

# Programación financiera anual: el caso de México

MARCO ANTONIO CUBILLAS ESTRADA  
JOSE ANTONIO MARTINEZ DE LA TORRE  
JOSE D. DURAN CORDOYA  
ANGEL LUJANO ALVAREZ  
JOSE M. LIRA CHAVEZ

## LA TECNICA DE LA PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL

Este capítulo tiene dos finalidades principales:

La primera es clarificar el concepto de programación financiera anual, puesto que es un término que se presta a confusiones; por ejemplo el término financiero puede confundirse con el de monetario, cuyas variables se relacionan estrechamente en este tipo de programación, y el de programar con el de presupuestar.

Otros instrumentos de programación incluyen variables monetario-financieras y por ese hecho pudiera pensarse que sustituyen o hacen innecesaria la programación financiera anual. En este apartado se establecerán los campos que cubre cada uno de los mencionados instrumentos de programación que deben complementarse con la programación financiera.

La segunda finalidad es presentar los elementos, mecanismos, instrumentos y políticas que según diversos estudios debiera comprender la programación financiera anual.

Esto tiene el propósito de comparar la técnica ideal con la que se aplica en la práctica. Asimismo se tratarán las vinculaciones que deben existir entre la programación financiera anual y los demás instrumentos teóricos de la planificación.

### Concepto y objetivos de la Programación financiera anual

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) afirma que la programación monetario-financiera es la expresión de decisiones sobre política económica en el aspecto monetario-financiero dentro del marco de un plan de desarrollo; de ello se desprende que es fundamental considerar dicha programación, tanto a corto como a mediano plazo, no aisladamente sino como un proceso de interacción permanente entre los programadores y los responsables de la decisión política, quienes tendrán la última palabra para fijar las metas físicas y financieras.<sup>1</sup>

Según Sergio Ghigliazza<sup>2</sup> la programación a corto plazo es

<sup>1</sup> La programación monetario-financiera en su relación con el desarrollo económico, cuadernos del ILPES, núm. 8.

<sup>2</sup> Sergio Ghigliazza, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, Siglo XXI Editores, México, p. 105.

un instrumento que orienta las decisiones de política económica dentro de un marco de restricciones impuestas por metas tales como crecimiento real, equilibrio de la balanza de pagos y estabilidad de los precios.

De lo anterior puede desprenderse que un programa monetario-financiero es un instrumento complementario de los planes a mediano y a corto plazo y de los presupuestos económicos y monetarios. Las características principales de tales programas son:

- Contienen metas financieras desagregadas por sectores y por entes.
- Fijan directivas concretas para la política monetario-financiera.
- Consideran en forma integral la economía.
- Se formulan para períodos de un año o menores.

Las metas más importantes de un programa de política financiera a corto plazo se expresan en las siguientes variables-objetivo: la estabilidad de los precios internos; la canalización de recursos financieros hacia sectores clave y el equilibrio de la balanza de pagos para mantener la estabilidad del tipo de cambio dentro de un sistema cambiario libre. Tales objetivos se logran a través del manejo de las variables-instrumento consideradas. Cuando se han determinado los objetivos que se desean alcanzar en la economía entonces se puede iniciar la programación financiera.

Es preciso, por lo tanto, que la programación financiera tenga en cuenta la estrategia y las metas establecidas en los planes de desarrollo. Las metas reales, tanto globales como sectoriales del plan, deben constituir la pauta básica para el diseño de la política financiera.

Si la programación financiera no está situada dentro de un contexto de planificación, o no incorpora algunas metas reales, puede transformarse en una técnica que opera sólo en el campo monetario, con los objetivos propios del mismo.

El método de programación financiera debe adaptarse al

proceso empleado para la planificación económica en general. Esto no quiere decir, sin embargo, que deba atribuirse a la programación de esta área un papel exclusivamente pasivo, de forma tal que su integración en el proceso de planificación sólo consista en asignar recursos financieros para los fines que surgen del plan real. Uno de los objetivos fundamentales de la programación financiera consiste precisamente en verificar, desde este punto de vista, la factibilidad de las políticas previstas en el plan. Para ello debe comprobarse si los instrumentos e instituciones financieras son capaces de canalizar las corrientes de fondos necesarias de acuerdo con la asignación de recursos que se haga. En el caso de que la estructura financiera no fuera la adecuada para lograr la canalización de fondos requerida, este hecho constituiría un límite que debe tomarse en cuenta no sólo en la programación financiera sino en la definición de las metas reales del plan.

#### *Vinculación de la programación financiera anual con los otros instrumentos de programación*

Los planes operativos anuales. Los planes a largo y a mediano plazo contienen las orientaciones y objetivos a perseguir por la política de desarrollo; sin embargo, dichos planes se ejecutan mediante el manejo de la política de corto plazo y a través de las decisiones que se adoptan a diario. De modo que para poder aplicar de manera efectiva los planes y asegurar que la conducción de los distintos campos de la política económica a corto plazo se orienten al logro de los objetivos de desarrollo perseguidos, es necesario analizar explícitamente las implicaciones que tienen para cada año dichos planes.

En el proceso de planeación operativa anual es preciso trabajar con varios niveles de desagregación; en el global, se cuenta con el plan exploratorio y el presupuesto económico nacional, y en el nivel más desagregado se emplean los presupuestos del sector público, incluyendo el presupuesto por programas, el monetario-financiero y el de comercio exterior. Sería deseable contar también con planes para algunos de los principales sectores productivos y con balances de determinación de materiales estratégicos y de recursos humanos.

La programación financiera y el plan anual. La programación financiera se vincula con el plan anual en las siguientes etapas:

i) Formulación del modelo global y elaboración del presupuesto económico exploratorio o tentativo.

La primera etapa brinda los lineamientos que deberán seguirse en materia, entre otras, de política fiscal, monetaria y crediticia, cambiaria, salarial y de precios.

El esquema que sirve de base para elaborar el presupuesto exploratorio debe tomar en consideración las condiciones estructurales y coyunturales del país, las metas y orientaciones básicas de política que se extraen del plan de desarrollo y los instrumentos de política económica de mayor gravitación. En un sentido amplio debe haber un modelo, aunque no esté expresamente formalizado, que trate de captar las interrelaciones fundamentales existentes entre las variables macroeconómicas.

Las hipótesis posibles que plantea ya el modelo global

permiten analizar, en una primera aproximación, los efectos que sobre la economía tendrá el manejo de los instrumentos de política propuestos.

Lo esencial del presupuesto económico exploratorio es vincular el resultado que se prevé en las variables fundamentales (mediante el modelo) como producto bruto, inversión global, nivel de precios y aspectos monetarios, con las posibles políticas que conduzcan a dicho resultado, facilitando así las decisiones del gobierno.

ii) Confección de los presupuestos parciales de acuerdo con los lineamientos enunciados en el punto anterior, y tomando en cuenta los elementos coyunturales y aspectos específicos propios del campo. Uno de los presupuestos parciales en el tema que nos ocupa es el monetario; los otros son el del sector público y el de comercio exterior.

iii) Proceso de compatibilización de los objetivos y medidas de los distintos campos, y formulación de metas e instrumentos de política económica.

iv) Revisión de presupuestos parciales de acuerdo con planteamientos surgidos en la programación a corto plazo.

v) Síntesis de presupuestos ya compatibilizados entre sí, bajo la forma del presupuesto económico nacional.

