



RECONCEPCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Germán Rodríguez Frías

Emigdio Archundia Fernández Víctor Luis Muro Salinas

Facultad de Ciencias Administrativas (Celaya)

Universidad de Guanajuato

Introducción

A la Administración Pública tradicionalmente se le ha estudiado con un enfoque jurídico y/o político. Se le estudia básicamente como estructura, como función y como disciplina científica, conservando los enfoques señalados.

En el presente trabajo, se afirma y considera que la Administración Pública, es una clase (especie) del género (Administración), y en consecuencia que la Administración Pública Financiera (Finanzas Públicas), pertenece a ésta disciplina o ciencia que es la Administración. La anterior afirmación constituye el nuevo enfoque o reconcepción del Objeto de estudio, llamado tradicionalmente Finanzas Públicas.

El enfoque jurídico tradicionalmente ha considerado que la Administración Pública se limita y abarca exclusivamente al poder Ejecutivo (Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal), y aunque es una visión generalizada entre los juristas, no se comparte en el presente estudio, por considerar a la Administración Pública, como un concepto que va más allá, que trasciende la esfera exclusiva del poder Ejecutivo, del Derecho Administrativo, e inclusive del Derecho.

La visión política de la Administración Pública, considera que ésta se encuentra

presente en cualquier lugar en donde exista una relación de fuerzas que regulen la convivencia de una sociedad; es decir, es un instrumento de poder, el cual determina las normas que rigen la convivencia social, incluyendo el aspecto jurídico, pero considerando a éste, como una consecuencia de la relación de fuerzas.

Existen corrientes de opinión que dividen a la Administración Pública para su estudio en tres diferentes enfoques: como estructura, como función, y como disciplina científica.

Además del enfoque jurídico y la visión política para el estudio de la Administración Pública, y como consecuencia de la Administración Pública Financiera (Finanzas Públicas), y dentro del contexto de los tres diferentes enfoques mencionados en el párrafo inmediato anterior, en que las corrientes del pensamiento dividen para su estudio a la Administración Pública, existe y debe existir el punto de vista Administrativo; que considera a la Administración Pública y en consecuencia a la Financiera, precisamente como su nombre lo indica, es decir, como una especie del género conceptual ADMINISTRACION. **He aquí la nueva visión que se presenta.**

El presente trabajo establece en primer término, las consideraciones iniciales, en donde se menciona el gran debate que ha existido y existe en torno al concepto de Finanzas Públicas.

Continuamos con las consideraciones conceptuales, en donde definimos a la Administración, bajo el enfoque de la teoría administrativa del Proceso Administrativo; a las Finanzas, el concepto de Público(a), y otros conceptos como son: Administración Pública, Estructura, Poder, Poder Público, Estado, Gobierno y Política. Se concluye este apartado definiendo el concepto de: Administración Financiera Pública.

En seguida, presentamos las consideraciones legales, ocupándonos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

1. Consideraciones Iniciales.

El término Finanzas Públicas, es un concepto ampliamente debatido. En el presente trabajo se continúa con el debate, al llamarlo Administración Financiera Pública, y abordarlo desde se considera un nuevo enfoque, que básicamente consiste en una perspectiva administrativa.

El estudio de las Finanzas Públicas o Administración Financiera Pública, se puede realizar tomando como base varios criterios; los que más destacan son: el enfoque histórico y el metodológico.

En relación al enfoque metodológico, por su importancia mencionamos la corriente que divide las teorías de la actividad financiera del Estado, en normativas y positivas.

La ciencia normativa se ocupa del deber ser, mientras que la ciencia positiva se ubica en el plano del ser.

Las finanzas públicas bajo el enfoque de ciencia normativa, se dedica a estudiar los instrumentos financieros, es decir los ingresos y los gastos públicos. Básicamente este

A continuación y en las consideraciones contextuales, se establece el tiempo, lugar y circunstancias de la Administración Financiera Pública, o Finanzas Públicas, objeto de nuestro estudio.

En el punto número 5, presentamos a la Administración Financiera Pública vs la Administración Financiera Privada, afirmando que es muy sutil la línea que las divide, y que ésta se encuentra de fondo, única y exclusivamente en la cantidad y calidad de los integrantes de cada una de ellas. Se maneja una gráfica comparativa que demuestra lo anterior.

Por último se pasa a la propuesta de una nueva Administración Financiera Pública en México, desarrollando cuatro ejes vertebradores: 1). Reconocimiento de la realidad. 2). Determinación de variables básicas. 3). Generación de un marco jurídico, e, 4). Instrumentación. Desarrollando la argumentación correspondiente a cada uno de estos ejes.

enfoque consta de tres etapas: 1. Estudio de la finalidad o finalidades de los ingresos y gastos públicos. 2. Efectos de la aplicación de los ingresos y gastos públicos, y 3. Determinar la política, para instrumentar los programas más adecuados.

