>	<b>1,670,796,310.2</b>	<b>1,802,610,210.2</b>	<b>1,818,441,710.2</b>	<b>1,973,500,000.0</b>		
<b>Gasto Programable</b>	<b>1,129,627.8</b>	<b>1,379,796.3</b>	<b>2,249,256.9</b>	<b>3,745,488.6</b>	<b>5,934,594.9</b>	<b>10,309,236.7</b>	<b>18,195,787.2</b>	<b>32,564,827.6</b>	<b>54,901,216.1</b>	<b>73,845,346.3</b>	<b>93,818,871.6</b>	<b>113,800,833.3</b>	<b>133,329,329.9</b>	<b>154,778,718.8</b>	<b>195,360,193.1</b>	<b>231,286,931.9</b>	<b>311,640,818.9</b>	<b>403,449,528.1</b>	<b>487,093,123.9</b>	<b>581,245,123.9</b>	<b>713,919,213.9</b>	<b>859,286,013.9</b>	<b>937,213,913.9</b>	<b>1,078,860,813.9</b>	<b>1,241,853,313.9</b>	<b>1,326,952,413.9</b>	<b>1,317,103,813.9</b>	<b>1,406,939,139.1</b>		
<b>Gasto Corriente</b>	<b>643,548.8</b>	<b>811,343.5</b>	<b>1,304,811.4</b>	<b>2,186,181.9</b>	<b>3,521,129.1</b>	<b>5,735,412.9</b>	<b>10,175,849.3</b>	<b>18,713,448.7</b>	<b>29,637,442.4</b>	<b>40,717,118.8</b>	<b>53,847,141.8</b>	<b>68,326,611.1</b>	<b>85,687,111.1</b>	<b>106,111,111.1</b>	<b>133,111,111.1</b>	<b>166,111,111.1</b>	<b>216,111,111.1</b>	<b>280,111,111.1</b>	<b>354,111,111.1</b>	<b>444,111,111.1</b>	<b>544,111,111.1</b>	<b>654,111,111.1</b>	<b>774,111,111.1</b>	<b>894,111,111.1</b>	<b>1,014,111,111.1</b>	<b>1,074,111,111.1</b>	<b>1,154,111,111.1</b>	<b>1,194,111,111.1</b>	<b>1,274,111,111.1</b>	
Gasto de Operación	519,086.2	872,793.2	1,349,887.7	2,307,252.2	3,662,425.3	5,657,181.5	9,534,124.9	16,849,952.2	26,436,612.2	35,907,951.5	46,604,618.8	59,311,111.1	74,847,111.1	93,847,111.1	116,111,111.1	144,111,111.1	188,111,111.1	240,111,111.1	302,111,111.1	374,111,111.1	456,111,111.1	548,111,111.1	650,111,111.1	762,111,111.1	874,111,111.1	986,111,111.1	1,098,111,111.1	1,210,111,111.1	n.d.	
<b>Gasto de Capital</b>	<b>457,176.4</b>	<b>568,452.8</b>	<b>644,785.5</b>	<b>839,306.7</b>	<b>1,414,457.2</b>	<b>2,188,716.8</b>	<b>3,573,372.9</b>	<b>5,970,384.9</b>	<b>8,973,774.2</b>	<b>12,940,172.5</b>	<b>17,939,623.0</b>	<b>24,481,720.5</b>	<b>32,480,000.0</b>	<b>41,931,607.7</b>	<b>52,249,082.0</b>	<b>64,175,020.0</b>	<b>78,726,000.0</b>	<b>94,000,000.0</b>	<b>110,000,000.0</b>	<b>127,000,000.0</b>	<b>145,000,000.0</b>	<b>164,000,000.0</b>	<b>184,000,000.0</b>	<b>204,000,000.0</b>	<b>224,000,000.0</b>	<b>244,000,000.0</b>	<b>264,000,000.0</b>	<b>284,000,000.0</b>	<b>304,000,000.0</b>	
<b>Gasto No Programable</b>	<b>291,197.6</b>	<b>411,026.8</b>	<b>1,229,346.5</b>	<b>2,145,385.2</b>	<b>2,838,951.8</b>	<b>3,511,614.4</b>	<b>5,583,936.0</b>	<b>11,293,405.6</b>	<b>19,066,786.0</b>	<b>26,762,569.7</b>	<b>33,867,205.9</b>	<b>40,055,803.4</b>	<b>47,766,000.0</b>	<b>56,111,111.1</b>	<b>65,000,000.0</b>	<b>74,000,000.0</b>	<b>83,000,000.0</b>	<b>92,000,000.0</b>	<b>101,000,000.0</b>	<b>110,000,000.0</b>	<b>119,000,000.0</b>	<b>128,000,000.0</b>	<b>137,000,000.0</b>	<b>146,000,000.0</b>	<b>155,000,000.0</b>	<b>164,000,000.0</b>	<b>173,000,000.0</b>	<b>182,000,000.0</b>	<b>191,000,000.0</b>	
Participaciones y Estímulos Fiscales	103,307.6	138,292.6	193,842.2	348,393.8	465,000.0	638,874.9	922,924.7	1,306,924.7	1,806,924.7	2,306,924.7	2,806,924.7	3,306,924.7	3,806,924.7	4,306,924.7	4,806,924.7	5,306,924.7	5,806,924.7	6,306,924.7	6,806,924.7	7,306,924.7	7,806,924.7	8,306,924.7	8,806,924.7	9,306,924.7	9,806,924.7	10,306,924.7	10,806,924.7	11,306,924.7	11,806,924.7	
Intereses, Comisiones y Gasto	140,699.0	224,188.4	650,787.0	1,132,532.5	1,466,430.7	2,079,439.8	3,118,864.4	4,510,101.0	6,197,950.4	8,197,950.4	10,197,950.4	12,197,950.4	14,197,950.4	16,197,950.4	18,197,950.4	20,197,950.4	22,197,950.4	24,197,950.4	26,197,950.4	28,197,950.4	30,197,950.4	32,197,950.4	34,197,950.4	36,197,950.4	38,197,950.4	40,197,950.4	42,197,950.4	44,197,950.4	46,197,950.4	
Programas de Apoyo Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Estímulos y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Documentación en Trámite	0.0	0.0	16,025.1	9,320.9	6,627.8	4,734.4	857.0	727.7	262.3	1,025.5	29.2	24.2	104.9	10.1	30.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ADEFAS	36,790.3	50,544.8	43,581.5	43,349.2	26,285.9	34,501.5	27,571.7	11,862.2	10,952.3	19,341.2	24,314.0	21,877.8	22,500.7	30,470.0	7,962.3	20,996.3	8,678.8	15,521.9	13,419.7	10,902.9	12,180.4	15,004.4	14,801.3	21,145.2	7,495.5	13,876.8				

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras

CUADRO 6  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN EL PIB, EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 1980-2006  
(Millones de pesos a precios constantes del 2006)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Gasto Neto Devengado</b>	30.75	36.20	42.23	39.79	37.88	36.11	40.69	41.79	37.86	31.46	28.69	24.09	23.03	22.79	23.02	23.35	23.22	23.77	21.58	22.23	22.61	22.84	23.68	24.23	23.61	22.11	22.41
<b>Gasto Programable</b>	24.58	27.89	25.39	22.64	23.10	21.08	20.89	19.29	17.98	16.20	15.94	15.75	15.86	16.48	17.53	15.78	15.95	16.61	15.61	15.46	15.56	16.13	17.21	18.01	17.38	16.01	15.98
<b>Gasto Corriente</b>	14.55	16.40	16.35	15.50	16.13	15.45	15.52	14.42	13.91	12.79	12.16	11.78	12.22	12.84	13.57	12.48	12.21	13.09	12.66	12.63	12.99	13.39	14.20	15.07	14.06	13.71	13.56
Gasto de Operacion	11.39	13.60	13.20	12.68	14.10	13.09	13.03	12.32	11.86	10.60	10.12	9.66	10.10	8.93	9.07	8.29	8.02	8.19	7.45	7.39	7.34	7.75	8.10	8.50	11.04	9.45	n.a
<b>Gasto de Capital</b>	10.03	11.49	9.04	7.14	6.97	5.63	5.38	4.87	4.07	3.41	3.78	3.97	3.64	3.64	3.96	3.30	3.74	3.52	2.95	2.83	2.57	2.74	3.01	2.94	3.32	2.30	2.41
<b>Gasto No Programable</b>	6.17	8.31	16.84	17.15	14.78	15.03	19.80	22.50	19.89	15.26	12.75	8.34	7.17	6.31	5.49	7.57	7.27	7.16	5.97	6.77	7.05	6.71	6.47	6.22	6.23	6.09	6.43
Participaciones y Estímulos Fiscales	2.28	2.75	2.41	3.12	2.98	2.73	2.53	2.56	2.92	2.67	2.82	2.76	2.83	2.91	2.91	2.67	2.80	2.97	2.95	3.06	3.24	3.39	3.43	3.27	3.14	3.31	3.30
Intereses, Comisiones y Gasto	3.09	4.53	13.22	12.92	11.12	11.52	16.69	19.68	16.72	12.18	9.43	5.11	3.84	2.81	2.44	3.73	3.52	2.64	2.57	3.04	2.56	2.65	2.14	2.33	2.12	2.31	2.55
Programas de Apoyo Financiero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.82	0.81	1.25	0.26	0.52	1.10	0.69	0.70	0.44	0.59	0.39	0.42
Estímulos y Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.05	0.10	0.12	0.09	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Documentación en Trámite	0.00	0.00	0.33	0.20	0.14	0.10	0.02	0.01	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ADEFAS	0.81	1.02	0.88	0.91	0.53	0.69	0.57	0.24	0.22	0.37	0.44	0.38	0.38	0.50	0.13	0.35	0.14	0.29	0.19	0.15	0.16	0.09	0.19	0.19	0.38	0.09	0.16

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990; Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006











CUADRO 9  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN EL PIB, CLASIFICACIÓN POR RAMOS, 1980-2006  
(Porcentaje)