#### *Instrumentos vinculados a la programación financiera*

A continuación se hace una breve descripción de dos instrumentos operativos estrechamente vinculados con la programación financiera anual, o sea, los presupuestos monetario y económico.

Presupuesto monetario. Bruno Brovedani<sup>3</sup> dice que la principal finalidad del presupuesto monetario consiste en la determinación del máximo de expansión de los créditos, compatible con el equilibrio cambiario y con la estabilidad de los precios.

El método seguido para su elaboración impone una cierta compatibilización de las áreas de política crediticia, fiscal y de comercio exterior.

El uso del presupuesto monetario como técnica de programación a corto plazo es importante, pues como instrumento regulador de la liquidez del sistema bancario, ayuda a que sea más "funcional" el mecanismo de encaje legal.

Tiene contacto con la programación financiera al reunir en forma explícita un conjunto de metas cuantitativas de financiamiento a los sectores público y privado, compatibles con los programas del Gobierno, y al ajustar luego a los niveles de las referidas metas la política de control de la expansión monetaria.

En la práctica del presupuesto monetario se sigue generalmente un camino que parte de la estimación del producto real y de los precios; se calcula el déficit fiscal del Gobierno y la proporción en que se cubre con financiamiento bancario y,

<sup>3</sup> Bruno Brovedani, *Bases analíticas de la política monetaria*, CEMLA, México, 1961.



finalmente, se prevén los saldos de la balanza en cuenta corriente y la utilización neta de créditos externos.

Basándose en estos datos, habida cuenta del grado de liquidez propuesto y las características del sistema bancario, se determina la variación de los recursos del sistema bancario y su distribución entre los sectores público y privado. Según este método, el crédito al sector privado es una variable residual.

Hay otros métodos en los que el presupuesto monetario se compatibiliza con el nivel de importaciones. Ante la repercusión que tienen los movimientos de la balanza de pagos sobre la política monetaria de los países latinoamericanos en los programas financieros, se atribuye también mucha importancia a la variable en reservas internacionales. En un esquema como el anterior, no se incluyen las operaciones monetario-financieras que se efectúan fuera del ámbito de los bancos.

**Presupuesto económico.** Este mecanismo incluye metas reales globales y desagregadas y metas financieras globales.

Considera a la economía en su conjunto, pero no pone especial interés en la desagregación de las metas financieras, sino que las señala como un complemento secundario de la consecución de las metas reales.

El ILPES<sup>4</sup> indica que: "por presupuesto económico se entiende el conjunto de previsiones cuantitativas de la evolución de las principales variables macroeconómicas y de sus interrelaciones en el futuro inmediato, con el objeto de facilitar las decisiones de política económica y en los países donde existen programas de desarrollo se emplea para verificar *ex ante* el cumplimiento de sus metas anuales".

#### *Condiciones de la programación financiera*

La forma de abordar la programación financiera en un cierto país dependerá de una serie de circunstancias específicas del mismo, vinculadas, entre otros, a los siguientes aspectos básicos: la etapa del desarrollo del país y su estructura económica, las características fundamentales de las relaciones de la economía nacional con el exterior y la estructura y grado de desarrollo del sistema financiero.

En aquellos países que están en un período de transición en su proceso de desarrollo, y que debido a una serie de obstáculos conectados con su estructura económica no están logrando un ritmo de crecimiento que pueda considerarse razonable, el objetivo general de la política económica no consiste sólo en aprovechar las condiciones básicas de desarrollo existentes, sino en la creación misma de esas condiciones.

Esta situación contrasta con la de los países que cuentan con bases mínimas para lograr un ritmo de desarrollo razonable en las que la tarea de la política financiera y de programación es menos compleja. De ella debe esperarse que apoye en forma eficiente los esfuerzos de desarrollo, procurando que éstos se realicen dentro de un marco de estabilidad.

Cabe agregar que a través del proceso de desarrollo de un

país cambian las necesidades y los papeles que pueden desempeñar cada uno de los grandes sectores económicos y de esta manera el problema de la programación financiera se plantea también en condiciones cambiantes.

Algunas de las características básicas del sector externo originan también situaciones muy diferentes relacionadas con la programación financiera. Ciertos países, en determinados períodos, tuvieron una situación relativamente holgada de la balanza en cuenta corriente y una deuda externa de poca envergadura. Esto permite que la programación financiera asigne un papel importante al financiamiento externo para las necesidades de fondos de inversión, fondos que pueden cumplir no sólo un papel importante en aquella parte de la inversión que requiera ineludiblemente divisas, sino aun en el conjunto de la formación de capital y en particular de la del sector público y de algunas actividades prioritarias de tipo industrial.

Puede darse como contraste otro caso en el cual los países tienen una situación de balanza en cuenta corriente poco cómoda, con una fuerte tendencia al déficit, exportaciones escasamente dinámicas, composición de las importaciones con firme predominio de bienes intermedios y de capital esenciales y escaso margen para prescindir de bienes de consumo cuyas compras puedan reducirse en caso de dificultades de balanza de mercancías y servicios.

Dichos casos también suelen ir acompañados de una deuda externa acumulada muy considerable que hace difícil continuar asignando al financiamiento externo un papel relevante en la inversión interna total. Este financiamiento puede, de todas maneras, continuar cumpliendo un papel importante con relación a las necesidades de divisas, pero su papel no será tan fundamental desde el punto de vista de su inserción en el cuadro total de financiamiento de la inversión.

Las fuentes de ahorro interno y los mecanismos de transferencia de fondos de los sectores que tienen superávit hacia los que tienen requerimientos de inversión mayores que su propia capacidad de ahorro, se convierten, así, en aspectos claves que deben ser atendidos por la programación financiera.

A medida que la economía de un país se desarrolla más y aumenta su complejidad, el predominio de las relaciones monetarias eleva sus requerimientos de medios de pago y de otros elementos financieros auxiliares para su desarrollo. Por otra parte, la estructura del sistema financiero debe ir adaptándose a las necesidades de su sistema económico.

Los programas financieros de corto plazo de la mayoría de los países latinoamericanos se refieren fundamentalmente al campo monetario, es decir, a la programación de la oferta de dinero, o de modo más completo, a los distintos renglones que componen el balance del sistema bancario. No obstante, se observa que se establece un número creciente de previsiones sobre algunas variables financieras que no pertenecen al sistema monetario propiamente dicho. También se agregan a ese esquema estimaciones sobre el posible comportamiento de las corrientes reales, tomadas en cuenta especialmente con objeto de poder determinar el monto de las variables monetarias.