El estudio de las finanzas públicas en el plano del ser, se refiere necesariamente al presente o al pasado. El enfoque administrativo del presente trabajo nos obliga a situarnos en la dimensión de la toma de decisiones, es decir, en el perfeccionamiento del ser, o sea en el terreno del deber ser.

2. Consideraciones Conceptuales.

2.1 Administración. Enfoque del Proceso Administrativo.

"La Administración es un instrumento del hombre para organizarse; el cual puede y debe ser solamente aplicado en beneficio del hombre mismo y no para la explotación egoísta del hombre por el hombre."¹

La escuela o enfoque del proceso administrativo, consiste en considerar a la Administración como una unidad, y esa unidad es un proceso: el proceso administrativo. Este, como absolutamente todos los seres y/o conceptos, está compuesto de diferentes elementos, a estos elementos se les denomina etapas, que son las partes que integran el proceso.

Al respecto Terry nos dice: *"Los partidarios de la escuela del proceso administrativo consideran la administración como una actividad compuesta de ciertas subactividades que constituyen el proceso administrativo único. Este proceso se considera a manera de núcleo esencial de la administración..."*²

No existe uniformidad de criterios en cuanto al número de elementos o etapas que forman la administración o el proceso administrativo, pero las más comúnmente aceptadas son cinco: planeación, organización, integración, dirección y control.

Se unifican las corrientes del pensamiento administrativo al considerar que esta forma de concebir la administración (la del proceso administrativo) no está reñida con ningún otro enfoque, es decir, no es mutuamente excluyente con ninguna otra óptica bajo la que se considere o se pueda considerar a la administración.

La definición de Administración que se propone, que establece las características genéricas y señala las diferencias específicas del concepto que se pretende definir, reza: **"Administración es el estudio de la toma de decisiones"**.³

¹ Rios Szalay, Adalberto, y Paniagua Aduna, Andrés, *Orígenes y perspectivas de la ADMINISTRACION*. Editorial Trillas, 1995, p. 201.

² Terry R., George y Franklin C. Stephen. *Principios de Administración*, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 1985, p. 56.

³ Rodríguez, Frías, Germán, *Imágenes Empresariales por medio del diagnóstico*, Universidad de Guanajuato. Dirección General de Difusión Cultural. Sección Editorial, Guanajuato, México, 1995, p. 72.

2.2 Finanzas (financiero[a]).

En cuanto a su origen etimológico, el término Finanzas, viene del francés, Finance (de finer, pagar), que significa o nos da idea de pagar, liquidar, terminar y/o finiquitar.

Desde el punto de vista de una definición real, podemos decir que, "Las Finanzas se encuentran en un proceso de desarrollo que nos ha limitado hasta la fecha para definir las de una manera real y del todo acertadamente, sin embargo, se vislumbra ya su configuración básica y definitiva por lo que la definiremos como: El estudio de los recursos -potenciales y reales- con propósito de optimizarlos (desde el punto de vista de valor de cambio, es decir, utilizando el común denominador que es la unidad monetaria."⁴

Es conveniente hacer notar que el término finanzas, no aparece en el Diccionario de la Real Academia Española (www.rae.es).

2.3 Público(a).

Ahora, pasaremos a definir el concepto de público o pública, para lo cual acudiremos a diferentes diccionarios:

"PUBLICO. (lat. PUBLICOS; público, oficial, de POPULUS: pueblo) adj. Como adjetivo, lo conocido, notorio o patente. Lo sabido por todos o muchos. Vulgar, común. De todos o para todos. De general uso o aprovechamiento. De autoridad o funcionario, como contrapuesto a lo privado."⁵

"PUBLICO, CA. Adj. Notorio, manifiesto. || Que no es privado. || Perteneciente a todo el pueblo. || m. El pueblo en general. || Asistencia, concurrencia. || Conjunto de personas que participan de las mismas aficiones o concurren a determinado lugar."⁶

Es imprescindible definir el concepto de público(a), porque independientemente de que es imperativo para conceptualizar el gasto público, también lo es y en grado superlativo, para definir a la administración financiera pública, objeto de estudio del presente trabajo.

2.4 Otros Conceptos.

Los conceptos relevantes a definir, son:

a).- Administración Pública.

Es el concepto individual formado de dos palabras, que significa: **"El estudio de la toma de decisiones del pueblo y para el pueblo."**⁷

⁴ Rodríguez, Frías, Germán, Hernández, Hernández, José Buenaventura, y otros, *INDUCCION A LAS FINANZAS*, Colegio de Contadores Públicos de Celaya, A.C., México, 1982.

⁵ Guiza, Alday, Francisco Javier, *DICCIONARIO DE DERECHO NOTARIAL*, Universidad Lasallista Benavente, 1989, P. 344.

⁶ *DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*, Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 1ª. Edición, 1999, p. 853.

⁷ Rodríguez, Frías, Germán, *INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, un enfoque lógico-jurídico-administrativo*, sin publicar, México, 2001, p. 6.

b).- Estructura.