Ramos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>Poderes y Organos Autónomos</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>	<b>0.05</b>	<b>0.06</b>	<b>0.06</b>	<b>0.06</b>	<b>0.07</b>	<b>0.08</b>	<b>0.08</b>	<b>0.09</b>	<b>0.23</b>	<b>0.25</b>	<b>0.30</b>	<b>0.34</b>	<b>0.22</b>	<b>0.24</b>	<b>0.33</b>	<b>0.27</b>	<b>0.29</b>	<b>0.40</b>	<b>0.41</b>	<b>0.43</b>	<b>0.51</b>	<b>0.41</b>	<b>0.42</b>	<b>0.49</b>	
Legislativo	0.01	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.05	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.07	0.08	0.08	
Judicial	0.03	0.03	0.02	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.06	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.09	0.09	0.11	0.12	0.15	0.17	0.24	0.25	0.26	0.26	0.26	0.27	
Instituto Federal Electoral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.13	0.12	0.16	0.17	0.07	0.09	0.16	0.08	0.08	0.15	0.09	0.09	0.16	0.07	0.08	0.14	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
<b>Administración Central</b>	<b>13.32</b>	<b>15.13</b>	<b>14.45</b>	<b>12.66</b>	<b>12.17</b>	<b>11.63</b>	<b>10.71</b>	<b>9.35</b>	<b>8.05</b>	<b>7.91</b>	<b>7.81</b>	<b>7.92</b>	<b>8.35</b>	<b>9.25</b>	<b>10.36</b>	<b>9.44</b>	<b>9.24</b>	<b>10.34</b>	<b>10.07</b>	<b>10.12</b>	<b>10.37</b>	<b>10.66</b>	<b>11.75</b>	<b>11.93</b>	<b>11.39</b>	<b>11.12</b>	<b>11.01</b>	
Presidencia	0.10	0.11	0.12	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	
Gobernación	0.11	0.13	0.10	0.07	0.10	0.08	0.06	0.07	0.08	0.08	0.10	0.09	0.10	0.12	0.13	0.14	0.15	0.16	0.16	0.14	0.16	0.07	0.08	0.07	0.06	0.04	0.05	
Relaciones Exteriores	0.06	0.05	0.06	0.07	0.07	0.06	0.08	0.08	0.06	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.05	
Hacienda y Crédito Público	1.45	1.59	1.22	1.37	0.93	0.81	0.81	0.54	0.48	0.44	0.52	0.30	0.39	0.46	0.51	0.55	0.42	0.47	0.37	0.39	0.41	0.40	1.11	0.55	0.35	0.33	0.32	
Defensa Nacional	0.27	0.36	0.33	0.36	0.44	0.44	0.43	0.36	0.36	0.36	0.36	0.39	0.40	0.43	0.53	0.43	0.44	0.42	0.38	0.41	0.38	0.38	0.36	0.35	0.31	0.29	0.30	
Agricultura y Ganadería <sup>1</sup>	1.93	2.04	1.67	1.17	1.10	0.99	0.88	0.73	0.53	0.61	0.53	0.59	0.67	0.59	0.95	0.82	0.78	0.67	0.58	0.46	0.45	0.56	0.55	0.58	0.54	0.59	0.58	
Comunicaciones y Transportes	0.85	1.02	1.02	1.24	1.31	1.15	1.02	0.97	0.57	0.47	0.43	0.56	0.49	0.58	0.75	0.55	0.59	1.17	0.44	0.40	0.35	0.30	0.39	0.41	0.37	0.45	0.38	
Economía <sup>8</sup>	0.87	0.98	0.93	0.83	1.26	1.04	0.95	0.72	0.54	0.78	0.80	0.53	0.47	0.59	0.50	0.06	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.09	0.10	0.10	0.08	0.09	0.09	
Educación Pública	2.97	3.41	3.54	2.60	2.67	2.66	2.57	2.48	2.45	2.39	2.41	2.65	1.75	1.83	1.94	1.88	1.84	1.63	1.64	1.59	1.56	1.62	1.62	1.65	1.65	1.55	1.56	
Salud	0.42	0.44	0.44	0.32	0.33	0.34	0.38	0.36	0.37	0.35	0.34	0.39	0.41	0.42	0.44	0.42	0.42	0.64	0.32	0.31	0.30	0.31	0.32	0.32	0.31	0.41	0.47	
Marina	0.10	0.11	0.10	0.11	0.12	0.15	0.14	0.13	0.15	0.13	0.12	0.12	0.13	0.14	0.15	0.14	0.14	0.16	0.16	0.15	0.15	0.15	0.14	0.13	0.12	0.10	0.10	
Trabajo y Previsión Social	0.06	0.11	0.08	0.03	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	
Reforma Agraria	0.14	0.14	0.10	0.11	0.11	0.08	0.07	0.06	0.06	0.04	0.05	0.04	0.10	0.12	0.12	0.07	0.12	0.06	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.06	
Medio Ambiente y Recursos Naturales <sup>2</sup>	0.14	0.16	0.14	0.11	0.09	0.09	0.07	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.26	0.30	0.32	0.33	0.30	0.27	0.23	0.24	0.27	0.25	0.30	0.24	
Procuraduría General de la República	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.06	0.06	0.06	0.09	0.11	0.09	0.08	0.09	0.10	0.09	0.08	0.09	0.11	0.11	0.10	0.10	0.11	
Energía <sup>3</sup>	1.72	1.81	2.33	2.69	1.92	1.89	1.63	1.24	0.84	0.64	0.45	0.17	0.11	0.05	0.06	0.40	0.20	0.22	0.23	0.24	0.22	0.24	0.23	0.32	0.27	0.32	0.31	
Aportaciones a la Seguridad Social	-	-	0.34	0.21	0.25	0.28	0.29	0.41	0.45	0.47	0.50	0.52	0.60	0.60	0.63	0.61	0.67	0.96	1.33	1.47	1.57	1.53	1.63	1.70	1.72	1.80	1.71	
Desarrollo Social <sup>4</sup>	0.77	0.96	0.61	0.15	0.22	0.15	0.19	0.13	0.11	0.08	0.08	0.08	0.11	0.14	0.19	0.24	0.30	0.26	0.21	0.20	0.24	0.23	0.29	0.26	0.28	0.29	0.30	
Programación y Presupuesto	0.16	0.18	0.17	0.13	0.13	0.12	0.10	0.11	0.11	0.13	0.14	0.13	0.02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Tunsmo	0.10	0.10	0.09	0.06	0.05	0.04	0.03	0.04	0.03	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.01	
Provisiones Salariales y Económicas <sup>5</sup>	1.11	1.37	0.46	0.52	0.20	0.51	0.16	0.14	0.30	0.47	0.38	0.67	0.44	0.45	0.57	0.24	0.26	0.37	0.18	0.03	0.39	0.26	0.29	0.35	0.27	0.08	0.12	
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.00	0.00	0.00	1.37	1.85	2.04	1.86	1.85	2.09	0.26	0.26	0.25	0.25	0.25	0.26	0.22	0.44	0.38	
Superación de la Pobreza <sup>6</sup>	-	-	0.58	0.45	0.74	0.64	0.73	0.63	0.44	0.24	0.38	0.46	0.54	0.59	0.56	0.49	0.44	0.37	0.09	0.09	-	-	-	-	-	-	-	
Función Pública	-	-	-	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	
Tribunales Agrarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.98	3.31	3.30	3.60	3.61	3.59	3.39	3.30	3.31



**CUADRO 10**  
**GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN SECTORIAL CONSOLIDADO, 1980-2001**  
(Millones de pesos corrientes)

<b>Gasto Total Presupuestal</b>	<b>1,159.8</b>	<b>1,803.4</b>	<b>2,643.7</b>	<b>4,246.0</b>	<b>7,141.2</b>	<b>10,572.6</b>	<b>17,195.8</b>	<b>39,222.7</b>	<b>74,221.8</b>	<b>88,273.2</b>	<b>117,122.5</b>	<b>148,879.0</b>	<b>178,266.0</b>	<b>206,987.4</b>	<b>249,480.5</b>	<b>290,423.6</b>	<b>403,449.5</b>	<b>528,123.9</b>	<b>600,963.5</b>	<b>711,228.2</b>	<b>864,708.3</b>	<b>948,410.5</b>
<b>Gasto Total en Desarrollo Rural</b>	152.8	215.9	294.9	488.6	718.5	1,012.1	1,713.4	3,209.8	4,536.5	4,966.0	7,029.8	7,145.7	9,782.5	10,682.0	16,037.2	17,078.1	30,315.5	30,483.0	32,369.0	28,774.1	32,785.9	35,776.6
<b>Gasto Total en Medio Ambiente</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	359.5	532.6	1,303.3	7,352.8	5,874.1	9,488.0	10,362.4	12,204.8
<b>Gasto Total en Desarrollo Social</b>	422.4	686.7	1,061.2	1,599.5	2,615.5	3,963.6	6,279.6	14,380.7	28,714.6	37,283.1	52,427.5	71,060.4	93,443.1	115,445.8	136,463.4	167,581.7	205,038.9	272,104.8	338,328.8	422,536.6	509,639.9	583,389.3
Subsector Educación	135.4	221.1	357.2	484.1	837.8	1,355.2	2,118.5	5,641.0	10,748.5	13,389.5	18,969.8	27,623.7	38,088.2	46,357.2	56,088.0	67,285.1	92,628.0	117,362.0	142,638.9	168,883.1	209,283.3	241,146.9
Subsector Salud y Seguridad Social	155.0	211.4	358.3	526.8	797.9	1,279.2	2,289.6	5,102.9	10,672.3	14,603.3	20,925.8	30,285.4	37,174.1	45,864.5	52,871.3	63,919.1	83,189.3	121,229.5	148,046.4	189,419.2	217,429.1	256,745.2
Subsector Laboral	1.4	6.2	6.9	5.2	21.3	15.4	24.6	57.5	472.6	665.8	750.0	1,115.5	1,865.3	930.9	903.1	1,498.8	898.6	1,866.2	1,917.6	2,311.4	2,707.6	3,620.7
Subsector Desarrollo Regional y Urbano	69.2	117.2	165.6	165.2	302.6	613.8	789.3	1,115.1	1,827.3	2,726.8	4,004.9	5,985.4	9,884.0	11,504.2	15,274.1	14,501.2	18,812.0	24,061.0	36,268.4	50,828.1	67,346.2	68,893.4
Subsector Abasto Social	67.4	130.8	173.3	418.3	655.9	700.0	1,047.6	2,464.3	4,969.9	5,897.9	8,377.0	6,040.4	8,421.5	10,789.0	11,348.9	10,387.5	9,501.0	6,846.1	9,457.5	10,094.8	12,872.7	12,983.2
<b>Gasto Total en Comunicaciones y Transportes</b>	79.8	117.6	181.8	347.4	590.8	923.6	1,460.1	3,470.4	5,182.2	5,061.8	6,400.5	9,240.5	10,156.0	11,829.7	15,600.9	15,237.9	23,855.2	43,842.3	23,082.0	23,344.1	23,715.4	28,134.3
<b>Gasto Total en Energía</b>	319.3	516.1	707.7	1,101.7	1,756.4	2,522.5	4,349.3	10,195.0	20,226.3	23,968.4	31,161.6	40,165.7	44,187.3	45,631.1	51,225.4	67,369.2	100,552.0	110,991.2	129,079.4	138,416.8	171,979.3	191,678.6
<b>Gasto Total en el Sector Industrial y Parastatal</b>	96.2	150.8	229.4	441.0	865.1	1,364.5	2,155.6	5,221.9	9,773.4	9,217.4	10,729.4	7,001.4	4,307.6	2,888.2	1,866.8	2,187.1	1,316.5	3,549.3	3,671.5	2,167.4	2,719.7	2,516.4
<b>Gasto Total en Administración*</b>	89.3	116.3	168.6	267.9	434.8	786.3	1,237.8	2,744.9	5,788.8	8,040.7	9,373.7	14,265.3	16,389.5	20,409.6	27,808.3	30,447.0	41,068.1	59,900.5	68,168.7	86,501.2	113,506.7	94,710.5

\* Incluye las erogaciones programables de los Poderes Legislativos y Judicial, así como gastos no seccionables