La programación monetaria es tarea esencial del banco central, organismo que en América Latina ha adquirido también

<sup>4</sup> ILPES, *op. cit.*

en los últimos años la posición de centro de programación financiera, actuando como consejero del poder público.<sup>5</sup>

#### LA PROGRAMACION FINANCIERA ANUAL EN MEXICO

No se puede describir un caso particular de programación financiera sin explicar a su vez el sistema monetario-financiero dentro del cual se localiza, porque en él se reflejan fielmente el tipo y el grado de desarrollo económico de un país y el poder de intervención del sector público en dicho sistema, características muy importantes que globalmente pueden tipificar a los países para el efecto del tema que nos ocupa. Esta es la razón que justifica el tratamiento, en forma relativamente extensa, del sistema financiero de México y la actuación del sector público dentro de él.

El examen del sistema financiero de México se limita a una exposición del marco institucional de la banca pública, así como de su estructura; de la evolución de algunas variables monetario-financieras; de los cambios que ha tenido la participación del sector público<sup>6</sup> dentro del total de los recursos captados por el sistema financiero; del control que ejercen las autoridades financieras y monetarias sobre el propio sistema financiero y finalmente se ofrece un breve análisis de la política monetario-financiera en el período 1952-1974.

Las finanzas públicas guardan una estrecha relación con los fenómenos monetario-financieros a nivel nacional. Sin embargo, tienen cierta autonomía que se deriva, por un lado, del propósito no eminentemente lucrativo del sector público federal, y por otro, por su gran influencia en la sociedad como un centro de decisión muy poderoso.

El último punto sirve para describir la programación financiera anual del sector público mexicano, con un enfoque marcadamente pragmático.

#### *El sistema financiero de México*

##### Marco institucional de la banca pública

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la máxima autoridad monetaria y crediticia del país, y bajo su coordinación y mandato funcionan, entre otras, las siguientes instituciones: el Banco de México o banco central creado en 1925 y la Nacional Financiera, S. A., creada en 1933.

Las funciones del Banco de México son las de formular y ejecutar la política monetaria y financiera con apego a lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cumplir con las funciones que le corresponden como banco central.

La Nacional Financiera, S. A., es la institución de la banca

<sup>5</sup> En general, se puede decir que los programas financieros a corto plazo de los países latinoamericanos presentan un carácter indicativo. Esto significa que los responsables del diseño y ejecución de la política monetaria tienen en ellos una pauta de acción flexible, que orienta las decisiones tomadas en este campo.

<sup>6</sup> Se entenderá por sector público federal al Gobierno federal (secretarías y departamentos de Estado y el Distrito Federal) más los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal sujetas a control presupuestal; no se incluye a los gobiernos y empresas de los estados y municipios.

nacional más importante, después del Banco de México; funciona principalmente como un banco de fomento; es el mayor proveedor de fondos para financiar los gastos de inversión industrial, y constituye un emisor importante de valores.

Esta institución también actúa como principal agente del Gobierno para gestionar y administrar préstamos extranjeros; a su vez tiene a su cargo el control general de los créditos del exterior para prestatarios públicos y algunos privados.

Es responsable de promover el desarrollo del mercado de valores, y las condiciones en que se ofrecen sus propios valores al público, norma la estructura de tasas y vencimientos de los valores para el conjunto del mercado. Finalmente, sirve de agente fiscal federal en la venta de valores gubernamentales.<sup>7</sup>

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión Nacional de Valores también operan bajo la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ambas con funciones de inspección, vigilancia y auditoría de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito y de las compañías aseguradoras. Asimismo se cercioran de que se cumplan los requisitos legales de quienes toman parte en el mercado de dinero y capitales.

El resto de la banca pública ejerce una gran influencia en el comportamiento del mercado de dinero; al igual que el Banco de México y la Nacional Financiera obedece a los lineamientos emanados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y participa en los principales sectores económicos como se verá a continuación.

**Sector agropecuario:** Los más importantes bancos y fondos creados por el Estado para atenderlo son los siguientes.<sup>8</sup> Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero; Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional Agropecuario; Fondo Nacional de Fomento Ejidal; Banco Nacional de Fomento Cooperativo; Programa de Desarrollo Rural, y aproximadamente 40 fondos, fideicomisos y comisiones.

**Sector industrial:** Nacional Financiera, S. A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX); Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña; Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); Fondo de Equipamiento Industrial; Fondo Nacional de Fomento Industrial; Comisión de Fomento Minero; Fondo para el Fomento de las Artesanías; Financiera Nacional Azucarera, S. A.; Fondo Nacional de Preinversión, y aproximadamente 35 fondos, fideicomisos y comisiones que prestan servicios y recursos a este sector.

**Otros sectores:** Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Banco Nacional de Comercio Exterior; Banco Nacional Cinematográfico, y otros que actúan dentro de diversos sectores económicos.

<sup>7</sup> Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Evolución financiera de México*.

<sup>8</sup> La banca pública es especialmente importante en el sector agropecuario, al que la banca privada no ha destinado créditos suficientes. Del total de crédito otorgado a esta actividad, la banca oficial proporciona el 70% y la banca privada el 30% restante.



Los fondos fiduciarios públicos que se han mencionado están destinados a aumentar el flujo de crédito a líneas específicas de actividad, mismas que se juzga estaban limitadas por insuficiencias de crédito o porque éste no se les otorgaba en las condiciones necesarias.

Adicionalmente la banca pública ha intervenido en sectores distintos a los mencionados con algunos fines especiales, por ejemplo, el Banco Nacional Monte de Piedad, el Patronato del Ahorro Nacional y otros.

La intervención del Estado mexicano en el sistema financiero, no representa un porcentaje mayoritario dentro del total de recursos, como se verá más adelante, pero influye de manera importante dentro de los principales sectores de actividad económica.

#### Evolución de las variables monetario-financieras

A partir de la segunda guerra mundial hasta 1972 el sistema financiero de México tiene dos etapas bien definidas; la primera hasta 1957 se caracteriza por presiones inflacionarias e inestabilidad en el tipo de cambio, que fueron limitantes para el crecimiento económico del país. En la segunda, de 1958 a 1971, el sistema financiero se desarrolló rápidamente, respaldado por un período de estabilidad en el tipo de cambio.<sup>9</sup>

Es conveniente acotar que en el período 1961-1971 el producto interno bruto (PIB) a precios corrientes creció 9.6% anual y a precios constantes 6.7%. El comportamiento de los precios fue el siguiente: en el período 1957-1971 tuvieron un aumento anual promedio de 2.8%,<sup>10</sup> y en el período anterior (1940-1957), que podría llamarse inflacionario, los precios subieron en promedio anualmente 9.0%. La inflación volvió a presentarse en la economía mexicana a finales de 1972; en 1973 el incremento promedio de precios fue de 15.7%.<sup>11</sup>

**Ahorro externo.** Durante el período 1959-1967 la contribución del ahorro externo a la inversión neta fue en promedio de 10%.<sup>12</sup> Al aumentar la proporción del crédito externo a largo plazo, dentro de los recursos del exterior, la participación de éstos en la inversión fue mayor y se orientaron al financiamiento de proyectos gubernamentales en sectores básicos.