"ESTRUCTURA.- Manejo en que las diferentes partes de un conjunto, concreto o abstracto, están dispuestas entre sí y son solidarias y sólo adquieren sentido en relación al conjunto."⁸

El Diccionario de Filosofía nos define a "estructura", como: "una estructura puede entenderse como un conjunto o grupo de sistemas."⁹

Y en la Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES, se señala: ESTRUCTURA SOCIAL;: "... ya en el siglo XVI se empleaba también para denotar las relaciones entre las partes de un todo."¹⁰

c).- Poder.

El concepto de poder en su aspecto genérico lo conceptualizamos como la posibilidad de pasar de la potencia al acto,¹¹ así, el Diccionario de Filosofía de Ferrater al referirse a poder, nos remite a potencia,¹² y en potencia nos remite al acto.¹³

d).- Poder Público.

Como Poder Público, en función de la naturaleza del trabajo y de la esencia del sentido del concepto, adoptamos la concepción que se establece en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

e).- Estado.

Para el concepto de Estado, compartimos la idea del Maestro Efraín Moto Salazar, que nos dice: "una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior."¹⁴ Desde luego, desde el punto de vista sociológico, político, antropológico, etc., existen o pueden existir otros conceptos, sin olvidarnos de las nuevas corrientes jurídicas, que incorporan -por ejemplo- un cuarto elemento: la cultura; sin embargo, en un estado de derecho, es imposible manejar conceptos administrativos al margen de la Ley, con resultados positivos. A menos que se trate de iniciativas de Ley o propuestas. No siendo el caso de la presente conceptualización.

⁸ *Diccionario Enciclopédico LAROUSSE*, Ediciones Larousse, España, 1992, Tomo 3 de 8 volúmenes, p. 911.

⁹ *Diccionario de Filosofía*, José Ferrater Mora, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990. Tomo 2 de 4, p. 1042.

¹⁰ *Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S.A., España, 1979, p. 592, tomo 4 de 11.

¹¹ Véase: *Ibid*, pp. 293-308, volumen 8 de 11.

¹² *Diccionario de Filosofía*, José Ferrater Mora, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990, p. 2612, Tomo 3 de 4.

¹³ *Ibid*, p. 2648.

¹⁴ Moto, Salazar, Efraín, *ELEMENTOS DE DERECHO*, Editorial Porrúa, México, 1964, p. 66.

f).- Gobierno.

GOBIERNO.- "Al nivel más general, el gobierno consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder."¹⁵

"... las características del gobierno soberano serán las siguientes: un gobierno es un grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones. {Véase Estado y Soberanía.}"¹⁶

Para efectos del presente trabajo se considera el concepto de Gobierno como una parte del Estado, por medio de la cual el pueblo (poder público) ejercita su soberanía. Es decir, se considera al Gobierno como los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; lo anterior de acuerdo al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

g).- Política.

"1. La política como una actividad que comporta una actitud reflexiva. Se trata de la actividad del político, y también la de todo miembro de una sociedad en la medida en que interviene o trata de intervenir en los procesos que permiten llegar a decisiones respecto a la forma de gobierno, la estructura de gobierno, los planes gubernamentales, las condiciones dentro de las cuales se ejerce la libertad individual, el cumplimiento de la justicia, etc."¹⁷

"POLITICA. F. Arte de gobernar. || Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. || Cortesía. || Por ext., inteligencia, habilidad."¹⁸

2.5 Administración Financiera Pública.

Si adoptamos las definiciones ya establecidas y presentadas; de administración, como el estudio de la toma de decisiones, y la de finanzas, como el estudio de los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos; estamos estableciendo el antecedente para derivar el consecuente, que en este caso es la definición de, Administración Financiera Pública (recordando que ya tenemos también definido el término de público): **El estudio de la toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo (población integrante del Estado), en relación a los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos.**

¹⁵ *Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S.A., España 1979, p. 173, volumen 5 de 11.

¹⁶ Idem.

¹⁷ *Diccionario de Filosofía*, José Ferrater Mora, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990, p. 2620, Tomo 3 de 4.

¹⁸ *DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO*, editores mexicanos unidos, s.a., México, 1999. p. 830.

3. Consideraciones Legales

3.1 Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo número 21 señala: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De manera especial los artículos números: "Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

"Art.40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, ..."

"Art. 49.- El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

..."

3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Establece la estructura, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo

Federal, es decir, del Presidente de la República, y su Administración; se le conoce como Administración Pública Federal, y se divide en Administración Pública Centralizada, que comprende a las Secretarías de Estado, y Administración Pública Paraestatal, que la constituyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos públicos.

3.4 Ley de Planeación.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La Ley reglamentaria de este artículo constitucional, es precisamente la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de enero de 1983.

3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Ley de Planeación establece que, el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponde, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo

4. Consideraciones contextuales.

Las finanzas públicas o la Administración Financiera Pública, van implícitas en la actividad del Estado, y éste se encuentra regido por el Derecho y sujeto al principio de legalidad. Recordemos que en los sistemas jurídicos occidentales, el Estado, el Gobierno y la autoridad pública en general, sólo puede hacer aquello a que la ley le faculta expresamente, como consecuencia, los ingresos y los gastos públicos están contenidos en normas jurídicas, a las cuales necesariamente deberemos de acudir para entender, manejar y sugerir su devenir del ser al deber ser.