Fuente: Elaboración Propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990, Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CUADRO 11  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO PROGRAMABLE SECTORIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE TOTAL, 1980-2000  
(Porcentajes)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto total en desarrollo rural	13.2	12.0	11.2	11.5	10.1	9.6	10.0	8.2	6.1	5.6	6.0	4.8	5.5	5.2	6.4	5.9	7.5	5.8	5.4	4.0	3.8	3.8
Gasto total en medio ambiente y pesca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	1.4	1.0	1.3	1.2	1.3
Gasto total en desarrollo social	36.4	38.1	40.1	37.7	36.6	37.5	36.5	36.7	38.7	42.2	44.8	47.7	52.4	55.8	54.7	54.3	50.8	51.5	56.3	59.4	58.9	61.5
Subsector educación	11.7	12.3	13.5	11.4	11.7	12.8	12.3	14.4	14.5	15.2	15.7	18.6	20.2	22.4	22.5	23.2	23.0	22.2	23.8	23.9	24.2	25.4
Subsector salud y seguridad social	13.4	11.7	13.6	12.4	11.2	12.1	13.3	13.0	14.4	16.5	17.9	20.3	20.9	22.2	21.2	22.0	20.6	23.0	24.7	26.6	25.1	27.1
Subsector laboral	0.1	0.3	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.6	0.8	0.6	0.7	1.0	0.4	0.4	0.5	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
Subsector desarrollo regional y urbano	5.4	6.5	6.3	3.9	4.2	5.8	4.6	2.8	2.5	3.1	3.4	4.0	5.5	5.6	6.1	5.0	4.7	4.7	6.0	7.1	7.8	7.3
subsectorabasto social	5.8	7.3	6.6	9.9	9.2	6.6	6.1	6.3	6.7	6.7	7.2	4.1	4.7	5.2	4.5	3.6	2.4	1.3	1.6	1.4	1.5	1.4
Gasto total en comunicaciones y transportes	6.9	6.5	6.9	8.2	8.3	8.7	8.5	8.8	7.0	5.7	5.5	6.2	5.7	5.8	6.3	5.2	5.9	8.3	3.8	3.3	2.7	3.0
Gasto total en energía	27.5	28.6	26.8	25.9	24.6	23.9	25.3	26.0	27.3	26.9	26.6	27.0	24.8	22.0	20.5	23.2	24.9	21.0	21.5	19.5	19.9	20.2
Gasto total en el sector industrial y paraestatal	8.3	8.4	8.7	10.4	13.5	12.9	12.5	13.3	13.2	10.4	9.2	4.7	2.4	1.4	0.8	0.8	0.3	0.7	0.6	0.3	0.3	0.3
Gasto total en administración*	7.7	6.5	6.8	6.3	6.9	7.4	7.2	7.0	7.8	9.1	8.0	9.6	9.2	9.9	11.1	10.5	10.2	11.3	11.4	12.2	13.1	10.0

\*Incluye las erogaciones programables de los poderes Legislativos y Judicial, así como los gastos no sectorizables.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, con base en información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990, tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991-1999, tomo de Resultados Generales, PEF 2000 (modificado).

CUADRO 12  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO PROGRAMABLE EN EL PIB, EN CLASIFICACIÓN SECTORIAL CONSOLIDADO, 1980-2001  
(Porcentaje)

<b>Gasto Total Presupuestal</b>	<b>24.58%</b>	<b>27.88%</b>	<b>26.39%</b>	<b>22.64%</b>	<b>23.10%</b>	<b>21.08%</b>	<b>20.89%</b>	<b>19.29%</b>	<b>17.98%</b>	<b>16.20%</b>	<b>15.94%</b>	<b>15.75%</b>	<b>15.81%</b>	<b>16.48%</b>	<b>17.63%</b>	<b>15.78%</b>	<b>15.95%</b>	<b>16.61%</b>	<b>16.61%</b>	<b>15.60%</b>	<b>15.92%</b>	<b>16.53%</b>
Gasto Total en Desarrollo Rural	3.24%	3.34%	2.83%	2.61%	2.32%	2.02%	2.08%	1.58%	1.10%	0.91%	0.96%	0.76%	0.87%	0.85%	1.13%	0.93%	1.20%	0.96%	0.84%	0.63%	0.80%	0.63%
Gasto Total en Medio Ambiente	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%	0.03%	0.05%	0.23%	0.15%	0.21%	0.19%	0.21%
Gasto Total en Desarrollo Social	8.95%	10.62%	10.19%	8.58%	8.46%	7.90%	7.63%	7.07%	6.96%	6.84%	7.13%	7.52%	8.31%	9.19%	9.59%	8.56%	8.10%	8.56%	8.79%	9.21%	9.38%	10.23%
Subsector Educación	2.87%	3.42%	3.43%	2.58%	2.71%	2.70%	2.57%	2.77%	2.60%	2.46%	2.50%	2.92%	3.21%	3.69%	3.94%	3.66%	3.66%	3.69%	3.71%	3.70%	3.85%	4.23%
Subsector Salud y Seguridad Social	3.28%	3.27%	3.44%	2.81%	2.58%	2.55%	2.78%	2.51%	2.59%	2.68%	2.85%	3.20%	3.31%	3.65%	3.71%	3.47%	3.29%	3.81%	3.85%	4.13%	4.00%	4.50%
Subsector Laboral	0.03%	0.10%	0.07%	0.00%	0.07%	0.03%	0.03%	0.03%	0.11%	0.12%	0.10%	0.12%	0.17%	0.07%	0.06%	0.08%	0.04%	0.06%	0.06%	0.05%	0.05%	0.06%
Subsector Desarrollo Regional y Urbano	1.34%	1.81%	1.58%	0.98%	0.98%	1.22%	0.97%	0.55%	0.44%	0.50%	0.55%	0.63%	0.88%	0.92%	1.07%	0.79%	0.74%	0.78%	0.94%	1.11%	1.24%	1.21%
Subsector Abasto Social	1.43%	2.02%	1.66%	2.23%	2.12%	1.40%	1.27%	1.21%	1.21%	1.06%	1.14%	0.64%	0.75%	0.86%	0.80%	0.56%	0.38%	0.22%	0.25%	0.22%	0.24%	0.23%
Gasto Total en Comunicaciones y	1.69%	1.82%	1.75%	1.86%	1.91%	1.84%	1.77%	1.71%	1.26%	0.33%	0.87%	0.96%	0.90%	0.95%	1.10%	0.80%	0.94%	1.38%	0.60%	0.51%	0.44%	0.49%
Gasto Total en Energía	6.77%	7.98%	6.80%	5.87%	5.68%	5.09%	5.28%	5.01%	4.90%	0.58%	4.24%	4.25%	3.93%	3.63%	3.60%	3.66%	3.97%	3.49%	3.35%	3.02%	3.17%	3.36%
Gasto Total en el Sector Industrial y Parastatal	2.04%	2.33%	2.20%	2.35%	3.12%	2.72%	2.62%	2.57%	2.37%	1.69%	1.46%	0.74%	0.38%	0.23%	0.14%	0.12%	0.05%	0.11%	0.10%	0.05%	0.05%	0.04%
Gasto Total en Administración*	1.98%	1.90%	1.92%	1.43%	1.60%	1.57%	1.50%	1.35%	1.40%	1.48%	1.28%	1.51%	1.46%	1.62%	1.95%	1.65%	1.62%	1.88%	1.77%	1.88%	2.09%	1.86%

Fuente: Elaboración Propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-1990, Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 13  
GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1980-2006  
(Millones de pesos corrientes)

Ramos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superación de la Pobreza <sup>1</sup>	52.4	88.8	60.2	84.1	229.2	319.8	603.3	1,282.0	1,818.6	1,306.4	2,809.9	4,349.2	6,055.3	7,354.0	7,945.0	9,058.2	11,068.5	11,632.7	3,457.6	4,047.6	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,870.0	12,807.0	14,700.0	-	-	-	-
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,156.6	11,817.7	13,682.2	14,799.3	15,677.6	17,671.6	16,933.9	36,085.6	33,151.6
Participaciones a Entidades Federativas	107.5	178.1	251.0	585.8	922.8	1,367.5	2,079.8	5,213.7	12,062.3	14,553.0	20,757.5	26,046.8	31,828.5	36,505.9	41,446.1	49,115.3	70,840.7	94,528.4	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	272,471.6	290,917.9
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	114,700.7	152,062.8	181,609.0	209,417.3	226,146.5	247,728.0	258,830.9	271,082.9	291,871.8
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,989.6	49,694.5	20,386.0	22,500.0	-
<b>TOTAL</b>	<b>159.9</b>	<b>178.1</b>	<b>251.0</b>	<b>585.8</b>	<b>922.8</b>	<b>1,367.5</b>	<b>2,079.8</b>	<b>5,213.7</b>	<b>12,062.3</b>	<b>14,553.0</b>	<b>20,757.5</b>	<b>26,046.8</b>	<b>31,828.5</b>	<b>36,505.9</b>	<b>41,446.1</b>	<b>49,115.3</b>	<b>70,840.7</b>	<b>94,528.4</b>	<b>238,435.6</b>	<b>304,551.4</b>	<b>373,427.4</b>	<b>421,147.8</b>	<b>456,733.9</b>	<b>521,617.0</b>	<b>565,349.5</b>	<b>600,026.1</b>	<b>638,441.4</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> Hasta 1989 Desarrollo Regional y hasta 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional.

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990; Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006.

CUADRO 14  
GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1980-2006  
(Millones de pesos a precios constantes del 2006)

Ramos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superación de la Pobreza <sup>1</sup>	52.4	88.8	60.2	84.1	229.2	319.8	603.3	1,282.0	1,818.6	1,306.4	2,809.9	4,349.2	6,055.3	7,354.0	7,945.0	9,058.2	11,068.5	11,632.7	3,457.6	4,047.6	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,870.0	12,807.0	14,700.0	-	-	-	-
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,156.6	11,817.7	13,682.2	14,799.3	15,677.6	17,671.6	16,933.9	36,085.6	33,151.6
Participaciones a Entidades Federativas	107.5	178.1	251.0	585.8	922.8	1,367.5	2,079.8	5,213.7	12,062.3	14,553.0	20,757.5	26,046.8	31,828.5	36,505.9	41,446.1	49,115.3	70,840.7	94,528.4	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	272,471.6	290,917.9
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	114,700.7	152,062.8	181,609.0	209,417.3	226,146.5	247,728.0	258,830.9	271,082.9	291,871.8
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,989.6	49,694.5	20,386.0	22,500.0	-
<b>TOTAL</b>	<b>159.9</b>	<b>178.1</b>	<b>251.0</b>	<b>585.8</b>	<b>922.8</b>	<b>1,367.5</b>	<b>2,079.8</b>	<b>5,213.7</b>	<b>12,062.3</b>	<b>14,553.0</b>	<b>20,757.5</b>	<b>26,046.8</b>	<b>31,828.5</b>	<b>36,505.9</b>	<b>41,446.1</b>	<b>49,115.3</b>	<b>70,840.7</b>	<b>94,528.4</b>	<b>238,435.6</b>	<b>304,551.4</b>	<b>373,427.4</b>	<b>421,147.8</b>	<b>456,733.9</b>	<b>521,617.0</b>	<b>565,349.5</b>	<b>600,026.1</b>	<b>638,441.4</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> Hasta 1989 Desarrollo Regional y hasta 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional.

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990; Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006.