**Captación de recursos por el sistema bancario.** La proporción de los pasivos del sistema bancario con relación al ingreso nacional se elevó de 28% en el período 1950-1958 a 38% en el período 1959-1967 y a 44.7% en el período 1970-1973.

Un fenómeno que se ha observado en la captación de recursos por el sistema bancario, es el que se refiere al aumento de la participación de los pasivos no monetarios dentro del total

de pasivos del sistema; por ejemplo: en el período 1958-1966 los pasivos monetarios aun cuando crecieron a una tasa un poco más alta que la del ingreso nacional, de 11.7 a 13.3 por ciento, perdieron importancia relativa dentro de los pasivos totales del sistema, pasando de 47.2% en 1958 a 32.5% en 1966, mientras los pasivos no monetarios en moneda nacional constituyeron el elemento determinante del crecimiento de los pasivos totales; dentro de ellos, la colocación de valores de renta fija fue particularmente importante.

**Canalización del crédito por actividades.** Los fondos del sistema bancario se destinaron en su mayoría a la industria, evitándose canalizar cantidades excesivas al comercio y en general a operaciones no dedicadas a la inversión. (Véase el cuadro.)

#### Financiamiento del sistema bancario (Porcentajes calculados sobre datos a precios corrientes)

Año	Agricultura y ganadería	Industria	Comercio
1950	15.3	58.5	26.2
1960	17.0	58.2	24.8
1967	15.4	61.8	22.8
1970	12.0	63.1	24.9
1973	12.4	62.5	25.1

<sup>a</sup> Excluye el financiamiento al Gobierno federal, el cual utilizó en 1970 24.2% en promedio del financiamiento canalizado por el sistema bancario.

<sup>b</sup> Incluye minería.

#### Política monetario-financiera

El sistema financiero mexicano está considerado como uno de los más complicados y elaborados entre los de los países con nivel de desarrollo económico similar. Varias opiniones coinciden con lo anterior; tal es el caso de Ernest O. Moore, quien afirma que "el sistema financiero mexicano es el más complejo de cuantos existen en América Latina por lo que respecta a diversidad de instituciones".<sup>13</sup>

Los instrumentos de política monetaria mexicanos han ido evolucionando aceleradamente; el control de financiamiento bancario nacional se lleva a cabo a través de las medidas dictadas por el banco central, en una forma que permite orientar estos recursos selectivamente a los diversos sectores de la actividad económica, según los objetivos de la política del país.

Esto se hace, principalmente, a través de las variaciones en las tasas de reserva obligatoria (encaje legal). Además se emplean otras medidas como: la colocación de bonos del Gobierno federal en los cajones de depósito legal de la banca, la fijación de las tasas de interés bancarias, la tasa efectiva de redescuento y diversas medidas indirectas. Algunos de los instrumentos mencionados tienen un alto grado de complicación y refinamiento.

<sup>13</sup> Ernest O. Moore, *Evolución de las instituciones financieras en México*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963.

<sup>9</sup> Véase Leopoldo-Solís M., artículo sobre el sistema financiero en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México.

<sup>10</sup> Índice de precios al mayoreo de la ciudad de México, elaborado por el Banco de México.

<sup>11</sup> De diciembre de 1972 a igual mes de 1973 el alza fue de 25.2%, mientras que de diciembre de 1971 al mismo mes de 1972 el ascenso fue de 5.4% y de diciembre de 1970 a diciembre de 1971 de 2.7%.

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Desarrollo estabilizador; una década de estrategia económica en México*, México.

La política monetario-financiera de México se estructura en los principios básicos siguientes:

- 1) Libre convertibilidad del peso.
- 2) Orientación selectiva del crédito hacia las actividades productivas en el orden económico social.
- 3) Sostenimiento del tipo de cambio.
- 4) Incremento del ahorro nacional *per capita*.
- 5) Conservación de la estabilidad monetario-financiera para propiciar el desarrollo económico conjuntamente con una mejor distribución del ingreso.
- 6) Obtención de crédito externo en un volumen que permita mantener el servicio de la deuda en proporciones adecuadas a la capacidad de pago del país.

#### Evolución de la participación de la banca pública dentro del sistema bancario

Al analizar la evolución del sistema financiero debe verse el comportamiento de la banca nacional y de la banca privada. La captación de recursos de la economía nacional a través del sistema bancario ha tenido un crecimiento muy notable. Así por ejemplo, de 1965 a 1973 se incrementó 160.3 por ciento.

En 1953 del total de recursos en moneda nacional y extranjera del sistema bancario, correspondían a las instituciones nacionales 58.7% y a las privadas 41.3%; para 1966 la banca privada tuvo un volumen de recursos un poco mayor que la banca pública, 52.9% del total del sistema bancario, y para 1972 captó 54.2% del total. Esto nos muestra que las instituciones privadas han ido aumentando su participación en lo que se refiere al total.

Respecto a la captación de recursos en moneda extranjera, las instituciones nacionales de crédito han ido aumentando su participación con relación al total como resultado de los préstamos obtenidos del extranjero; la captación de las instituciones nacionales dentro del total de recursos en moneda extranjera llegó a 83% en 1973.

Considerando la participación relativa de los sectores en el destino del financiamiento total, el sector privado participó en 1953 con el 82.4% del total, y con el 74.6% en 1972, mientras que al Gobierno para los mismos años le correspondió 17.6 y 25.4 por ciento, respectivamente.

#### Evolución del sistema financiero en el período 1960-1973

Una medida de la influencia financiera sobre el desarrollo económico, es el grado en que los procesos financieros estimulan el ahorro y facilitan la formación de capital; por tanto, los coeficientes de ahorro y de inversión internos son índices relevantes que conviene analizar.

Las estadísticas macroeconómicas que presenta el Banco de México, así como las estimaciones sobre inversión de la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia permiten calcular los coeficientes de ahorro e inversión. El período que se considerará comprende los años 1960-1972.

Durante el lapso 1960-1970, el producto interno bruto (PIB) a precios corrientes creció a un ritmo de 10.8% anual, y correlativamente la inversión total aumentó 12.4% y el ahorro interno 12.8%. El coeficiente de inversión (inversión/PIB), pasó en esos años de 17% a 20%, mientras el coeficiente de ahorro interno (ahorro/PIB) pasó de 14 a 17 por ciento. Ambos coeficientes no tuvieron oscilaciones bruscas en ese período y en términos generales tendieron a aumentar su participación en el PIB.

Para el período 1970-1972, el PIB creció 11% anual, la inversión 12.4% y el ahorro interno 15.1%. La participación de la inversión en el PIB se mantuvo en 20% aunque en 1971 registró una disminución de 1%, al bajar a 19%. El coeficiente de ahorro pasó de 17% en 1970 a 18% en 1972, bajando a 16% en 1971.