Los dos elementos fundamentales (variables) de las Finanzas Públicas son: los ingresos y los gastos. Los ingresos que recibe el Estado no han estado ni están sujetos a discusión en virtud de que no es posible que exista confusión entre los ingresos públicos y los privados, pues se considera que la diferencia entre unos y otros es evidente, y siendo así, sabemos que lo evidente no necesita demostración. En esta ocasión no nos ocuparemos de los ingresos públicos conceptualmente. En cuanto a los gastos públicos, la teoría clásica, citada por Faya Viesca, sostiene que: "... el carácter de público o privado depende del sujeto que eroga: Es público cuando el sujeto es el Estado o cualquiera de sus órganos o instituciones; y es privado cuando el sujeto es un particular o una asociación de particulares."¹⁹ Sin embargo, "Algunos tratadistas franceses piensan que los gastos públicos son sólo aquéllos que el Estado realiza cuando ejerce su poder de mando, razón por la cual las erogaciones de las empresas estatales no se consideran gasto público. Siguiendo este criterio, serán gastos públicos inclusive los que realicen algunos particulares o asociaciones de particulares si el Estado les ha encomendado algunas funciones de carácter público. Este punto de vista, aunque es muy respetado, no se adecúa a la teoría y práctica hacendaria mexicanas.

En nuestro país son gastos públicos todas las erogaciones que efectúe el Estado a través de cualquiera de sus órganos, sin importar la índole del poder o la naturaleza orgánica de dichos entes públicos..."²⁰

Concluye el maestro Faya Viesca: "De cualquier forma, es evidente que el gasto privado responde a un interés particular, mientras que las erogaciones estatales se guían por el interés público."²¹

Las ideas anteriores son las clásicas en cuanto a la diferenciación del interés particular versus el interés público; no obstante, la argumentación es muy endeble, es más, no existe argumentación de fondo; pues ésta, se reduce a la extrema simplicidad de considerar que un gasto es privado o público, atendiendo al sujeto que hace la erogación, lo cual la coloca por lo menos en las fronteras de un paralogismo. Se

sostiene que no es tan evidente la diferencia de fondo, entre el interés particular y el público, y como consecuencia, tampoco lo es la diferencia entre el gasto particular y el público.

¹⁹ Faya, Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, p. 48.

²⁰ Ibid, p. 49.

²¹ Idem.

Por su relevancia en cuanto al nuevo enfoque que se presenta, de la Administración Financiera Pública, se le dedica inmediatamente después de las consideraciones contextuales, un apartado específico, a la argumentación de la anterior afirmación, es decir, a que es muy sutil, si es que existe, la diferencia de fondo entre la Administración pública y la privada, o en el caso concreto, entre las decisiones de Administración pública y privada; o, la diferencia entre los gastos públicos y los privados.

Ubicamos las presentes ideas en México, en el momento actual, y como consecuencia es aplicable el Derecho Positivo Mexicano en vigor (aunque el aspecto de fondo es aplicable a por lo menos muchas naciones de Latinoamérica).

5. Administración Financiera Pública vs Administración Financiera Privada.

En el punto 2.5 Administración Financiera Pública, definimos a esta como: El estudio de la toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo (población integrante del Estado), en relación a los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos.

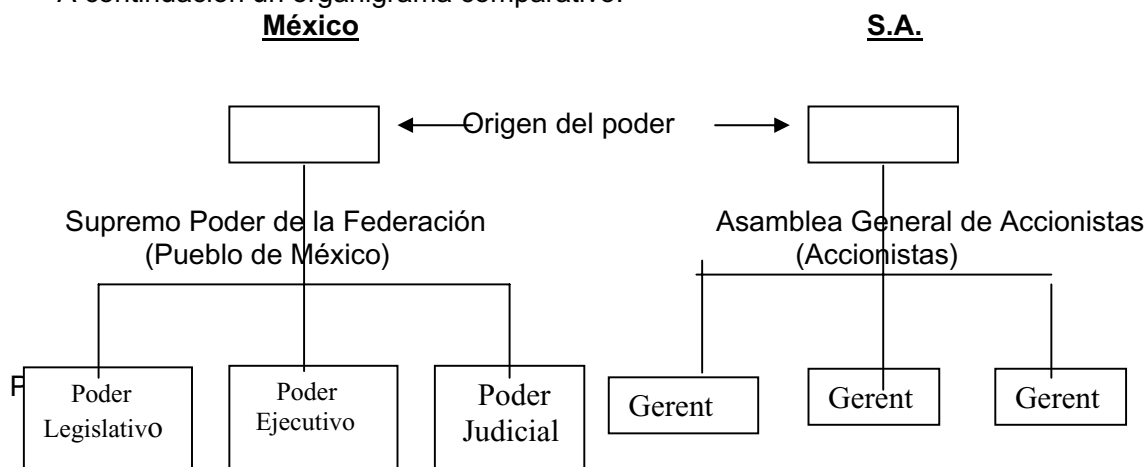
Suena bien y bastante democrático el hablar de toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo, por un lado, y por otro, hacemos referencia a los recursos, pero debemos de establecer conceptos concretos tanto de quienes integran al pueblo, como de que recursos estaremos hablando a la hora de tomar

decisiones públicas o en su caso privadas.