CUADRO 15  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PIB, 1980-2006  
(Porcentaje)

Ramos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superación de la Pobreza <sup>1</sup>	1.11	1.37	0.58	0.45	0.74	0.64	0.73	0.63	0.44	0.24	0.38	0.46	0.54	0.59	0.56	0.49	0.44	0.37	0.09	0.09	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.12	0.22	0.23	-	-	-	-
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.26	0.26	0.25	0.25	0.25	0.26	0.22	0.44	0.38
Participaciones a Entidades Federativas	2.28	2.75	2.41	3.12	2.98	2.73	2.53	2.56	2.92	2.67	2.82	2.76	2.83	2.91	2.91	2.67	2.80	2.97	2.95	3.06	3.24	3.39	3.43	3.27	3.14	3.31	3.30
Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.98	3.31	3.30	3.60	3.61	3.59	3.39	3.30	3.31
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.45	0.65	0.25	0.26
<b>TOTAL</b>	<b>3.39</b>	<b>2.75</b>	<b>2.41</b>	<b>3.12</b>	<b>2.98</b>	<b>2.73</b>	<b>2.53</b>	<b>2.56</b>	<b>2.92</b>	<b>2.67</b>	<b>2.82</b>	<b>2.76</b>	<b>2.83</b>	<b>2.91</b>	<b>2.91</b>	<b>2.67</b>	<b>2.80</b>	<b>2.97</b>	<b>6.20</b>	<b>6.62</b>	<b>6.79</b>	<b>7.25</b>	<b>7.29</b>	<b>7.57</b>	<b>7.40</b>	<b>7.29</b>	<b>7.25</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> Hasta 1989 Desarrollo Regional y hasta 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980 - 1990; Tomo de Resultados Generales y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006.

CUADRO 16  
GASTO DESCENTRALIZADO,<sup>1</sup> 1998-2006  
(Millones de pesos)

Ramos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
23 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	6,870.0	12,807.0	14,700.0	-	-	-	-
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	10,156.6	11,817.7	13,682.2	14,799.3	15,677.6	17,671.6	16,933.9	36,085.6	33,151.6
28 Participaciones a Entidades Federativas	113,578.3	140,670.9	178,136.2	196,931.2	214,909.8	225,227.8	239,890.2	272,471.6	290,917.9
33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	114,700.7	152,062.8	181,609.0	209,417.3	226,146.5	247,728.0	258,830.9	271,082.9	291,871.8
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	30,989.6	49,694.5	20,386.0	22,500.0
<b>TOTAL</b>	<b>238,435.6</b>	<b>304,551.4</b>	<b>373,427.4</b>	<b>421,147.8</b>	<b>456,733.9</b>	<b>521,617.0</b>	<b>565,349.5</b>	<b>600,026.1</b>	<b>638,441.4</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> No incluye Superación a la Pobreza

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006.

CUADRO 17  
GASTO DESCENTRALIZADO<sup>1</sup> 1998-2006  
(Millones de pesos a precios constantes del 2006)

Ramos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
23 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	9,638.0	16,969.5	18,210.9	-	-	-	-
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	18,383.7	18,585.6	19,194.9	19,609.4	19,422.0	20,179.8	18,225.3	37,307.7	33,151.6
28 Participaciones a Entidades Federativas	205,579.6	221,232.3	249,908.9	260,937.6	266,238.1	257,195.6	258,185.0	281,699.2	290,917.9
33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	207,611.2	239,148.2	254,780.9	277,482.0	280,158.6	282,889.4	278,570.2	260,263.5	291,871.8
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	35,388.1	53,484.4	21,076.4	22,500.0
<b>TOTAL</b>	<b>431,574.5</b>	<b>478,966.1</b>	<b>523,884.7</b>	<b>558,028.9</b>	<b>565,818.7</b>	<b>595,653.0</b>	<b>608,464.9</b>	<b>620,346.8</b>	<b>638,441.4</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> No incluye Superación a la Pobreza

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006

CUADRO 18  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO DESCENTRALIZADO EN EL PIB,<sup>1</sup> 1998-2006  
(Millones de pesos a precios constantes de 2006)

Ramos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
23 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	0.12	0.22	0.23	-	-	-	-
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos	0.26	0.26	0.25	0.25	0.25	0.26	0.22	0.44	0.38
28 Participaciones a Entidades Federativas	2.95	3.06	3.24	3.39	3.43	3.27	3.14	3.31	3.30
33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	2.98	3.31	3.30	3.60	3.61	3.59	3.39	3.30	3.31
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	-	-	-	-	-	0.45	0.65	0.25	0.26
<b>TOTAL</b>	<b>6.20</b>	<b>6.62</b>	<b>6.79</b>	<b>7.25</b>	<b>7.29</b>	<b>7.57</b>	<b>7.40</b>	<b>7.29</b>	<b>7.25</b>

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

<sup>1</sup> No incluye Superación a la Pobreza

Fuente: Elaboración propia en Base a Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 - 2004 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 - 2006.

CUADRO 19  
**INVERSIÓN FINANCIADA EJERCIDA PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO POR ORGANISMOS Y TIPO DE INVERSIÓN,<sup>1</sup> 1996-2006**  
(Millones de pesos corrientes)

Organismo y Tipo de Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	347.4	6,784.8	30,069.0	36,903.2	45,376.4	56,807.9	71,416.9	92,005.6	121,683.3	140,652.9	124,923.0
Inversión Directa	347.4	5,766.9	23,471.6	32,298.7	37,226.1	45,576.4	57,561.5	85,921.6	116,933.1	129,392.9	118,817.6
Inversión Condicionada	0.0	1,018.0	6,597.4	4,604.5	8,150.3	11,231.6	13,855.4	6,084.1	4,750.2	11,260.0	6,105.4
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	347.4	3,481.9	7,243.5	9,522.0	11,535.5	15,077.4	24,928.9	16,800.7	17,890.9	33,721.7	22,240.9
Inversión Directa	347.4	2,463.9	4,674.3	6,549.0	4,258.9	3,845.8	11,073.5	10,716.6	13,140.7	22,461.7	16,135.5
Inversión Condicionada	0.0	1,018.0	2,569.2	2,973.0	7,276.5	11,231.6	13,855.4	6,084.1	4,750.2	11,260.0	6,105.4
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	0.0	3,303.0	22,815.4	27,381.1	33,841.0	41,730.6	46,488.1	75,204.9	103,792.5	106,931.2	102,682.1
Inversión Directa	0.0	3,303.0	18,797.3	25,749.6	32,967.1	41,730.6	46,488.1	75,204.9	103,792.5	106,931.2	102,682.1
Inversión Condicionada	0.0	0.0	4,018.2	1,631.5	873.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

1./ Se refiere a los flujos de inversión que se ejercen cada año para que sean comprometidos por el sector público en ese año o en los años siguientes, dependiendo del periodo de construcción de cada proyecto

Fuente: Elaborado con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

CUADRO 20  
**INVERSIÓN FINANCIADA EJERCIDA PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE LARGO PLAZO, POR ORGANISMOS Y TIPO DE INVERSIÓN,<sup>1</sup> 1996-2006**  
(Millones de pesos corrientes)

Organismo y Tipo de Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 2005a	2006p	
<b>TOTAL</b>	853.9	14,170.1	54,407.5	58,037.4	63,659.0	75,271.6	88,473.9	105,064.5	130,963.3	145,416.3	124,923.0
Inversión Directa	853.9	12,044.2	42,484.2	50,796.0	52,224.9	60,389.6	71,309.3	98,116.9	125,850.8	133,775.0	118,817.6
Inversión Condicionada	0.0	2,126.0	11,923.4	7,241.4	11,434.1	14,882.1	17,164.6	6,947.6	5,112.5	11,641.3	6,105.4
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	853.9	7,271.9	13,111.0	14,975.2	16,183.2	19,977.8	30,882.8	19,185.3	19,255.3	34,863.7	22,240.9
Inversión Directa	853.9	5,145.9	8,460.6	10,299.6	5,974.9	5,095.7	13,718.2	12,237.7	14,142.8	23,222.4	16,135.5
Inversión Condicionada	0.0	2,126.0	4,650.4	4,675.6	10,208.3	14,882.1	17,164.6	6,947.6	5,112.5	11,641.3	6,105.4
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	0.0	6,898.3	41,296.5	43,062.1	47,475.8	55,293.8	57,591.1	85,879.2	111,708.0	110,552.6	102,682.1
Inversión Directa	0.0	6,898.3	34,023.5	40,496.3	46,249.9	55,293.8	57,591.1	85,879.2	111,708.0	110,552.6	102,682.1
Inversión Condicionada	0.0	0.0	7,273.0	2,565.8	1,225.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

1./ Se refiere a los flujos de inversión que se ejercen cada año para que sean comprometidos por el sector público en ese año o en los años siguientes, dependiendo del periodo de construcción de cada proyecto

Fuente: Elaborado con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006

CUADRO 21  
PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN FINANCIADA PARA PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA  
DE LARGO PLAZO EN EL PIB, POR ORGANISMOS Y TIPO DE INVERSIÓN,<sup>1</sup> 1996-2006  
(Porcentaje)

Organismo y Tipo de Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005a	2006p
TOTAL	0.01	0.21	0.78	0.80	0.83	0.98	1.14	1.33	1.59	1.71	1.42
Inversión Directa	0.01	0.18	0.61	0.70	0.68	0.78	0.92	1.25	1.53	1.57	1.35
Inversión Condicionada	0.00	0.03	0.17	0.10	0.15	0.19	0.22	0.09	0.06	0.14	0.07
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	0.01	0.11	0.19	0.21	0.21	0.26	0.40	0.24	0.23	0.41	0.25
Inversión Directa	0.01	0.06	0.12	0.14	0.08	0.07	0.18	0.16	0.17	0.27	0.18
Inversión Condicionada	0.00	0.03	0.07	0.06	0.13	0.19	0.22	0.09	0.06	0.14	0.07
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	0.00	0.10	0.59	0.60	0.62	0.72	0.74	1.09	1.36	1.30	1.17
Inversión Directa	0.00	0.10	0.49	0.56	0.60	0.72	0.74	1.09	1.36	1.30	1.17
Inversión Condicionada	0.00	0.00	0.10	0.04	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

1\_/Se refiere a los flujos de inversión que se ejercen cada año para que sean comprometidos por el sector público en ese año o en los años siguientes, dependiendo del período de construcción de cada proyecto

Fuente: Elaborado con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006

CUADRO 22  
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEFLACTOR, 2006

	(millones de pesos corrientes)	Deflactor 2006	(millones de pesos a precios constantes de 2006)
1980	4,718.2	0.00101	4,677,163.0
1981	6,467.0	0.00127	5,075,919.6
1982	10,412.0	0.00206	5,049,483.8
1983	18,754.7	0.00385	4,873,437.5
1984	30,919.1	0.00614	5,039,661.3
1985	50,152.0	0.00974	5,149,913.7
1986	82,317.7	0.01649	4,991,350.1
1987	203,340.6	0.04005	5,077,323.1
1988	416,305.2	0.08103	5,137,967.0
1989	548,858.0	0.10252	5,353,673.9
1990	738,897.5	0.13136	5,625,014.5
1991	949,147.6	0.16190	5,862,516.7
1992	1,125,334.3	0.18523	6,075,247.4
1993	1,256,196.0	0.20282	6,193,746.6
1994	1,420,159.5	0.21959	6,467,220.7
1995	1,837,019.1	0.30272	6,068,387.6
1996	2,525,575.0	0.39579	6,381,110.7
1997	3,174,275.2	0.46590	6,813,237.8
1998	3,846,349.9	0.53750	7,155,969.3
1999	4,594,724.2	0.61883	7,424,808.2
2000	5,491,708.4	0.69391	7,914,175.5
2001	5,809,688.2	0.73433	7,911,577.5
2002	6,263,136.6	0.78558	7,972,650.8
2003	6,891,433.8	0.85212	8,087,386.9
2004 <sup>p-/</sup>	7,713,796.2	0.91716	8,410,537.2
2005	8,374,348.5	0.96712	8,659,076.4
2006 <sup>e-/</sup>	8,970,803.1	1.00000	8,970,803.1

Nota: Estimado por el promedio de cifras trimestrales.

<sup>p-/</sup> Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica.

