



17  
21

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMIA**

**GASTO PUBLICO EN MEXICO (1977-1985) Y PROYECTO  
ALTERNATIVO DE PRESUPUESTO (1986-1988)**

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
PRESENTA  
**AGUSTIN CASTRO PEREZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# FACULTAD DE ECONOMIA

SEMINARIO:-----PLANIFICACION Y DESARROLLO-----

## PROLOGO.—

FE-UNAM-1987.---



# INDICE GENERAL

CODIGO (1)	CONTENIDO (2)	P.P. (3)
	INDICE	II
	PROLOGO	III
	INTRODUCCION	V
1.	<u>ESTADO, POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION</u>	1
1.1.	DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA A INVESTIGAR	1
1.2.	EL ESTADO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA	3
1.2.1.	DEFINICIONES	3
1.2.2.	QUIEBRA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA LIBERAL	11
1.2.3.	INTERVENCIÓN ESTATAL	13
1.3.	EL ESTADO Y LA PLANIFICACIÓN	18
1.3.1.	TIPOS DE PLANIFICACIÓN	18
1.3.2.	ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN	20
1.4.	ESTADO, POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN EN MÉXICO	32
1.4.1.	ESTADO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO	32
1.4.2.	PLANIFICACIÓN EN MÉXICO	36
1.5.	ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	42
2.	<u>TEORIA DEL PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO</u>	44
2.1.	TEORÍA Y METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO	44
2.1.1.	CONCEPTOS GENERALES	44
2.1.2.	LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO	54
2.2.	TEORÍAS SOBRE GASTO PÚBLICO Y SU FINANCIAMIENTO	60
2.2.1.	TEORÍAS CLÁSICAS	60
2.2.2.	LA TEORÍA KEYNESIANA	64
2.2.3.	LA TEORÍA MONETARISTA	70
2.2.4.	APLICACIÓN EN MÉXICO DE LAS TEORÍAS	73
3.	<u>PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO, 1977-1985</u>	74
3.1.	EL SEXENIO DE LÓPEZ PORTILLO	74
3.2.	EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID	98
3.3.	DEMOSTRACIÓN DE LAS HIPÓTESIS	125
4.	<u>PROYECTO ALTERNATIVO DE PRESUPUESTO</u>	152
4.1.	LINEAMIENTOS GENERALES	152
4.2.	EL PROYECTO ALTERNATIVO	160
4.3.	IMPLICACIONES SOBRE OTRAS VARIABLES	161
	RESUMEN Y CONCLUSIONES	175
	ANEXO ESTADISTICO	181
	BIBLIOGRAFIA	229

# FACULTAD DE ECONOMIA

SEMINARIO PLANIFICACION Y DESARROLLO

## INTRODUCCION

FE-UNAM-1987.-----

## I N T R O D U C C I O N

El problema del gasto público no es nuevo. Ya los antiguos estudios de la economía se habían planteado algunas cuestiones acerca de cómo debe manejarse el erario público así como su financiamiento. Sin embargo, lo que pudo ser aplicable en algún tiempo puede no serlo en otro; las condiciones cambiantes de la economía exigen la adecuación de sus instrumentos por lo que hay problemas que no pierden vigencia. Tal es el caso del gasto público.

En México la política de gasto en los últimos años se ha ajustado a la ideología de los gobernantes, de tal manera que, por ejemplo, durante el sexenio 1977-1982 se optó por expandir el gasto y sobre todo el destinado al sector energético porque fué la época de la bonanza petrolera. En ese entonces se pensó en el petróleo como la panacea de la crisis económica del país y hacia él se orientaron los mayores recursos presupuestales.

En 1982 la situación económica era distinta a la de años anteriores. Ese año hubo cambio de presidente de la República, y con él cambiaron la ideología dominante y la política de gasto público. Ahora se pensó que la solución no estaba en hacer crecer al gasto sino, por el contrario, en reducirlo tanto como se pudiera. Así se ha hecho durante cuatro años y probablemente se seguirá haciendo durante otros dos.

Lo cierto es que la manera de conducir el gasto público debe ajustarse a una situación económica dada y no a una ideología determinada. Aquella es un hecho objetivo y ésta un fenómeno subjetivo que no siempre es coherente con la propia situación económica. Sin embargo, también es cierto que siempre predominará alguna ideología con la que no se podrá estar

## I N T R O D U C C I O N

El problema del gasto público no es nuevo. Ya los antiguos estudios de la economía se habían planteado algunas cuestiones acerca de cómo debe manejarse el erario público así como su financiamiento. Sin embargo, lo que pudo ser aplicable en algún tiempo puede no serlo en otro; las condiciones cambiantes de la economía exigen la adecuación de sus instrumentos por lo que hay problemas que no pierden vigencia. Tal es el caso del gasto público.

En México la política de gasto en los últimos años se ha ajustado a la ideología de los gobernantes, de tal manera que, por ejemplo, durante el sexenio 1977-1982 se optó por expandir el gasto y sobre todo el destinado al sector energético porque fué la época de la bonanza petrolera. En ese entonces se pensó en el petróleo como la panacea de la crisis económica del país y hacia él se orientaron los mayores recursos presupuestales.

En 1982 la situación económica era distinta a la de años anteriores. Ese año hubo cambio de presidente de la República, y con él cambiaron la ideología dominante y la política de gasto público. Ahora se pensó que la solución no estaba en hacer crecer al gasto sino, por el contrario, en reducirlo tanto como se pudiera. Así se ha hecho durante cuatro años y probablemente se seguirá haciendo durante otros dos.

Lo cierto es que la manera de conducir el gasto público debe ajustarse a una situación económica dada y no a una ideología determinada. Aquella es un hecho objetivo y ésta un fenómeno subjetivo que no siempre es coherente con la propia situación económica. Sin embargo, también es cierto que siempre predominará alguna ideología con la que no se podrá estar

de acuerdo en todo momento.

A partir de los anterior desprendemos el gran objetivo de nuestra investigación: señalar lo que se hizo en materia de gasto y presupuesto público durante el período 1977-1985, e indicar lo que a nuestro juicio debió hacerse y deberá hacerse en los próximos años, partiendo de una situación económica específicamente dada. Nos proponemos, así mismo, cuatro objetivos particulares:

- Esbozar en términos teóricos los pasos que deben seguirse para la elaboración de un presupuesto nacional, así como los pasos que se siguen en México para tales fines.
- Analizar los objetivos y estrategias en torno a los cuales se han elaborado los presupuestos de egresos en México durante el período 1977-1985, señalando las fallas en que se ha caído.
- Revisar la tendencia que ha seguido el gasto público en los últimos -- años y analizar las repercusiones que dicha tendencia ha tenido sobre - otras variables macroeconómicas.
- Realizar en base a lo estudiado un proyecto alternativo de presupuesto para los años 1986-1988, mencionando las posibles implicaciones que se - podrfan suceder para el resto de la economía.

Como toda investigación, ésta cuenta con un marco teórico y conceptual sobre el cual se sustenta la misma. Dicho marco gira en torno a dos series de ideas. En primer lugar, aquellas referidas al Estado, a la Polí

tica Económica y a la planificación. En segundo lugar, las referentes al presupuesto y al gasto público en su nivel más abstracto y en su aplicación al caso de México.

El Estado cumple una triple función: ordenar la situación económica y social, administrar las unidades económicas que pertenecen a la colectividad y sostener los servicios comunes (defensa, salud, educación, etc.). La manera de cumplir esas funciones dependerá del punto de vista de las gentes ó partidos políticos en el poder, quienes aplicarán una serie de medidas di rígid<sup>a</sup>s a lograr sus propósitos.

A estas medidas tomadas por el sector gubernamental se les denominan, en el ámbito económico, Política Económica. Esta, por lo general, se orienta hacia fines tales como alcanzar el más alto nivel de ingreso posible, lo grar la plena ocupación, estabilizar los precios y la balanza de pagos, dis tribuir con justicia la riqueza, etc. En los países subdesarrollados, la Política Económica se orienta también a alcanzar un mayor nivel de desarrollo y conseguir la independencia económica.

La Planificación es el nivel más elevado de la Política Económica ya que es el momento en que se cohesionan los medios y los objetivos por parte del Estado. Se dice que la Planificación Económica es una forma especial y depurada de la Política Económica moderna.

La Planificación Económica puede ser rígida o elástica, para el desarrollo o para la estabilidad, centralizada o descentralizada, de Guerra, Au toritaria, etc. Estos conceptos se explicarán en el curso de la investigación. En sentido estricto, la planificación debe contar con los siguientes

## IX.

elementos: sujeto planificador (Estado), fines y objetivos, medios de acción, grupos de presión, tiempo a emplearse (corto o largo plazo), estructura, etapas (diagnóstico, elaboración, realización y control) y técnicas (demografía cuantitativa, contabilidad económica, modelos dinámicos, proyecciones a plazo, elección de proyectos, etc.).

En México, a partir de Cárdenas el Estado siguió una política económica encaminada al crecimiento económico basado en el aumento del número de inversiones públicas y en el proteccionismo comercial (desarrollo hacia adentro). Esta política desembocó, al agotarse, en estancamiento económico, caída de los salarios reales y aumento de precios durante los setenta. En materia de planificación ha habido esfuerzos desde la década de los treinta pero no es sino hasta el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) y sobre todo el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) que se ha alcanzado el mayor nivel de planificación en nuestro país.

Por otro lado -descendiendo en los niveles de abstracción-al hablar -- del presupuesto nacional se está hablando de un instrumento básico para la consecución de los fines de la política económica. En su conjunto, el ciclo presupuestal debe cumplir las etapas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, contabilidad, control y evaluación. Estas etapas que en teoría deben contemplarse son de hecho las que se aplican en México desde 1977 cuando se promulga la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La técnica básica que se utiliza para el cumplimiento del ciclo presupuestario es la del presupuesto por Programa por medio del cual el presupuesto nacional consolida al conjunto de planes y programas que emanan de la desagregación del sector público en su conjunto, esto es, de las distintas dependencias y entidades públicas.

En cuanto a las teorías que se han ocupado del problema del gasto y - los presupuestos públicos, se pueden agrupar en dos: aquellas que optan - por presupuestos nivelados (que no se gaste más de lo que se recibe), im - plicando una menor participación del Estado en la Economía. Entre estas - teorías se encuentran la clásica, la neoclásica y la monetarista, hoy en - día tan difundida. Existen otras teorías, representadas por la keynesiana, que afirman que no importa tanto un presupuesto desnivelado siempre y -- cuando los recursos se gasten productivamente ya que de este modo se gene - ra riqueza que a larga podría financiar el presupuesto.

Como se verá, en México se está aplicando actualmente el primer prin - cipio luego de que en cierta forma se siguió esta última teoría en años anteriores.

Las hipótesis que habremos de demostrar son:

Durante el período 1977-1982 se siguió una política de gasto que favo - reció al sector energético, descuidando a los demás sectores económicos.- Mientras hubo auge petrolero la economía creció, pero cuando sobrevino la crisis mundial del petróleo la economía nacional se cayó al flaquear el - sostén sobre el cual se mantenía. El resto de los sectores no fué capaz - de suplir al petróleo debido a que habían sido descuidados y de ahí desem - bocó, entre otros factores, la crisis.

En ese mismo período, la expansión económica basada en el petróleo se - financió a través del endeudamiento interno y externo, que se volvió impa - gable y se heredó al actual sexenio. Dependier del petróleo y de la deuda, resultó contraproducente para el país y sus consecuencias aún las vivimos.

Durante el actual sexenio, la política de gasto ha desatendido la inversión pública a fin de seguir cumpliendo con los compromisos de la deuda. Además se ha reducido el aparato estatal bajo la idea de que es el --gasto público quien origina el déficit y éste la inflación.

Un gasto público expansivo no es inflacionario si se orienta al crecimiento de la inversión en todos los sectores. Esto hace crecer la oferta y le permite adecuarla a la magnitud de la demanda. Resulta más inflacionario un gasto expansivo pero improductivo e, incluso, un gasto reducido también improductivo.

Es necesario reducir el presupuesto de la deuda pública para poder -- aplicar más recursos de manera productiva en beneficio de una mayor parte de la población.

Para alcanzar los objetivos y demostrar las hipótesis se ha aplicado un plan de investigación que va de lo abstracto a lo concreto y de lo general a lo particular.

Los primeros dos capítulos se realizaron siguiendo un método de síntesis bibliográfica mediante la elaboración de fichas de trabajo y resúmenes de libros, para lo cual fue preciso acudir a varias bibliotecas. No -- hubo investigación de campo (Epistemología I y metodología).

La metodología del capítulo tercero consta de síntesis de documentos oficiales, recopilación de estadísticas oficiales y análisis de dichos -- documentos y estadísticas. Se recurrió a instituciones públicas y una vez obtenida la información se trabajó con cuadros y gráficas estadísticas -- (momento técnico).

## XII.

Finalmente, en el cuarto capítulo se trabajó con un método meramente analítico en base también a cuadros estadísticos (Epistemología final II, balance, logros, resultados).

Cabe señalar que como apoyo a la metodología señalada y como parte de la estructura del plan de investigación se recurrió constantemente a las asesorías y comentarios del profesor que ha dirigido esta tesis.

En síntesis, el guión de la investigación consta de los siguientes capítulos:

Capítulo 1.-Estado, Política Económica y Planificación. En este capítulo se explican el papel y la función rectora del Estado, el significado de la política económica y la importancia de un adecuado sistema de planificación nacional. Así mismo se reseña el caso mexicano en cuanto a esos puntos. (Epistemología I).

Capítulo 2.- Teoría y Metodología del Presupuesto y Gasto Público. En él se enuncia el procedimiento que se debe seguir para realizar el presupuesto de un país y se compara con el que se sigue en México. También se plasman las principales teorías que han hablado sobre el gasto público, como la clásica, la neoclásica, la keynesiana y la monetarista (metodología).

Capítulo 3.- Presupuesto y gasto público en México, 1977-1985. En este capítulo se estudia el caso de México. Se mencionan los objetivos y la estrategia que se siguieron para la elaboración de los presupuestos y se muestra la tendencia real que siguió el gasto. Se incluye en este capítulo

lo un análisis sobre la influencia del gasto en el comportamiento de otras variables como la inflación, el medio circulante, el déficit público, el Producto Interno Bruto, la deuda, las exportaciones, etc. Al término de éste capítulo se habrán cumplido tres de los cuatro objetivos particulares y se habrán demostrado cuatro de las cinco hipótesis (Momento Técnico).

Capítulo 4.- Proyecto Alternativo de Presupuesto. En este capítulo se alcanzarán el cuarto objetivo y la última hipótesis. Se mencionan algunos lineamientos para la elaboración del presupuesto alternativo, se dan las cifras de dicho presupuesto y se mencionan algunas repercusiones estimadas sobre el resto de la economía (Epistemología II).

Finalmente se hace un resumen de la investigación y se recogen algunas conclusiones que se desprenden de la misma, mencionando los obstáculos a los que nos hemos enfrentado y que pueden reducir el grado de generalización de las hipótesis, aunque no anularlas.

Como complemento, se incluye un anexo estadístico con cuadros y gráficas que en mucho apoyan el análisis realizado en los últimos dos capítulos de esta investigación.

El cronograma de actividades es el siguiente:

- Registro del guión: 15 días.
- Elaboración capítulo 1: 2 meses.
- Elaboración capítulo 2: 2 meses.
- Elaboración capítulo 3: 3 meses.
- Elaboración capítulo 4: 2 meses.
- Introducción: 15 días.

#### XIV.

- Resumen y Conclusiones: un mes.
- Prólogo y Bibliografía: 15 días.
- Anexo Estadístico: 15 días.
- Diseño de portada y engargolado: 15 días.
- Total: un año, aproximadamente.

Resta señalar, por último, que nos enfrentaremos a dos restricciones que limitan el alcance de la investigación. En primer lugar, la heterogeneidad de la información disponible, la cual muchas veces no concuerda -- entre la que proporciona la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. En segundo lugar, nos enfrentamos a la restricción del período estudiado ya que sería más completo el análisis de un período mayor, como sería por ejemplo un sexenio más.

Aún así, la investigación cuenta con un esfuerzo de precisión metodológica que permite la consecución de los objetivos y la demostración de las hipótesis.

EL AUTOR, 1987

# CAPITULO N° I

NOMBRE: ESTADO, POLITICA ECONOMICA Y  
PLANIFICACION

FE-UNAM-198Z.---

## C A P I T U L O I

### ESTADO, POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION

#### 1.1 Diagnóstico General de la Problemática a Investigar

La evolución económica del país durante los últimos 15 años (1971-1985) - muestra dos tendencias distintas en cuanto a la instrumentación de políticas económicas. Por un lado, el período que va de 1971 a 1982, aunque con particulares matices en cada sexenio, tuvo la característica general de buscar el crecimiento económico en detrimento de algunas variables fundamentales como - la deuda pública externa y la inflación. Por otro lado, desde 1982 los fines de la política económica se han orientado hacia la búsqueda de la estabilidad y el equilibrio de la economía, frenándola para buscar nuevamente el crecimiento al mediano plazo.

- En realidad, durante el primer período lo que se logró fué crecer por crecer, de manera desordenada, gestando poco a poco una de las crisis más graves que ha vivido el país y en la cual estamos todavía inmersos. Erroneamente, - lo que se está haciendo en el segundo período en cuestión, es tratar de crecer sin desequilibrios financieros en una clara incursión ortodoxa que no se detiene ante el empobrecimiento cada vez mayor del país ni ante la disminución en los niveles de vida de la población.

Elemento central de este juego económico ha sido sin duda el gasto público, cuyo manejo ha sido totalmente distinto en uno y otro lapso. Mientras -- que en los setenta el gasto real tuvo crecimientos del orden del 30 y 40 por ciento, en lo que va de este sexenio los crecimientos reales han sido mínimos.

Una explicación al comportamiento del gasto entre 1971 y 1982 es la tesis de John Koehler, según la cual para el segundo año del sexenio el gobierno ha encontrado su paso y estará emprendiendo nuevos proyectos, de modo que el gasto subirá rápidamente; para el tercero, cuarto y quinto año el aumento del --gasto será un poco menos elevado y el sexto año se señala por una precipitación para terminar todos los proyectos posibles. Ante la disyuntiva de una -austeridad con recesión, se optó por una expansión del gasto con crecimiento económico desordenado.

La principal consecuencia de un crecimiento como el que se dió entonces, fué el recurso de la deuda externa que en 1970 representaba el 12.7% del PIB y en 1976 el 24.7%. Con López Portillo ese porcentaje aumentó todavía más, -lo mismo que la inflación, misma que se situó en 98.8% en 1982.

La creencia de que la causa inmediata de la inflación es el gasto público elevado, hizo que a partir de 1983 empezáramos una etapa de constante austeri-dad que ha afectado tanto al gasto corriente como al de capital ocasionando -con ello mayor desempleo por un lado, y un freno en el aparato productivo, --por el otro. Pese a ello, la tasa de inflación no ha bajado aún del 60%. Así mismo, el servicio de la deuda sigue creciendo y su elevada participación en el gasto corriente desvía recursos que podrían ser productivos y que por -tanto podrían ayudar a reducir el nivel inflacionario.

De esta manera encontramos que un gasto público expansivo financiado con deuda externa desembocó en crisis con inflación, mientras que un gasto público austero financiado con recursos externos e internos no ha sido la solución para la crisis. No se ha pensado hasta el momento en una fórmula que expanda

el gasto productivo financiándolo con recursos básicamente internos, disminuyendo para esto el pago por concepto de intereses de la deuda externa.

Este diagnóstico general y escueto nos ubica en la problemática que se pretende investigar y que se desarrollará en los próximos capítulos. Por cuestiones metodológicas, en este capítulo abordaremos las cuestiones teóricas que sustentarán la investigación.

## 1.2. El Estado y la Política Económica.

### 1.2.1. Definiciones

La economía de un país se presenta como un complejo de unidades que producen e intercambian bienes y servicios, en un proceso inacabable, ya que se renueva una y otra vez. No siempre, sin embargo, este flujo ha tenido ni la misma intensidad ni el mismo carácter.

En las sociedades más primitivas, los intercambios, los servicios y la producción eran más restringidos. En las sociedades más evolucionadas, todos estos elementos se han multiplicado e intrincado enormemente, dando como resultado un mayor nivel de vida promedio. Por eso, al paso de las primeras formas a las segundas, se le llama progreso o desarrollo económico social.

En el fondo de todo desarrollo hay siempre un mejor equipamiento para el trabajo, que permite una mayor producción por persona; a este mayor equipamiento se le denomina acumulación o capitalización. Esta acumulación ha provocado una progresiva división del trabajo, que es la causa del incremento del cambio y de que el proceso económico vaya convirtiéndose cada vez más en

un fenómeno social interrelacionado.

Al conjunto de estas relaciones se le llama estructura económica.

Ahora bien, conforme los hombres asumen diversas funciones, posiciones o categorías en el trabajo social, se forman las clases sociales (que expresan y se explican también, por las formas de propiedad establecidas), que al relacionarse mutuamente, constituyen la estructura social. Esta estructura social, por su lado, es un estimulante o un freno del desarrollo económico -- (del mismo modo que es su consecuencia).

Tanto la estructura económica como la social responden a un ordenamiento, cuya articulación y mantenimiento o modificación es de la competencia del estado, el cual también se encarga de la administración de los bienes y servicios comunes.

En consecuencia, el estado tiene como funciones las de ordenar la situación económica y social (sea para mantenerla y reforzarla, sea para transformarla lenta o rápidamente), la de administrar las unidades económicas que pertenecen a la colectividad, y de sostener los servicios comunes (defensa, salubridad, educación, etc.). Esta triple función explica que el estado sea el objeto inmediato de las luchas entre las diversas tendencias existentes en -- una sociedad; ya que cada una tiene su propio punto de vista sobre cómo realizarlas. Estas tendencias, se organizan muchas veces en partidos políticos.

Las distintas tendencias o partidos políticos pueden catalogarse desde este punto de vista, como conservadoras o renovadoras (en diferentes intensi-

dades); y como partidarias de que el estado preste más servicios y amplie las empresas bajo su administración o que el estado las deje en manos privadas. Una vez en el poder, estas tendencias o partidos harán que el estado tome medidas dirigidas a cumplir sus propósitos.