En relación a quienes integran el pueblo, ya se afirmó que es la población que forma parte del estado, es decir, todos aquellos seres humanos que se ven o se verán afectados por una decisión de administración pública, en este caso financiera.

Se sostiene que la esencia del origen del poder es exactamente la misma tanto en el poder o sector público, como en el ámbito o sector llamado privado. Lo anterior, incluyendo las sociedades mercantiles desde luego. Tomemos comparativamente el ejemplo de una sociedad anónima.

A continuación un organigrama comparativo:



Lo relevante es enfatizar que existen en esta división o clasificación de las empresas (conceptualizada ésta, como el conjunto de esfuerzos y recursos encaminados a lograr un objetivo) dos tipos o clases: aquellas cuyos integrantes no están perfectamente definidos cualitativa y cuantitativamente, por la magnitud, u otras circunstancias de las mismas, y aquellas cuyos miembros sí están perfectamente definidos en esos términos. En el primer caso estamos hablando de la Macro Administración Financiera, o Finanzas Públicas, mientras que en el segundo caso nos referimos a la Micro Administración Financiera, o Finanzas Privadas.

Para concluir este punto, debemos de estar conscientes que el parámetro de la finalidad de lo que hemos denominado la Macro Administración Financiera (Finanzas Públicas) y que lo constituye el buscar el bien común de toda la sociedad, es decir de todos los integrantes de la empresa denominada Estado, no sea radicalmente diferente al de cualquier otro tipo de empresa, ¿o existirá alguna empresa cuyo objetivo no sea proporcionar el bien a sus dueños?. Si todas las empresas tienen como objetivo proporcionar el bien a sus dueños, no existe diferencia de fondo entre la Administración Pública y la Privada, en cuanto a la Administración de recursos se refiere. Aunque naturalmente necesitamos iniciar el estudio de este planteamiento, para someterlo a la prueba de la lógica formal. El sólo planteamiento en éstos términos, se considera ya un avance en la generación del conocimiento de la diferenciación conceptual de la naturaleza de los objetivos de las Finanzas del Estado y los particulares, motivo básico de la presentación de la presente ponencia.

6. **Propuesta de una nueva. Administración Financiera Pública en México.**

La propuesta de una nueva Administración Financiera Pública en México, se presenta reducida a su más simple expresión. Descansa en cuatro ejes fundamentales:

- I. **Reconocimiento de la realidad.**
- II. **Determinación de variables básicas.**
- III. **Generación de un marco jurídico.**
- IV. **Instrumentación.**

Iniciamos con el desarrollo de cada uno de ellos:

Reconocimiento de la realidad.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2001-2006.

El Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo del año 2001; en ese mismo diario se publica el Plan Nacional de Desarrollo, el cual inicia su vigencia un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 1° de junio del año 2001.

Uno de los programas que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, y que es y se señala en el Diario Oficial de referencia, como un tema de prioridad nacional, es precisamente el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2001-2006 (Pronafide), que se publica el 30 de Septiembre del año 2002

(después de 15 meses de publicado el Plan Nacional de Desarrollo). El Pronafide en su introducción inicia: "El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND)". De entrada, ya no se propiciaron esas condiciones necesarias, por lo menos en los quince primeros meses de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo, pues no existía el Pronafide.

Es importante enfatizar que el Pronafide en su punto 5.2, dentro del tema de Política de financiamiento del desarrollo, establece su estrategia 1: "Instrumentación de la reforma estructural y provisión de infraestructura. La primera línea estratégica del PRONAFIDE consiste en:

1. Instrumentar la reforma estructural y proveer la infraestructura necesaria para potenciar el nivel de inversión nacional y extranjera, así como los montos disponibles para su financiamiento.

Las reformas estructurales contempladas en el PND, de instrumentarse, crearían un entorno legal y económico que facilitaría la participación competitiva del sector privado en los procesos productivos, disminuiría notablemente la actividad de la economía informal y fomentaría, mediante un impulso educativo y una mayor incorporación de nuevas tecnologías, un incremento sostenido en el acervo de capital físico y humano."