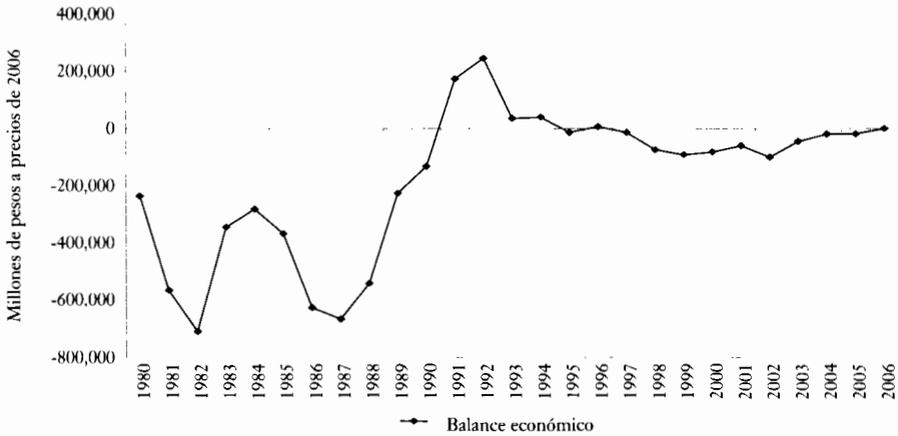
<sup>e-/</sup> Estimado de acuerdo a lo estimado en los Criterios Generales de Política Económica 2006.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2006.

## B. Evolución del presupuesto público 1980-2006 (Precios constantes de 2006)

GRÁFICA 1

### BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2006 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)

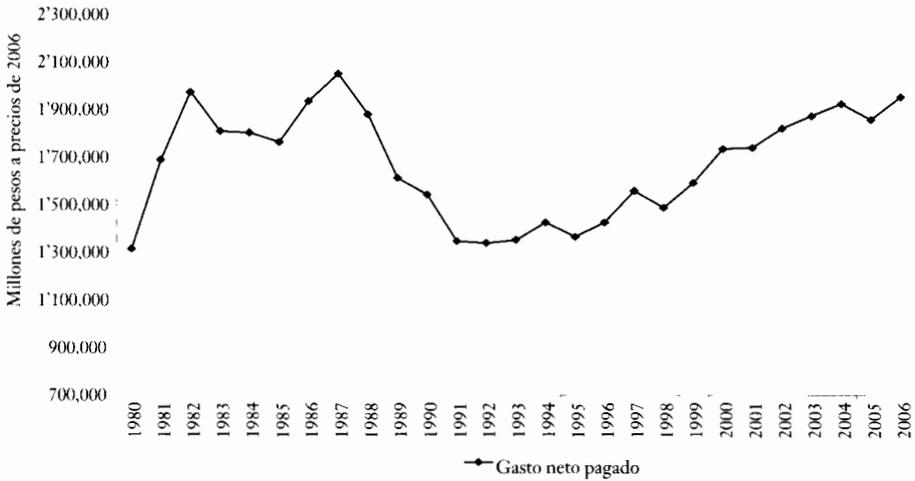


GRÁFICA 2

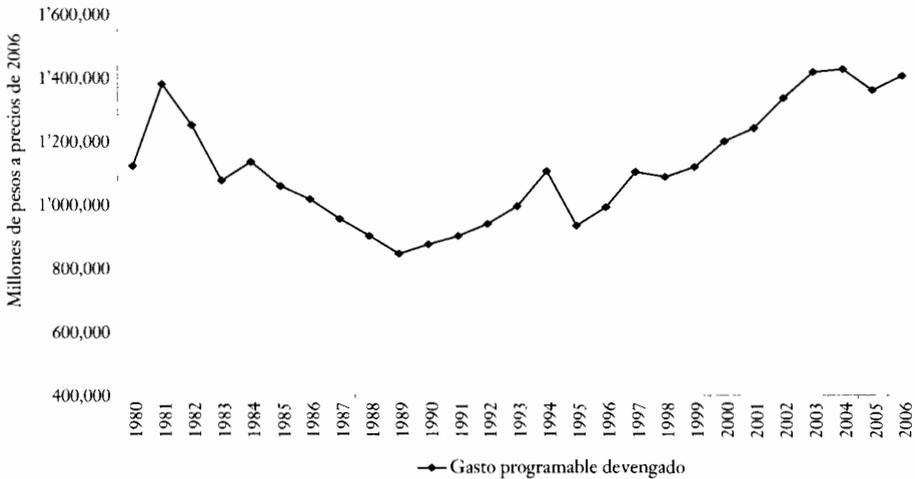
### GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 1980-2006 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



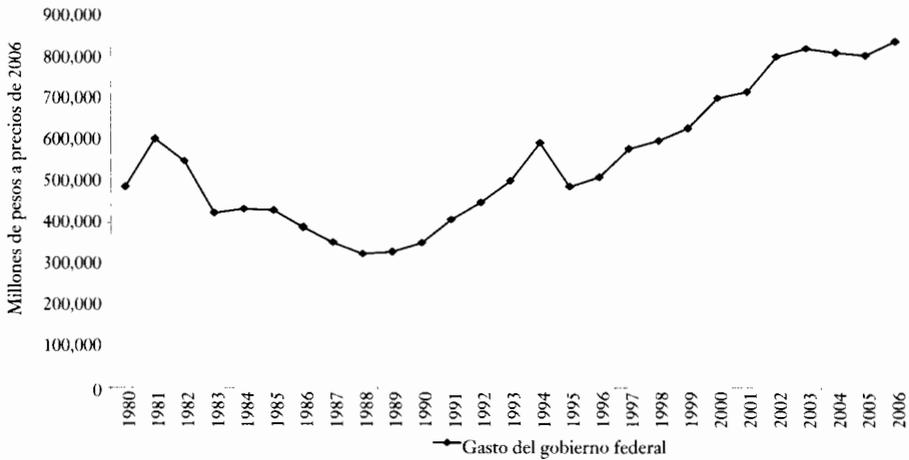
**GRÁFICA 3**  
**GASTO NETO PAGADO, 1980-2006**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



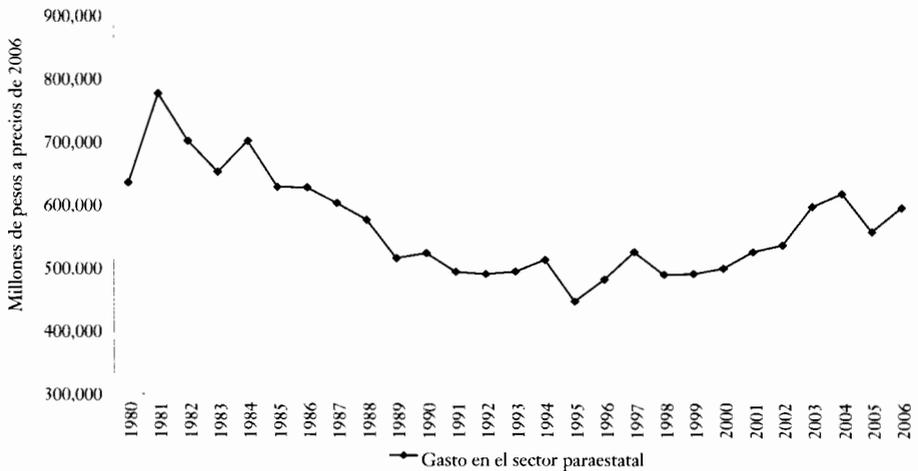
**GRÁFICA 4**  
**GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO, 1980-2006**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



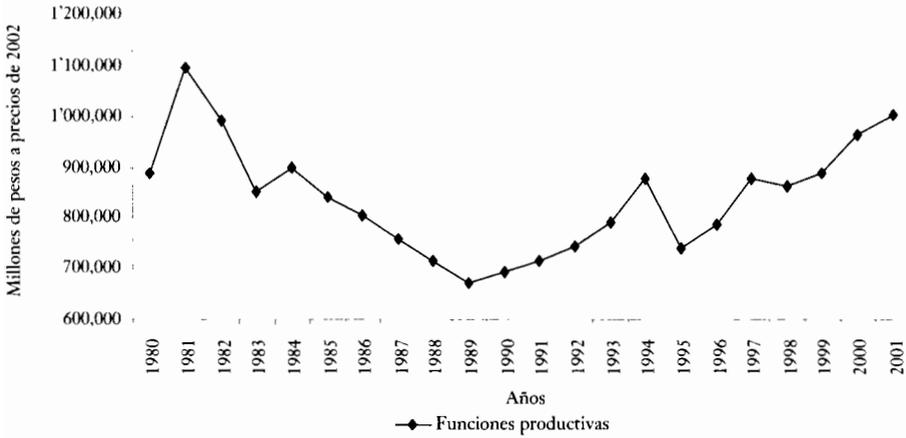
**GRÁFICA 5**  
**GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL, 1980-2006**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



**GRÁFICA 6**  
**GASTO PROGRAMABLE DE ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO, 1980-2006**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



**GRÁFICA 7**  
**GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1980-2001**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2002)

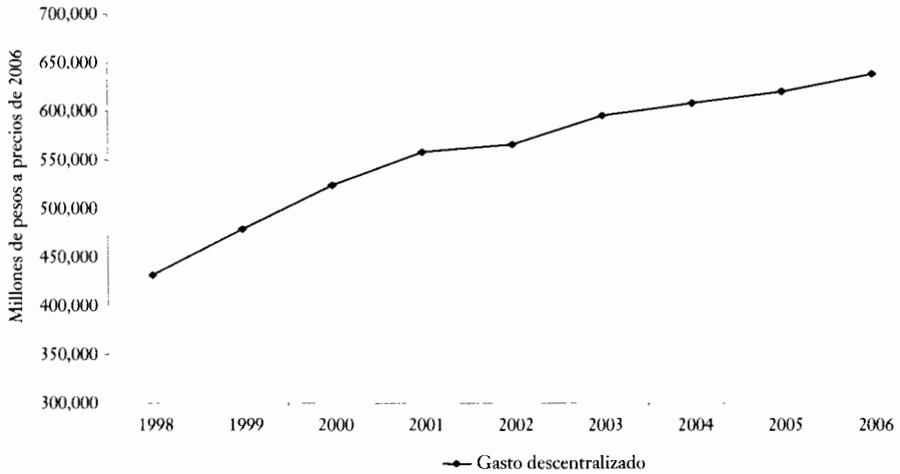


**GRÁFICA 8**  
**GASTO DE CAPITAL, 1980-2006**  
 (Millones de pesos a precios constantes de 2006)



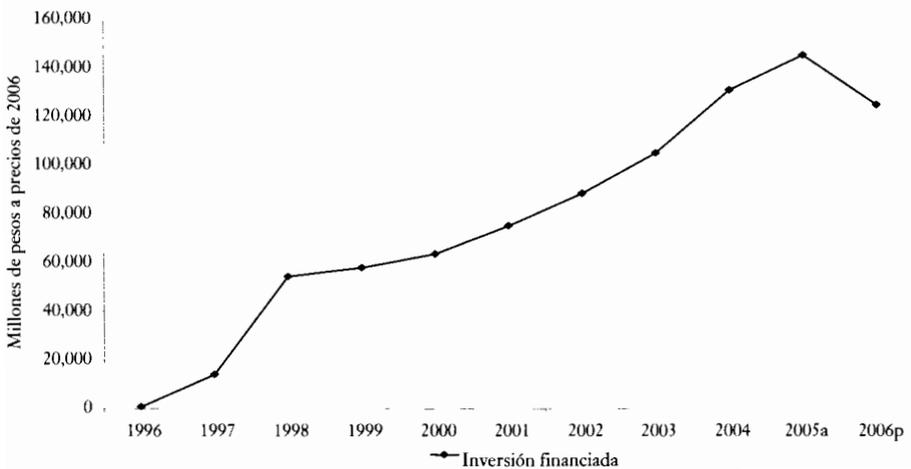
GRÁFICA 9

GASTO DESCENTRALIZADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS, 1998-2006  
(Millones de pesos a precios constantes de 2006)