Al conjunto de estas medidas del estado, en el plano económico, se le denomina Política Económica.

En otros términos, la política económica es el aspecto económico de toda actividad gubernamental; la que responde al concepto de bienestar del individuo, del grupo, de la clase social, de la nación entera o de la sociedad, - que tengan los que ejercen el poder.

A pesar de que la política económica comprende un sinnúmero de medidas, éstas concuerdan generalmente entre sí y van orientadas hacia el logro de una finalidad (salvo que algunas medidas hayan sido tomadas por presión o por ignorancia). Esta finalidad puede ser tanto la de dejar que la economía nacional se autojuste o se suma en crisis, depresiones o desajustes continuos - - (Planteamientos liberales), o la de que el estado se encargue de realizar los ajustes necesarios a la economía para evitar la crisis, las depresiones y siga el camino de la elevación del bienestar general.

Antes predominó y predomina aún en ciertos países subdesarrollados el criterio liberal en la fijación de los fines de la política económica. Hoy predomina generalmente, el criterio de que la política económica debe orientarse hacia la consecución de los siguientes fines:

- a) Tender a alcanzar el más alto ingreso nacional y personal posible (desarrollo económico).
- b) La plena ocupación.
- c) El mantenimiento del equilibrio en la balanza de pagos y de la estabilidad de precios (si esta finalidad es incompatible con el desarrollo, es preciso decidirse por ésta o aquélla).
- d) Una justa distribución de la renta entre los grupos sociales y -- las personas.
- e) El logro de un desarrollo económico regional más armónico, etc..

Existen una gran gama de autores que tiene diferentes opiniones en -- cuanto a la jerarquización de objetivos; el conflicto surge porque no es -- posible lograr todos los objetivos simultáneamente, y los distintos auto-- res dan diferentes prioridades a cada objetivo.

"Los objetivos no son independientes los unos de los otros. Algunos son complementarios, -cuando el logro de uno ayuda al de otro-, otros son contradictorios". <sup>1/</sup>

Podemos ver, por ejemplo, que mientras en los países desarrollados la prioridad de sus objetivos es el promover el desarrollo económico, en los países latinoamericanos la prioridad es la ocupación y una mejor distribución del ingreso, por varias razones.

---

<sup>1/</sup> Kirschen, E.S., et al. "Política Económica Contemporánea". Edit. Oikos Barcelona España, 1969 p. 19

En primer lugar, cabe destacar el problema de distribución del ingreso, que en nuestros países tienen un significado bastante distinto al de los países desarrollados ya que a diferencia de éstos últimos, en nuestros países hay un gran índice de pobreza y miseria mientras que en los países desarrollados este problema se presenta en forma marginal.

El segundo problema es el sacrificio presente que se exige para lograr el desarrollo futuro, que algunas veces puede ser excesivo; esto se debe a que dicho sacrificio recae fundamentalmente sobre las clases más pobres.

Vinculado al problema de la distribución del ingreso está la cuestión del desempleo. Estos dos elementos se relacionan, ya que el desempleo, que en nuestros países es de carácter estructural, es una de las causas de la gran pobreza y de la injusta distribución del ingreso.

Por tal motivo, podemos afirmar que, entre los principales objetivos de la política económica en los países latinoamericanos deben de figurar, el de ocupación y el de una mejor distribución del ingreso, donde ambos objetivos tendrán una mayor importancia que en los países desarrollados.

Adicionalmente existe otro objetivo que es de gran importancia para -- los países subdesarrollados, y que se refiere al logro de una independencia económica. "Concretamente puede tomar distintas formas, como limitar sectores estratégicos a nacionales de un país, prohibir la venta de empresas extranjeras, pero todas estas metas más específicas responden al deseo de reducir la dependencia externa". <sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Herschel, Federico "Política Económica". Ed. S. XXI, México 1980 p. 30.

Ahora bien, podemos observar que la primera fase del proceso de elaboración de la política económica, es la de realizar un diagnóstico de la situación actual, para poder determinar claramente el problema a resolver, y poder contribuir a su solución. Para que se lleve a cabo dicho diagnóstico, será de gran utilidad utilizar toda la información estadística disponible. Dentro de algunos de los indicadores que contribuyen a dar una visión de la situación, encontramos los de desarrollo económico, cultural, y sanitario, además de los índices de: recursos humanos, demográfico, alfabetización, -- etc.

"El mayor conocimiento de la realidad y el aporte de la teoría permitirá ir precisando los objetivos. Una mayor definición del objetivo se hace indispensable para instrumentar una política realmente operativa".<sup>3/</sup>

Uno de los instrumentos teóricos que aportan grandes beneficios a la aplicación de los objetivos es la teoría económica. Ya que "...en primer lugar, puede contribuir al logro de una mayor precisión de los objetivos generales... En el segundo término, se establece la relación que existe entre los objetivos y los medios o instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos".<sup>4/</sup>

Otro elemento importante, es la clasificación de los objetivos en corto y largo plazo. Los primeros se asocian por lo general con las fluctuaciones cíclicas y comprenden el objetivo de estabilización y ocupación. "Sin embargo, todos los objetivos a corto plazo tienen también, aspectos a largo plazo. Por ejemplo, el objetivo de mantener el pleno empleo fué con-

<sup>3/</sup> Op.cit p. 59

<sup>4/</sup> Op cit p. 54

siderado, por la mayoría, como un problema cíclico a corto plazo; no obstante, los gobiernos tienen también objetivos de pleno empleo a largo plazo, - como es la reducción del desempleo estructural". <sup>5/</sup>

Ahora bien, una vez determinados los objetivos, podríamos pensar en -- los distintos instrumentos con que cuenta el gobierno de cada país, y analizar su mejor empleo para lograr dichos fines.

La acción efectiva de un gobierno es el resultado de un conjunto de -- fuerzas económicas, sociales y políticas. Estas fuerzas pueden operar a -- través de órganos legislativos, partidos políticos o grupos de presión de -- distinto origen y mediante cursos de acción alternativos.

Por lo tanto, los instrumentos son los medios que emplea el gobierno - para lograr sus fines. La medida es el empleo de un instrumento en un caso particular.

En algunos casos los juicios valorativos pueden afectar la elección de instrumentos, pero la esencia de la moderna teoría de la política económica recide en un análisis de medio-fin; los instrumentos sirven para alcanzar los objetivos de la política económica. Su empleo depende pues, de su "efectividad" para alcanzar dichos objetivos.

Entendiendo pues que un instrumento es el medio por el cual se pretende conseguir un objetivo, podemos ahora clasificarlos y agruparlos en cinco clases:

1. Hacienda Pública.- Cubre la mayor parte de los ingresos y gastos del gobierno central. El gasto es dedicado a la satisfacción de las necesidades colectivas.
2. Moneda y Crédito.- Incluyen aquellos instrumentos que sirven para hacer más difícil la forma de pedir dinero prestado; incluyen también medidas de persuasión, como los controles legales y directos.
3. Tipos de Cambio.- Incluye las revalorizaciones y las desvalorizaciones, las modificaciones en los tipos de cambio, los cambios respecto a monedas particulares, etc.
4. Control Directo.- Se define como la fijación por parte del gobierno, de los precios, cantidades o valores, por medio de fijar máximos y mínimos. Estos instrumentos incluyen cualquier prohibición absoluta, tal como la exportación del capital ilegal, etc.
5. Cambios en el Marco Institucional.- Estos alteran el sistema básico dentro del cual se usan otros instrumentos.<sup>6/</sup>

Con respecto a este último instrumento, se puede agregar que, éstos son cambios que modifican ciertas relaciones fundamentales de la estructura económica y social. Puede tratarse de cambios que afectan el empleo de otros instrumentos o de modificaciones que afectan la estructura de la producción y la organización social. En los países de América Latina estos cambios tienen una trascendencia extraordinaria.

### 1.2.2. Quiebra de la Política Económica Liberal.

Cualquiera de los fines anotados, contradice al espíritu de la política económica liberal, en la que ni la producción, ni el consumo, ni la distribución, ni los precios deben ser supervigilados ni regidos por el estado. El liberalismo limita la acción del Estado al dominio legal y reglamentario (estrictamente, en el liberalismo no se puede hablar todavía ni de política presupuestaria).

El liberalismo, como es sabido, dejó el paso libre a las crisis cíclicas del capitalismo, que se hacen particularmente graves en muchas oportunidades: 1873, 1890, 1900, crisis en las que la producción desciende, en las que, sin embargo, el Estado no interviene, en virtud de sus grandilocuentes principios.

En el siglo presente, las crisis adquieren caracteres internacionales, y su amplitud es cada vez mayor (y sus catastróficas consecuencias también): la crisis de 1907 es de larga duración y engloba a los Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Francia, lo mismo que la de 1920.

Mas, la gran crisis de 1929 será la que entierre definitivamente al liberalismo económico, en casi todo el mundo. Y es que el mundo había evolucionado profundamente en comparación con el Siglo XIX. Si en aquél Siglo podía hablarse todavía de la libre concurrencia, en el Siglo XX habfan surgido gigantescas concentraciones de capital (trusts y cartels), que limitaban, de -- hecho, dicha libertad. El capitalismo atomista fue reemplazado por el capitalismo de las grandes unidades económicas. Ya en estas condiciones, la concurrencia y la formación libre de los precios se encuentran falseadas, lo que constituye el primer entrabe serio al reequilibrio por el libre juego de meca

nismos naturales: los monopolios echan por tierra el viejo criterio de que los precios se forman como consecuencia del libre juego de la oferta y la demanda, ya que ellos dominan el mercado y pueden manipularlos. Contra esto, el Estado se hallaba desarmado.

Desde el ángulo de los factores de la producción, es notable igualmente, la aparición de una creciente rigidez. Los utilajes y maquinarias son cada vez más costosos, la especialización se generaliza y se ahonda, el mercado interior se satura, el mercado exterior se restringe, las inversiones se alargan (y son más riesgosas); en fin, los empresarios deben modificar constantemente sus previsiones (teniendo en cuenta las necesidades futuras, los progresos de la técnica y la evolución de la demanda). Todo error de cálculo puede tener consecuencias desastrosas, sin que los medios tradicionales puedan significar una solución.

Todas estas nuevas hipótesis de desequilibrio, pueden sólo ser encaradas con la intervención del Estado. No cabía sino tirar por la borda al liberalismo, completamente inútil ante el capitalismo de las grandes unidades y sobre todo, frente a la lucha contra las crisis.

Los países subdesarrollados, tenían sus propias razones para desechar también el liberalismo. Fue bajo la égida de este liberalismo que las grandes potencias capitalistas sometieron la economía de estas naciones, destruyendo todo su esfuerzo por formar una industria nacional. Fue bajo su égida que se desarrollaron las oligarquías exportadoras y financieras que devienen en la nueva clase dominante. En fin y en definitiva, el liberalismo fue el que dió la partida de bautismo a los países subdesarrollados y el que más ha contribuido a mantenerlos en su estado de subdesarrollo. Esto explica, por -

Lo demás, que mientras en sus propios límites los países altamente desarrollados dejaron de ser hace tiempo liberales, en los países subdesarrollados lo sean todavía.

### 1.2.3. Intervención Estatal.

Frente a esa situación el Estado no solamente no podía permanecer indiferente, sino que era el único capaz de aportar correctivos eficaces, en -- una situación en la que aún los grandes monopolios habían dejado de tener -- significación en el mercado.

Además, fueron los mismos empresarios quienes recurrieron al Estado pa -- ra exigir de él una intervención generalizada (global), dirigida a restable -- cer el equilibrio económico. Los parados y asalariados también le exigie -- ron acción para remediar la falta de trabajo y la miseria crecientes. Tan -- to proletarios como monopolistas, pues, pedían la muerte del liberalismo.

De esta forma, los distintos Estados afectados por la crisis devinie -- ron en dirigistas o controlistas, . El dirigismo lo -- practican, después de 1929, todos los países nórdicos, Estados Unidos, Ale -- mania, Francia e Inglaterra. Mas era un dirigismo empírico, sin criterio unitario ni perspectivo. Defectos sobre los que la teoría económica con -- centra su atención, dando como inmediato resultado, el primer análisis de -- la condiciones del equilibrio, que en la forma de un libro publica J. M. -- Keynes, bajo el título de "Teoría General del Empleo, del Interés y de la -- Moneda" (aparecido en 1936).

Sin embargo, no es sino en las condiciones de la segunda guerra mundial que los principios de la intervención global, que se aconsejan, van a ser aplicados completamente.

La aplicación de los principios de la teoría económica y de la investigación operacional, permitieron en la post-guerra mantener más o menos el equilibrio económico y evitar el paro masivo. Se había logrado evitar la reedición de las condiciones de la primera post-guerra (crisis, desocupación, hambre), mediante la utilización permanente de los estabilizadores económicos por el Estado; el camino de la reconstrucción estaba abierto; pero quedaba también condenada para siempre la política económica liberal, -- precisamente por los países que la habían acunado: EE.UU., Inglaterra, Francia y Alemania.

En la Unión Soviética, Kantorovitch en 1939 aplica el multiplicador a la economía de sus país y halla la solución a problema de transportes en -- forma parecida a la del norteamericano Koopmanns. En definitiva, desarrolla métodos propios en la resolución de programas lineales.

Con todos estos nuevos instrumentos, la intervención del Estado fue diferente en la segunda post-guerra, a como intervino en el periodo del dirigismo (posterior a 1929). Aquel dirigismo tuvo dos fundamentos negativos:

- a) El desconocimiento de una parte de las fuerzas económicas;
- b) El desconocimiento de la compatibilidad de los diferentes elementos de la política económica.

Estos aspectos fueron superados; se estableció que el nivel de activi-

dad económica, en una economía de mercado, dependía de 3 variables: la propensión a consumir, la tasa de interés y la eficacia marginal del capital. Si el Estado quiere superar una situación de crisis, puede actuar sobre la propensión a consumir y sobre la tasa de intereses (bajándolos) para incrementar las inversiones y dar trabajo a los desocupados. Si la situación es inflacionaria, lo aconsejable es que el Estado siga una política contraria: - baja del poder de compra, reducción de los gastos fiscales, elevación de la tasa de interés (medidas todas a darse orgánica e integralmente).

Pero para que el Estado pudiera actuar sobre los estabilizadores fue - preciso que su participación en la renta nacional se incrementara con mayores impuestos directos. Por esta sencilla y simple razón: no se podrá actuar - sobre la propensión a consumir si los impuestos sobre la renta son pequeños ni habrá obras públicas posibles (para promover la inversión) si los ingresos del Estado no son importantes, etc. Era preciso pues dotar al Estado - de esa capacidad.

En efecto, después de la guerra, la participación del Estado en la renta nacional de los países altamente desarrollados, es de entre el 30 y 40 - por ciento, mientras que los impuestos directos cubren más de la mitad de - sus ingresos. Cuadro muy diferente, por cierto, al que pintan los neoliberales de los países subdesarrollados.

En el caso de los países subdesarrollados, la necesidad de una mayor - intervención estatal surge debido al fracaso del liberalismo para contrarrestar algunos de sus mayores problemas, a saber:

- a) La elevadísima propensión al consumo suntuario de las clases oligárquicas y financieras.
- b) El atraso del sector agropecuario, que marca el paso de retardo -- del resto de la economía.
- c) Inversiones sociales muy reducidas: escuelas, hospitales, etc.
- d) Los precios de los productos primarios en el mercado internacional son comparativamente desfavorables y decrecientes.
- e) Las industrias e inversiones que más interesan al desarrollo son -- las menos atractivas desde el punto de vista de los beneficios.
- f) Existe un fuerte desequilibrio en el nivel de capitalización en el propio sector industrial, favorable para algunas ramas y desfavorable para otras.
- g) Existen fabulosas diferencias de renta personal por clases sociales.

Estas, entre otras razones, son las que impidieron que los países subdesarrollados no presentaran las tasas de expansión que se dieron en las -- grandes naciones capitalistas.

De aquí se sigue a la necesidad de superar las viejas normas y conceptos, como prerequisites para emprender el desarrollo; y en primer lugar, -- fue preciso persuadirse de que el desarrollo es una finalidad de primer orden en los países del tercer mundo: en el campo de los países subdesarrollados.

Mas para cumplir este nuevo fin, el estado debía estar dotado de poderes suficientes no sólo para poder operar con los estabilizadores, sino también para poder actuar sobre la inversión, puesto que sin inversión no hay desarrollo.

Estos nuevos poderes sobre la canalización de las inversiones se dan por dos conductos: la banca y las inversiones estatales básicas. Además, - en todas las naciones muchos servicios no rentables eran ya administrados - por el Estado (empresas propias o paraestatales). Vale decir que el Estado debía convertirse en el principal gestor de la promoción nacional.

Dejamos dicho más arriba, que la política económica moderna, después - de la segunda guerra mundial, se caracteriza por la intervención generalizada del Estado sobre los estabilizadores y aún sobre las fuentes y canales - del ahorro público, con el objeto de que estuviera en la posibilidad de cum - plir sus nuevos fines económicos: mantener la estabilidad o promover el de - sarrollo.

Ahora bien. Si se establece una cohesión completa entre los medtos - puestos a disposición del Estado y sus objetivos (que son la concreción de sus fines, en función de los problemas concretos); si se escoge de entre to - dos los medios aquellos que sean más efectivos y se les emplea dentro de -- cierto plazo; y si, en fin, se organiza el control de su aplicación y de -- los resultados obtenidos; tendremos lo que se llama Planificación Económica (que no viene a ser sino una forma especial y depurada de la política econó - mica moderna).

La planificación, pues, es el más alto momento en la evolución de la - política económica actual, cuyas etapas pueden ser ya claramente delimita-- das.

### 1.3. El Estado y la Planificación

#### 1.3.1. Tipos de Planificación

La clasificación de los distintos tipos de planificación es posible - hacerla sólo con referencia a algún criterio. Nosotros tomaremos criterios económicos y afines: desde este ángulo, tenemos los siguientes tipos de planificación:

La Planificación Corriente.- Generalmente, se entiende como planificación corriente la que se efectúa en vista de las necesidades de una o varias empresas, o de las necesidades estatales, o por último, de las necesidades de cualquier actividad. Este tipo es el más elemental, debido a que se formula en función de uno o dos objetivos limitados, contando también con medios limitados; puede decirse que la planificación corriente existió siempre.

Planificación Nacional.- Frente a la planificación corriente, la planificación económica nacional tiene estas particularidades distintivas:

- a) Que comporta varios objetivos y un conjunto de medios adecuados a éstos;
- b) Que aquéllos objetivos comprometen a la nación; y
- c) Que se hallan coordinados e integrados mutuamente.

De aquí se sigue que la planificación económica nacional comprende - siempre muchos planes corrientes; aunque la sola adición de los planes corrientes no hace la planificación nacional.

Por esto, algunos economistas consideran que la planificación comporta varios "planes económicos" (O. Lange), que son los "instrumentos de realización" de los objetivos (objetivos nacionales).

La planificación Económica puede ser:

- a) Planificación Rígida, cuando las unidades económicas no tienen la posibilidad de escoger otra alternativa que la ejecución de los objetivos cuantitativos señalados en el plan, para dicha unidad.
- b) Planificación Elástica, que es la contrapartida de la anterior, ya que en esta categoría de planificación las unidades económicas de base no están obligadas a ejecutar el plan. A este tipo también se le denomina Planificación Indicativa y Normativa. (dado que da normas e indica el camino)..
- c) Planificación para el Desarrollo, que tiene como meta la expansión sustantiva de la economía nacional. Esta planificación se dirige al incremento de la inversión o del equipo productivo en virtud del cual se logrará dicho desarrollo.
- d) Planificación para la Estabilidad, que tiene como meta el mantenimiento de la estabilidad, sea de los precios, sea del empleo, sea de la balanza de pagos. Este tipo de planificación se dirige a mantener la correlación entre los consumos y la producción.
- e) Planificación Centralizada, es la que implica la dependencia de las

unidades económicas básicas, de un centro director. El concepto no se refiere a que el plan sea elaborado centralmente o no (puesto que en este sentido toda planificación es central), sino a que si las decisiones económicas finales se toman en el centro o en las empresas.

f) Planificación Descentralizada, es aquella en la que, a pesar de contarse con un solo plan de conjunto, las decisiones económicas se toman al nivel de la empresa.

g) Planificación de Guerra, es la que se practica para satisfacer entera o prioritariamente las necesidades militares.

h) Planificación Autoritaria, es la que corresponde a regímenes dictatoriales, como los de la Alemania nazi, la Italia fascista; Portugal, España; y también a la aplicada en los territorios coloniales.

i) Planes Parciales, son los que comprenden solo una región o un sector de la economía de un país; en el primer caso se trata de la planificación regional, en el segundo caso, se trata de la planificación sectorial.

### 1.3.2. Elementos de la Planificación

Son ocho los elementos de la planificación económica nacional:

#### 1. El Sujeto Planificador.-

El sujeto planificador es el Estado, que en casi todos los países se compone de organismos políticos legislativo y ejecutivo. Desde el punto de

vista de la planificación, es siempre el ejecutivo el que los elabora y los pone en funcionamiento, en tanto que el legislativo se limita a aprobar los lineamientos generales del plan.

## 2. Los Fines y Objetivos Propuestos.-

En toda la planificación, la primera serie de decisiones a tomarse, son las correspondientes a los objetivos y los fines a alcanzarse, los cuales -- son alternativos.

En principio, hay 3 series de objetivos que se desprenden de otras tantas necesidades:

Primera Serie: Objetivos Individuales y Objetivos Sociales.

Segunda Serie: Objetivos Materiales y Objetivos Inmateriales.

Tercera Serie: Objetivos Presentes y Objetivos Futuros.

Estos objetivos para que puedan ser cuantificados se concretan en finalidades, las que pueden ser:

.Aumento del Ingreso Nacional (Desarrollo Económico Nacional).

.Cambio en la Distribución de la Renta Nacional (Progreso Social).

.Desarrollo Regional más armónico.

.Mantener (o lograr) el pleno empleo.