La realidad, podemos expresarla parcialmente, con el botón de muestra anterior y concluimos:

a).- La Planeación se hace por partes; los planes sectoriales (como el Pronafide) se

hacen con un retraso (15 meses) que dibuja la incongruencia del Plan Nacional de Desarrollo.

b).- Hay bastantes Planes sectoriales (que son o deben ser parte del PND) que a la fecha

(28 de Noviembre de 2002) aún no se publican en el Diario Oficial de la Federación, y por lo tanto legalmente no existen. Esta situación impide que se dé

una planeación integral, condición necesaria para el funcionamiento de un Plan

Nacional de Desarrollo.

c).- La teoría administrativa y la Ley de Planeación en su artículo 3° exigen que se

asignen los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos. ¿cómo

asignar recursos si no existen los objetivos, si ni siquiera existen los planes sectoriales?.

d).- En el Pronafide, la Estrategia 1, nos dice: "Las reformas estructurales contempladas

en el PND, de instrumentarse, crearían un ...", (el subrayado y la negrita es

nuestra). ¡Se está planeando en base a variables no controlables!, "de instrumentarse", "crearían un", hoy, a dos años de distancia de la presente Administración Pública (Poder Ejecutivo), no se ha implementado prácticamente la

estrategia 1 del Pronafide, pues no se ha iniciado la reforma estructural, que además

se visualiza de muy difícil realización. No se comparte en absoluto la visión de

planear con base en variables no controlables, por un lado, y por el otro, no es

procedente simple y llanamente condicionar *a posteriori* el logro de objetivos, en

función de que se otorguen más recursos.

Se considera imperativo insistir en el asunto medular de la administración financiera pública en México, desde el punto de vista de la teoría administrativa, en particular con el enfoque administrativo, en relación a los objetivos; éstos representan el talón de Aquiles del Sistema Nacional de Planeación en México, pues el Plan Nacional de Desarrollo y en general los Planes en México no tienen objetivos, desde el punto de vista de la teoría administrativa -insistimos-, pues para que estos sean tales, deben de cumplir por lo menos con los dos requisitos básicos de: 1). Ser cuantificables y/o medibles, y, 2). No ser sujetos de interpretación múltiple. Aspectos que no satisface, ni el Plan Nacional de Desarrollo, ni los programas Sectoriales, ni los Planes Estatales, ni los Municipales.²²

La situación anterior no es exclusiva de México, sino de toda Latinoamérica en general. Se presenta a continuación una visión Latinoamericana del pasado inmediato, del presente y del futuro a corto, mediano y largo plazo, de la Administración Financiera Pública; ideal para el auditorio presente.

²² Véase: Rodríguez, Frías, Germán, *Consideraciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*,

Universidad de Guanajuato, Dirección General de Extensión, Dirección de Difusión Cultural, Guanajuato, México, 1998. pp. 13-32.

En la undécima segunda Cumbre Iberoamericana, celebrada en Playa Bavaro, República Dominicana, el 16 de noviembre del presente año (2002), se trató el tema de la Administración Financiera Pública en Iberoamérica; el editorial al respecto del periódico, ***La Jornada***, del 17 de noviembre de 2002, constituye un diagnóstico, por lo que lo reproducimos parcialmente.

"HAMBRUNAS, PREVISION DE LA FAO

En el contexto de la Cumbre Iberoamericana, el director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Jacques Diouf, pintó un panorama lúgubre de América Latina. En 1996, la FAO pensaba que era posible reducir a la mitad el número de hambrientos desde esa fecha hasta 2015. Ahora ha postergado ese objetivo 35 años más y comprueba que existen en nuestro continente 211 millones de pobres, o sea, 11 millones más que en 1990, y de ellos 89 millones viven en extrema pobreza. El caso de la población rural es aún más dramático, ya que de los 211 millones de pobres, 77 millones viven en el campo (es decir, 64 por ciento de la población rural) y 54 millones son indigentes.

...

También en México los indígenas, los más pobres de la población rural, enfrentan la desnutrición y deben recurrir cada vez más sólo a la medicina tradicional, que no puede ser el único recurso disponible porque se le ha reducido el derecho constitucional a un servicio sanitario. Las migraciones desde el campo hacia la ciudad (o al extranjero) asumen además una magnitud bíblica y zonas rurales enteras quedan despobladas mientras sus habitantes se amontonan en terribles condiciones de marginalidad en los barrios pobres de las

ciudades. El propio Banco Mundial, ardiente promotor de la política neoliberal que provoca dichas migraciones y la pobreza, insiste en que en México no existen programas oficiales ni para estudiar este fenómeno migratorio ni para promover el desarrollo de los estados y zonas expulsoras de indígenas, ni para resolver el problema de sus asentamientos en condiciones dignas en las grandes ciudades, donde esos indígenas afluyen debido particularmente a los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre los precios del maíz y de otros granos, y al derrumbe del precio del café y del ganado. Y este problema se agravará el año próximo con el ingreso sin restricción alguna de productos estadounidenses subsidiados.