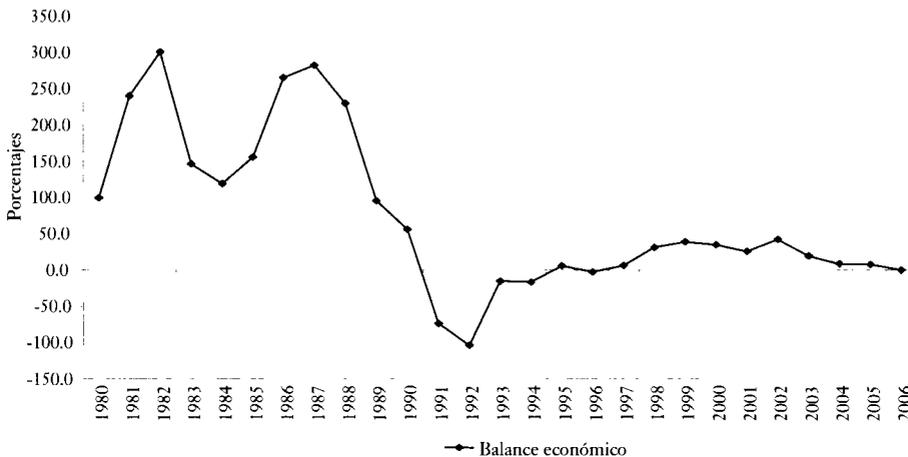
GRÁFICA 10

GASTO E INVERSIÓN FINANCIADA PARA PROYECTOS  
DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO, 1996-2006  
(Millones de pesos a precios constantes de 2006)

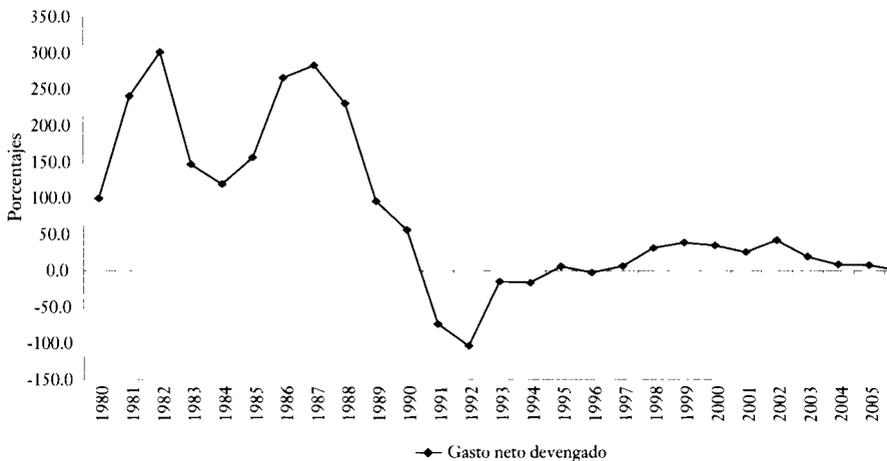


### C. Evolución Gráfica del presupuesto público 1980-2006 (Tendencia 1980=100)

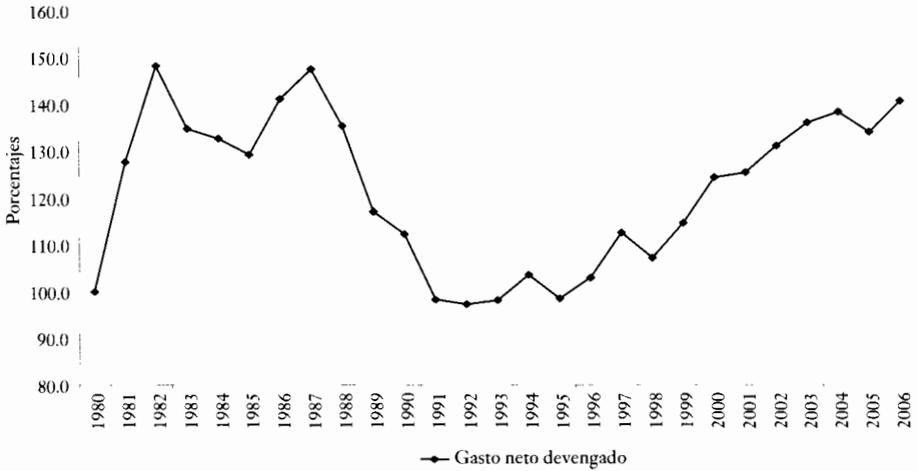
**GRÁFICA 11**  
**BALANCE ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO, 1980-2006**  
(Índice 1980=100)



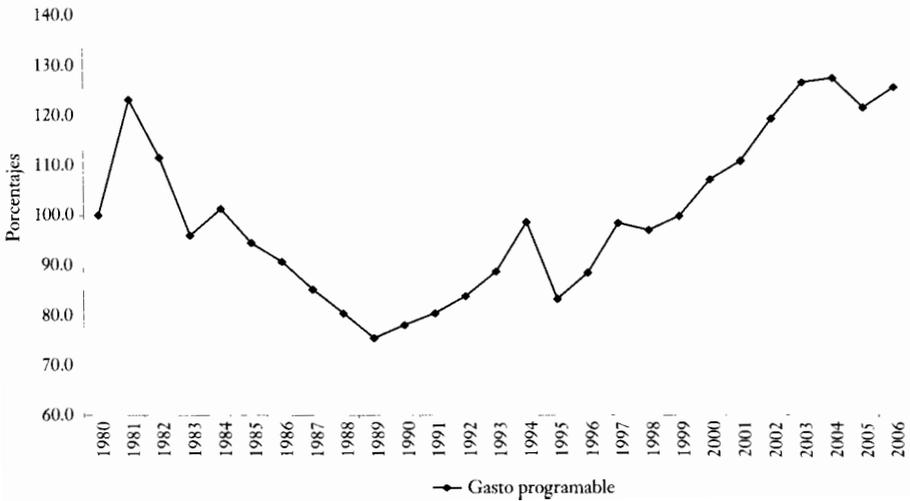
**GRÁFICA 12**  
**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PRESUPUESTARIO, 1980-2006**  
(Índice 1980=100)



GRÁFICA 13  
GASTO NETO PAGADO, 1980-2006  
(Índice 1980=100)



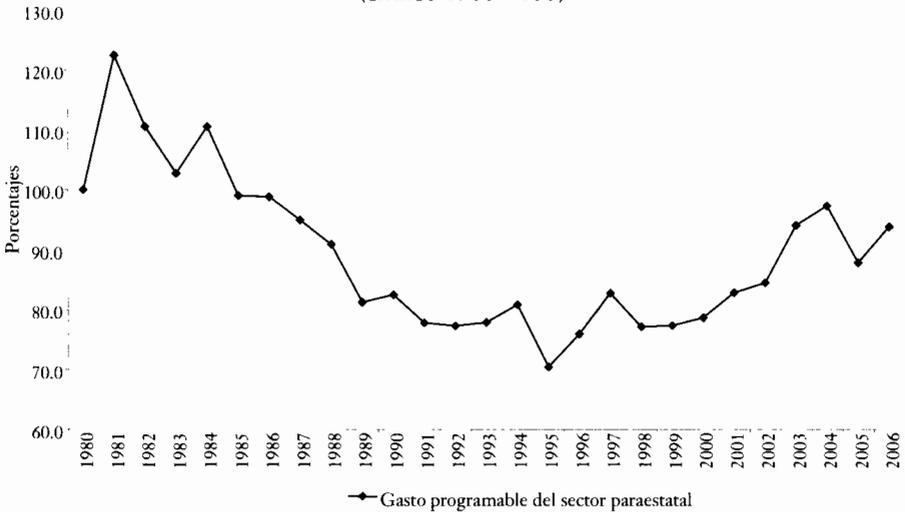
GRÁFICA 14  
GASTO PROGRAMABLE  
DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 1980-2006  
(Índice 1980=100)



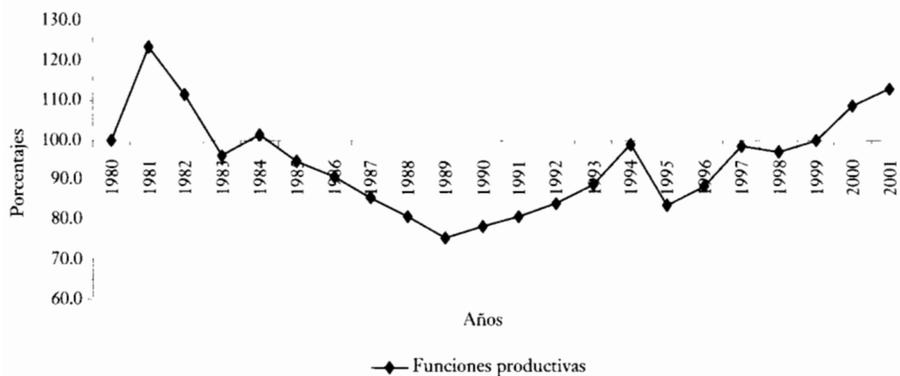
**GRÁFICA 15**  
**GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**SIN TRANSFERENCIAS, 1980-2006**  
 (Índice 1980=100)



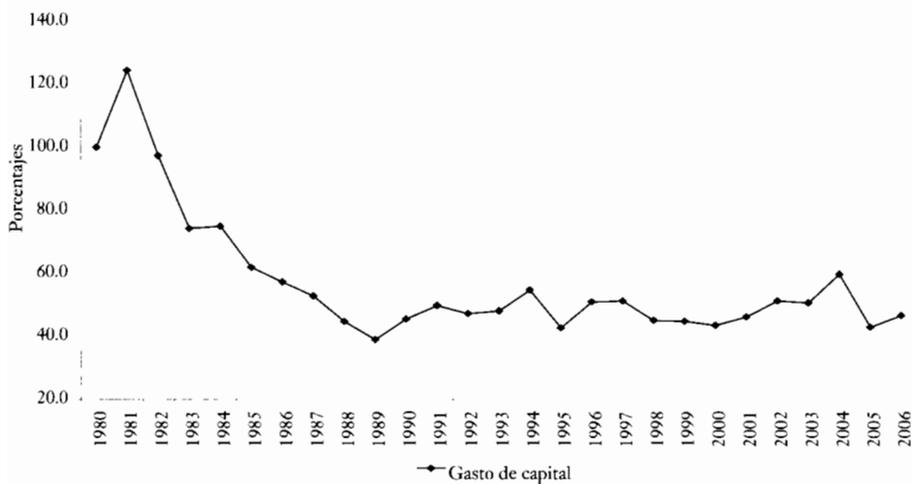
**GRÁFICA 16**  
**GASTO PROGRAMABLE DE ORGANISMOS Y EMPRESAS**  
**DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO, 1980-2006**  
 (Índice 1980=100)