.Mantener (o lograr) el equilibrio en la balanza de pagos.

.Mantener (o lograr) la estabilidad de los precios.

Desde el punto de vista de sus relaciones mutuas, estos objetivos pueden ser compatibles o incompatibles entre sí.

### 3. Los Medios de Acción.-

Los medios de acción son el conjunto de elementos con los que cuenta el sujeto planificador (Estado), para asegurarse el cumplimiento del plan.

Estos medios han sido clasificados por Tinbergen en 3 categorías:

#### 1) Los de Orden Económico.

- a. Amplitud del sector público (inversiones y empresas);
- b. Magnitud de los gastos corrientes y de seguros del Estado;
- c. Régimen de remuneraciones (de salarios, sueldos, etc.);
- d. Grado de centralización administrativa;
- e. Grado de centralización de la producción;
- f. Estructura de los mercados y fijación de los precios;
- g. Régimen de la propiedad;

#### 2) Los Estructurales y de Desarrollo Económico.

- a. Nivel de inversiones;
- b. Nivel de consumos, etc.

#### 3) Los de Corto Plazo (de fluctuaciones coyunturales):

- a) nivel de impuestos; b) nivel de gastos públicos; c) política de créditos; d) nivel de salarios, etc.

Los del primer grupo (de orden económico) son sobre todo de índole cualitativa, mientras que los del segundo (estructurales y de desarrollo) y del tercero (a corto plazo) son sobre todo del orden cuantitativo.

Los medios de acción cualitativos se emplean para superar las trabas -- que impiden el desenvolvimiento económico.

Los medios de acción cuantitativos son los que se emplean en la consecución de los objetivos mismos del plan. Mientras que los cualitativos sirven de premisa, los cuantitativos sirven para guiar la economía hacia lo que ya se ha predeterminado.

La razón por la que se les llama cuantitativos es que se les puede variar a voluntad, en cuanto a volumen. Los medios de acción cuantitativos -- son:

Los Gastos de Inversiones; los Impuestos Directos; los Impuestos Indirectos; los Subsidios; la Política Salarial; la Política de Cambios; las Tasas de Interés; las Restricciones del Crédito; los Permisos; la Fijación de los Volúmenes de Importación; la Reglamentación de Precios; Otros Diversos.

Para la utilización de los medios de acción cuantitativos es preciso conocer las leyes económicas (más generalmente, las leyes sociológicas), para poder establecer las relaciones causales.

#### 4. Los Grupos de Presión.-

El Gobierno representa, en todo país, a las fuerzas dominantes en lo eco-

nómico, en lo social y en lo político. Pero además de estas fuerzas dominantes, hay otras que lo son también en menor grado, y otras más que son opuestas a ellas (en diferentes intensidades).

Esto configura todo un cuadro nacional de relaciones de fuerzas económicas y sociales, que se traducen en luchas o pugnas políticas. Luchas en las que participan los detentadores del poder y los opositores; entre estos dos polos se mueven las que están en el centro o que se inclinan más o menos por los bandos polares.

En el terreno económico, la lucha se desenvuelve en torno de la política económica (o de la planificación) a seguirse. Y como es lógico, primará la política económica que responda a los intereses y al criterio de quienes están en el poder. Hablando en términos sociales, serán los intereses y criterios de la clase dominante los que primen.

##### 5. El tiempo a Emplearse.-

El tiempo a emplearse es la duración de la planificación. Esta duración dependerá principalmente de los objetivos del plan y de la cuantía de los medios puestos a su disposición. Si los objetivos son muy grandes y los medios son limitados, el tiempo de duración del plan tendrá que ser largo; y viceversa.

Por regla general, los planes de desarrollo son a largo plazo. En tanto que los de estabilización son de corto plazo.

6. La Estructura del Plan.- Sus Etapas.

La estructura formal del plan puede ser presentada del modo siguiente:

a) Objetivos:

— Tenemos la intención de .....

b) Solución (Parte Imperativa):

— Se ordena que .....

c) Solución (Parte Predicativa):

— Se prevé que.....

d) Base Teórica:

— Se constata que .....

No hay plan que no cuente con estas 4 partes, que constituyen su estructura formal y su contenido lógico. Vale decir que, en ningún plan puede dejar de haber objetivos, solución imperativa, solución predicativa y base teórica.

Las Etapas que comprende la planificación son:

a) Diagnóstico o exámen de la situación.

b) La Etapa de Elaboración

c) La Etapa de Realización. Y

d) La etapa de Control y Ajuste.

a) Diagnóstico o exámen de la situación.-

El diagnóstico permite disponer de un conocimiento acabado de la estructura y el funcionamiento de determinado sistema. Normalmente está referida a un período en el pasado en el cual se desea conocer, medir, interpretar y evaluar los resultados del sistema, explicarse las estructuras vigentes y -- las tendencias de sus transformaciones. Es preciso pronosticar la evolución probable en caso de mantenerse las políticas vigentes, así como detectar algunos lineamientos estratégicos de la futura política.

b) La Etapa de Elaboración-

La Etapa de Elaboración corresponde al de la estructuración del plan, y tiene un doble aspecto: de un lado, consiste en la búsqueda de los objetivos a alcanzarse, y de otro lado, consiste en la selección de los medios de acción para alcanzar aquéllos objetivos.

Los objetivos a alcanzarse deben estar cuantificados, lo mismo que los medios. Los objetivos y medios fijados en cantidad y las reformas propuestas, deben ser coherentes entre sí, y deben escalonarse en el tiempo, a partir del año base.

c) La Etapa de Realización o de la Ejecución.-

Es aquélla en la que se aplican tanto los medios de acción directa como los de estimulantes. Pero es evidente que en esta fase, intervienen otros - elementos distintos al planificador y a sus medios de acción.

Entre estos elementos se hallan, por ejemplo, la situación económica --

del año precedente, el factor climático, la evolución del comercio exterior, las variaciones de precios, etc.

Varias de estas fluctuaciones son previstas por el plan, de modo que -- los correctivos también estarán previstos, pero otras no podrán ser previs-- tas (en toda ejecución se tropieza con una enorme gama de imprevistos), para enfrentarse a los cuales, el Estado debe contar con las suficientes posibili dades de movimiento y flexibilidad.

d) La Etapa de Control y Ajuste.--

Tiene por función la de comparar lo alcanzado con lo previsto, permiti-- tiendo hacer las modificaciones correspondientes para el futuro, sea en los objetivos mismos, sea en los medios de acción.

^.

Es conveniente señalar que las etapas de realización o ejecución, y de control y ajuste son sucesivas, pero continuas. Esto quiere decir que no -- hay un período de aplicación y otro de control y ajuste, sino que a toda -- aplicación temporal debe corresponder una inmediata verificación y ajuste.

De lo anterior se concluye que la planificación es una tarea constante de fijación de objetivos y de medios de acción (al comienzo) para luego concretarlos (replantearlos o modificarlos), ejecutarlos y establecer un con-- trol sobre el mismo, en forma ininterrumpida y continua; resultando en definitiva que tanto su elaboración (para el inmediato porvenir), como su ejecución (en el presente) y el control (sobre la forma actual de ejecución y sobre el pasado inmediato) se presenta casi al mismo tiempo.

E T A P A S	D E S C R I P C I O N
Diagnóstico	Conocer, medir, interpretar y evaluar la estructura , el funcionamiento y los resultados.
Formulación	Elaborar los mecanismos que constituyen la política planificada que deba ser ejecutada.
Realización	Aplicación de los mecanismos y de los medios de acción.
Control y Ajuste	Controlar en forma continua la ejecución de la política planificadora, proponiendo medidas de corrección. Evaluar periódicamente los resultados obtenidos en función de los esperados.

## 7. El Sector Gubernamental.-

Para los efectos de la planificación, interesa el sector gubernamental en un doble aspecto: presupuestal y de las empresas estatales. Ambas juegan su papel y la forma en la que intervienen contribuye a caracterizar el plan. El primero toma importancia en virtud de cuatro razones importantes:

- a) Que la planificación para el logro de la estabilidad (empleo, precios, sector exterior) se concreta y expresa principalmente en el presupuesto nacional; y que, consecuentemente, tendrá que ser anual o de corto plazo.

- b) Que la planificación a corto plazo sólo es posible, a condición de - que el presupuesto nacional cubra una proporción importante del producto bruto; de otro modo, el Estado no tendrá los medios cuantitativos que le permitan ejecutar el plan.
  
- c) Que en la estructura de la fiscalidad debe tenderse al incremento de la imposición directa, y debe establecerse la prerrogativa del Estado a la regulación del comercio exterior, de los precios de artículos esenciales para la economía nacional y de consumo popular; sin - estos requisitos, no se contará con los medios suficientes para encarar la planificación a corto plazo.
  
- d) Que los problemas de fondo de los países (particularmente de los sub desarrollados), no se puede encarar con medidas que tiendan principalmente a conjurar los desequilibrios coyunturales, como objetivo - central.

En cuanto al sector estatal de la economía destacan cinco puntos a saber:

- a) Que la planificación para el desarrollo es de largo plazo, y se expresa principalmente en los planes de inversión de un necesariamente poderoso sector nacionalizado (que asegura su financiamiento).
  
- b) Que la planificación para el desarrollo es posible, sólo a condición de que exista un sector nacionalizado lo suficientemente fuerte como para asegurar el financiamiento de las inversiones que precisa el -- plan.

- c) Que mientras existan poderosos grupos financieros privados, que mantienen un efectivo dominio sobre el crédito y sobre la distribución de los ahorros nacionales, la planificación corre el riesgo de estar a merced de sus particulares intereses.
- d) Que en los países subdesarrollados el sector exterior es una fuente importante para el equipamiento de capital fijo; y que el Estado es tá obligado a preservar y explotar siempre con el máximo provecho nacional, las fuentes naturales de riquezas agotables. Cosas todas -- que deben estar comprendidas en una política económica para el desarrollo.
- e) Que la planificación a largo plazo supone, además, la existencia de los requisitos necesarios para la realización de la de corto plazo.

#### 8. Las Técnicas de la Planificación Económica.-

La planificación requiere de un conjunto de procedimientos técnicos, en sus distintas fases y partes, principalmente en la etapa de la elaboración.

Las técnicas básicas que utiliza la planificación son:

La demografía cuantitativa.

La contabilidad económica.

Los modelos dinámicos.

Las proyecciones a plazo.

Los efectos de la realización de los proyectos,

La elección de proyectos.

La demografía cuantitativa se encarga del estudio numérico de la evolución demográfica a fin de conocer con qué potencial humano se cuenta, basándose en la estadística de población.

La contabilidad económica nos presenta, de una manera general, el conjunto de las transacciones entre los agentes de la actividad económica; esta presentación resumida y de conjunto es una buena e imprescindible base para estructurar la política económica y la planificación.

Los modelos dinámicos explican cómo y porqué se expande una economía en base a los registros de la contabilidad económica y tomando en cuenta que -- tanto la población como la demanda de productos crecen.

Las proyecciones a plazo son la descripción numérica de una situación -- futura a partir de una situación presente, prescindiendo de las situaciones intermedias. El modelo dinámico pone en relación situaciones sucesivas, -- mientras una proyección presenta una situación equilibrada para un año dado. La proyección a plazo tiene la ventaja de que describe en forma completa la situación del año futuro sobre el que fija su atención, y al hacerlo, nos -- permite estudiar la estructura económica de dicho año.

Los efectos de la realización del proyecto establecen las relaciones -- causales que surgen como resultado de la ejecución de un proyecto, principalmente en algunas magnitudes claves de la economía como el producto bruto, la renta nacional, el nivel de empleos, los ingresos por categorías sociales, -- los recursos presupuestarios, el ahorro y el saldo del comercio exterior.

Finalmente en la elección de proyectos el gobierno debe decidir sobre --

distintos factores (políticos, sociales, financieros, económicos, culturales, etc.) cuál es el prioritario a fin de seleccionar el mejor proyecto.

#### 1.4. Estado, Política Económica y Planificación en México.

##### 1.4.1. Estado y Política Económica en México

El Estado como agente económico, ha venido desempeñando un papel primordial en la economía mexicana, en las últimas décadas desde 1935. Tal importancia de la acción del Estado mexicano en la economía, se ha manifestado a través de la utilización de dos tipos de instrumentos de política económica.

Los indirectos como la política comercial, industrial, monetaria crediticia. Y los directos a través de la inversión en obras de infraestructura del Gobierno Federal y de la acción de las empresas públicas.

Con Cárdenas, hay una expansión del sector público (1934-1940) las empresas estatales se extendieron, hasta la industria rural, el petróleo y la energía eléctrica y de ferrocarriles, tiene plantas de acero y fertilizantes, fábricas de equipo ferroviario y varios bancos; la proporción de su propiedad también es importante en la petroquímica, la aviación, la cinematografía el papel periódico y la explotación de minas.

Entre 1935-1960, más de la mitad de la inversión del sector público se destinó a gastos capitales en infraestructura, en la agricultura, transportes y comunicaciones.

A partir de 1940, cerca del 30% de toda la inversión pública se ha encauzado hacia el sector industrial. Durante la década de 1940, y principios de 1950, la Nacional Financiera dedicó la mayoría de su financiamiento a largo plazo, para la mayoría de industrias básicas, destinadas a la sustitución de importaciones incluyendo fierro, acero y petróleo; con frecuencia estas inversiones se realizaron para aliviar la crítica escasez de oferta creadas por las condiciones bélicas.

Durante la administración de Ruiz Cortínez (1952-1958), las inversiones del sector público siguieron representando la modalidad de ser rompedoras de "cuellos de botella" lo que ya había caracterizado en la etapa siguiente a 1940. La prioridad en la inversión pública se desplaza del recientemente próspero sector agrícola hacia la industria y los transportes. Mediante grandes inversiones de capital el sistema ferroviario se resolvió el problema crítico del transporte interno, surgido a consecuencia del auge económico del país. Las inversiones públicas también se incrementaron en el sector eléctrico y en un 50% la refinación del petróleo.

Durante los años comprendidos entre 1939 y 1960, el sector público financió más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, esto es, con el ingreso gubernamental neto, deducidos los gastos de cuenta corriente y el superávit de las empresas y organismos descentralizados. En un principio el préstamo interno cubrió gran parte del déficit pero durante la década de 1950, el gobierno mexicano empezó a acudir cada vez más a los préstamos extranjeros. Durante la década de los 60's, la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión mediante sus propios ahorros se redujo al 60%.

La política comercial aseguró al empresario mexicano un mercado interno protegido a través de aranceles y licencias de importación. También se redujeron los gravámenes de importación de materias primas y equipo para las empresas manufactureras. Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un aliciente adicional para los empresarios mexicanos. Durante 1950 los salarios reales descendieron a causa del incremento de precios, ya que ésto es una forma de protección para el proceso de crecimiento, mientras que el ingreso real de los empresarios creció rápidamente.

En cuanto a la política financiera y monetaria podemos decir que uno de los objetivos era la estabilidad de precios. Tal decisión de mantener prioridad más alta a la estabilidad de precios se debió en gran parte a los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954.

La estabilidad se ha logrado principalmente por medio de:

- 1) Una aplicación más vigorosa de los instrumentos monetarios y financieros desarrollados durante los años 50's y
- 2) Una creciente dependencia del financiamiento externo para cubrir el déficit del sector público. El principal instrumento de la política monetaria de México ha sido el control que el Banco de México ejerce sobre los requisitos legales concernientes a las reservas del sistema bancario privado en ocasiones el límite de las reservas para los depósitos adicionales ha llegado al 100%. Con el empleo de este instrumento el banco ha podido controlar de modo efectivo los niveles agregados de la oferta de moneda y crédito. En México, se ha desarrollado además un sistema muy intrincado de controles selectivos --

del crédito, destinado específicamente a reducir el mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento de ciertas zonas clave de la economía.

Durante 1970, se manifestaba en la economía mexicana un estancamiento de la agricultura y de la industria.

La reducción de los salarios reales, estrechaban el mercado para nuevas inversiones, y se tendía al desempleo. Por otro lado, la captación del Estado vía tributación era poco significativa como para hacer gastos y se recurría a préstamos tanto exterior como interior, para generar infraestructura con el fin de mantener estáticos los precios y los desequilibrios en la balanza de pagos. Una política monetaria restrictiva y disminución del gasto público, trajeron como consecuencia una disminución del crecimiento de la economía a falta de infraestructura (economías externas), y de la disminución de la inversión.

Desde finales de la década de los 60's, el ritmo de inversión privada - mostró una tendencia descendiente. En esos años el volumen del producto se elevó como consecuencia del aumento del gasto público, del incremento del consumo y las importaciones.

Esto produjo un incremento de precios y un fuerte aumento del déficit de la balanza de pagos. Así en 1971, se introduce una política inflacionaria para eliminar estos fenómenos. El impacto de ésta, en la tasa de crecimiento fue rotunda pues se reduce en más del 50%. Su propósito de reducir el alza de precios fue nulo. Y la reducción del déficit en la balanza de pagos fue moderada (de 2.8% del PIB a 2.4% en 1971).

De este modo el escaso crecimiento del país durante los años 70's, se vio descansado en el crédito interno y en el endeudamiento externo, con una inflación galopante agudizándose los desequilibrios estructurales hasta llegar a la devaluación de 1976.

Para el período 1975-1979, el crecimiento real del PIB fue de 5.2% al año y la inflación promedio anual de 20%. Durante los tres primeros años, el crecimiento del producto por habitante en términos reales disminuye y el índice anual de los precios al consumidor aumenta de manera significativa -- (de 15% a 29%). Para los siguientes dos años la economía crecía, en promedio, a una tasa real similar a la observada en el país en la segunda mitad de la década de los años 60's, (7.7%) pero superior a la promedio registrada durante los primeros ocho años de la década de los 70's. Sin embargo la presión inflacionaria persiste (18% anual promedio para 1978-1979).

Es así como los ingresos obtenidos de la venta del petróleo reanimó la economía en esos años, empero cuando se presentaron excedentes de la oferta a nivel mundial del petróleo, y comenzó su baja a partir de 1978 la economía mexicana presentaba fallas y desequilibrios estructurales que amenazaban con la crisis, así la planificación no pudo salvar a la economía (Plan Global de Desarrollo, 1980-1982) de la crisis actual.

#### 1.4.2. Planificación en México.-

Los primeros esfuerzos sobre planeación en México datan desde los años treinta, cuando el 12 de julio de 1930 se expidió la Ley sobre Planeación General de la República que junto con el Consejo Económico Mexicano tendían a contrarrestar los efectos de la crisis económica de 1929.

Posteriormente se expidió el Primer Plan Sexenal del Gobierno Mexicano 1933-1940 propuesto por el Partido Nacional Revolucionario y que incluyó los primeros intentos de planeación sectorial, principalmente en materia de asuntos laborales, de desarrollo rural y de educación. Este plan, abundante en objetivos, careció de instrumentos que permitieran su operatividad íntegra. Además, dada la deficiencia estadística, no le fue posible cuatificar metas que permitieran la formulación de programas anuales y la evaluación de resultados.

El segundo Plan Sexenal 1941-1946 mantenía como prioridad la solución del problema agrario e incluía programas más elaborados para los otros sectores de la economía. Los objetivos principales de este plan eran mantener la independencia nacional y consolidar la rectoría del Estado sobre los asuntos económicos del país.

Durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán (1946-1952) no se constituyó la práctica de elaborar planes formales. No obstante, se promulgó la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de participación Estatal y se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP.

En el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) la Comisión Nacional de Inversiones elaboró un Programa de Inversiones Públicas, en el cual se consideraron los principios de la contabilidad nacional. Los objetivos fundamentales del Programa eran mejorar el nivel de vida la población y mantener una alta tasa de crecimiento económico. En su operación, el Programa mostró una serie de desviaciones importantes que corroboraron las dificultades que entrañaba tratar de llevar a cabo un programa de inversiones acorde

con una serie de objetivos macroeconómicos, sin contar con el marco de un -- plan general de desarrollo.

En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia, antecedente de la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto, con la función de recabar los datos destinado a elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo. Colaboró con la SHCP en la formulación del Plan de Acción - Inmediata 1962-1964, que se proponía mantener una tasa mínima de crecimiento de 5.4% en ese bienio, de 5% en 1965 y de 6% en el período 1966-1970.

En 1965 se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 - que marcaba las directrices para el sector público y contenía estímulos para la iniciativa privada. Al mismo tiempo, la Secretaría de la Presidencia for-- muló el documento denominado Programa Preliminar del Sector Público a 1970, del cual surgió el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-- -1970.

En 1971 se propuso una estrategia denominada de "Desarrollo Compartido" en la que se planteaba mantener los ritmos de crecimiento, aumentando la par-- ticipación de la sociedad en los beneficios del desarrollo. Aunque no llegó a adoptarse formalmente ningún programa, sí se crearon diversas institucio-- nes de planeación y ordenamiento sectorial.

En 1976 el Partido Revolucionario Institucional elaboró un Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que contenía las principales propuestas -- del partido y de su candidato a la presidencia. En ese año se dió a conocer el documento "Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno" en el -- que se integran los puntos de vista de las demandas de los distintos grupos sociales recogidos de la consulta popular.

El antecedente más cercano de planificación nacional es el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, presentado el 15 de abril de 1980. Con el se buscaba totalizar por inducción los planes sectoriales que ya se habían publicado, y que eran: el agropecuario y forestal 1979-1980; el nacional de desarrollo pesquero, 1977-1982; el nacional de desarrollo industrial 1979-1982; el nacional de turismo, el de desarrollo urbano; el de educación y los programas nacionales de ciencia y tecnología y el de energía.

Los principales objetivos planteados en el PGD se refieren al fortalecimiento de la economía, el aumento de los mínimos de bienestar de la población y el mejoramiento de la distribución del ingreso. El plan preveía la generación de 2.2 millones de empleos en 1980-1982 equivalentes a un crecimiento promedio anual de 4.2%. Este esfuerzo respecto a la creación de empleos implicaba que el producto debería crecer en promedio, durante esos años, a una tasa no menor de 8%, alrededor de dos puntos porcentuales por encima de la tendencia que el crecimiento del producto había mostrado durante las últimas cuatro décadas. Esta meta de crecimiento estaba asociada a un incremento importante en los ritmos tradicionales de inversión pública y privada: el plan preveía que la primera debería crecer a una tasa alrededor de 14% anual, mientras que la segunda, cerca de 13%. El consumo privado por habitante crecería alrededor de 4.5% anual, mientras que al público se le fijó una meta de 7.5%.