Es evidente, entonces, según palabras de dos organizaciones, la FAO y el Banco Mundial, que no se puede hablar de desarrollo sostenible en un régimen socialmente insostenible, basado sólo en el lucro de las transnacionales y el poder en el campo de caciques, terratenientes y narcotraficantes. O se marcha hacia la generalización del hambre y de la miseria -una nueva Biafra, como dicen los argentinos- impuesta por los organismos internacionales del capital financiero y defendida mediante la represión, o se va, por el contrario, hacia la ruptura -pacífica o violenta- con las actuales políticas. No podemos callar ni callaremos frente a una tragedia humana sin precedente provocada por una política inhumana que constituye, ella sí, el verdadero terrorismo que debemos combatir."

Hay que reconocer la realidad, y ésta es que el hambre y la pobreza en América Latina, no se van a erradicar en los próximos 25 años, independientemente del régimen, partido político, o modelo económico que se adopte.

Determinación de variables básicas.

Las variables básicas en la Administración Financiera Pública, son:

- a).- Necesidades (demanda)
- b).- Satisfactores (oferta)

a).- Las necesidades o demanda de satisfactores, están determinadas en función de la población, es decir, del número de habitantes. A las necesidades las podemos clasificar para efectos de la Administración Financiera Pública en: 1). Necesidades de subsistencia biológica, 2). Necesidades de existencia pasiva, y 3). Necesidades de existencia activa.

Las necesidades de existencia pasiva, pueden dividirse, tomando como referencia desde que se satisface de manera elemental las necesidades primarias físicas, hasta que, una vez satisfechas éstas, la persona se ubique en términos generales, en el umbral del interés en la toma de decisiones de su entorno.

La existencia activa, es cuando el ser humano en la generalidad de los casos, se desenvuelve en un ambiente que le permita garantizar su existencia digna a él y a su familia, y esta circunstancia, hace que se interese en su entorno, por un lado, y por el otro, se le permita participar en la vida social y política de su medio. Las variables básicas enfatizamos que son:

- a).- Necesidades (número de habitantes).
- b).- Satisfactores (productos que se ofertan)

Debemos de hacer frente al problema y estar conscientes de que mientras no se modifiquen substancialmente las dos o una de las variables básicas, la Administración

Financiera Pública, no va a lograr su objetivo social de alcanzar un nivel de vida digno para la generalidad de la población. Por lo menos, eso no lo verán los ojos de ninguno de los aquí presentes.

III. Generación de un Marco Jurídico.

Para lograr resultados visibles a corto y a largo plazo, es necesario modificar el marco jurídico existente. En México, contamos con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral. También se cuenta con el artículo 26 de la misma Constitución Federal, que señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Este artículo 26 de la Constitución Política de México, cuenta con una Ley reglamentaria,

que es la Ley de Planeación, que en su artículo 3°, segundo párrafo, establece que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Sin embargo, la modificación en el aspecto jurídico para que sea efectiva la Administración Financiera Pública, sería en el sentido de que se llevará a cabo lo que señala el Derecho Positivo Mexicano, en relación a la rectoría económica, la planeación y el desarrollo nacional.

El problema es que el sistema nacional de planeación adolece de algunos defectos que imposibilitan su

implementación. Bástenos mencionar que desde el punto de vista administrativo no cuenta con objetivos; como ya quedó señalado en el punto 1, de determinación de la realidad. Hay que hacer que se cumpla lo establecido en el artículo 3° de la Ley de Planeación en relación al establecimiento de objetivos, y conceptualizarlos de manera precisa.

Hay que establecer en Ley un plazo para la formulación, aprobación, entrega, y publicación en el Diario Oficial de la Federación, de los programas sectoriales; pues puede suceder, como de hecho ha ocurrido, que en ocasiones se termina el sexenio de la administración pública en turno, y aún no existen algunos planes sectoriales. En la situación presente, faltan, a estas alturas, de publicar en el Diario Oficial de la Federación, y por lo tanto de existir legalmente, aproximadamente la mitad de los programas sectoriales.

Por otro lado, la Administración Financiera Pública en México, para que sea integral y consecuentemente efectiva, debe de estar por encima de los periodos políticos, y de los personajes políticos. Actualmente el Titular del Ejecutivo dura 6 años en su puesto; los Ejecutivos Estatales duran 6 años en su puesto, pero no coincide en muchos casos el periodo de inicio de los Gobernadores, con el inicio del periodo del Titular del Ejecutivo Federal; lo mismo ocurre en el caso de los Ejecutivos Municipales, o Presidentes Municipales, ya que duran 3 años en el Poder; lo que trae como consecuencia, que algunos Estados tengan un Plan Estatal de Desarrollo que abarca 2 Administraciones Federales, es decir, 2 Planes de Desarrollo Nacionales, de diferentes inclusive partidos políticos, lo cual le quita sentido por lo menos a la mitad de su plan, es decir, a un periodo de 3 años. El caso de la Planeación Municipal es más grave, pues tiene que ser congruente con la Planeación

Federal y con la Estatal, pero por periodos de temporabilidad de Funcionarios en el poder, y de vigencia de Planes Federales y Estatales, es prácticamente imposible ser congruente con el Sistema Nacional de Planeación.