El papel del sistema financiero en el mantenimiento de la estabilidad cambiaria es otro aspecto de su contribución al desarrollo económico. Es bien sabido que el ahorro externo se considera igual al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, con signo contrario, en tanto que el ahorro interno es el resultado de la diferencia entre la inversión total y el déficit mencionado. El saldo en cuenta corriente, sumado a las salidas de capital a largo plazo, nos da el saldo fundamental de la balanza de pagos y si se agrega la entrada de capital a largo plazo y el saldo en la partida de capital a corto plazo y errores y omisiones, se obtiene la variación en la reserva del banco central.

Después de la devaluación de 1954, la economía mexicana inicia un período de crecimiento con estabilidad. Durante la década 1960-1970, el comportamiento del sistema financiero presentó las siguientes características:

Un crecimiento sostenido de la liquidez del sistema financiero que creció a una tasa muy superior (18.1%) a la del PIB a precios corrientes. Para incrementos iguales en el PIB del orden de 10.9% en los períodos 1960-1965 y 1965-1970, el circulante monetario creció en promedio 11.5 y 10.9 por ciento respectivamente, tasas muy inferiores a las que tuvieron los bonos financieros durante los mismos períodos que fueron de 36 y 35 por ciento. Esto pone de manifiesto la tendencia del sistema financiero a cambiar la estructura de sus pasivos, sustituyendo los monetarios por los no monetarios.

El financiamiento total a la actividad económica ha crecido también a tasas superiores a las del PIB, ya que para el período 1960-1965 creció a 17% anual y durante 1965-1970 17.3 por ciento.

Al analizar el financiamiento por sectores, el incremento medio del concedido al sector privado pasó de 14.4% en 1960-1965, a 17.1% durante 1965-1970. El financiamiento al Gobierno aumentó en ambos períodos a tasas más elevadas, aunque es notable la disminución de su ritmo de crecimiento, que en 1960-1965 fue de 30% anual, en tanto que durante 1965-1970 fue de 18.1 por ciento.

Considerando la participación relativa de los sectores en el destino del financiamiento total, en 1968 el sector privado participó con 74.6% del total, y con 75.8% en 1970, mientras



que para los mismos años el Gobierno disminuyó su participación de 25.4 a 24.2 por ciento, respectivamente.

Es de notarse que los sectores productivos mantuvieron o mejoraron sensiblemente sus participaciones en esos años, excepción hecha del financiamiento a la agricultura, al que le correspondió 11% en 1968 y 9.1% en 1970.<sup>14</sup>

El saldo en cuenta corriente aumentó 12% anual, en el período que se examina, en tanto que la salida de capital a largo plazo lo hizo en 13%; la entrada del mismo creció 13.4% y la partida de errores y omisiones 12.3 por ciento.

La política del banco central de mantener diferenciales atractivos, en las tasas internas de interés evitó la fuga de capitales, lo que permitió aumentar la partida de capital a corto plazo. Por otra parte, el significativo crecimiento de las entradas de capital a largo plazo indica el propósito de financiar el déficit en cuenta corriente mediante fondos destinados a la inversión. Particularmente, los gastos del Gobierno se vieron favorecidos con los préstamos del exterior, que aumentaron sustancialmente.

Esto permitió que la emisión de moneda y billetes siguiera una pauta conservadora, y que el sistema financiero nacional estuviera en situación de financiar la inversión privada, si bien, a medida que transcurrió el decenio, el gobierno recurrió cada vez con mayor frecuencia, a financiar su gasto con el ahorro interno, mediante el mecanismo del encaje legal.

#### La situación en el período 1970-1973

El primer aspecto relevante en este período es el crecimiento del dinero (10.9 a 14.5 por ciento) en el lapso 1965-1970, mientras que en 1970-1972 el aumento fue superior al del PIB, que en ese período fue de 10.2 por ciento.

Los depósitos de ahorro a la vista y a plazo continuaron elevando su tasa de crecimiento; en 1970-72 fue de 20%. En cambio la de los bonos financieros disminuyó (de 35% en 1965-70 a sólo 15.8% en 1970-72). En el mismo período la liquidez total del sistema financiero creció a la tasa de 16.9%, cifra inferior a la de 18.1% obtenida en 1965-1970.

La relación dinero-PIB siguió una tendencia al aumento en 1970-1972, al pasar de 11.7% en 1970 a 12.6% en 1972. Para años anteriores se había mantenido entre 11.4 y 11.9 por ciento. Para el mismo período, subió tanto la relación de bonos financieros-PIB como la de liquidez total-PIB.

Respecto al financiamiento concedido por el sistema bancario en el mismo lapso, éste creció a una tasa mucho menor que la observada en 1965-1970, pasando de un incremento de 17.3% anual a otro de 14.7 por ciento.

El financiamiento a los sectores económicos, con excepción del de la agricultura, creció a un ritmo menor que en el período 1965-70. Debe señalarse particularmente la notable disminución en el ritmo del financiamiento concedido al sector privado, que en 1970-72 fue tan sólo de 13.8 por ciento.

Si bien el ritmo de aumento del financiamiento al sector público también disminuyó, la variación fue comparativamente pequeña, ya que en 1970-72 fue de 17.4%, poco menor que el 18.1% alcanzado en 1965-1970.

Sólo el Gobierno aumentó su participación en el financiamiento total en 1970-72 (25.4% del total, en comparación con 24.2% de 1970). Lo destinado a los demás sectores disminuyó respecto al total, excepto lo de la minería, que se mantuvo.

Como se indicó, el crecimiento del dinero fue mayor en 1970-1972 que en períodos anteriores. Esto a su vez queda de manifiesto en el incremento de la relación dinero-PIB, y en un primer señalamiento puede decirse que la inflación interna se debe en parte al crecimiento de la masa monetaria. También debe observarse que la situación actual de inestabilidad de precios se ve seriamente agravada por la débil situación del sector externo.

Todo lo anterior indica que debe llevarse a cabo un ajuste a la política monetaria, pues las medidas que se han seguido en períodos de estabilidad no necesariamente son adecuadas en la situación actual de inflación.

Ya en 1963, Rodrigo Gómez señalaba: "Es claro que la estabilidad cambiaría no basta por sí misma para alentar el progreso económico, pero no es menos claro que sin ella es tan difícil alcanzarlo, que resulta válido considerarla para lograr este fin".

#### Programación financiera anual del sector público federal

##### Análisis cuantitativo de las finanzas públicas

Con el fin de dar un panorama general de la estructura y tendencias de las finanzas del sector público federal de nuestro país, se presenta un somero análisis cuantitativo que abarcará el período 1965-1972. Los datos excluyen lo correspondiente al Distrito Federal. Con esto se trata de hacer una introducción al conocimiento de los problemas que la programación financiera debe resolver y establecer los órdenes de magnitud de las finanzas públicas.

Los Ingresos corrientes crecieron a una tasa promedio de 12.7% en tanto que los gastos lo hicieron a una de 11.9%. El aumento más favorable de los ingresos con relación a los gastos se refleja en la tasa promedio de crecimiento del ahorro en cuenta corriente (20.3 por ciento).