Otras metas importantes del Plan eran: crecimiento anual de 20.8% de las exportaciones e importaciones; el déficit en cuenta corriente como proporción del PIB debería ser 0.7% en promedio, el déficit del sector público sería de 4.2% como porcentaje del PIB; y la inflación en 1982 debería tener un diferencial con el exterior de sólo cuatro puntos porcentuales.

En realidad el comportamiento de la economía nacional distó mucho de lo planeado por el PGD. Hasta 1981 el proceso de expansión se acompañó de deformaciones en el patrón de crecimiento, un desequilibrio creciente en las cuentas externas, aumento sin precedentes del déficit público, agudización de las presiones inflacionarias y un deterioro de la distribución funcional del ingreso.

A finales de 1981, la forma en que se expresa cuantitativamente la crisis que desembocaría en la devaluación de febrero de 1982 puede resumirse como sigue: el déficit en cuenta corriente llegó a representar aproximadamente 5% del PIB; la inflación medida por el índice de precios al consumidor, alcanzó en promedio anual un nivel de 28%; el déficit del sector público alcanzó el nivel sin precedentes de 14% del PIB. Como consecuencia, la deuda externa se elevó considerablemente llegando a cerca de 50 000 millones de dólares en 1981 y ubicando al gobierno mexicano entre los primeros deudores del mundo.

Apareció finalmente el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) promulgado por el actual gobierno de la república, y que es hasta el momento el mejor intento de planeación que ha habido en 50 años; entre otras razones, porque su estructura aparece debidamente coherente, con un diagnóstico, objetivos y medios claramente definidos, aunque su ejecución ha distado de ser óptima.

El diagnóstico de la economía nacional, hasta 1982 según el Plan es, - resumidamente, el siguiente:

- Elevada tasa de desempleo, con tendencia al deterioro creciente.

- En diversos sectores, la producción se ha detenido.
- Muchas empresas han cerrado.
- La tasa de inflación es cercana al 100%.
- Caída del ingreso nacional, del producto y del ahorro interno.
- Elevado déficit público.
- Virtual suspensión de pagos con el exterior.

De dicha problemática surge el objetivo general del plan: "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad - que (...) garantice libertades individuales y colectivas (...) Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido que permita generar los empleos requeridos por la población, de una mejor distribución del ingreso y del con-tinuo perfeccionamiento del régimen democrático"2/.

Del gran objetivo se derivan, entre sí relacionados, cuatro objetivos - fundamentales que el plan se propone alcanzar entre 1983 y 1988.

- a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- b) Vencer la crisis.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento.
- d) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La consecuencia de estos objetivos demanda de ciertas estrategias y éstas, a su vez, se sustentan en líneas generales de acción. Se plantean dos

---

2/ Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial del 31 de mayo de 1983 p. 30.

líneas de estrategia: La reordenación económica que agrupa tres propósitos básicos (abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar la capacidad de crecimiento) y el cambio estructural planteado para el largo o mediano plazo, y que comprende seis orientaciones generales:

- Enfatizar aspectos sociales y distributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional, en lo referente a recursos humanos, medio ambiente, ciencia y tecnología.
- Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

#### 1.5. Estrategia de Investigación

Las definiciones y los conceptos que se han dado en este capítulo nos han introducido a lo que será el objeto de estudio de esta investigación, el presupuesto y el gasto público en México. La elaboración de un presupuesto obedece a cierto proceso de planificación que, a su vez, responde a objetivos de cierta política económica que implanta y ejecuta el Estado. Podemos ahora, en el próximo capítulo, profundizar más sobre aspectos teóricos relacionados con el presupuesto y gastos públicos a fin de contar con los elementos suficientes para ubicar el caso real de nuestro país. Por un lado, saber cuáles son las bases teóricas sobre las cuales ha girado la política de

gasto público y, por otro, cual es la metodología que se sigue para la elaboración del presupuesto en México.

Se podrá así hacer una crítica a ambas cuestiones y se podrá también -- elaborar alguna alternativa. Análisis y alternativas estarán sujetos a los principios básicos descritos en este capítulo puesto que -conviene subrayarlo-, el proceso presupuestario está inmerso dentro de procesos más amplios - como la planeación y la programación, de ahí la importancia de haber estudiado primeramente estos puntos.

# CAPITULO N.º 2

NOMBRE: TEORIA DEL PRESUPUESTO Y  
GASTO PUBLICO

FE - UNAM - 1987.

## C A P I T U L O 2

### TEORIA DEL PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

#### 2.1. Teoría y Metodología del Presupuesto

##### 2.1.1. Conceptos Generales

La planificación es el antecedente básico para la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Dentro de ella se distingue el proceso de programación, definido como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. Programar es hacer programas, planes y proyectos; es fijar metas cuantitativas a una actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, determinar la localización espacial de las obras y actividades, etc.

La programación del desarrollo económico para la consecución de sus metas requiere de ciertos instrumentos básicos: los modelos econométricos, definidos ya en el primer capítulo; los sistemas de cuentas nacionales que proporcionan un marco coherente para el registro y presentación de las principales corrientes relativas a la producción, el consumo, la acumulación y el comercio exterior; y los presupuestos nacionales que son parte integrante de las cuentas nacionales y que aplican las técnicas de programación presupuestaria por medio de las cuales se determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental.

El presupuesto cumple dos grandes funciones en la política económica. En primer lugar, una función de política del sector público: se trata de obtener los recursos financieros necesarios para ejecutar las metas obligatorias y los requeridos por las políticas de transferencias al sector privado. En segundo lugar, una función orientadora: se trata de influir, por medio de la política fiscal, sobre los comportamientos de las categorías de agentes -excluido el gobierno- para alcanzar las metas indicativas o los niveles anticipados de ahorro e inversión del sector privado.

El presupuesto económico nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de programación.

El presupuesto moderno es la expresión de un conjunto armónico de proyectos y programas a realizarse en el corto plazo y se le llama presupuesto programa. Estos programas de corto plazo deben guardar estrecha relación -- con programas de mediano y largo plazo.

La técnica presupuestaria tradicional distingue, oponiéndolos, los recursos y las necesidades; fragmenta los primeros en partidas anuales que -- asigna a ministerios o servicios administrativos organizados de acuerdo con la naturaleza de su actividad, excluye la comparación entre los gastos de inversión y los gastos de operación realizados para los próximos años y acompaña el uso de los fondos de restricciones y controles para verificar que la asignación se efectúa conforme a lo determinado previamente.

En consecuencia, esa técnica tradicional no responde a las exigencias - de una programación que aparece como necesaria y consiste en una actividad - de búsqueda y evaluación de soluciones posibles y de organización.

Hoy en día, en cambio, los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y - se expresan en el presupuesto-programa del gobierno. Se define el presupuesto por programa como "una técnica que pone especial acento en mostrar el costo de las funciones, de los programas y de los objetivos, empleando una clasificación que permite que los costos de cada función o programa sean identificados por separado"<sup>B/</sup>.

Las principales características de la técnica de programación presupuestaria son:

- Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo.
- Cubre principalmente el corto plazo.
- Es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno.
- Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez.
- Abarca un campo interdisciplinario.

Los principios básicos que debe guardar el presupuesto de un país son, entre otros, el de la universalidad que establece que el presupuesto debe -- abarcar casi toda la actividad financiera del gobierno. El principio de la B/ Segredo Dardo. Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas. Ed. Siglo XXI p. 147.

exclusividad sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, pero no con cuestiones legales que tiendan a -- parcelar el uso de los fondos. El principio de la unidad postula la inclu-- sión en un sólo fondo de todos los ingresos y gastos, evitando que haya va-- rios presupuestos separados que complican la administración presupuestaria. El principio de especificación establece que el presupuesto debe detallarse en cuentas de ingreso y de gastos de manera que reflejen en la mejor forma -- posible los programas que impulsa cada organismo. El principio de la perio-- dicidad se ha establecido en la mayoría de los países y consiste en que el -- presupuesto se debe presentar cada año y no cubrir más de un año. El princi-- pio de la acuciosidad postula que el presupuesto debe prepararse con el ma-- yor grado de exactitud y sinceridad. El principio de la claridad se da cu-- do se han cumplido los demás principios.

Una vez definidos los conceptos anteriores, se puede explicar el ciclo presupuestario, proceso mediante el cual se elabora, ejecuta y controla el -- presupuesto fiscal. Dicho ciclo cumple las siguientes fases:

- a) **Formulación**
  - Programación
  - Presupuestación
- b) **Discusión y Aprobación**
- c) **Ejecución**
- d) **Contabilidad y Control**
- e) **Evaluación**

## a) Formulación.-

La formulación del presupuesto se inicia con el mencionado proceso de programación presupuestaria que da contenidos de corto plazo a las decisiones implícitas en un programa de largo aliento. La programación presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de creación, siguiendo cinco etapas:

- Fijación de niveles de actividad gubernamental.
- Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
- Presentación de los programas a las autoridades superiores.
- Formulación del programa global de acción del gobierno y de los programas sectoriales.
- Formulación del presupuesto fiscal financiero.

Estas etapas tienen por objeto, primeramente, determinar los volúmenes de producto final o de actividad que desarrollará el gobierno, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo económico de largo plazo. Estos volúmenes de actividad son comunicados a cada una de las oficinas públicas para que ellas, de acuerdo con su experiencia y conocimiento de los recursos y problemas que surgen en el terreno, transformen dichas metas generales en programas de acción concretos y detallados. Cada oficina confecciona su programa de trabajo.

En seguida, las oficinas públicas presentan a la oficina central de presupuestos sus proyectos de programas; esta última los evalúa y establece - - prioridades en el caso de programas de operación, y en el caso de proyectos

de inversión los somete a la consideración de la oficina central de planificación. Completadas las tareas de evaluación se procede a confeccionar, con los programas seleccionados, el programa global de acción del gobierno y se muestran por separado los programas sectoriales de actividad (educación, - - obras públicas, salud, defensa nacional, etc.).

Al mismo tiempo que se van confeccionando los programas se han ido de--terminando los costos de cada uno; con estos antecedentes se procede a elabo--rar el proyecto de presupuesto del gobierno, el cual es sometido al Congreso Nacional. La preparación del proyecto de ley del presupuesto se caracteriza por una corriente permanente de informaciones desde las bases de la administración pública hacia la cúspide de la jerarquía administrativa, y por una - corriente de decisiones en sentido inverso.

Conviene subrayar cual debe ser la estructura de un programa específico de operación y cual la de un programa específico de inversión.

Para el primer caso se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado cuya ejecución queda a cargo de una uni--dad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la fun--ción educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educa--ción media, educación superior, etc. Cada uno de los programas podría divi--dirse en distintos subprogramas con el fin de facilitar la ejecución de un - campo específico fijando metas parciales y cuantificables. El cumplimiento de una meta establecida por un programa o un subprograma se realiza a través de ciertas actividades que son una división más reducida y específica de los programas. A su vez, la ejecución de una actividad supone el cumplimiento - de ciertas etapas denominadas tareas, esto es, operaciones específicas que -

forman parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado.

La estructura global de un programa específico de operación se resume - de la siguiente manera:

Función

Programa

Subprograma

Actividades

Tareas

Las distintas partes que componen un programa deben formar un conjunto armónico y equilibrado, con una gran consistencia interna. Esto supone la - utilización adecuada de técnicas de programación, que se apoyen en una nomen - clatura presupuestaria apropiada.

En el caso de un programa de inversión, la estructura se desglosa en - subprogramas, proyectos, obras y trabajos. El programa es el instrumento a través del cual se fijan las metas. El subprograma corresponde a una divi - sión de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las - que se ejecutarán los proyectos de inversión. Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión. El pro - yecto puede ser simple si está integrado por obras de la misma clase, o de - propósitos múltiples si se trata de obras diversas clases. Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto. Por últi - mo, se define el trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra.

## b) Discusión y Aprobación.-

El presupuesto gubernamental es preparado por la rama ejecutiva del poder público. Las labores técnicas se centralizan en el Ministerio de Hacienda<sup>9/</sup> pero en él participan todos los niveles del gobierno y administración, -- los representantes del sector privado y de los trabajadores, y los mecanismos planificadores en todos los niveles de la pirámide de planificación.

Corresponde al Congreso Nacional discutir y aprobar en definitiva el -- presupuesto fiscal. En todos los países se reconoce la conveniencia de que los representantes de la soberanía nacional revisen los programas gubernativos y puedan a su vez enriquecer el proyecto presupuestario aportando iniciativas no consideradas por el ejecutivo. Para cada país varían las facultades y limitaciones que tiene el Congreso para hacer adiciones y omisiones al proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo. Por ejemplo, en Inglaterra la discusión parlamentaria incluye medidas para modificar las tasas de impuestos que el parlamento puede aprobar o rechazar. En los Estados Unidos en cambio, el presupuesto no incluye cambios en el sistema tributario. Además, a la inversa de lo acostumbrado en Inglaterra, el congreso norteamericano no introduce en el proyecto de gastos considerables modificaciones. En América Latina las atribuciones del Congreso Nacional están establecidas en la constitución del Estado y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del senado.

## c) Ejecución.-

Terminada la discusión parlamentaria del presupuesto y retornado el pro

---

9/ En México estas tareas corresponden a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto.

yecto de ley a la presidencia de la república, se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como ley en el Diario Oficial. En ese momento comienza el período de ejecución del presupuesto. Esta comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades. Para ello el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización especiales.

#### d) Contabilidad y Control.-

El gobierno necesita fiscalizar las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto para conocer su alcance y poder introducir oportunamente las enmiendas y los cambios de rumbo que las circunstancias aconsejen. Cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer -- normas de fiscalización flexibles que permitan adaptar los programas a las contingencias de la vida nacional.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto y se usa con fines de fiscalización administrativa corriente de las operaciones. Los informes que permiten confeccionar el sistema de contabilidad son de gran importancia para los funcionarios ejecutivos de la administración financiera, ya que a través de ellos se van evaluando los resultados obtenidos. Las características de un sistema de contabilidad fiscal adaptado a las necesidades modernas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen o no las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.

- Debe ser compatible, en materia de cuentas e ítem, con el sistema pre supuestario.
- Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la - responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de ma- nejo de fondos.
- Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría inde- pendiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y - propiedades.
- Debe permitir conocer los resultados financieros.
- Debe facilitar la administración mediante informaciones que sirvan pa- ra la planificación y dirección, incluyendo informaciones sobre cos-- tos.
- Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.
- Las cuentas fiscales debe llevarse de manera que provean la informa- ción necesaria para el análisis económico y la planificación de las - actividades gubernativas.

e) Evaluación.-

El proceso de contabilización de las operaciones presupuestarias no ten dría ninguna significación si al mismo tiempo esta informaciones no se usa--

ran para examinar en detalle las actividades del gobierno y verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado. Este proceso de exámen y revisión se conoce con el nombre de auditoría presupuestaria. Esta se divide en preauditoría y posauditoría.

En términos generales la preauditoría es una fiscalización independiente ejercida desde afuera del organismo que gasta, pero perteneciente muchas veces a la rama ejecutiva. Tiende a reducir la responsabilidad de los servicios y dependencias. Además, crea una duplicidad de esfuerzos y da lugar a la ineficiencia en las transacciones financieras del gobierno. En los países latinoamericanos en que se han establecido, estas fiscalizaciones crean roces entre la contraloría y los servicios en la rama ejecutiva.

La posauditoría consiste en el exámen de la documentación en cada paso de la ejecución del presupuesto. Es costumbre que ello quede en manos de un organismo independiente de la administración, debiendo informar de los resultados de sus trabajos al Congreso Nacional. La posauditoría abarca también la verificación de la legalidad de las transacciones individuales y la acuciosidad de las cuentas. En una palabra, debería procurar una fiscalización flexible de las operaciones financieras del gobierno y proporcionar al legislativo material de análisis que refleje la forma como se custodian los fondos públicos y los activos fiscales.

### 2.1.2. La Elaboración del Presupuesto en México

En México la técnica del presupuesto por programas se implanta en 1976, y en 1977 entra en vigor la Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público, que sustituyó a la Ley orgánica del presupuesto de egresos de la federa-

ción que estaba en vigor desde 1935. Los principios de la nueva Ley son:

- La base de la programación del gasto público federal son las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social formulados por el ejecutivo.
- La ejecución de la ley está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Las actividades de programación y presupuestación están a cargo de la SPP.
- Todas las dependencias y entidades de la administración deberán tener una unidad encargada de planear, programar y presupuestar su gasto.
- El gasto público sólo podrá ejercerse mediante presupuestos apoyados en programas que precisen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, fundamentados en costos unitarios.
- El proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integra, entre otros elementos, con la descripción de los programas con objetivos, metas y unidades responsables, así como su valuación estimada; deberá llevar una explicación sintética de los principales programas.

Siguiendo dichos principios, la elaboración del presupuesto en México atraviesa las siguientes etapas:

La primera etapa corre de abril a julio de cada año. En ella, la SPP envía a los coordinadores de sector y a los directores de las entidades los lineamientos básicos y la metodología para formular los programas. Asimismo, se integran grupos de trabajo, internos y externos de la SPP, con el fin de adecuar los ordenamientos jurídico-administrativos con la operatividad. Uno

de los comités más importantes del sector público es la Comisión de gasto-financiamiento en la que intervienen SPP, SHCP y la Contraloría General de la Federación; esta comisión se encarga de definir el origen de los recursos -- que requiere cada programa y todos los programas en conjunto.

Cada grupo de trabajo, siguiendo los lineamientos recibidos y conforme a la metodología indicada por la SPP, debe enviar sus propuestas de programas a la subsecretaría de control presupuestal y contabilidad, quien evalúa las diversas propuestas sectoriales. A mediados de julio el presidente conoce los documentos que contienen las alternativas de programas de acción y los rangos de gasto posible. Al recibirse la aprobación tentativa sobre esas -- alternativas se desata la fase intensa de preparación del anteproyecto de -- presupuesto de egresos para el año siguiente. De aquí en adelante se trabaja preponderantemente en la asignación presupuestal de recursos a los pro---gramas identificados y es en donde interviene la labor de la Comisión de gasto financiamiento.

Al tiempo que ocurren las acciones de elaboración de programas, se preparan los materiales para la formulación del anteproyecto de presupuesto de -- egresos al interior de la subsecretaría de control presupuestal y contabilidad de la SPP.

La segunda fase de elaboración del anteproyecto de presupuesto transcurre también íntegramente en el seno de la propia SPP y consiste en los trabajos siguientes:

- Presentación de los rangos de gasto (presupuesto preliminar) a la comisión de gasto- financiamiento.

- Compatibilización de formatos e instructivos con base en la metodología de los programas de acción del sector público.
- Adecuación, afinamiento e integración de los rangos de gasto para cada uno de los sectores administrativos y de otras entidades no sectorizadas pero que sí están incorporadas al presupuesto.
- Nueva presentación a la Comisión de gasto-financiamiento de los rangos de gasto, pero ahora calendarizados a lo largo del año, de acuerdo a su probable necesidad de disposición.
- Finalmente, envío oficial de los lineamientos presupuestales, programáticos y calendario financiero a cada sector administrativo o entidad incorporada al presupuesto. Esta información se envía mediante oficio firmado por el secretario de la SPP.

En una tercera etapa los coordinadores de sector formulan su proyecto definitivo de presupuesto de egresos y lo devuelven en definitiva a la SPP. Esta integra en un sólo documento los presupuestos sectoriales; los incorpora a la presentación que requiere la cámara de diputados, prepara la exposición de motivos y el apéndice estadístico que requiere la propia cámara. El proyecto de presupuesto de egresos de la federación queda terminado para ser sometido a la aprobación del presidente de la república, terminando así la tercera etapa de la formulación del presupuesto.

La cuarta etapa es la de envío, discusión y aprobación en la cámara de diputados. A más tardar en los primeros diez días de noviembre el presidente conoce el proyecto, lo aprueba y autoriza su impresión. La presentación del presupuesto debe hacerla el presidente por conducto del secretario de programación y presupuesto quien comparece personalmente a la cámara de diputados a explicar esa iniciativa.

En el mes de diciembre la cámara de diputados debe estudiar, analizar, -- discutir y aprobar el presupuesto de la federación y el del Distrito Federal, porque el primero de enero del siguiente año se inicia el nuevo ejercicio -- fiscal. Legalmente no puede efectuarse ningún gasto ni recaudarse ingreso -- alguno si no han sido aprobadas las leyes correspondientes. El presupuesto de egresos federal debe contener ciertos documentos e informes para su aprobación:

- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los -- que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.
- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de -- aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estima- -- ción de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inme- -- diato siguiente:
- Situación y estimación de la tesorería.
- Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias.
- En general toda la información que se considere útil para mostrar la propo- -- sición en forma clara y completa.

La siguiente fase se inicia el 1º de enero de cada año y dura hasta di- -- ciembre. Es la etapa de ejercicio efectivo del presupuesto. Cada entidad -- es responsable de ejercer su propio gasto, sin requerir ninguna autorización -- adicional y sin más limitación que el calendario previamente autorizado.

La fase final del proceso presupuestal es la de control y evaluación que realiza la propia cámara de diputados, al término del ejercicio fiscal. Esta función se lleva a cabo a través del análisis y discusión de la llamada cuenta de la hacienda pública federal y cuenta de la hacienda pública del - Distrito Federal.

A partir de 1980 se iniciaron una serie de cambios destinados a mejorar - el ejercicio del presupuesto. A dichos cambios se les conoce como Reforma - Presupuestaria que consiste en 3 acciones principales:

- a) Reestructuración de la Subsecretaría de Presupuesto.
- b) Corresponsabilidad en el gasto público federal, equivalente a un claro y difícil proceso de delegación de atribuciones en los coordinadores de sector, para manejar el presupuesto aprobado sin necesidad de nuevas autorizaciones de la SPP. Para ello se establecieron diversos mecanismos: flexibilidad en el manejo de recursos; liberación o agilización del ejercicio del gasto y sectorización del mismo en materia de inversiones y erogaciones adicionales.
- c) Sistema de seguimiento físico y financiero del gasto público, que tiene - como objetivo conocer el avance de los grandes proyectos públicos y, en particular, el avance físico-financiero de proyectos prioritarios, para - detectar desviaciones y tomar las medidas correctivas necesarias.