Otro problema es la falta de una cultura nacional de planeación, pues no hay a ningún nivel de gobierno la convicción de la necesidad imperiosa de la planeación. Por ejemplo, en el Estado de Guanajuato, al mencionar el fundamento jurídico en el Plan Estatal de Desarrollo 2025 (Sic)²³, no se hace referencia al artículo 26 de la Constitución Federal, que es el origen del Sistema de Planeación en México, ni a su Ley reglamentaria: la Ley de Planeación. Menos al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

IV. Instrumentación.

Si somos capaces de reconocer la realidad, aunque esta sea muy difícil de aceptar y casi imposible de comunicar a la población, de que durante nuestra generación, y en específico durante el mandato de los gobernantes actuales, no vamos a poder erradicar la pobreza, ni vamos a poder siquiera reducir el número de pobres, es más, ni siquiera vamos a poder sostener el número de pobres. Si asumimos con responsabilidad que las dos variables básicas, independientes o en combinación, determinarán la mejoría o deterioro en nuestras Finanzas Públicas, que la pobreza es un efecto, y no una condición natural del ser humano. Si logramos generar un marco jurídico que permita administrar las Finanzas Públicas de una manera eficiente para lograr nuestros objetivos, entonces la siguiente etapa, la instrumentación, será

posible realizarla con éxito, se insiste, solamente así podremos lograr resultados deseados.

La instrumentación se manejaría con la siguiente metodología:

1.- Formulación de un Plan Nacional de Desarrollo, que iniciara con el ejercicio

presupuestal del año siguiente al que toma posesión el Titular del Ejecutivo, es

decir, el Plan Nacional iniciaría su vigencia el 1° de enero próximo a la toma de

posesión.

2.- El Plan Nacional de Desarrollo, incluiría los programas sectoriales.

3.- En la iniciativa de Ley de Ingresos, y Presupuesto de Egresos, se considerarían

las partidas para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

4.- Se ejercería un control de responsabilidades de ejecución o desviaciones en la

consecución de objetivos, con base a un informe trimestral, ante una instancia

de Contraloría ciudadana.

5.- Sería necesaria crear la dependencia oficial de Planeación Nacional para el

Desarrollo, la cual sería administrada por un Consejo Ciudadano.

6.- Se realizaría la planeación nacional integral, de manera simultánea, incluyendo y participando los Estados y los Municipios. Los recursos y las

responsabilidades quedarían claras en los tres niveles de gobierno.

²³ *Plan Estatal de Desarrollo 2025*, Gobierno del Estado de Guanajuato, sin fecha de publicación, p. 15,

Tomo I.

El no tomar medidas efectivas en relación a los puntos comentados, nos asegura que no solo no progresaremos en la solución del problema de la Administración Financiera Pública en

México (y en Latinoamérica), sino que con paso seguro estaremos avanzando en la consecución de la globalización de la pobreza.

Bibliografía

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *.Diccionario de Filosofía*, José Ferrater Mora, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990. Tomo 2 de 4.
- *DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*, Editores Unidos, S.A., México, 1ª. Edición, 1999.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Decimaprimera Edición, México, 1998.
- *Declaración Universal de Derechos Humanos.*
- *Diccionario Enciclopédico LAROUSSE*, Ediciones Larousse, España, 1992, Tomo 3 de 8 volúmenes.
- *Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S.A., España, 1979, Tomo 4 de 11.
- *Exposición de Motivos correspondiente a la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales*, Diario Oficial de la Federación, 6 de octubre de 1986.
- Faya, Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- _____, *FINANZAS PUBLICAS*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Guiza, Alday, Francisco Javier, *DICCIONARIO DE DERECHO NOTARIAL*, Universidad Lasallista Benavente, 1980.
- Moto, Salazar, Efraín, *ELEMENTOS DE DERECHO*, Editorial Porrúa, México, 1964.
- *Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo MEXICANO*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1990, Tomo II.
- *Plan Estatal de Desarrollo 2025*, Gobierno del Estado de Guanajuato, sin fecha de publicación, Tomo I.

- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo, 1995.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo, 2001.
- *PROGRAMA Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006*, Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre, 2002.
- Ríos, Szalay, Adalberto, y Paniagua, Aduna, *Orígenes y perspectivas de la ADMINISTRACION*, Editorial Trillas, 1995.
- Rodríguez, Frías, Germán, *Consideraciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Universidad de Guanajuato, Dirección General de Extensión, Dirección de Difusión Cultural, Guanajuato, México, 1998.
- _____, *Imágenes Empresariales por medio del diagnóstico*, Universidad de Guanajuato, Dirección General de Difusión Cultural. Sección Editorial, Guanajuato, México, 1995.
- _____, Hernández, Hernández, José Buenaventura, y otros, *INDUCCION A LAS FINANZAS*, Colegio de Contadores Públicos de Celaya, A.C., México, 1982.
- _____, *INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, un enfoque lógico-jurídico-administrativo*, sin publicar, México, 2001.
- Terry, R., George, y Franklin C. Stephen, *Principios de Administración*, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 1985.