En la cuenta de capital es en donde se manifiesta un gran desequilibrio entre los ingresos y los gastos, tanto en el ritmo de crecimiento como en los órdenes de magnitud. Los ingresos de capital en 1965 fueron de 200 millones de pesos, contra 11 300 millones de gasto. En 1972 los ingresos fueron de 3 900 millones contra 44 900 millones del gasto. La tasa promedio de crecimiento del gasto en el período 1965-72 fue de 22.7 por ciento.

El gran dinamismo y elevada magnitud de los gastos de capital, es una de las principales características de las finanzas públicas mexicanas desde la consolidación de los regímenes

<sup>14</sup> Porcentajes obtenidos tomando en cuenta el financiamiento total otorgado por el sistema bancario, incluyendo el concedido al Gobierno federal.

posrevolucionarios y refleja claramente una política económica a largo plazo, consistente en acelerar la formación de capital por medio de la intervención del sector público.

El desequilibrio en la cuenta de capital se refleja en la tasa promedio de crecimiento anual del déficit en esa cuenta (22.6 por ciento).

Tal tendencia es la que ha determinado principalmente que para financiar el déficit presupuestal —diferencia entre déficit en cuenta de capital y ahorro corriente—, se haya tenido que recurrir en forma creciente al crédito interno y externo.

Durante el período 1959-1967 el déficit del sector público federal se financió en un 90% con crédito interno. El resto del financiamiento provino del exterior y no fue necesario recurrir a la expansión primaria de dinero.

En 1970, el gasto efectivo del sector público federal fue de 90 000 millones de pesos.<sup>15</sup> Ante la necesidad de superar el bajo crecimiento observado en 1971, se expandió notablemente el gasto en los dos años siguientes, de tal manera que en 1973 éste fue de 155 000 millones de pesos.<sup>16</sup> Tal expansión del gasto frente a un crecimiento menor de los ingresos, provocó que el déficit pasara de un porcentaje de participación en el PIB de 3% en 1970 a 4.2% en 1973. Para financiar este déficit, se tuvo que recurrir en mayor medida al endeudamiento interno y externo.

Tal hecho es el determinante de que en los últimos años se le haya dado una importancia capital al manejo del déficit y de la deuda pública, por los desequilibrios monetario-financieros que provocan.

#### La necesidad de la programación financiera

Los crecientes requerimientos de gasto público para impulsar el desarrollo económico; la escasez de los recursos provenientes de crédito; la inflexibilidad de los ingresos tributarios y las cada vez mayores tasas de interés existentes en el mercado internacional, obligan a ajustar el gasto del sector público federal a un orden estricto de prioridades.

Además de las consideraciones anteriores, deben tomarse en cuenta las repercusiones de la actividad financiera pública sobre la economía nacional y el sistema monetario-financiero en concreto. En este caso tenemos los efectos que tienen el gasto público sobre la corriente circulatoria de dinero, los documentos emitidos por el gobierno sobre las tasas de interés y el mercado de valores y de capitales y la absorción de una gran parte de crédito de parte del mismo gobierno, sobre la producción manejada por particulares.

Estos efectos y las anteriores necesidades han llevado a las autoridades hacendarias a estructurar programas anuales de financieros, haciendo hincapié en estos últimos, en todo lo que concierne a las finanzas públicas. corto plazo las pautas para el financiamiento de la actividad pública.

<sup>15</sup> Los montos no coinciden con los de la cuenta pública debido a los ajustes que eliminan gastos virtuales que no implican desembolsos adicionales en realidad, sino menos asientos contables.

<sup>16</sup> Estudios del Grupo Hacienda-Banco de México.

#### El marco global

Entendemos por marco global el estudio que contiene una proyección de cifras macroeconómicas anuales que permiten prever a grandes rasgos lo que será la economía nacional y las consideraciones y limitaciones a las que se deben ajustar las finanzas públicas y la política económica del gobierno.

El marco global no es propiamente un análisis que refleje sólo las perspectivas de las principales variables financieras que se manejarán en el año siguiente, sino que incluye, como se verá más adelante, magnitudes de orden real referentes a la producción y a los servicios. En cuanto al grado de detalle a que se lleva este estudio, se podría decir, de manera muy general, que sólo se analizan las principales variables macroeconómicas relacionadas de tal manera que constituyen un modelo de comportamiento de la economía mexicana.

Respecto a la información proporcionada por las cuentas nacionales en el marco global, se incluyen proyecciones de variables reales de producción de bienes y servicios, como por ejemplo el producto interno bruto global y por sectores. Asimismo, utilizando también como base la información proporcionada por las cuentas nacionales, se hacen proyecciones de variables financieras, como son los recursos captados por el sistema bancario. En resumen, en el marco global se relacionan las variables reales y financieras, por lo que constituye un sistema de previsión muy general del comportamiento de la producción de bienes y servicios y de los fenómenos monetario financieros, haciendo hincapié en estos últimos, en todo lo que concierne a las finanzas públicas.

Específicamente, las variables que se manejan dentro del marco global son las siguientes:

Producto interno bruto, a precios corrientes y a precios constantes. Se hace un análisis de las cifras observadas durante los dos últimos años a partir del año en curso, a efecto de proyectarla para el año siguiente.

Estos mismos datos se manejan para los principales sectores económicos, entre los que destacan la agricultura, minería, petróleo y derivados, petroquímica, energía eléctrica, construcción y manufacturas.

Precios. Se analiza la tendencia de los precios de los últimos años, tomando como base el índice nacional de precios al consumidor y el de precios al mayoreo en la ciudad de México y se obtienen las tasas anuales promedio.

Balanza de pagos. Dentro de los renglones que componen la balanza de pagos, destacan los que se refieren a exportación e importación de mercancías y servicios; de estos últimos, son muy importantes el turismo y las transacciones fronterizas. Asimismo, se incluye, entre otros, el porcentaje de las importaciones y exportaciones del sector público, los pagos a la inversión extranjera y los intereses sobre las deudas oficiales.

Junto a la presentación de las principales cifras, se proporcionan notas metodológicas y análisis de las variaciones; por ejemplo, se señala que algunas proyecciones de exportación se realizan por dependencia del Ejecutivo relacionados estrechamente con la actividad económica correspondiente y se menciona su posible grado de aproximación.



Debido a la importancia que en las exportaciones e importaciones tienen algunos organismos paraestatales, se mencionan específicamente los renglones principales de estos rubros; en tal caso tenemos las importaciones de maíz, trigo, leche en polvo y otros que realiza la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; igualmente se mencionan las exportaciones e importaciones que efectúa Petróleos Mexicanos. Se llega a un mayor grado de detalle al analizar algunos productos básicos de exportación como el algodón, el azúcar, o de servicios, como el turismo.

**Ingresos del sector público.** Este renglón sirve para analizar la tendencia natural que seguirán los ingresos del sector público, sin tomar en cuenta inicialmente las modificaciones dictadas por la política tributaria, que posteriormente se estiman para determinar otras fuentes de ingresos.