En síntesis, las etapas del proceso de programación presupuestaria son --

las siguientes:

E T A P A	D E S C R I P C I O N
1. Enero-Abril	Presentación de los programas a nivel desagregado.
2. Mayo-Julio	Asignación de recursos a los programas y presentación de un anteproyecto de presupuesto de egresos.
3. Agosto-October	Estudio del anteproyecto y elaboración del proyecto de presupuesto de egresos.
4. Noviembre-Diciembre	Discusión y aprobación del proyecto en la Cámara de diputados.

## 2.2. Teorías sobre Gasto Público y su Financiamiento

### 2.2.1. Teorías Clásicas.

Los clásicos suponen que el papel económico del Estado tiene forzosamente que ser limitado, aceptando con ello el Laissezfaire. Adam Smith ve que el aparato estatal existente en su época era una organización ineficaz desde el punto de vista de la creación de riqueza y de renta. Era además derrochador al tomar recursos de los comerciantes e industriales y gastarlos en vivir desordenadamente, privando a la industria y al comercio de capitales que eran necesarios para el fomento de la producción y de los negocios.

Su posición es clara en cuanto al rechazo de los presupuestos desni velados. Dice que la posibilidad de recurrir al empréstito hace irres-- ponsable al soberano. La deuda origina que la carga anual para el pago de los intereses desvfe capitales hacia otros países, con lo que necesariamente decaen la industria y la agricultura llevando al comercio a la ruina. Una vez que alcanza cierto volumen la deuda conduce a la banca-- rrota del país.

En eso coincidía J. B. Say quien atribuía sólo un beneficio a la -- deuda: aquella que se gastase prudentemente en obras públicas útiles y -- que de otro modo podrían malgastar los individuos. Sin embargo descon-- fiaba de los gobiernos y los creía irresponsables.

Por su parte David Ricardo, para quien la deuda era una de las pla-- gas más terribles señala que el gravámen fundamental no consistía en la transferencia anual de intereses, sino en la pérdida originaria de capi-- tal. Si el Estado recibe un empréstito de 20 millones, estos constitu-- yen el gasto real y no los intereses que se han de pagar por ellos, pues to que esa suma se retira del capital productivo de la nación. Con la -- deuda, los impuestos se elevan lo mismo que el precio del trabajo, pero el capital real del país permanece inalterado; es un problema de transfe-- rencia. Para el pago total de la deuda, Ricardo propone un gravamen es-- pecial y singular de dos o tres años sobre la propiedad sólo así se libe-- ra al país de esta terrible plaga.

John Stewart Mill propone un índice para determinar si existen conse-- cuencias perniciosas provenientes de los empréstitos públicos. Si el em-- préstito eleva el tipo de intereses puede concluirse que se ha tomado ca

pital que podría haber estado productivamente empleado y los males de este préstamo serían los ya mencionados. Pero si los tipos de interés no varían las consecuencias perniciosas no son evidentes.

Mill examinó también dos métodos convenientes para el reembolso de la deuda: pago inmediato por medio de una contribución general y pago -- gradual con cargo al superávit. Concluye que el primero era preferible, pero que el segundo era más práctico.

La corriente principal de la economía clásica se rompe en este siglo al surgir la "Ciencia de la Hacienda". Las ideas de Bastable son representativas de este enfoque. Este autor sostiene que si se contrae -- una deuda para financiar recursos que nos darán un ingreso mayor al monto de la deuda inicial, ésta será benéfica. Para ello es necesario que el gobierno tenga un sistema presupuestario y un ministro de hacienda fuerte que implante una prudente reducción de los gastos y un hábil reajuste de los recursos. La elaboración del presupuesto es por lo tanto, una -- obra de arte administrativa, en la cual el uso de métodos adecuados mejorará materialmente la posición financiera y contribuirá al beneficio público.

Los principios marginalistas acerca de este problema se sintetizan en la obra de H. Dalton quien afirma que el gasto público debe realizarse hasta el punto en que su ventaja para la comunidad sea contrarrestada por la desventaja de un correspondiente aumento pequeño en la tributación o en los ingresos públicos de cualquier otra fuente. Las utilidades y - desutilidades se compensan cuando el presupuesto es nivelado.

Puede resumirse la doctrina clásica sobre la deuda, los gastos y -- los déficit, en una serie de proposiciones:

1. Los empréstitos públicos detraen fondos del empleo privado productivo. Es preferible que el dinero lo gasten los empresarios en bie-- nes de capital a que lo gaste el estado en bienes de consumo.
2. Los déficit son menos penosos que los impuestos normales, por eso -- los presupuestos desnivelados amplian la actividad pública y constituyen una invitación a la acción irresponsable de los gobiernos. Decía Smith que la hacienda con déficit amplía el poder relativo -- del Estado frente a los contribuyentes.
3. La utilización del crédito público hace más difícil el financiamien to futuro al aumentar la proporción del presupuesto que ha de destinarse a cargas fijas y a aumentar la cantidad de impuestos que han de pagarse para atender a las transferencias de los intereses de la deuda.
4. Los empréstitos son costosos; los gastos públicos financiados por -- esta vía han de pagarse dos veces: una al atenderse a la carga por intereses y otra, al amortizarse la deuda.
- 5.- Los presupuestos desequilibrados conducen al deterioro de la moneda.
6. Los presupuestos nivelados ofrecen una guía para la transferencia -- de recursos del sector privado al público.

7. Pueden hacerse propuestas para un gasto público aumentado para crear empleos. Como se dijo, si este nuevo gasto fuera a ser financiado por impuestos más altos, el gasto privado de los contribuyentes quedaría reducido en lo mismo en que aumentó el gasto público. Pero si fuera a ser financiado vendiendo bonos al público, esto sólo elevaría los tipos de interés y reduciría así los gastos de inversión privada en lo mismo que aumentara el gasto público. Sólo si el gasto fuera financiado por una nueva creación de dinero habría un aumento neto de la demanda. Pero esto sería usar las finanzas públicas como instrumento de la política monetaria, un medio para aumentar la oferta de dinero.

Como se vé, para esta escuela una economía es sana, cuando encuentra el equilibrio en sus mercados. De ahí su adhesión a los presupuestos nivelados y su rechazo al déficit y a la deuda.

### 2.2.2. La Teoría Keynesiana.

Para Keynes el gasto público reviste tanta importancia que a su teoría económica se le reconoce como teoría del gasto, debido al papel que según él desempeña la inversión en el desarrollo económico. Para ubicar la significación del gasto dentro de esta teoría, es necesario comprender los principios fundamentales de toda la teoría Keynesiana, más o menos en los siguientes términos:

El punto de partida lógico de la teoría de Keynes es el principio de la demanda efectiva el cual se define como el punto donde a determinado nivel de empleo los empresarios obtienen el máximo de beneficios esperados y es donde la demanda total de la economía se iguala con la oferta

total. La demanda total está representada por los ingresos esperados de la venta de la producción resultante de diversas cantidades de empleo; el precio de la demanda total aumenta a medida que aumenta la cantidad de empleo y viveversa. La oferta total representa las cantidades mínimas de rendimientos requeridas para inducir a las diversas cantidades de empleo; a medida que aumenta la cuantía del rendimiento será mayor la cantidad de empleo que se ofrezca. Existe sólo un punto en donde ambas funciones se intersectan, el punto de la demanda efectiva.

El volumen total de la producción (la demanda total) está integrado por la producción de bienes de consumo y la producción de bienes de inversión. La renta total (que algunos autores llaman también Ingresos Totales) se obtiene de la producción de los dos tipos de bienes, esto es,  $Y=C+I$  (Renta Total = Consumo + Inversión) de donde se desprende que el consumo es la diferencia entre la renta total y la inversión, y la inversión es la diferencia entre la renta total y el consumo.

La teoría keynesiana pone demasiado énfasis a la inversión por ser más compleja y más inestable que el consumo. La inversión es la suma de gastos realizados en fábricas, maquinarias y bienes de producción. El aliciente para la inversión depende de la eficiencia marginal del capital y del tipo de interés. La eficiencia marginal del capital es el tipo de rendimiento más elevado sobre el costo previsto para producir una unidad más de algún bien de capital. En general, el costo de producción se relaciona con el tipo de interés, por lo que habrá inversión en tanto que el tipo de interés no exceda al tipo de rendimiento esperado.

A su vez, el tipo de interés depende de la situación de la preferencia

de liquidez (demanda de dinero especulativo) y la cantidad de dinero (oferta de dinero). Cuando la preferencia de liquidez por el motivo especulativo se debilita, descenderá el tipo de interés y cuando se vigoriza, se elevará el tipo de interés. La preferencia de liquidez se eleva y desciende con arreglo a la cambiante actitud del público con respecto al futuro económico y político. Así, el tipo de interés depende de factores psicológicos y de factores objetivos; es un precio que fluctúa con arreglo a la oferta y demanda de dinero. Es crucial para Keynes que las autoridades monetarias sean bastante fuertes y puedan adoptar durante las presiones una política monetaria fácil que haga descender los tipos de interés y les permita permanecer bajos para no desalentar la inversión.

Por lo tanto, la inversión tiende a aumentar, ya por un descenso -- del tipo de interés, ya por una elevación de la eficacia marginal del capital, ya por uno y otra. Pero la tendencia de la inversión a aumentar -- por un descenso del tipo de interés puede ser contrarrestada por un descenso simultáneo de la eficacia marginal del capital. Los aumentos de la inversión dan lugar a aumentos de la renta y de una mayor renta surge -- una demanda mayor de consumo lo cual conduce a otros aumentos de renta.

En tiempos de depresión, cuando la inversión privada se rezaga, la inversión del Estado en obras públicas incrementará la renta nacional, -- no sólo en la cuantía del desembolso público, sino en algún múltiplo del mismo. A esto Keynes le llama "multiplicador de la inversión". La eficacia marginal del capital puede descender tanto en la depresión que ninguna reducción de los tipos de interés induciría a la inversión privada. -- Para aliviar esta situación, Keynes propugna la dirección estatal de la inversión total, con el fin de compensar las inevitables fluctuaciones -- de la inversión privada. Aquí se inserta la teoría del gasto público de

Keynes.

Keynes consideraba la política fiscal (esto es, el gasto, la imposición y el empréstito estatales) como el arma más importante contra el paro. En una situación en que la inversión privada es insuficiente para tener un efecto importante sobre el empleo, la carga principal recae sobre los gastos públicos destinados a cubrir la disparidad existente entre la renta y el consumo en el empleo total. Dice Keynes que 100 mil hombres -- produciendo son un activo nacional y que un millón de hombres parados -- son un pasivo público. Si se puede demostrar que un aumento en el gasto estatal aumentará la renta nacional en más del desembolso originario, la defensa de tales medidas expansionistas será mucho más convincente que -- si no hubiese efecto de multiplicación. La teoría del multiplicador supone que los efectos generadores de renta del nuevo gasto continuarán tan solo en tanto que subsista el gasto, actuando con algún retardo temporal. No implica esto que el gasto público estimulará la inversión privada a -- consecuencia del estímulo que proporciona al consumo privado, aunque puede suceder.

Por lo tanto, si el gobierno gasta dinero que de otra forma no sería gastado, si este gasto no tiene repercusión en el gasto existente y si las filtraciones y el multiplicador permanecen sin cambio durante el tiempo suficiente para que se produzcan los efectos de la repetición del gasto de los fondos, entonces los gastos estatales repetidos elevarán -- permanentemente la renta nacional tantas veces como eleva el multiplicador el gasto en cuestión.

En cuanto al financiamiento del gasto, Keynes dice que el mayor es-

tímulo para el empleo tendrá lugar cuando un programa de construcciones públicas financiado mediante empréstitos remplace a un programa de ayuda pública que se pagaba con la imposición. Menos estímulo se siente cuando tanto la ayuda anterior como las nuevas obras públicas están financiadas por empréstitos. El estímulo menor sería cuando tanto la ayuda anterior como las obras públicas nuevas se financien con la imposición. El gasto de fondos recaudados mediante la imposición representa principalmente - una sustitución de una forma de gasto a otra, esto es, una reducción en el gasto privado y un aumento en el gasto estatal. El gasto de fondos - recaudados mediante empréstito representa principalmente un gasto nuevo y por consiguiente una adición al total de la demanda efectiva. Para que un programa de inversión pública tenga, por tanto, efectos expansivos - importantes debe estar financiado por crédito más que por imposición. - Esta especie de gasto cubierto con préstamos se llama popularmente "gasto prodéficit", aunque para Keynes la expresión correcta es "gasto creador de renta". La expresión gasto prodéficit significa que el gobierno - gasta más de lo que recauda con los impuestos dejando desequilibrado el presupuesto. La creencia de que el gasto prodéficit hará quebrar al gobierno o al sistema económico procede de una falsa analogía entre el -- sistema económico en su conjunto y la empresa en particular. Sin embargo, a la economía y a las partes que la constituyen no son aplicables - las mismas pruebas de solidez aplicadas en lo individual. Un individuo, una empresa privada o un gobierno pueden gastar más de lo que reciben, - pero el sistema económico en su conjunto no puede gastar más de lo que recibe. Por consiguiente, si el gobierno gasta más dinero del que recauda del público en forma de impuesto, tiene que haber una adición neta a la renta en dinero disponible para el gasto por el público. Esto representa una adición neta a la demanda efectiva. Cuando hay paro, este au-

mento en la demanda efectiva se traduce en más empleo y en la creación de una mayor renta nacional real.

El gobierno puede, si desea, emitir nuevo dinero en vez de tomarlo a préstamo, en cuyo caso no hay déficit de préstamo. Por consiguiente, el gasto prodéficit es una consecuencia de una manera particular de financiar los gastos creadores de renta. Lo importante es que el gasto debe representar nuevos desembolsos, los cuales elevarán la renta nacional y con esta renta ampliada aumentará el ahorro en una cantidad igual al déficit.

Para quienes defienden el gasto con fondos de préstamos o gastos prodéficit en períodos de depresión, es perfectamente compatible defender presupuestos equilibrados en los períodos de auge. La finalidad del gasto prodéficit es crear una plena utilización de los recursos económicos. Más allá del punto del empleo total no hay necesidad de más gasto prodéficit. El programa de Keynes es un programa que aspira al empleo total sin inflación ni deflación. La expansión monetaria a través del gasto creador de renta que se destina a aumentar tanto la inversión como el consumo, es la política apropiada en los años de depresión. Los impuestos altos y la reducción de la deuda son los instrumentos fiscales para prevenir la inflación en los años de auge, como las que caracterizan, por lo general, los períodos de posguerra.

A la cuestión de que el empréstito implica pago de intereses a los bancos lo cual es una objeción de importancia para el financiamiento por préstamos, Keynes afirma simplemente que el Estado no tiene porqué pagar intereses si a cambio puede emitir dinero nuevo que a fin de cuentas es

una de sus funciones propias.

Keynes difiere de la afirmación clásica de que el aumento en la cantidad de dinero lleva asociado una elevación del nivel de precios aunque acepta que sí tiene implicaciones. El impacto inicial de un aumento en la cantidad de dinero es disminuir el tipo de interés porque aumenta la cantidad de dinero disponible para la preferencia de liquidez por el motivo especulación. Un descenso del tipo de interés tiende a hacer aumentar la demanda efectiva de inversión, la que a su vez lleva asociada una elevación de la renta, del empleo y de la producción. Cuando la renta, el empleo y la producción aumentan, los precios también comienzan a subir a causa del aumento del costo de la mano de obra.

Las variaciones de la cantidad de dinero no afectan directamente a los precios porque éstos están determinados primordialmente por los costos de producción. Cuando el volumen de producción varía, varían los costos de producción y los precios se ajustan a los costos de producción -- cambiantes.

Es, la de Keynes, una teoría que se contrapone a la que enunciamos anteriormente y fué básica para la salida de la crisis de los treinta - en Estados Unidos principalmente.

### 2.2.3. La Teoría Monetarista.

Las principales proposiciones del monetarismo son:

a) Que la tasa de crecimiento de la oferta monetaria es el principal de-

terminante de la tasa de incremento de los precios.

- b) Que aparte de las perturbaciones de corto plazo causadas por la incapacidad de prever el futuro correctamente, el movimiento de la "economía real" (producto, empleo, productividad) está totalmente determinado por los "factores reales", tales como el progreso técnico, - el crecimiento de la oferta de trabajo efectivo y la tasa de forma--ción de capital, todos los cuales está determinados por las fuerzas del mercado.

Este modelo supone que existe un número finito de mercancías que se - negocian en mercados perfectos, bajo condiciones de competencia perfecta, en las que una de las mercancías sirve como moneda. Su uso como moneda -- crea una demanda suplementaria por ella, dado que tanto los productores co--mo los consumidores desean mantener un cierto balance de efectivo en rela--ción con su ingreso. La peculiaridad de la demanda por la mercancía mone--da es que su utilidad marginal varía en una proporción estrictamente inver--sa a su cantidad, de manera que el valor del balance total de efectivos, - en términos de otras mercancías, es invariable respecto a los cambios en - la cantidad de la mercancía moneda disponible para uso monetario. Se pre--senta una tendencia a la baja en el valor de la mercancía moneda cuando la oferta de ésta aumenta más rápidamente que la oferta de todas las otras -- mercancías juntas.

Puesto que la economía, según esta escuela, funciona con la utiliza--ción completa de los recursos escasos, un aumento en el nivel de precios - sólo puede ocurrir en un estado de exceso de demanda por las mercancías en general. Tal exceso de demanda sólo ocurre cuando la oferta monetaria - -

aumenta más rápidamente que la oferta de mercancías en general y, por ello, el valor de la mercancía moneda cae en relación a todas las demás.

Así, los monetaristas aceptan que si se deja libre a la economía ésta se regula a sí misma y funciona de manera tal que se utilicen totalmente los recursos. Asimismo, suponen que el control efectivo del aumento en la oferta monetaria constituirá en sí mismo una presión hacia abajo sobre los precios y, por ello, moderará la tasa de inflación y, de hecho, acabará con ella si el control se mantiene por un tiempo suficientemente largo.

De acuerdo a esta teoría, el déficit público es el principal motor de la inflación y el nivel de gasto público explica el nivel del déficit público. En la medida que crece el gasto crece el déficit público y aumenta la necesidad de dinero para su financiamiento. Por ello resaltan la conveniencia de regular el gasto público para controlar el déficit y disminuir la emisión monetaria a fin de no generar presiones inflacionarias. Asimismo, mientras menos participación tenga el Estado en la economía menor necesidad tendrá de gastar. La tasa de interés también es utilizada como reguladora de la oferta monetaria.

Por otro lado, proponen convenios salariales suficientemente por debajo de la tasa corriente de inflación como para producir un abatimiento continuo y gradual de ésta a través de los costos. Además reduciendo el valor real del salario se limita la demanda de consumo y se reduce el efecto de demanda neta de los gastos del público. En una palabra, a través de aaumentos "moderados" en los salarios mínimos se logra reducir la tasa de aumento en los precios.

#### 2.2.4. Aplicación en México de las Teorías.

La descripción de las principales teorías sobre el gasto público permiten ubicar la realidad mexicana de los últimos años dentro de determinados lineamientos teóricos que han servido de sustento para la elaboración de la política económica y de la política de gasto público. Podemos decir a grandes rasgos, a reserva de profundizar más en el capítulo tercero, que durante el período 1977-1982 la política de gasto público se apegó en cierto modo a la teoría Keynesiana en cuanto a la mayor participación estatal en la economía y, sobre todo, en cuanto al carácter expansivo del gasto.

En cambio, durante los últimos 4 años la política ha dado un giro -- hacia la doctrina monetarista, reprivatizándose la economía y generándose un gasto excesivamente reducido.

Más adelante se podrá constatar que en materia presupuestaria han -- fracasado durante este sexenio las ideas monetaristas, puesto que además -- de que se han elaborado presupuestos austeros, se han distribuido mal los recursos olvidándose casi de asignar mayores montos al gasto de inversión o de capital que es el que finalmente hace crecer a la economía.

De ahí nace la necesidad de elaborar una alternativa propia de presupuesto para dos o tres años, sobre la base de los conceptos definidos en -- estos primeros dos capítulos. En primer lugar adecuando el presupuesto a -- cierto proceso de planeación y a cierta política económica; interrelacionan -- do variables; y ajustándonos a la técnica de la programación presupuestaria y del presupuesto por programas. Todo ello sin dejar de lado el importante papel que debe jugar el Estado en todo el proceso de planeación -- programa -- ción-presupuestación.

# CAPITULO N° 3

NOMBRE : PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO  
EN MEXICO, 1977-1985

FE-UNAM-1987

## C A P Í T U L O 3

### PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1977-1985

Las hipótesis señaladas en la introducción de esta tesis se demuestran en este capítulo que comprende el caso de México durante el periodo 1977-1985. En dichas hipótesis se da respuesta fundamentalmente a tres cuestiones: ¿En qué medida ha sido inflacionario el gasto público en México durante los últimos 9 años? ¿Por qué una misma política de gasto generó crecimiento económico durante 1977-1981 y desembocó en crisis en 1982? ¿Cuáles han sido los errores en materia de gasto público que han impedido al país salir de la crisis e incluso profundizarla durante este sexenio? Finalmente cabría agregar otra pregunta: ¿Por qué sucedió lo anterior si metodológicamente la elaboración de los presupuestos ha sido correcta, siguiendo las etapas mencionadas en el capítulo anterior?

Para responder a ello, en este capítulo se señalan primero los objetivos y las estrategias sobre las cuales se elaboraron los presupuestos, según las exposiciones de motivos que se enviaron a la Cámara cada año. Se incluyen en el anexo estadístico cuadros comparativos del presupuesto ejercido respecto al inicialmente autorizado, señalando el margen de desviación para cada caso. Se hacen finalmente, algunos comentarios aludiendo a los cuestionamientos señalados.