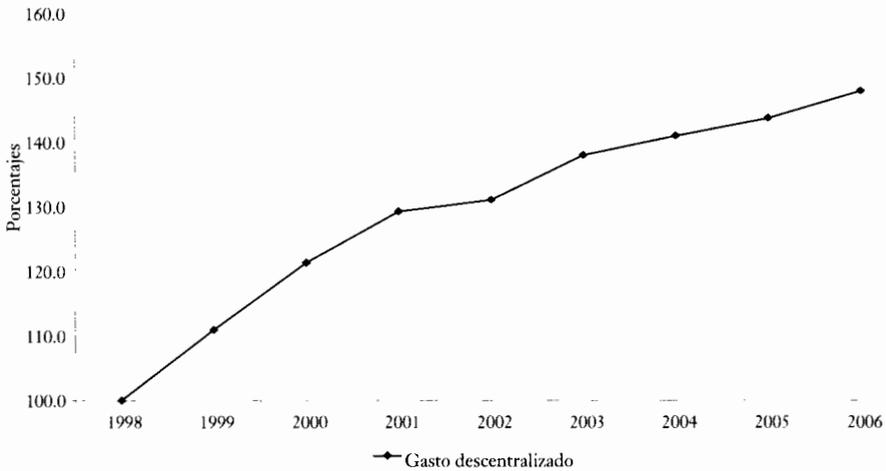
GRÁFICA 17  
GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS, 1980-2001  
(Índice 1980=100)



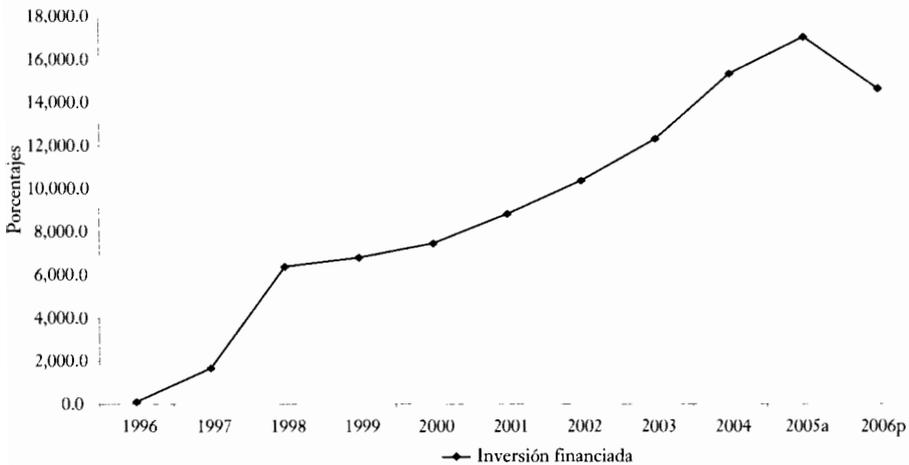
GRÁFICA 18  
GASTO DE CAPITAL, 1980-2006  
(Índice 1980=100)



**GRÁFICA 19**  
**GASTO DESCENTRALIZADO, 1998-2001**  
 (Índice 1980=100)



**GRÁFICA 20**  
**GASTO EN INVERSIÓN FINANCIADA PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO, 1996-2006**  
 (Índice 1996=100)



## Glosario de términos

### Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)

Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el gobierno federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### Administración pública

Es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público (Jean Charles Baptiste Bonnin).

### Balance económico

Resultado positivo (superávit), o negativo (déficit), de la confrontación entre los ingresos y los egresos del gobierno federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto. El balance económico se divide en presupuestario y no presupuestario.

### Balance presupuestario

Saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos del gobierno federal más los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

### Balance no presupuestario

Saldo que resulta de comparar los ingresos y egresos de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomis-

del gobierno federal o de las entidades mencionadas que están fuera del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

#### Cambio institucional

Es un proceso de diferenciación estructural creciente, que supone no sólo la reforma o ajuste de normas, reglas y valores institucionalizados, sino también la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas esferas o áreas del desempeño institucional.

#### Costo financiero

Está integrado por los gastos derivados de allegarse fondos de financiamiento, por lo cual representa las erogaciones destinadas a cubrir en moneda nacional o extranjera, los intereses, comisiones y gastos que deriven de un título de crédito o contrato respectivo, donde se definen las condiciones específicas y los porcentajes pactados; se calculan sobre el monto de capital y deben ser cubiertos durante un cierto periodo. Incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria. Incluye intereses de la deuda interna y externa y los recursos para programas de apoyo financiero.

#### Diferimiento de pagos

Conjunto de obligaciones que serán contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias, que no serán liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente y que el gobierno federal pagará con cargo al presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

#### Estado

Conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción; localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad; y que establecen las reglas en el interior de su territorio.

#### Estado multinacional

Es el que coincide y comprende a más de una nación; observa el mundo y las regiones siguiendo las fronteras culturales.

### Gasto corriente

Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

### Gasto de capital

Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

### Gasto de operación

Erogación en bienes, servicios y otros gastos diversos, que para atender el funcionamiento permanente y regular realizan las entidades del sector paraestatal.

### Gasto neto devengado

Agregado que resulta de ajustar el gasto bruto devengado por las operaciones compensadas entre instituciones de la administración pública federal.

### Gasto programable

Erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

### Gerencia

Significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se suele identificar con *management* y dirección.

### Gobierno

Es un término que se refiere a la manera, método o sistema de gobernar una sociedad, a la estructura y organización de los cargos públicos y al modo en que se relacionan con los gobernados.

### Implementación

Es una categoría que tiene su principio en un acto jurídico inmaterial que ella habrá de materializar, arranca desde algo comenzado, pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. No puede ser concebida como exitosa o fracasada sin una meta sobre la cual se pueda juzgar (Jeffrey Pressman y Aarón Wildavsky).

### Inversión pública (física)

Erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública. En el caso del sector paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

### Inversión financiada

Gasto e infraestructura pública realizado inicialmente por el sector privado y a la entrega de la obra pública a las instituciones es pagada mediante diferimientos en ejercicios fiscales posteriores.

### Inversión financiera

Agrupar las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Estado lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria. Incluye la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores fiduciarios.

### Materiales y suministros

Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración; productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles;

y en general todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

#### Obra pública

Capítulo presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública y otros, así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

#### Paradigma

Paradigma es la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y hacer, vinculada a una particular visión de la realidad. Un paradigma dominante rara vez, de serlo, se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse, se transmite por la experiencia directa (Willis Harmon, citado por Barzdey Michel).

#### Participaciones de ingresos federales

Asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales captan las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios, así como al gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el gobierno federal.

#### Policy

Decide sobre los objetivos que deben ser alcanzados por la administración. Término referido acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas (Carl Friedrich).

#### Política presupuestal

Es la política pública, que expresa al amparo de términos ideológicos, políticos, económicos, financieros y normativas el direccionamiento de los recursos estatales en la prosecución de objetivos múltiples con el propio gobierno, la administración pública y los sistemas político-administrativo, económico y sociocultural.

### Régimen político

Puede ser entendido como el conjunto de reglas e instituciones formales que sirven de marco para el desarrollo de las relaciones políticas. Por lo tanto, ellas definen las condiciones y procedimientos de la competencia política; los métodos de acceso legal y legítimo a ésta y, por ende, a las posiciones del poder; la cantidad y tipo de actores que pueden acceder al ejercicio de éste, y los procedimientos principales para resolver las diferencias y acceder a decisiones de carácter vinculante para el conjunto de los involucrados (Andrés Dávila Ladrón de Guevara).

### Saneamiento de las finanzas públicas

Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del sector público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado del ingreso: la reforma fiscal, y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas de las empresas paraestatales.

### Sector público federal

Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al sector central y al sector paraestatal, excluye la administración de los gobiernos locales.

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis E, “La reforma del estado Mexicano”, *Revista Gestión pública*, Escuela Superior de Administración y Desarrollo (ESADE), Barcelona, España, septiembre-diciembre de 1994.
- , “Los objetos de conocimiento de la administración Pública”, *Revista de Administración Pública* núm. 54, INAP, México, D.F., julio de 1983.
- , “Política pública y gobierno del Estado”, *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, D.F., núm. 4, 1996.
- ALBI, Emilio *et al.*, *Economía pública I*, Barcelona, España, Ariel, 2000.
- ALCÁNTARA SÁEZ, *Gobernabilidad crisis y cambio*, México, FCE, 1995.
- ALONSO, J. Antonio, “Metodología”, Colección “sociológica, conceptos”, México, D.F., Edicol, 1977.
- ANDERSON, J., *Public Policy Making*, USA, Holt, Rinehart and Winston, 1973.
- ARVIZU ARIJOJA, Juan, “Transformación de la Carta Magna”, *El Universal*, sábado 5 de febrero de 2000.
- ARRIAGA CONCHAS, Enrique, *Finanzas públicas en México*, México, D.F., IPN, 1996.
- ASPE ARMELLA, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.
- ATKINS G., Pope, *América Latina en el sistema político internacional*, 3a. ed., México, D.F., Gernika, 1992.
- AUPING BIRCH, Juan, *Entre socialismo y neoliberalismo-Una alternativa para América Latina*, Imprebal, 1992.
- AYALA ESPINO José, *Economía del sector público mexicano*, México, D.F., Facultad de Economía, UNAM, 1999.
- , “La reforma del gobierno”, revista *El Economista Mexicano*, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, abril-junio de 1997.
- , *Mercado, elección pública e instituciones*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- BASÁÑEZ, Miguel, *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1996.
- BAZÚA, Fernando y Giovana Valentí, *Políticas públicas*, México D.F., INAP, RAP, 84, 1996, pp. 56 y 57.

- BREÑA, Roberto, "El debate entre el liberalismo y el comunitarismo", revista *Política y Gobierno*, núm. 2, segundo semestre de 1995, México, CIDE.
- BRONCANO, Fernando, "Racionalidad e ideología, ¿cómo ser un buen realista respecto a las ideologías?", en León Olive, *Racionalidad*, México, D.F., Siglo XXI, 1988.
- LYNN, Naomí y Aarón Wildavsky, "Administración pública. El estado actual de la disciplina", *Nuevas lecturas de política y gobierno*, México, D.F., FCE, 1999.
- CARDOSO BRUM, Myriam, *Métodos de evaluación no tradicionales aplicados al sector público*, México, CIDE, 1986.
- CASAR Y PÉREZ, *El Estado en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, D.F., Siglo XXI, 1988.
- COBB, Roger W. y Charles D. Elder, *Participación en política americana*, México, Noema, D.F., primera edición en español de la segunda edición en inglés de 1983, 1986.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ONU, *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago de Chile, 1998.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, D.F., FCE., 2000.
- CHRISTENSEN, Tom y Laegreid Per, "La nueva administración pública. El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa", México, D.F., CIDE, revista *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 1, I Semestre de 2001.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*, México, D.F., FCE, 2001.
- GARCÍA PÁEZ, Benjamín, "Reflexiones sobre administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 89, INAP, 1996.
- , *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, INAP, 1995.
- GONZÁLEZ, M.R. y S. López Ayllorí, *Transiciones y diseños institucionales*, México, D.F., UNAM, 1999.
- GUERRERO OROZCO, Omar, "Continuidad y terminación de políticas en administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 89, México, D.F., INAP, febrero de 1995.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- GUNNAR, Myrdal, *Objetividad en la investigación social*, México, D.F., Breviarios núm. 212 del FCE, 1970.
- GUTIÉRREZ BOLAÑOS, C., Fernando, "Implementación de políticas públicas", en VV.AA., *Política pública y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", 30 de noviembre de 2002.
- HERNÁNDEZ, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*, México, D.F., FCE, 1998.