**Gasto del sector público.** Este apartado se emplea para manejar cifras globales de gasto público de inversión y corriente, dando especial importancia al gasto de los principales organismos y dependencias públicas. Asimismo se analiza la estructura de este gasto en lo que respecta, entre otros, a los conceptos de pagos de pasivo y gasto no ejecutado. De la comparación del Gasto y de los ingresos resulta un primer déficit por financiar.

**Recursos captados por el sistema bancario y financiamiento canalizados al sector público.** En este capítulo la estadística desglosa la captación en moneda nacional de la banca privada, de la banca nacional, del banco central y por otra, el importe de la canalización al sector público, a efecto de estar en posibilidad de proyectar los recursos que para el año siguiente podrán disponer los sectores público y privado.

**Inversión privada.** Para preparar este indicador se utiliza información de distintas fuentes, tales como las cifras macroeconómicas que proporcionan las cuentas nacionales y encuestas en las cámaras de industria y comercio y en las uniones de productores agrícolas privados.

Del análisis de las variables mencionadas, se obtiene una estimación de lo que posiblemente será la expansión económica del año siguiente; por ejemplo: se conoce la posible tasa de incremento del PIB por sectores de actividad económica y se sabe en qué medida contribuirá el sector privado al logro de estas tasas en cada sector; de ello se puede desprender la conveniencia de tomar diversas medidas de política económica.

Al estimarse el monto de los recursos que se captarán por el sistema bancario, también puede evaluarse la cantidad que de ellos podrá disponer el sector público; este dato es compatible con el utilizado en la determinación del déficit del sector público.

Dado que se conocen los principales renglones que explican el déficit del sector externo, puede plantearse influir en su tendencia mediante medidas de política económica tales como la fijación de prioridades en la inversión pública.

Adicionalmente, se especula sobre el impacto económico de

algunas medidas sociales tomadas por el sector público y las posibles soluciones para corregir efectos negativos. Así por ejemplo, se señala el reflejo de las medidas laborales, en lo que respecta a la disminución del tiempo de trabajo, o en la repercusión de posibles peticiones sindicales de incremento de salarios.

#### *Reflejo del marco global en el presupuesto*

Tal como se señaló, del análisis de las variables macroeconómicas se obtienen cifras generales de gasto, ingreso y financiamiento, montos que se fijan por sectores de actividad económica y se observa la parte que corresponde al sector privado y al sector público.

Una vez que se tienen estos datos, se fijan los montos aproximados que administrarán las dependencias gubernamentales y los organismos descentralizados que participan en cada sector. Cada una de las dependencias gubernamentales y organismos tienen listos sus proyectos preliminares de presupuesto en los que reflejan sus programas de trabajo y las cantidades de financiamiento necesarias para su ejecución. Posteriormente en una reunión de alto nivel se conjugan los límites del presupuesto, conciliando lo previsto en el marco global con las necesidades de cada dependencia y se establecen los montos a nivel global que cada una de ellas debe ejercer.

Si se reducen las cantidades solicitadas, se hace del conocimiento del organismo afectado, para que de acuerdo con su orden de prioridades haga los ajustes correspondientes, en la inteligencia de que en caso de que se tengan recursos adicionales, se podrán llevar a cabo los programas o proyectos pospuestos.

Por último, cada dependencia presenta su proyecto de presupuesto, que, una vez tomadas las consideraciones finales, se convierte en definitivo, y se envía para su aprobación a la Cámara de Diputados.

#### *Instituciones que participan en la elaboración del marco global*

El Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son los encargados básicamente de elaborar este estudio anual. Para ello han formado un grupo especial de asesoría de alto nivel que recopila y analiza la información. Este grupo se integra por economistas especializados, cuya función principal es la realización de este tipo de estudios.

Dada la independencia administrativa de este cuerpo de asesores, cuenta con la autonomía suficiente como para poder intervenir directamente en los organismos o dependencias, a efecto de lograr la información necesaria en la misma fuente en que se produce.

Una vez estructurado en su parte medular, el documento se presenta en una reunión en la que intervienen funcionarios de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Secretaría de la Presidencia. Por la Secretaría de Hacienda participan los representantes de las áreas de Egresos, Ingresos, Crédito y Estudios Hacendarios. Adicionalmente, se observa la coherencia con los programas de inversión previstos, desde el inicio del régimen gubernamental.

*Limitación de este tipo de previsiones*

Como puede observarse, el estudio no contiene absolutamente todas las variables que se manejan en la programación financiera anual, ni su puesta en práctica se realiza a través de los mecanismos que teóricamente son los ideales de acuerdo con lo dispuesto en el primer capítulo.

Debido a las limitaciones anteriores, el marco global no constituye un instrumento lo suficientemente exacto y detallado, como para dictaminar con rigidez la actividad del sector público federal en el campo financiero nacional y en especial en el manejo de sus propias finanzas. Sin embargo, como ya se dijo, fija las pautas generales de crecimiento y señala con anticipación los posibles problemas que se presentarán, así como las soluciones que se sugieren.

*La programación de la inversión pública*

La experiencia mexicana más exitosa en materia de programación de las finanzas públicas se encuentra en la Subcomisión de Inversión-Financiamiento (SIF), formada por representantes de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y constituye un claro ejemplo de coordinación intersecretarial.

A la SIF se le encomendó originalmente la programación, control y evaluación de la inversión pública, dada la importancia que dicho gasto reviste para las finanzas del sector público.

La necesidad de más y mejores estadísticas macroeconómicas, dio como resultado un crecimiento inusitado de las funciones de dicha Comisión. De esta manera la SIF se ha convertido en una unidad programadora un tanto autónoma, en lo que se refiere al análisis de la información básica necesaria para la determinación de la inversión pública. Es por ello que la SIF recurre a diversas dependencias gubernamentales, a fin de obtener oportunamente las cifras que se traducirán en estudios por medio de los cuales se conformará la política que se deberá seguir en materia de inversión pública.

Específicamente, las funciones de la SIF son:

Determinar por sexenios y anualmente los montos de inversión total. Cada año los montos que se deben ejercer se compatibilizan con los sexenales, es decir, se ajusta continuamente al corto plazo con el largo plazo.

Asignar prioridad a los programas y proyectos específicos de inversión.

Determinar la estructura financiera de los programas y proyectos de inversión.

Control y evaluación física y financiera de la ejecución de los programas y proyectos específicos.

La Subcomisión está organizada en grupos de trabajo sectoriales.

*Control financiero continuo*

México, como la mayoría de los países en proceso de desarrollo, afronta problemas provenientes de la estructura económica

interna y de la acción de las fuerzas del exterior. De esta manera se presentan movimientos económicos coyunturales a los cuales el Gobierno debe hacer frente de inmediato, por lo que ha sido necesario contar con una flexibilidad en el corto plazo que permita ajustar lo previsto a las situaciones nuevas; así por ejemplo en los dos últimos años se han presentado problemas inflacionarios no previstos en la estructura financiera, debido a la larga estabilidad económica de los últimos 20 años.