#### 3.1. El Sexenio de López Portillo.

a) En la exposición de motivos del presupuesto de egresos de 1977 se habla de un presupuesto flexible de arranque, sujeto a ajustes y cambios

serenamente meditados para evitar caer en el dispendio. El objetivo es propiciar la producción, combatir la inflación y luchar contra la inequidad y el desempleo.

A partir de este año se reúne en una sola dependencia (Secretaría de Programación y Presupuesto) la coordinación de todo el gasto público federal buscando que pronto se pueda contar con presupuestos basados en mejores programas, que señalen claramente objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

La estrategia de gasto es la siguiente:

- Al fomento agropecuario incluyendo desarrollo rural, se destina el 17 por ciento del total del gasto. Se busca satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas para la industria. Para ese fin también se duplican los recursos de inversión destinados a la producción y distribución pesquera.
- El gasto destinado al desarrollo social (educación, salud y seguridad social) asciende a 21.8 por ciento del gasto total.
- Al fomento industrial se destina el 33.3 por ciento del gasto neto total. Destacan el incremento de 96 por ciento en las inversiones públicas orientadas a la producción de energéticos; el crecimiento de 125 por ciento en las inversiones mineras y de 230 por ciento en las de madera y papel.
- El proyecto de presupuesto reconoce que el programa de inversión y gasto público para 1977 se orienta básicamente a la producción de alimentos, educación, salud, seguridad social, energéticos, petroquímica y minería.
- En cuanto al financiamiento se busca que el 75.7 por ciento del gasto se cubra con recursos propios y el 24,3 por ciento restante con financiamien

to local y externo.

- En general, el presupuesto de este año significa un crecimiento de 38.9 por ciento sobre el gasto ejecutado en 1976, esto es, un gasto público ligeramente superior en términos reales al del año anterior.

b) El presupuesto de egresos para 1978 se sujeta ya a criterios programáticos y corresponde a los titulares de las dependencias y entidades públicas vigilar y adecuar el ejercicio del presupuesto conforme a la nueva ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En la exposición de motivos está incluido un breve diagnóstico de la situación económica que privó durante 1977, el cual habla acerca de un crecimiento económico menor al de la población debido a que la producción de bienes y servicios fue menor a las previsiones que se tenían, excepto en el sector energético (petróleo y electricidad) considerado como prioritario.

Asimismo, se refiere a la disminución en las presiones inflacionarias debida al manejo del gasto que se orientó a ampliar las inversiones públicas y la capacidad productiva del país en los sectores necesarios. El aumento neto de la deuda externa disminuyó de 5 mil millones de dólares a 3 mil millones. El déficit en cuenta corriente se redujo en casi la mitad respecto de 1976. La elevación de las tasas de interés y nuevos instrumentos de captación permitieron la recuperación de la captación de ahorro por parte del sistema financiero y la reducción de la dolarización y la excesiva liquidez del sistema. Todo ello contribuyó al fortalecimiento de las reservas internacionales del Banco de México.

Con base al nuevo planteamiento programático, que vincula el presupues

to con distintos programas y éstos con determinados objetivos y metas, se delinearán dos objetivos fundamentales con una perspectiva de largo plazo:

1.- Lograr mínimos de bienestar para todos los mexicanos, lo cual implica:

- Alcanzar la autosuficiencia nacional de alimentos básicos.
- Convertir en realidad el derecho a la salud.
- Brindar el elemental servicio de la educación.
- Proporcionar a cada mexicano habitación digna.

2.- Fortalecer la capacidad de autodeterminación en todos los órdenes.

Para alcanzar estos dos grandes propósitos, se establecen 3 objetivos quinquenales:

- 1.- Lograr un crecimiento sostenido de la producción.
- 2.- Fortalecer el papel del Estado como rector del proceso de desarrollo.
- 3.- Ampliar la capacidad de autodeterminación económica, tecnológica y política.

Asimismo, se fijan metas cuantitativas para el quinquenio 1978-1982:

Se fijó un crecimiento del PIB en 6 por ciento y 7 por ciento anual en promedio, resultado de una expansión dinámica en los sectores prioritarios: agropecuario, energéticos y bienes de capital, de manera que para alcanzar esta meta se atenderían dos campos fundamentales, la inversión y el aprovechamiento creciente de la capacidad instalada.

En el sector agropecuario se programaron tasas de crecimiento anual durante el quinquenio de 5.3 por ciento para el maíz y 5.7 por ciento para el frijol y trigo. Se buscaba para 1982 dar asistencia técnica en casi

12 millones de hectáreas; proporcionar crédito en 7.6 millones de hectáreas; organizar a 3 millones de ejidatarios y pequeños propietarios; producir cerca de 10 mil millones de pesos en semillas, alimentos, semen y vacunas; y dar vigencia a los derechos agrarios en 3 353 núcleos.

En el caso del sector industrial las principales metas de operación eran: crecimiento de las exportaciones de crudo a una tasa de 45 por ciento anual, y extracción de 1, 152 millones de barriles de petróleo en 1982; generación de más de 17 millones de toneladas de petroquímicos para 1982 con una exportación superior a los 2 millones; la creación de fluido eléctrico crecería anualmente a una tasa media del orden del 10 por ciento; la minería crecería a una tasa de 25.9 por ciento y la producción siderúrgica 10 por ciento anual en promedio.

En materia de comercio, las metas se orientaban a abastecer con producción nacional la demanda efectiva de productos básicos; reducir en 25 por ciento los márgenes de comercialización de granos; orientar al consumidor; inducir un intercambio con el exterior que permita disminuir la participación de artículos suntuarios y de bienes de consumo en el total de importaciones; y aumentar la captación neta de divisas procedentes de transacciones comerciales fronterizas.

En turismo nacional la meta era crecer a una tasa de 9.1 por ciento. La afluencia de turismo extranjero al interior del país debía crecer 12.5 por ciento anual y el turismo fronterizo 3.4 por ciento.

Los objetivos del sector laboral eran propiciar la generación acelerada de empleos; mejorar las condiciones de trabajo; proporcionar la máxima justicia laboral y promover el incremento de la productividad de la mano

de obra.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978 respondería a los objetivos y metas señalados dentro del marco del programa quinquenal. El gasto propuesto aumenta en 23.6 por ciento en relación al ejercido en 1977 y se asocia a un crecimiento del PIB en términos reales superior al de la población.

Según se señala en la exposición de motivos, el gasto presupuestado en su mayor proporción sería cubierto con recursos ordinarios del Gobierno Federal y con ingresos propios de los organismos y empresas paraestatales. El ahorro interno se incrementaría gracias a la mayor captación del sistema bancario y a la colocación por parte del gobierno de nuevos valores (en este año aparecen los CETES).

Los incrementos presupuestales se concentran en los sectores agropecuario, pesca, energéticos, educación, cultura, salud y seguridad social. El gasto no programable destinado a las amortizaciones, intereses y gastos de la deuda y participaciones a Estados y Municipios en los impuestos federales representan el 30.4 por ciento del gasto total. Del gasto programable (69.6% del total), el 51.5 por ciento corresponde a gasto corriente, 33.0 por ciento a gasto de inversión y 15.5 por ciento a transferencias.

c) En 1979, tal como lo fue el año anterior, la Alianza para la producción continuó siendo la base de la estrategia global, y la técnica de presupuesto-programa la base para la elaboración del presupuesto de egresos.

Se retoma el concepto de programación en los siguientes términos: "La programación es mucho más que la mera asignación de los recursos. La en-

tendemos como una secuencia congruente entre objetivos, metas y acciones; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros, asociados a ellos; la utilización y modificación de instrumentos administrativos y legales orientados a su cumplimiento, así como la definición de los responsables de su ejecución. Trabajar en base a programas nos permite, y nos permitirá cada vez con mayor precisión, medir la eficiencia en su cumplimiento, ya que todos ellos tienen un objetivo, una meta por alcanzar, un responsable en su ejecución, un costo determinado y un momento para concluirlo".<sup>10/</sup>

En este año se inicia la segunda de tres etapas bianuales. La primera (1977-1978) había buscado salir de la crisis. En la segunda (1979-1980) se busca consolidar la recuperación a través de dos propósitos estratégicos. El primero consiste en consolidar la recuperación económica, disminuir el desempleo y evitar el deterioro del salario real sin reactivar la inflación. El segundo, pretende atacar y prevenir cuellos de botella en la oferta de bienes y servicios, la cual al aumentar ayuda al abatimiento de las presiones inflacionarias. La tercera etapa (1981-1982) pretende absorber en términos socialmente productivos, el flujo de recursos provenientes de los excedentes de la propia recuperación.

El común denominador de estas tres etapas bianuales es el logro de las metas de empleo ya que es ésta la base de la expansión de la demanda efectiva.

Una primera meta para el bienio 1979-1980 es la de alcanzar un crecimiento real de 6.5 por ciento durante 1979 y aumentar el dinamismo en el siguiente año sin presiones de precios en el largo plazo. En esos dos

---

<sup>10/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación, 1979. Exposición de motivos, P. IV.

años los alimentos y los energéticos siguen siendo los renglones de mayor prioridad, por su vínculo con las necesidades básicas de las mayorías. Las metas de crecimiento en esos rubros son: Agrícola 4 por ciento, pesca 20 por ciento, petróleo y petroquímica 25 por ciento y electricidad más de 10 por ciento. Estas metas sólo son posibles controlando y abatiendo la inflación.

La exposición de motivos para el Presupuesto de 1979 señala que "las perspectivas de crecimiento económico suponen el cumplimiento por parte del sector privado de su responsabilidad social, lo que implica la inversión de sus excedentes en nuevas fuentes de generación de empleos; la ampliación de la oferta de bienes de consumo popular; la elevación de su eficiencia para abatir el nivel de precios; la remuneración justa a sus trabajadores, así como el oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales".<sup>11/</sup>

El monto del gasto presupuestado para 1979 representa un incremento de 19.8 por ciento en relación al gasto estimado para 1978. El incremento propuesto de gasto corriente en el Gobierno Federal asciende a 12.5 por ciento previéndose la creación de nuevas plazas solamente en los sectores de salud y educación. El gasto corriente de los organismos y empresas se incrementa en 27.8 por ciento.

En el gasto de inversión sobresalen los incrementos de los siguientes sectores: industrial 23.6 por ciento, agropecuario y forestal 41.2 por ciento y pesca 137.9 por ciento.

Respecto al financiamiento del presupuesto, se habla nuevamente que la mayor parte provendrá de recursos propios tanto del Gobierno como de

---

<sup>11/</sup> Op cit p. XII.

organismos y empresas públicas. El endeudamiento público externo ascenderá a 3 mil millones de dólares.

d) En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1980 se reconoce que la recuperación ha sido más vigorosa de lo anticipado, gracias al dinamismo de la inversión, tanto pública como privada. A diferencia de otras etapas de crecimiento alto, la de ahora va vinculada a un rápido aumento del empleo, si bien el desempleo sigue siendo el gran problema nacional. Hacia su abatimiento se dirige la estrategia de desarrollo económico y social de esta administración.

La extraordinaria rapidez de la reactivación económica frente a algunos cuellos de botella y la insuficiente dinámica de algunos sectores de la economía hicieron que la inflación creciera más en 1979 que un año antes y que lo hiciera más de lo esperado. La razón principal de este problema es que el crecimiento de la oferta ha resultado insuficiente aun para responder al mayor dinamismo de la demanda de bienes y servicios.

Por ello, señala el presupuesto de egresos, es necesario que la política presupuestal permita modular la demanda así como estimular la producción y eliminar rigideces de la estructura productiva. El control de la inflación es medio e instrumento y no objetivo. Es un medio para que no se deteriore la distribución del ingreso, para que no se interrumpa el acelerado crecimiento de la economía y para que no se impida la atención de las demandas sociales.

1980 es un año en el cual se busca consolidar los logros del primer bienio y avanzar hacia la etapa de crecimiento alto y sostenido, con in-

flación controlada y decreciente, aunque se reconoce que la coyuntura presenta riesgos de una mayor aceleración de presiones inflacionarias que podrían dificultar la posibilidad de mantener la generación acelerada de empleos productivos y permanentes.

Se advierte, asimismo, el riesgo de ser un país dependiente de los hidrocarburos por lo que se busca fomentar la producción y exportación diversificada de productos.

"En consecuencia, la estrategia de desarrollo requiere que la política de gasto público en 1980 postule modulación e imprima una nueva orientación al gasto que le permita contribuir al logro de los objetivos nacionales de crecimiento, empleo y mínimos de bienestar. La modulación del gasto público significa atender con orden y eficiencia el crecimiento indispensable de los servicios públicos y el avance de los proyectos de inversión necesarios para propiciar el crecimiento esperado de la economía"<sup>12/</sup>

El presupuesto de gasto público se orienta hacia una meta de crecimiento de la economía similar al de 1979 y un crecimiento del empleo de 4 por ciento. Se espera la generación de más de 700 mil empleos productivos en el año.

Los sectores prioritarios en los cuales habrá mayores incrementos presupuestales son comunicaciones y transportes, agropecuario y bienestar social. PEMEX continúa siendo el primer inversor del país pero no requiere ya de los elevados crecimientos de años anteriores.

El proyecto de presupuesto de egresos para 1980 es 28.7 por ciento superior al gasto estimado para 1979. Al gasto corriente se destina el 52.9 por ciento del total, al de inversión 21.1 por ciento y a la deuda 21.3 por ciento. Las transferencias (corriente y de capital) representan el 20.6 por ciento del total.

Los sectores que mayor incremento registran en sus volúmenes de gasto son el Poder Legislativo, Hacienda, SARH, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio. y Comunicaciones y Transportes. A su vez, las empresas públi-

---

12/ SPP Presupuesto de egresos de la federación 1980. Exposición de motivos. pág. XI.

cas con mayores crecimientos son Pemex, Caminos y Puentes Federales, Aeronaves de México, Conasupo, Inmecafé, Fertimex, Productos Pesqueros Mexicanos y Productora e Importadora de Papel.

e) Para 1981, el Proyecto de Presupuesto de Egresos estuvo enmarcado dentro de los lineamientos del Plan Global de Desarrollo (1980-1982), y es un instrumento para la ejecución del mismo.

Antes de mencionar los objetivos y las estrategias para 1981, se hace una síntesis mencionando los avances y los problemas enfrentados durante el periodo 1977-1980.

Luego de la crisis de la primera mitad de los setenta, originada por el agotamiento del modelo de desarrollo, se instrumentó a partir de 1977 una nueva estrategia para revertir la tendencia al estancamiento de la producción y el empleo, para estimular el proceso de ahorro e inversión, disminuir la dolarización, abatir la inflación y apagar la reactivación de la actividad económica.

Debido a ella, se ha obtenido por primera vez y de manera sostenida, un crecimiento en la generación de empleos mayor al incremento de la fuerza de trabajo. En el periodo 1977-1979 se crearon alrededor de 1.8 millones de nuevos empleos, frente a menos de un millón en el trienio anterior.

Asimismo, se logró un crecimiento de los ingresos promedio de los trabajadores superior al del salario mínimo, incrementando la masa salarial en 5 por ciento real durante los tres primeros años del sexenio. En este esquema, la desgravación fiscal significó un incremento del salario efectivo de 7 por ciento en 1979 y la mejora en las prestaciones de 5 por

ciento en el periodo 1977-1979.

Un elemento central de la nueva estrategia es la satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda; por ello el Estado ha dedicado más recursos que nunca a este propósito, tanto en términos absolutos como relativos. En esos renglones, los logros han sido significativos.

El producto Interno Bruto creció en promedio 6.2 por ciento real en 1977-1979. Entre 1978 y 1979 creció 7.6 por ciento en promedio y sólo en este último año lo hizo en 8 por ciento.

El financiamiento externo como proporción de los gastos de inversión, disminuyó en los 4 años en casi seis puntos, no obstante que los requerimientos de recursos para la inversión casi se cuadruplicaron.

En el sector industrial se registró un crecimiento real promedio de 7.9 por ciento en 1977-1979. La producción de bienes de consumo aumentó en los dos últimos años a un ritmo promedio de 8.1 por ciento, en tanto que los bienes de producción lo hicieron a una tasa promedio de 10 por ciento.

Las estimaciones preliminares de 1980 indican que se crearon 700 mil empleos, con lo cual la ocupación adicional en los 4 años asciende a alrededor de 2.5 millones de empleos, similar a lo generado en los 10 años anteriores. Aunque no hay pleno empleo, la economía mexicana tiene una mucho mayor capacidad de generación de empleo que hace un lustro.

La recuperación del potencial de crecimiento de la economía se ha

fincado en la dinamización del proceso de formación de capital. En 1980 la inversión continuó siendo el motor del crecimiento ; la correspondiente al sector público creció 18 por ciento en términos reales y la privada se estima alrededor de 12 por ciento.

Para 1980 la participación del ahorro externo en el financiamiento a la inversión se reduce a 14 por ciento, lo que refleja el sustancial incremento de los recursos internos, ya que frente al notable crecimiento de la inversión, la proporción del ahorro externo se redujo del 19.7 por ciento que representaba en 1976.

Se reconoce sin embargo, que el país enfrenta problemas, ya no los relativos al estancamiento sino ahora los del desarrollo acelerado.

Actualmente -se dice en la exposición de motivos- la inflación no es fiebre de postración sino de crecimiento y refleja los cambios estructurales que vive el país. Sin embargo, no es un fenómeno aislado de nuestra economía dado que proviene en buena parte de los impulsos del exterior vía importaciones y exportaciones, financiamiento internacional, tasas de interés, mayores costos y flujos de capital y desorden económico.

La solución no puede resultar de frenar las demandas básicas de las mayorías. No se puede caer en el esquema de freno—arranque—freno por los elevados costos sociales que implica. La única manera de salir de la inflación en este momento y de enderezar la estructura del país, es por la vía de la producción y la productividad. Por este camino se ha logrado aumentar el empleo y el poder de compra de la mayor parte de la población.

Tomando en cuenta lo realizado en los años anteriores y lo que falta por hacer, se plasmaron los objetivos y la estrategia para 1981.

De acuerdo a los señalamientos del Plan Global de Desarrollo, la política presupuestal de 1981 pretende, por una parte, continuar apoyando el logro de los objetivos globales de desarrollo y, por otra, contribuir al manejo de la situación actual y su problemática, vista ésta en una perspectiva de mediano y largo plazo.

En empleo, los propósitos de la política económica para 1981 consisten en lograr una generación de 750 mil nuevos empleos, lo que implica un crecimiento de 4.2 por ciento para superar, por cuarto año consecutivo el crecimiento de la demanda y continuar abatiendo el subempleo y el desempleo.

En alimentación resaltan los propósitos de asegurar la disponibilidad de alimentos y productos básicos en 200 almacenes regionales y en 6 000 centros de distribución en comunidades rurales, para beneficiar a 14 millones de campesinos.

En educación, el presupuesto del sector crece 42 por ciento y representa más de la mitad de los recursos asignados a bienestar social, buscando que la cobertura en educación preescolar aumente a 45 por ciento, se mantenga el 100 por ciento en primaria y se atienda en secundaria y educación media a más de 4 millones de alumnos.

En materia de crecimiento económico, condición necesaria para la generación de empleo y la satisfacción de mínimos de bienestar, el propósito es mantener un crecimiento acelerado de entre 7.5 por ciento y 8.0 por ciento real. Para ello el crecimiento real de la inversión será de 16.3

por ciento.

Se propone incrementar el apoyo presupuestal para el sector agropecuario en 53 por ciento respecto a 1980. Entre los objetivos destaca alcanzar el 69 por ciento de la meta de incorporación de tierras de temporal fijadas para el periodo 1980-1982, el 62 por ciento en tierras de riego y el 72 por ciento en rehabilitación de zonas de riego. En pesca, la meta es aumentar la captura a 1 878 millones de toneladas de productos marinos.

La dinámica del desarrollo industrial constituye el principal elemento transformador de la estructura productiva de la economía. Por ello el presupuesto asignado al sector crece 34 por ciento respecto a 1980. Entre las metas del sector sobresalen: mantener la plataforma de producción petrolera; ampliar la capacidad de energía eléctrica a un total de 74,769 gigawatts-hora en 1981; incrementar en minería 1.8 millones de toneladas la capacidad de extracción y beneficio; producir 2.6 millones de toneladas en la zafra azucarera 1980-1981 para acercarnos a la autosuficiencia; aumentar la producción de fertilizantes a 3.2 millones de toneladas y avanzar hacia la autosuficiencia en esta materia; alcanzar en siderurgia una producción de 3.7 millones de toneladas en productos planos, no planos y tubos sin costura, representando un aumento del 18.6 por ciento en volumen.

El sector comercio se propone incrementar la producción y comercialización de alimentos en la planta industrial del sector público.

En turismo, se mantiene el énfasis en ampliar la oferta turística y promover el turismo social.

En el sector transportes el presupuesto aumenta 53 por ciento para reducir los rezagos existentes. Las principales metas son: aumentar en 8 por ciento la carga transportada en ferrocarriles, en 12 por ciento la carga en autotransporte y en 9.4 por ciento el total de pasajeros; satisfacer la demanda esperada en transporte aéreo de 25.8 millones de pasajeros; se alcanzará un crecimiento de casi 17 por ciento en tráfico marítimo de carga y en telefonía rural, llegar a cubrir el 36 por ciento del total de localidades rurales.

En relación al propósito de controlar la inflación se reconoce que no sería posible reducirla drásticamente ni siquiera recurriendo al inadmisibles procedimiento de frenar el crecimiento.

Las metas anteriores dan el marco de la política presupuestal. El gasto público en 1981 propone una estrategia de expansión moderada, que aunado a la evolución del gasto privado y social hacen factible esperar un crecimiento real del empleo y del producto superior a lo esperado en 1980. El volumen del gasto propuesto se encuentra dentro de la capacidad de financiamiento y absorción de la economía.

El significado de la estrategia de expansión moderada es que el ahorro efectivo, la eficiencia, sólo puede alcanzarse racionalizando acciones en un esquema de planeación y terminando obras y programas de acuerdo a la programación.