- HICHS, Ursula K, "La financiación del desarrollo", Barcelona, España, Labor, 1967, pp. 75-79, en Arriaga Conchas Enrique, *Finanzas públicas en México*, México, D.E, IPN, 1996.
- HUERTA MORENO, María Guadalupe, "La reforma del Estado y la transformación de la administración pública", México, D.E, UAM-Azcapotzalco, 2000. [www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc2.htm](http://www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc2.htm)
- IBARRA, David, "México en crisis, reforma, instituciones y transición", en Fuentes *et al.*, *Los compromisos de la nación*, México, Plaza & Janés, 1996.
- JAMES, Emile, *Historia del pensamiento económico del siglo XX*, FCE, 1974.
- KETTL, Donald E, "Reinventar el gobierno?, Evolución de la revisión de desempeño nacional", en *Clásicos de la administración pública*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, FCE, 1999.
- KEY, Jr. V. O., "La falta de una teoría presupuestaria", *American Political Science Review*, USA, 1940, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Edit. CNCP y FCE, 2000.
- KOUTZOYIANNIS, A., USA, Edit. Mac Millan, 1975.
- LERNER, D. y Lasswell, *Policy Sciences: Recent developments scope and methods*, Stanford, USA, Stanford University Press, 1951.
- LINDBLOM, Charles, E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Colección de estudios, Serie Administración General, INAP, Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, España, México, D.E, Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- LÖWY, Michael, Brossat Alain *et al.*, *Sobre el Método marxista*, México, D.E, Grijalva, 1975.
- MACÓN, Jorge, *Economía del sector público*, México, D.E, Edit. McGraw Hill, 2002.
- MAJONE G. y Aarón Wildavsky, "La implementación como evolución", en J.L., Pressman, y Aarón Wildavsky, *Implementación*, México, D.E, FCE, 1998, de la tercera edición en inglés, 1984.
- MARÍN ZAMORA, Carlos, "El neoliberalismo", <http://www.uaca.ac.cr/acta/1998may/cmaring2.htm>
- MENY, Ives y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, España, Ariel, 1992.
- MINTZBERG, H. y Quinn J. Brian, "El proceso estratégico-conceptos, contextos y casos", México, Prentice Hispanoamericana, 1988.
- \_\_\_\_\_ y Jan Jorgensen, "Una estrategia emergente para la política pública", revista *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, D.E, CIDE, 1995.
- MORENO, James Carlos, "La descentralización del gasto en salud en México: Una revisión de sus criterios de asignación", *Gestión política y pública*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre, México, Edit. CIDE, 2002.
- MORENO SALAZAR, Pedro H., "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, 1991.

- NUNBERG, Bárbara, “Quien no oye consejo. Inducción transnacional de la Reforma Administrativa”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, México D.F., CIDE, II Semestre de 1998.
- OLSON, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, D.F., Limusa 1992, Harvard University, 1971.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno*, México, D.F., Edit. Gernika, 1994.
- PARDO, María del Carmen, “¿Y la administración pública?”, *Enlace*, 28, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., septiembre-noviembre de 1993.
- PAREJO, Gámir J. A. y Sáiz L. Rodríguez, *Política económica*, Madrid, España, McGraw Hill, 1995.
- PARSONS, Talcott, *El sistema de las sociedades modernas*, México, D.F., Edit. Trillas, 1974.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.
- PRZEWORSKI, Adma, “Sobre el diseño del Estado. Un Enfoque Agencia-principal”, *El Economista Mexicano*, México D.F., Colegio Nacional de Economistas, abril-junio de 1997.
- REBOLLEDO, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, D.F., FCE, 1993.
- ROBANIKOK, Nora, “Racionalidad y decisión política en Max Weber”, en Olive León, *Racionalidad*, México, D.F., Siglo XXI, 1988.
- RODRÍGUEZ VELASCO, Carlos, *Reformas al artículo 115 constitucional: fortalecimiento municipal*, me://E:\crónicas\articulo115\rodriguez3.hm
- SALYANO RODRÍGUEZ, Raúl, “El proyecto neoliberal y Estado: el futuro de la administración pública en México”, *Revista Administración y Política*, núm. 17, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), 1991.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, CNCP y FCE, 2000.
- SIMON, Hebert, *El comportamiento administrativo*, Madrid España, Aguilar, 1970.
- SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN (SIID), *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2000*, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados, enero de 2000.
- URQUIDI, Víctor L., “La política fiscal en el desarrollo de América latina”, *Ensayos de política fiscal*, México, D.F., FCE, 1973.
- UVALLE, Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, 1996, p. 44.

WALDO, Dwiaght, *El estudio de la administración pública*, Madrid, España, Aguilar, 1974.

WILDAVSKY, Aarón, *Implementación*, México, D.F., FCE, 1998, de la tercera edición en inglés, 1984.

#### Criterios generales de política económica

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 1995*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 1996*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 1997*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 1998*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 1999*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2000*.

SHCP, *Criterios Generales de Política Económica 2001*.

#### Decretos de egresos de la Federación

PEF, 1980, lunes 31 de diciembre de 1979.

PEF, 1981, miércoles 31 de diciembre de 1980.

PEF, 1982, jueves 31 de diciembre de 1981.

PEF, 1983, viernes 31 de diciembre de 1982.

PEF, 1984, jueves 29 de diciembre de 1983.

PEF, 1985, lunes 31 de diciembre de 1984.

PEF, 1986, martes 31 de diciembre de 1985.

PEF, 1987, miércoles 31 de diciembre de 1986.

PEF, 1988, jueves 31 de diciembre de 1987.

PEF, 1989, sábado 31 de diciembre de 1988.

PEF, 1990, viernes 29 de diciembre de 1989.

PEF, 1991, jueves 27 de diciembre de 1990.

PEF, 1992, martes 24 de diciembre de 1991.

PEF, 1993, viernes 18 de diciembre de 1992.

PEF, 1994, jueves 30 de diciembre de 1993.

PEF, 1995, miércoles 28 de diciembre de 1994.

PEF, 1996, viernes 22 de diciembre de 1995.

PEF, 1997, lunes 23 de diciembre de 1996.

PEF, 1998, lunes 29 de diciembre de 1997.

PEF, 1999, jueves 31 de diciembre de 1998.

PEF, 2000, martes 28 de diciembre de 1999.

PEF, 2001, domingo 31 de diciembre de 2000.

PEF, 2002, martes 1o. de enero de 2002.

#### *Diario Oficial de la Federación*

Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 03 de febrero de 1983.

- Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 08 de agosto de 1983.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1983.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10. de diciembre de 1983.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1983.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 1987.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 1987.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 1987.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 1987.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1989.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1989.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 1990.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 1991.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 06 de enero de 1992.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 05 de marzo de 1993.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1993.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de noviembre de 1993.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1993.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de abril de 1994.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 1995.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 1995.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1998.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1999.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1999.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.  
 Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de marzo de 2001.

#### Cuenta de la Hacienda Pública Federal

- Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1983  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1984  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1985  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1986  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1987  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1988  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992  
 Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1993

Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1995  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1996  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1997  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2002  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2003  
Poder Ejecutivo Federal, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2004

Informes sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. SHCP  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer trimestre 2000.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre 2000.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre 2000.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre 2000.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer trimestre 2001.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre 2001.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre 2001.*  
SHCP, *Informe sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre 2001.*

# Índice

<i>Presentación</i> .....	5
<i>Resumen</i> .....	7
<i>Justificación</i> .....	11
<i>Objetivos</i> .....	15
Objetivo general .....	15
Objetivos particulares .....	16
 Capítulo 1	
<i>Política pública, política presupuestal e implementación (marco teórico)</i> .....	17
La administración pública como proceso público .....	17
Gestación, formulación y racionalidad de la política pública .....	21
Enfoques sobre la implementación de la política pública .....	25
Evaluación y temporalidad de la política pública .....	30
Ideología y racionalidad estatal .....	33
La política presupuestal y sus objetivos en la teoría económica y administrativa .....	36
 Capítulo 2	
<i>La vinculación entre la política presupuestal y el paradigma de administración pública (marco conceptual referencial, problema de investigación, hipótesis y metodología)</i> .....	45
El nuevo paradigma de administración pública, como un asunto de implementalidad .....	45

Las características del nuevo paradigma de administración pública .....	49
La praxis de la política presupuestal y el nuevo paradigma de administración pública. ....	54
Delimitación de las relaciones de causalidad entre la política presupuestal y el nuevo paradigma de administración pública .....	63
Problema de investigación .....	63
Hipótesis .....	65
Metodología. ....	66
Análisis estadístico. ....	73

### Capítulo 3

<i>La evolución de la política presupuestal y el cambio de paradigma en la administración pública (desarrollo de la investigación) .....</i>	75
El periodo de exodesregulación (1982-1994). ....	75
Las premisas valorativas del neoliberalismo. ....	75
La directriz del cambio económico y financiero .....	78
Los cambios normativos. ....	83
La política presupuestal y el gobierno mínimo .....	92
El periodo de endodesregulación (1995-2001) .....	105
El curso programático del nuevo proyecto estatal .....	105
La continuidad del proceso de exodesregulación. ....	108
El proceso de endodesregulación. ....	111

### Capítulo 4

<i>Conclusiones (comprobación de hipótesis en cumplimiento de objetivos) .....</i>	131
El patrón de comportamiento y la evolución de la política presupuestal .....	131
La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública .....	133
Las directrices de los cambios jurídico-normativos y su influencia en el nuevo paradigma de administración pública ...	133
La dimensión, descentralización, orientación y autosuficiencia de los recursos presupuestales y su influencia en el nuevo paradigma de administración pública. ....	181

Esquema referencial para el seguimiento de la política presupuestal .....	199
Nuevas líneas de investigación .....	202
<i>Anexo estadístico</i> .....	205
<i>Glosario de términos</i> .....	235
<i>Bibliografía</i> .....	241

La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de agosto del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



La evolución de la política presupuestal, por seguir un patrón de comportamiento ideológico-político cuya implementación, a través de cambios jurídicos y económico-financieros, proporciona recursos presupuestales que van condicionando a través del tiempo un nuevo paradigma de administración pública, el cual se ha caracterizado por cuatro rasgos gubernamentales: Gobierno mínimo, Gobierno descentralizado, Gobierno orientado al mercado y Gobierno empresario, demostrable a través del ejercicio del gasto público y los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El trabajo aquí presentado es un ejercicio de investigación que atiende el déficit de conocimiento sobre una de las fases del proceso de política pública: la implementación.

De esta manera, se propone una interpretación de la implementación como evolución, destacando que existe un "incrementalismo conexo" derivado de un patrón de comportamiento de largo plazo o "pauta de acción" como señala H. Mintzberg, más allá de los intereses de un gobierno en particular, donde la política presupuestal es capaz de expresar objetivos no sólo económicos y sociales, sino de conformación de la vida institucional.

En sus aspectos metodológicos, pretende incentivar el estudio de los procesos públicos de largo plazo y atiende la necesidad de disponer de instrumental analítico que permita evaluar en el tiempo la incidencia de políticas particulares sobre la administración pública.

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

LA INFLUENCIA DE LA POLÍTICA



9 789707 018280



**CONOCER  
 PARA DECIDIR**  
 EN APOYO A LA  
 INVESTIGACIÓN  
 ACADÉMICA