A partir de 1971 se dictaron medidas especiales encaminadas a contrarrestar el proceso inflacionario, y a partir de ese año se experimenta un tipo nuevo de instrumentos o se les da nuevas modalidades a otros ya existentes; en tal sentido el gasto público se utilizó como un instrumento básico de política financiera monetaria.

Por lo anterior, es necesario realizar periódicamente revisiones tanto del comportamiento de la economía en su conjunto, como de la situación de las finanzas públicas y la realidad sobre la que el mismo sector público pretende influir.

Con tales revisiones se trata no sólo de ejercer control sobre las finanzas públicas, sino también rectificar en lo posible las desviaciones que siempre se presentan como resultado de situaciones imprevistas, principalmente en el monto y orientación del gasto público.

Para el efectivo control financiero, en México funciona un sistema de revisiones periódicas consistentes en la elaboración de documentos que reflejan el estado de la economía nacional, y de las finanzas públicas. Aunque tales revisiones son en su mayoría periódicas, hay otras que se hacen cada vez que situaciones imprevistas lo ameritan.

Para la elaboración de este tipo de documentos, se han formado grupos intersecretariales e interdepartamentales de trabajo, entre los que destacan principalmente: el Grupo Hacienda-Banco de México y la Subcomisión de Inversión-Financiamiento ya mencionados.

Estos grupos han tenido excelentes resultados, en lo que respecta a detectar con suficiente anticipación los problemas que se avecinan y a proponer soluciones idóneas.

Para el funcionamiento de este tipo de grupos es fundamental el flujo continuo de información; por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha constituido, con carácter de institucional, un mecanismo de información permanente que aporte elementos de juicio para la formulación de la política económica y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas trazados.

El mecanismo será elaborado y puesto en marcha por un equipo de trabajo de diferentes partes de la Secretaría de Hacienda, denominado Grupo Interno, que tendrá, entre otras, la función de recabar la información general en distintas dependencias de la misma Secretaría y además tendrá la responsabilidad de ser el vínculo con las demás entidades del sector público que generan información útil para estos fines.

En la primera etapa se encomendará al mecanismo de información, la preparación de un manual de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de las principales metas



trazadas para 1974. Lo que se persigue es determinar si los acontecimientos van de acuerdo con la tendencia prevista, o si están ocurriendo fenómenos que ponen en duda el cumplimiento de las metas.

Por ejemplo, se ha previsto un determinado incremento en los ingresos efectivos del Gobierno federal, del Departamento del Distrito Federal y de los principales organismos y empresas. El manual incorporaría el monto de 1973 y la previsión de 1974, y por medio de cuadros y gráficas informará del avance de los ingresos reales.

En el caso del Gobierno federal se profundizará en el sentido de evaluar no sólo el monto total del ingreso sino también su estructura; interesa determinar si la previsión de impuesto sobre la renta se está cumpliendo, si la recaudación de ingresos mercantiles es la prevista y así sucesivamente. El comportamiento de los impuestos a su vez pueden dar ideas del comportamiento de variables económicas tales como utilidades de las empresas, ritmo de las ventas, etcétera.

Lo que se ha dicho para los ingresos se realizará también para el gasto y se pondrá especial cuidado en utilizar también información apropiada que contribuya a conocer el ritmo del gasto físicamente ejecutado y comprometido. Lo que interesa es ver, aun cuando sea a grandes rasgos, si el gasto de las entidades va acorde con los montos y calendarios establecidos en el presupuesto.

La información de ingresos y de gasto permitirá evaluar el comportamiento del déficit y compararlo con la información obtenida de indicadores tales como el sobregiro de la cuenta del Gobierno en el Banco de México, los desembolsos de crédito externo, etcétera.

Respecto a los precios al comercio interno, al comercio exterior y a la producción, se formularán cuadros idóneos en el manual mencionado. También se obtendrá información respecto al volumen del crédito otorgado a las distintas actividades públicas y privadas y se intentará por diversos mecanismos (encuestas directas, información sectorial, empresas, etc.) llegar a apreciar el probable comportamiento de la inversión privada y del consumo.

Esta etapa se iniciaría de inmediato y debería empezar a proporcionar información dentro de pocos días.

La segunda etapa consiste en idear sistemas de información que permitan obtener con relativa facilidad una imagen del comportamiento económico general en todos los aspectos, apropiados para las decisiones que debe tomar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este caso se requerirá un minucioso estudio de la información disponible en la actualidad, para poder juzgar su veracidad y posteriormente diseñar los instrumentos idóneos para que en el curso de los próximos meses se llegue a captar oportunamente la información requerida.

También en esta segunda etapa se iniciarán trabajos de carácter sectorial en temas en los que interese profundizar. Por ejemplo, si de la información general se concluye que la producción agrícola no permitirá cubrir los planes de exportación, se deberá profundizar en el problema contando para ello

con los vínculos permanentes con las entidades del sector público correspondientes.

#### *Otros elementos de control*

Adicionalmente, en el sector público funcionan mecanismos de control financiero bastante efectivos, tales como:

1) Centralización de los pagos. Estos se realizan para todo el Gobierno federal, por una sola entidad, la Tesorería de la Federación.

2) Los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal tienen la obligación de concentrar todos sus recursos en la misma Tesorería.

3) La Ley de Ingresos niega a todas las entidades públicas la facultad de obtención unilateral de recursos provenientes de crédito extranjero, puesto que para ello se ha establecido un sistema de registro en la Dirección General de Crédito, a la que todas las dependencias deben de solicitar autorización.

4) Los proyectos de obras se centralizan para su evaluación y control continuo en la Secretaría de la Presidencia, la que, por medio de la Sub-Comisión de Inversión-Financiamiento, puede coordinarse con la Secretaría de Hacienda para aumentar, disminuir y recalazar a muy corto plazo el gasto de inversión, así como modificar la estructura del financiamiento.

#### CONCLUSIONES

Es un hecho que para lograr que la economía de un país alcance las metas y objetivos propuestos, es necesario determinar los lineamientos a que deberán sujetarse los agregados económicos y establecer cuál es el punto que se pretende alcanzar.

Para ello el procedimiento de actuación más completo es el de la planificación, que se convierte, así, en el expediente técnico al que debe recurrirse. Sin embargo, hay que tener presente que por diversas y variadas razones en muchos países no se elaboran planes globales de desarrollo, sino que se emplean otros medios que, aunque menos complejos, permiten establecer una actitud ante el reto del subdesarrollo.

Tal es el caso de la programación financiera que constituye el elemento complementario de los planes a mediano y a corto plazo y que expresa decisiones sobre política económica en el aspecto monetario-financiero.

En México, al igual que en otros países del área latinoamericana, se cuenta con un sistema de programación con características propias; por ello se hace imprescindible aunar esfuerzos a fin de lograr que las técnicas actuales, además de perfeccionarse, se formalicen y se conviertan en el instrumento que norme las políticas de aplicación general.

Es preciso que el mecanismo de programación se revista de una formalidad más profunda y con fuerza suficiente para que la utilidad que se obtenga de su aplicación derive en una corriente de apoyo a las técnicas de planificación económica y social.