La política presupuestal contiene, en síntesis, el doble propósito de satisfacer las necesidades sectoriales compatibles con el logro de mínimos de bienestar y las necesidades de enfrentar la inflación mediante el estímulo a la producción y productividad.

En base a los objetivos trazados, el gasto que realizará el Gobierno Federal para 1981 se proyecta en 1 440.7 mil millones de pesos, superior en 42.7 por ciento respecto al estimado para 1980. El gasto corriente ascenderá a 826.5 mil millones de pesos y el gasto de capital se proyecta en 433.1 mil millones. Dentro de éste, el programa de inversiones se incrementa en 39.9 por ciento al situarse en 336 mil millones de pesos. Las transferencias del Gobierno serán por 171.5 mil millones de pesos y para la amortización de deuda se destinan 121.1 mil millones.

Por su parte, el gasto presupuestado de los Organismos y Empresas ascenderá a 1 059.1 mil millones de pesos, 17.5 por ciento mayor al efectuado en 1980. El gasto corriente y de operación alcanza 577.1 mil millones de pesos y el de capital 348.6 mil millones de pesos. Para pago de amortización de la deuda se destinan 133.4 mil millones de pesos, que significan una disminución real respecto a los años anteriores.

En total, el presupuesto del sector público para 1981 asciende a 2 billones 332 mil 724 millones de pesos, de los cuales 1 billón 323 mil 839 millones corresponden a gasto corriente y 694 433 millones a gasto de capital. Para amortización de la deuda se destinan 314 452 millones de pesos.

Finalmente, dentro de la reforma presupuestaria implantada en 1980, se dice que en materia de formulación se da un avance sustancial en los mecanismos que posibilitan insertar el presupuesto dentro del contexto de la planificación, al contarse con un Plan Global de Desarrollo que contiene los objetivos, directrices y políticas a concretar en el mediano plazo y un Programa de Acción del Sector Público que los traduce a

programas específicos de acción de los sectores administrativos.

El presupuesto de 1981 contiene programas que reflejan una mayor uniformidad en los criterios utilizados en la cuantificación de metas y una mayor coherencia en la determinación de sus unidades físicas. Con ello se obtiene una información más precisa acerca de las metas y resultados a alcanzar en los programas y se cuenta con mayores elementos de juicio para su interpretación, análisis, registro y control.

Adicionalmente, con el objeto de establecer una mayor transparencia y homogeneidad en la composición de los gastos, se adecuó la Clasificación por Objeto de Gasto introduciendo cambios necesarios en los capítulos, conceptos y partidas.

Otro elemento de la reforma lo constituye la incorporación del mayor número posible de entidades del sector paraestatal en el proyecto de presupuesto, a través de un anexo especial que contiene información sobre 450 entidades, además de las 27 que anteriormente se han presentado.

En materia de ejecución, para 1981 se introducen mejoras en el sistema de seguimiento para el control de las realizaciones físicas y financieras. La estructura del Proyecto de Presupuesto de 1981 contempla la categoría programática de proyecto, con la intención de contar con el nivel de desagregación suficiente que permita poner especial énfasis en su seguimiento y control.

En 1981 se promulgará también el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Dicho Reglamento busca definir con la mayor claridad y precisión las normas necesarias que permitan a las

entidades del Sector Público Federal programar, formular, ejercer, controlar y evaluar sus presupuestos, así como llevar su propia contabilidad, de tal manera que se garantice el alcance de las metas programadas y el registro de la información necesaria para el control y evaluación del gasto público.

f) El Presupuesto de Egresos de la Federación de 1982 pone énfasis en la importancia de la planeación en el desarrollo económico del país, mencionando en particular el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

La consolidación del Sistema Nacional de Planeación refuerza los mecanismos de planeación en el corto plazo, tales como la programación-presupuestación y la política económica de coyuntura. Se adoptó un sistema metodológico que implica la ordenación de un conjunto muy amplio de información global, sectorial y regional que facilita el proceso de asignación de recursos y la toma de decisiones, sin perder de vista ni el detalle ni el panorama en su conjunto.

"La instrumentación de planes permite traducir los propósitos en acciones y resultados. Para ello, el gasto público constituye el elemento fundamental que establece las condiciones de obligatoriedad de las acciones públicas, y es también un apoyo decisivo para concertar, con los sectores privado y social, las inversiones y las metas que el plan define, jerarquiza y ordena. Además, a través del gasto se orienta la acción de los particulares y se contribuye al desarrollo regional del país, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales".<sup>13/</sup> Es por eso que a partir de 1980 el presupuesto se relaciona cada vez más con los otros ins

---

13/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación 1982. Exposición de motivos p. V.

trumentos de política económica para alcanzar las metas planeadas.

Como en el Presupuesto de 1981, la vinculación entre el Plan Global de desarrollo y el Presupuesto de Egresos se realizó a través del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982, el cual busca la integración de documentos anuales que, junto con las consideraciones de gasto, especifican en los programas y las acciones los lineamientos sectoriales con tenidos en él.

"El Programa integra los aspectos programáticos, instrumentales y es paciales con las políticas económica, social y regional, para cada sec tor de la administración pública y para entidades seleccionadas, y presenta el uso de los instrumentos de alcance sectorial (legislativos, administrativos y de política económica y social) en las cuatro vertientes de instrumentación del Plan Global: obligatoria, coordinada, concertada e inducida".<sup>14/</sup>

Con base en los programas, la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró alternativas globales y sectoriales, para precisar criterios de política de gasto que sirvieron de base analítica y de referencia nor mativa para la formulación del Proyecto de presupuesto.

En la exposición de motivos se precisan los logros alcanzados: Entre 1977 y 1980 el ingreso disponible per cápita creció 4.5 por ciento en términos reales. Para 1981 habrá más de un millón de nuevos empleos y en los primeros dos años de vigencia del Plan Global se habrá alcanzado la meta trianual de crear 2.2 millones de empleos. Asimismo, se destacan los avances en materia de educación, salud, alimentación y vivienda aunque se reconoce que las carencias todavía son muchas.

---

<sup>14/</sup> Op. Cit p. VI.

Estos logros, se dice, son consecuencia del crecimiento de la inversión pública en seis puntos porcentuales respecto al PIB entre 1976 y 1981. En ese mismo lapso la producción industrial evolucionó a un ritmo anual de 8.2 por ciento en promedio, superando el crecimiento registrado entre 1970 y 1976, que fue de 6.2 por ciento en promedio.

Entre los problemas no resueltos destacan los siguientes: en la esfera económica la inflación, el desequilibrio en las transacciones corrientes con el exterior y la situación de las finanzas públicas. En el sector externo la problemática es una situación internacional deteriorada, de estancamiento inflación y proteccionismo,

En lo interno, el desajuste del mercado petrolero hizo necesario reducir el gasto público en 4 por ciento sobre el presupuesto en ejercicio. Pese a ello, el monto del déficit público se ve presionado por la reducción de los ingresos de Pemex, el menor dinamismo de la recaudación tributaria, el aumento en los gastos para hacer frente a los mayores pagos de servicio de la deuda, la necesidad de mayores compras respecto a lo programado, la mejoría de los salarios de los servidores públicos, entre otros factores.

"Para combatir la inflación no se está recurriendo a las recetas tradicionales, orientadas a frenar la economía y reducir la demanda de las mayorías por el alto costo implícito y el impacto sobre la generación de empleos que conlleva. La política de desarrollo es mucho más que una simple política antiinflacionaria; es la mejoría en los niveles de vida de la población (...) que no se puede sacrificar por controlar la inflación, pero tampoco se logrará sin moderarla".<sup>15/</sup>

Son estos factores externos e internos, los retos para 1982. Los propósitos de la política económica para este año, que orientan el diseño de la política de gasto, son el mantenimiento de un adecuado ritmo de crecimiento y empleo, en beneficio de la población. El proyecto de presupuesto, además de procurar la consolidación de las inversiones y obras emprendidas a lo largo del sexenio, se orienta también a lograr la corrección de los desequilibrios internos y externos.

La mayor adecuación del gasto público a los ingresos previstos y el esfuerzo de racionalización son elementos centrales para mejorar la situación financiera del sector público y reducir el déficit financiero como proporción del PIB. Se estima un crecimiento de entre 6.5 por ciento y 7.0 por ciento en términos reales del PIB y una tasa de crecimiento superior al 4 por ciento en materia de empleo.

En el proyecto de presupuesto de este último año del sexenio se hace un recuento de lo que ha sido la estrategia general del gasto público. Dicha estrategia, en resumen, fue la siguiente:

En 1977 se dio atención preferente a superar los efectos de la crisis económica, dando prioridad al gasto en las actividades petroleras por su potencial de generación de recursos.

Posteriormente, la orientación fue dirigida a los sectores agropecuario y pesquero para impulsar la producción de alimentos y productos básicos; se aumentaron también las asignaciones presupuestales para bienestar social.

La importancia del gasto público en la actividad económica creció.

tanto por su participación dentro de la misma, como por su incidencia en la demanda agregada que estimula las actividades del sector privado. Se amplió el proceso de formación de capital.

El gasto también ha sido utilizado como un medio importante en la lucha contra la carestía e inflación, ya que ha permitido ampliar la producción de bienes y servicios esenciales e impulsar los procesos productivos en toda la economía.

Las prioridades en energéticos y alimentos se cumplieron de tal manera que se está alcanzando la autosuficiencia energética y alimentaria.

El gasto destinado a bienestar social fue triplicado entre 1977 y 1981 y absorbió más de la cuarta parte del gasto total sectorial.

La estrategia de gasto público para 1982 pretende consolidar y continuar los programas, proyectos y acciones emprendidos, con el fin de reafirmar las metas y los avances logrados. Igualmente busca coadyuvar a la corrección de los desequilibrios de balanza de pagos y finanzas públicas, así como propiciar un crecimiento menor de los precios.

El gasto de inversión del gobierno federal se orienta básicamente a los sectores agropecuario, pesca, comunicaciones y transportes y asentamientos humanos. Las inversiones de las empresas públicas básicamente se destinan a dar continuidad a las obras en proceso, otorgando prioridad a aquellas que serán concluidas en ese año.

Destaca en el gasto directo de administración del gobierno federal, la directriz de no acrecentar las plazas, salvo aquellas vinculadas a

los servicios educativos o complementarias para la operación de las obras que serán terminadas. No se prevé la creación de plazas para fines administrativos o de servicios colaterales atendiendo a la disposición de racionalizar el gasto público federal.

Los lineamientos específicos que regirán el ejercicio presupuestal de 1982 serán los siguientes:

- Se dará mayor prioridad a los programas que en el corto plazo incrementen los bienes y servicios socialmente necesarios.
- Se limita el crecimiento de los recursos presupuestales en programas administrativos.
- En los sectores donde el gasto de inversión predomina se mantendrá un adecuado equilibrio en su relación con el corriente, de forma tal que se destine primordialmente a las necesidades complementarias.
- En las dependencias del Ejecutivo, las estimaciones por concepto de materiales, suministros y servicios generales se reducirán a lo indispensable.
- Sólo serán otorgados subsidios o aportaciones cuando estén vinculados al desarrollo de Programas prioritarios que, en el corto plazo, incrementen la oferta real de bienes y servicios, verificándose previamente las necesidades reales de financiamiento de los organismos y empresas.
- Sobre esas bases se propone un presupuesto de 3 320.6 mil millones de pesos, 28.9 por ciento mayor al estimado de 1981.

La estrategia del gasto sectorial ha tomado dos etapas: la primera orientó el gasto hacia los energéticos que elevó su participación de

10 por ciento en 1976 hasta 20 por ciento en 1980, descendiendo a 18 por ciento en 1981. La segunda etapa otorgó una alta prioridad a los sectores denominados de atención especial, con un incremento promedio anual de gasto superior al 40 por ciento en los cinco primeros años de esta administración y con una marcada atención a los sectores agropecuario y pesquero.

Para 1982, los incrementos más significativos corresponden a los sectores agropecuario y pesca con 37.8 por ciento, bienestar social con 36.4 por ciento y comunicaciones y transportes con 34.8 por ciento. Este incremento deriva de la moderación del gasto propuesto para 1982, que se refleja en las asignaciones menores a Pemex y, en general, al sector industrial que crecerá en 14,4 por ciento incluyendo las actividades petroleras.

### 3.2. El Sexenio de Miguel de la Madrid.

a) En 1983 cambia la Administración Federal y al mismo tiempo cambia la estrategia presupuestal. En su concepción, el presupuesto de este año comprende una serie de acciones consistentes entre sí y con los objetivos y metas del Programa inmediato. "Se busca restituir al gasto su capacidad como instrumento del desarrollo económico y social que se ha venido perdiendo en los últimos años por la creciente rigidez de la estructura de erogaciones, la inercia que ha caracterizado a la gestión presupuestal y la baja productividad en la producción de bienes y en la prestación de servicios".<sup>16/</sup>

La estrategia presupuestal se desenvuelve en tres frentes principales:

---

<sup>16/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación 1983. Exposición de motivos p. IV.

En primer término, el Proyecto Presupuestal contempla la reorientación sectorial y regional de las asignaciones presupuestales. Para apuntalar las prioridades de la estrategia, favoreciendo el gasto en educación, asentamientos humanos, salud y seguridad social, comunicaciones y transportes, sector agropecuario y el abasto de alimentos básicos; en contraste, se confiere menor énfasis a los sectores energético, industrial y de administración.

La prioridad del empleo y la protección al poder adquisitivo de los salarios induce la orientación de la política presupuestal, y se materializa en la instrumentación de un programa específico que pretende la generación de más de medio millón de empleos en el transcurso del año.

La segunda línea estratégica del proyecto presupuestal es la referente a la revitalización del ahorro público, para sustentar el programa de inversión, motor del cambio estructural. Para ello se incorporan un conjunto de lineamientos sobre los gastos en servicios personales, transferencias y subsidios, adquisiciones, construcciones y demás capítulos del gasto, con el fin de sujetar su ejercicio a una estricta racionalización, disciplina y eficiencia.

Un tercer frente es el de la reordenación del esquema normativo y orgánico tendiente a modernizar el aparato burocrático y también inducir una mayor eficacia en su funcionamiento. Así se contribuirá a desterrar el dispendio y desperdicio, las prácticas deshonestas y la desivación de recursos a fines distintos de los establecidos.

Dichas estrategias enfrentan una serie de restricciones que dificultan su consecución:

- El excesivo endeudamiento interno y externo, derivado de la insuficiencia del ahorro público, hace que el servicio de la deuda supere el 30 por ciento del gasto presupuestal, reduciendo el monto asignable a dependencias y entidades.
- El elevado aumento de la contratación de personal en los últimos años ha significado improductividad de algunos recursos humanos, además de traducirse en una importante presión de gasto que propicia inflexibilidad a la estructura del presupuesto.
- La ausencia de criterios programáticos en la instrumentación de la política de subsidios y transferencias ha resultado en una creciente absorción de recursos sin una clara aportación a los objetivos del proceso de desarrollo, deteriorando el ahorro público.
- La celeridad en la ejecución de la obra pública y su dispersión ha redundado en una baja productividad del gasto, en derroche de los recursos y en un elevado contenido importado.
- Prevalece en general un control inadecuado del gasto, asociado al incumplimiento de metas y de terminación de programas en los tiempos previstos, que repercute en excesos presupuestarios.

Debido a estas restricciones, se establecen algunos lineamientos de carácter obligatorio, que habrán de normar el comportamiento del presupuesto de este año:

En materia de empleo directo se buscará el pleno aprovechamiento de los recursos humanos disponibles, mediante la reubicación gradual del personal definiendo funciones y responsabilidades. No se crean nuevas

plazas, excepto las mínimas requeridas para los servicios educativos, de bienestar social y de seguridad nacional.

El programa de adquisiciones se reduce a lo estrictamente indispensable. No se incluyen previsiones para la adquisición de vehículos con fines administrativos o de uso de funcionarios públicos en las dependencias y empresas públicas, no se contempla la adquisición o arrendamiento de mobiliario y equipo, así como muebles e inmuebles para oficinas públicas de carácter administrativo.

Se restringen o eliminan aquellos gastos no indispensables como los destinados a congresos y convenciones, gastos menores para oficinas administrativas y gastos de propaganda, difusión e información; así como las asignaciones para asesorías, estudios y proyectos, gastos por viajes al exterior y donativos.

Se reglamentan, reduciéndose al mínimo las prestaciones a funcionarios públicos.

Los esfuerzos en obra pública se concentran en la consolidación de los avances logrados, dando continuidad a los proyectos más necesarios y que estén relacionados con la producción de bienes; se difieren los proyectos de larga maduración, particularmente los que implican un alto contenido importado, en beneficio de aquellos con mayor contenido nacional y elevada absorción de mano de obra.

El otorgamiento de subsidios y transferencias se sujeta a criterios estrictos de equidad y austeridad, así como a una mejor selectividad en términos de productos y mercados. El comportamiento de las transferen-

cias estaría también determinado en función de las modificaciones de los precios y tarifas del sector público, las cuales se orientan a racionalizar el consumo y a eliminar el dispendio.

Se busca con este conjunto de disposiciones lograr el menor costo posible para la sociedad y atender los requerimientos de plazo inmediato, como el desempleo, la inflación y la escasez de divisas.

El programa de inversión sólo será aumentado en mínimo grado debido a la magnitud del desequilibrio financiero del sector público. Las divisas disponibles se canalizan preferentemente al pago de los compromisos externos y a la adquisición de los insumos importados requeridos para satisfacer la demanda interna de bienes y servicios.

El ajuste principal del presupuesto se realizará en el sector industrial y de energéticos. Montos importantes del gasto presupuestal se destinan a la producción, transformación, distribución y regulación de alimentos básicos, a incrementar la producción agropecuaria a través de las obras para la ampliación de la frontera agrícola. En educación y salud se mantendrá y profundizará la cobertura alcanzada. En vivienda se iniciará la delimitación de reservas territoriales y se intensificarán las acciones de apoyo a la construcción popular y a la vivienda rural.

Es prioridad destinar recursos a la infraestructura de comunicaciones y transportes. En cambio, el gasto asignado al sector industrial se caracteriza por su contención. En el subsector petrolero se canaliza a concluir las ampliaciones en las refinerías y a superar el retraso en la infraestructura para la comercialización. En el subsector eléctrico, los requerimientos para la atención oportuna de la demanda condicionan a

la inversión y al gasto de operación. En el resto del sector industrial se mantiene el gasto de operación en un nivel que permita aumentar la producción mediante mejoras en la productividad.

Los sectores administrativos cumplirán sus funciones con un gasto limitado al mínimo y en base a la asignación y uso racional de los recursos.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983 contiene un gasto programable de 3 710.3 miles de millones de pesos y representa un 35 por ciento de aumento en relación al gasto esperado para 1982.

b) El proyecto de presupuesto de egresos de 1984 atiende a los objetivos de la segunda etapa de la reordenación económica. Se plantea consolidar el saneamiento financiero del sector público y avanzar en la reestructuración permanente del gasto público como uno de los medios fundamentales para el combate a la inflación, la reactivación de la economía, el apoyo a la planta productiva, la generación de empleos y el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios.

Se incorporan Altos Hornos de México, S. A. y Fundidora de Monterrey, S. A. al grupo de entidades paraestatales controladas presupuestalmente.

En la exposición de motivos se dice que el déficit financiero del sector público como porcentaje del PIB se redujo en 1983 casi a la mitad en relación a 1982. Esto se debió en gran parte a que los ingresos propios aumentaron por revisiones en precios y tarifas y a la moderación y reorientación del gasto público.

Por las medidas adoptadas para reducir el gasto corriente a lo estrictamente indispensable se restringieron los renglones de materiales y su-

ministros, servicios generales, adquisiciones de vehículos, mobiliario, equipo e inmuebles para fines administrativos. Los servicios personales experimentaron un incremento que obedeció, principalmente, a las repercusiones de los aumentos otorgados en el año y al efecto de las revisiones contractuales en el sector paraestatal.

Las transferencias se destinaron a apoyar la operación de las empresas paraestatales, especialmente al sector eléctrico, Conasupo, Banrural y las entidades del sector Comunicaciones y Transportes. Su crecimiento fue inferior al de 1982.

Se reconoce que aún prevalecen rigideces como el servicio de la deuda que representa una proporción elevada del gasto total lo que limita las posibilidades de una mayor cobertura de proyectos.

En 1984 se inicia la segunda etapa de la reordenación económica cuyos principales objetivos son: no retroceder en el abatimiento de la crisis económica, iniciar la recuperación de la capacidad de crecimiento y como propósito fundamental, combatir la inflación.

En el fortalecimiento de la capacidad del aparato productivo y distributivo, se dará mayor énfasis a las inversiones que permitan una utilización más eficiente de la capacidad instalada y la conclusión de los proyectos en proceso.

Se propone incorporar una reserva presupuestal equivalente al 1 por ciento del PIB para apoyar la recuperación económica del país y hacer frente a contingencias a través de una mayor asignación del gasto. Este gasto adicional se asignaría a la luz de la evolución del primer trimestre de 1984 y se utilizaría si existen los recursos para financiar dicho

gasto sin generar nuevas presiones inflacionarias.

En el sector público se crearán los empleos estrictamente necesarios y se buscará incrementar la productividad.

Se avanzará en la recomposición entre los gastos de operación y de inversión; racionalización en los subsidios y transferencias como parte integral de una política de precios y tarifas más realista; la cancelación de programas no prioritarios; una política salarial de los servidores públicos acorde a la situación actual del país; y nuevas modalidades de autofinanciamiento y de saneamiento financiero del sector paraestatal.

En materia de gasto corriente se instrumentarán medidas para reducir el gasto directo de administración y reforzar las normas fundamentales, eliminando aquellas que involucran excesivos trámites en su cumplimiento o implican complicados procesos administrativos.

La inversión crecerá moderadamente, concentrará esfuerzos y recursos en obras de infraestructura económica y social, en proyectos de corta maduración a punto de ser concluidos y en todos los casos en condiciones altamente productivas para lograr con menores recursos un mayor impacto en la producción y el empleo.

El Proyecto de Presupuesto para 1984 presenta una reducción en transferencias en relación al ritmo de crecimiento de años precedentes. Este nuevo esquema, de implantación gradual y condicionada, tenderá a eliminar los subsidios que no se orienten a las prioridades establecidas y que no benefician a los grupos sociales más desfavorecidos.

Un elemento primordial en la reestructuración de las finanzas públicas

lo constituye la forma de financiamiento del gasto público. Se adoptará el criterio de que el financiamiento no sea sustentado en la emisión primaria o en el desplazamiento del crédito a los sectores social o privado. El control del uso del financiamiento externo será más riguroso para asegurar su complementariedad y financiar sólo aquellos programas prioritarios que requieran de importaciones.

El programa de reestructuración financiera de las empresas públicas estratégicas es parte fundamental, también, del ordenamiento de las finanzas públicas. Será necesario elevar el autofinanciamiento de la operación y el de la expansión de la capacidad y por tanto, eliminar paulatinamente la dependencia extrema al endeudamiento y a las transferencias del Gobierno Federal.

En ese sentido, el gobierno capitalizará, en una primera etapa, los pasivos de las empresas y se proporcionarán recursos frescos a aquellos organismos que carezcan de capital de trabajo. Entre las dependencias y entidades que se proponen para esta primera etapa se encuentran el DDF, Banrural, Fertimex y la Comisión Federal de Electricidad.

Los programas integrales de reestructuración financiera contemplarán entre sus líneas básicas, la continuidad de ajustes realistas a los precios y tarifas, racionalización de subsidios, uso de divisas, reestructuración de la deuda y aportaciones de capital.

Como resultado de todo lo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984 contempla el abatimiento del déficit del sector público, al disminuir su participación en el PIB del 18 por ciento en 1982

al 8.5 por ciento para 1983 y a una meta de 5.5 por ciento, o de 6.5 por ciento en caso de utilización de la reserva para Recuperación Económica, en 1984.

El gasto programable del sector público crecerá en cerca de 50 por ciento respecto al esperado en 1983 y en relación al PIB se situará en torno al 23.8 por ciento. Excluyendo intereses, el gasto corriente representará el 67 por ciento del gasto programable con un crecimiento anual inferior.

Las transferencias gubernamentales sólo aumentarían en 35.4 por ciento respecto a 1983 y disminuirán su participación en el gasto total al pasar de 30 por ciento al 26 por ciento para 1984. "Las transferencias obedecen a la necesidad de intervención del Estado en el ámbito económico y social para corregir distorsiones inherentes al régimen de economía mixta en el sistema de precios, para apoyar sectores, actividades, regiones o grupos de personas en donde los desequilibrios estructurales provocan los efectos más nocivos".<sup>17/</sup>

Bajo los principios de reestructuración y asociado a la política de precios y tarifas se reducirán paulatinamente los subsidios implícitos en los bienes y servicios públicos, de manera que el sector paraestatal podrá obtener recursos propios para sufragar en proporciones crecientes sus programas de operación y expansión. Las empresas privadas deberán garantizar que los estímulos que reciban les permitirán sanear su situación financiera en el corto plazo, de forma tal que las transferencias cumplan con el requisito de temporalidad.

---

<sup>17/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación 1984. Exposición de motivos p. 152.

El programa de inversiones públicas crecerá al 55 por ciento respecto a 1983, en tanto la inversión presupuestal que incluye el Programa de Energía del Empleo ascenderá a cerca de 1 928 mil millones de pesos, equivalente a un crecimiento anual de 61 por ciento lo que significa aumentar su participación en el PIB. El Plan Nacional de Desarrollo contemplaba que el gasto de capital se eleve durante 1985-1988 en alrededor de 1.5 puntos de PIB respecto al periodo 1977-1982.

El ejercicio del gasto de inversión se sujetará a los siguientes lineamientos:

- Se dará preferencia a las compras de bienes producidos en el país sobre las realizadas en el exterior.
- Se aprovechará la mano de obra e insumos locales en la realización de obras, con especial atención a la conservación y mantenimiento de la infraestructura existente.
- Se continuarán y concluirán en mayor medida, obras que tengan un reducido componente de importación.

El programa de inversiones presupuestales para 1984 asciende a 1 928.7 mil millones de pesos.

En cuanto a la estrategia sectorial del gasto, las prioridades están constituidas por los sectores de desarrollo social, comunicaciones y transportes, desarrollo rural y desarrollo regional. El gasto en esos rubros crecerá respectivamente 58.2 por ciento, 51.4 por ciento, 50.8 por ciento y 54.0 por ciento. El sector industrial será el menos dinámico y crecerá en 24.9 por ciento respecto al esperado en 1983.

En materia de endeudamiento, durante 1983 se concluyeron los trabajos de refinanciamiento por 23 mil millones de dólares, con plazos de vencimiento de hasta ocho años con cuatro de gracia y comprende la postergación de alrededor del 85 por ciento de los vencimientos comprendidos entre finales de 1982 a diciembre de 1984. En 1983 se recurrió a un endeudamiento externo menor al autorizado en cerca de mil millones de dólares.

Para 1984, el monto de asignación propuesto para la deuda pública es de 4 308.1 mil millones de pesos, de los cuales 2 601.7 mil millones de pesos corresponden al Gobierno Federal y el resto a los organismos y empresas. Se espera reducir el nivel de inflación para que bajen las tasas de interés y se reduzca el ritmo de crecimiento del servicio de la deuda pública.

La estrategia financiera de mediano plazo se basa en la utilización cada vez menor del crédito externo, administrando el endeudamiento acorde a la capacidad de pago gubernamental, para evitar los problemas de liquidez que se presentan al momento de los vencimientos.

c) El proyecto de presupuesto de egresos para 1985 parte del reconocimiento de los avances logrados hasta el segundo año de la reordenación económica y dedica mayor atención a los aspectos de cambio estructural. Racionalidad, austeridad y disciplina seguirán siendo una característica permanente del gobierno federal.

Durante 1984, según la exposición de motivos, se evitó la amenaza de una situación que pudo haberse convertido en explosiva, bajo un esquema hi perinflacionario. Los desequilibrios del sector externo y de las finanzas

públicas se aminoraron y se espera un déficit financiero entre 6.5 por ciento y 6.7 por ciento del PIB para ese año. El gasto programable registró un crecimiento inferior al de la inflación y los ingresos presupuestales crecieron en términos reales.

Los anteriores logros fueron posibles, en parte, gracias a la utilización de las reservas presupuestales cuya asignación se efectuó mediante adecuaciones trimestrales en el transcurso del ejercicio. La reserva para la reorientación sectorial por 175 mil millones de pesos se distribuyó entre marzo y julio. La reserva para la recuperación de la actividad económica fue asignada en el segundo semestre año y se destinó primordialmente al abasto y comercialización de granos y productos básicos, así como a la producción y distribución de azúcar. La parte restante permitió atender el aumento del servicio de la deuda por el mayor costo derivado del alza en las tasas de interés en los mercados internacionales, lo que a su vez propició el mantenimiento de mayores tasas internas en relación a las supuestas inicialmente.

Los sectores beneficiados con los recursos proveniente de las reservas presupuestales fueron fundamentalmente los de Educación, Salud, Comunicaciones y Transportes, Rural, Desarrollo REgional y Abasto, que en conjunto absorbieron el 75 por ciento de dichas reservas.

La estrategia de política económica para 1985 y el Proyecto de Presupuesto encierran cuatro propósitos centrales: combatir la inflación; continuar el saneamiento financiero del sector público, apoyar la recuperación iniciada y propiciar que ésta se empiece a reflejar en mejores niveles de vida de la población.

El margen de maniobra de la inversión pública seguirá siendo limitado por el gasto ya comprometido constituido por los intereses y gastos de la deuda, las participaciones, las Adefas y las amortizaciones que representarán el 44 por ciento del Presupuesto de Egresos.

Se continuará la contención del gasto corriente y de las transferencias gubernamentales a fin de lograr el acomodo de un nivel de inversión pública que coadyuve a la recuperación económica.

En el Proyecto de Presupuesto los lineamientos fundamentales son los siguientes:

- En la orientación sectorial del gasto se enfatizan las asignaciones al gasto social, educación y salud, así como a comunicaciones y transportes.
- Se cancelan proyectos no prioritarios.
- No se contemplan asignaciones hacia programas, proyectos o actividades para los cuales no se tenga desde el principio el respaldo presupuestal correspondientes.
- Las transferencias de capital que se otorguen estarán condicionadas a programas de saneamiento financiero, de eficiencia y de productividad de las empresas públicas.
- Se buscará avanzar en la transparencia de los subsidios para la operación del sector paraestatal.
- El gasto directo de la administración pública central continuará siendo uno de los renglones que observen menor dinamismo, sin demérito del mejoramiento de la capacidad adquisitiva de los salarios de los trabajadores del Estado.

El Proyecto de Presupuesto de 1985 no contempla reservas presupuestales para modificar el gasto programable con el propósito de que las entidades conozcan desde el inicio los recursos con que cuentan y así puedan programarlos con oportunidad.

El Presupuesto de 1985 asciende a 18 390 miles de millones de pesos, con un crecimiento de 38.3 por ciento en relación al gasto esperado para 1984. Seguirá siendo un presupuesto austero. El programa de inversiones en presupuesto ascenderá a 2 667.7 miles de millones de pesos, lo que implicará un crecimiento real en torno al 3 por ciento.

La creación de plazas será seriamente limitada. Sólo se contempla la creación de las necesarias que demande el incremento de las prestaciones en los servicios educativos, seguridad nacional y de salud.

En las transferencias gubernamentales, los aumentos provienen del apoyo para las entidades de los sectores educativo, salud, agropecuario y comunicaciones y transportes, así como del sector paraestatal industrial. En conjunto, las transferencias absorben cerca del 13.5 por ciento del Presupuesto. Se seguirán eliminando aquellas transferencias innecesarias o excesivas, a través de los bienes y servicios públicos.

En 1985 se iniciará el proceso gradual e integral de saneamiento de las empresas públicas para que éstas cumplan en todos sus ámbitos con la gestión para la cual fueron creadas, particularmente en las catalogadas como estratégicas o prioritarias para el desarrollo económico.

La estrategia sectorial, a grandes rasgos, es la siguiente:

En materia de educación se reorientan los planes y programas de estu

dios a formar técnicos para el trabajo productivo y se otorga mayor énfasis a la descentralización de la cultura, la educación y la investigación.

En salud y seguridad social, la prioridad será la prevención y control de enfermedades y accidentes, así como la consolidación del Sistema Nacional de Salud.

En materia de Vivienda las acciones se orientan fundamentalmente a la atención de la demanda de la población con menores recursos; a la coordinación de acciones federales y estatales y a la promoción de programas de autoconstrucción individual y comunitaria con apoyos financieros y asistencia técnica.

En materia ecológica se fortalecerán los mecanismos para el control de las fuentes contaminantes domésticas, industriales y vehiculares en las cuencas hidrológicas.

En desarrollo rural se incrementará la producción y la productividad agropecuaria y se fomentará la organización de productores. Se dará prioridad a los cultivos básicos en áreas de temporal.

Las acciones prioritarias de la Reforma Agraria, darán énfasis al reparto agrario y a la regularización de la tenencia de la tierra.

En Pesca predominará la diversificación e incremento de la captura, la promoción de la acuicultura, la conservación de los recursos pesqueros, el establecimiento en forma gradual de la infraestructura de una red de frío y del mejoramiento en los sistemas de distribución.

En el abasto y comercialización se regularán los mercados de produc-

tos básicos para garantizar su oferta, proteger los niveles nutricionales, reforzar la inspección y vigilancia de los precios de calidad, así como orientar y proteger al consumidor.

En comunicaciones, el lanzamiento de los satélites del Sistema Morelos apoyarán el propósito de modernización y ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones. En transportes será fortalecida la conformación del sistema de enlaces directos, con una participación creciente del ferrocarril.

En materia de desarrollo industrial, energético y minero será fortalecida la oferta de bienes de consumo básico y estratégico, apoyando la producción de aquellos que permitan sustituir importaciones en forma selectiva. Se avanzará en la consolidación de las industrias generadoras tanto de bienes de capital como de materiales, partes y componentes para su producción.

En resumen, el Proyecto de Presupuesto de Egresos, confirma la orientación sectorial iniciada en 1983 y otorga la mayor prioridad a las asignaciones relacionadas con el bienestar social y de las obras de infraestructura básica estrechamente vinculadas a la creación de empleos.

Por otro lado, la inversión pública, sobre la cual ha recaído la mayor parte del ajuste presupuestal en años anteriores, ascenderá como ya se dijo a 2 667.7 miles de millones de pesos dando prioridad a los sectores de Desarrollo Rural, Desarrollo Regional, Educación, Salud, Seguridad Social y Comunicaciones y Transportes.

Finalmente, en materia de deuda pública se pretende financiar el desa

rrollo con el incremento del ahorro interno, para evitar recurrir a mayores montos de endeudamiento externo tratando de contar con recursos netos que cubran los requerimientos de divisas de la economía. El monto de endeudamiento propuesto asciende a 4.3 por ciento del PIB para el sector paraestatal.

El proceso de reestructuración de la deuda externa pretende que el perfil a mediano plazo sea manejable, considerando la capacidad de pago gubernamental para evitar problemas de liquidez. Las acciones de reestructuración se han orientado a la extensión de los plazos hasta 14 años de las amortizaciones con vencimiento original a partir de 1985 y hasta 1990, la eliminación de tasas de interés administradas; la reducción de los diferenciales o márgenes y la supresión de las comisiones de reestructuración.

El pago de intereses deberá seguirse cubriendo puntualmente, a pesar de las fluctuaciones que a nivel internacional prevalecen en esta materia y que escapan al control y manejo interno.

El servicio de la deuda, por concepto de intereses, se ha constituido como el renglón con mayor incidencia en el gasto público, correspondiendo el 23.1 por ciento del presupuesto total proyectado para 1985.

Se espera concluir con la renegociación de los pasivos de las empresas públicas y privadas, buscando mayores plazos de vencimiento y periodo de gracia, así como mejores condiciones de los créditos.

d) En la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1986, se advierte primero que nada que el esfuerzo realizado

hasta ahora se ha llevado a cabo en un contexto internacional adverso que ha provocado un deterioro de los términos de intercambio del país, reduciendo los ingresos presupuestales y deteriorando las expectativas sobre la evolución a corto plazo de la balanza de pagos. Se resaltan también algunos avances alcanzados entre 1982 y 1985: el producto y el empleo han vuelto a crecer, incluso a un ritmo superior al previsto; la inflación se ha reducido a la mitad con relación a las tasas finales de 1982; se ha corregido el déficit público a la mitad del de ese año; se ha contraído la deuda interna del sector público en términos reales en alrededor de 30 por ciento, y se han reconstituido las reservas internacionales del país. Se reconoce sin embargo, que durante 1985 se detuvo el proceso de saneamiento macroeconómico.

La caída en los precios del petróleo, la mayor carga en los intereses, las presiones de costos derivados de una mayor inflación y los efectos de situaciones de emergencia hicieron necesario ajustar más aún el gasto durante 1985.

La política presupuestal para 1986 tiene 10 características fundamentales:

10. Apoya el saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación. El déficit público se reducirá de 9.6 por ciento del PIB en 1985 a 4.9 por ciento en 1986. El ajuste del gasto programable contribuye con más de la mitad del ajuste total. El servicio de la deuda crecerá en 71.3 por ciento y en total, el gasto crecerá 56.5 por ciento ascendiendo a 32.2 billones.
20. Propone un nivel total de gasto adecuado a supuestos y metas realis-

tas. El presupuesto se ajusta estrictamente a los recursos disponibles y considera supuestos realistas de inflación, tipo de cambio y tasas de interés. La política propuesta no se basa en consideraciones subjetivas, sino concilia y equilibra las necesidades ineludibles y las responsabilidades fundamentales del Estado con las restricciones agudas de recursos no inflacionarios. En este sentido, el gasto no puede ser menor, pero tampoco mayor.

30. Atiende las necesidades asociadas al esfuerzo de reconstrucción.

El proyecto de presupuesto para 1986 incluye una partida especial referente al presupuesto de reconstrucción por 300 millones de pesos con prioridad social las necesidades más urgentes en salud, educación, vivienda e infraestructura básica relacionada con los efectos de los sismos de septiembre de 1985.

40. Protege la inversión en áreas estratégicas. A diferencia de los anteriores, el ajuste presupuestal para 1986 afecta más el gasto corriente que el de inversión, ya que la reducción se distribuye en proporciones de 70 y 30 por ciento respectivamente.

50. Protege el gasto en bienestar social. El presupuesto favorece a los sectores de educación, salud y desarrollo rural cuya participación en el gasto total se eleva o se mantiene.

60. Avanza en la reconversión de áreas críticas del sector paraestatal Se propone seguir elevando de manera significativa la productividad de ciertos sectores. Se revisarán inversiones, readecuación de plantas y reducirán subsidios, respetando en todo momento los derechos de los trabajadores. Todo ello, dentro de la estrategia pro-

- . puesta de cambio estructural.
- 7o. Avanza en la revisión del tamaño del sector público. Las áreas estratégicas y los sectores prioritarios se mantienen en manos del sector público.
- 8o. Avanza en la simplificación y descentralización de la administración pública. Junto con la simplificación de trámites y procedimientos, se someterá la creación de plazas y la ocupación de vacantes a una estricta evaluación. Paralelamente, se impulsará la descentralización administrativa transfiriendo recursos y facultades.
- 9o. Reduce los diferenciales de sueldos al interior de la Administración Central. En 1986 el sueldo del Secretario de Estado será equivalente a 15 veces el salario mínimo burocrático, frente a 33 veces que representaba en 1982. Se mantiene la reducción de prestaciones y el congelamiento de sueldos a partir del nivel de Oficial Mayor.
- 10o. Se enmarca dentro de un sistema fortalecido de seguimiento, evaluación y control. Los nuevos artículos que se introducen en el proyecto de decreto aprobatorio permitirán tener un seguimiento más estricto del ejercicio presupuestal, asegurar disciplina en el uso de recursos particularmente escasos e introducir sanciones en el caso de desviaciones injustificadas.

Al hacer mención de los avances logrados en años anteriores se introduce un nuevo concepto que después se le llamaría "Déficit Operacional" con el cual se ha de medir la situación financiera del sector público: "La evolución del déficit como porcentaje del PIB, que se uti-

liza generalmente para medir el saneamiento fiscal, no constituye el mejor indicador, ya que se incluye dentro del pago de intereses sobre la deuda pública interna un componente considerable correspondiente a la depreciación inflacionaria de la misma; en un esquema adecuado de contabilidad económica, este componente no debería formar parte del gasto neto del sector público sino considerarse como una amortización de deuda. La contabilidad tradicional de las finanzas públicas magnifica así las cifras del déficit fiscal, en relación con lo que indica la medición económica del desendeudamiento público en términos reales"<sup>18/</sup>

Sin embargo, durante 1985 se estancó el saneamiento fiscal debido en parte a la caída del petróleo y al aumento en los intereses de la deuda pública. Por eso se tomaron medidas para cambiar la estructura del gasto, a través de dos etapas:

En la primera etapa del 6 de febrero se cancelaron 15 490 plazas de confianza, se congelaron 48 311 plazas de base, se cancelaron 7 080 contratos de honorarios, se revisaron programas y proyectos de inversión y se liquidaron, vendieron o fusionaron aquellas entidades públicas cuya operación no es prioritaria.

En la segunda etapa, 24 de julio, se decidió continuar con las medidas para abatir el crecimiento del gasto corriente. Se suprimieron en el sector central 146 áreas organizacionales de las 649 existentes previamente. Ellas fueron 15 subsecretarías, 2 oficialías mayores, 8 coordinaciones generales y 121 direcciones generales. En el caso del sector paraestatal, se suprimieron 945 áreas organizacionales de las 4 440 dictaminadas.

---

<sup>18/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación 1986. Exposición de motivos, p. 12.

En el sector público se cancelaron en total 30 026 plazas de confianza, se redujeron los gastos de honorarios en todos los niveles, se congelaron sueldos y prestaciones a servidores públicos superiores y se contrajeron sensiblemente los gastos de viaje, representaciones y publicidad.

Debe destacarse, dice la exposición de motivos, que esta reestructuración administrativa originó en su momento erogaciones adicionales asociadas al pago de servicios prestados al Estado, lo que significa que el ahorro obtenido por la medida se reflejará hasta 1986.

Poco después de introducir este paquete de política económica, la economía se vio afectada aun más por los efectos de los sismos del 19 y 20 de septiembre. De manera preliminar, se estima que los daños materiales totales causados por los sismos ascienden al 2 por ciento del PIB incluyendo daños a la construcción y a la infraestructura social, así como pérdidas de capital y de ingresos ocurridos en los sectores vinculados con la actividad económica.

Como resultado de todo lo anterior, después de la reducción observada en el déficit financiero neto de 1983 a 9.4 por ciento del PIB a partir del nivel del 17.4 por ciento alcanzado en 1982, éste bajó ligeramente a 9.1 por ciento en 1984 y se estima que para 1985 se ubique en alrededor de 9.6 por ciento.

Para 1986 las prioridades básicas del presupuesto continúan siendo asegurar el abasto de productos básicos a la población, la atención a la demanda de servicios sociales prioritarios de salud, educación, justicia y vivienda, mantener un desarrollo adecuado de la infraestructura

básica, así como la de la oferta estratégica en áreas de responsabilidad directa del Estado. En este contexto, el Proyecto de Presupuesto fue elaborado bajo los siguientes lineamientos:

- Elevar los niveles de ahorro, de productividad y sustentar la previsión y ejercicio presupuestal en una mayor proporción de recursos propios.
- Favorecer el gasto de inversión, disminuyendo relativamente el gasto corriente.
- Previa autorización de la SPP, se aprobarán nuevos puestos de trabajo indispensables para ampliar los servicios directos de educación, salud, fuerzas armadas, seguridad social e impartición de justicia.
- Se cuidará que las transferencias corrientes disminuyan la carga que representan para el Gobierno Federal.
- Revisar las transferencias a entidades dedicadas a actividades de menor prioridad.
- Continuar con mayor ritmo las acciones orientadas a la descentralización administrativa, aprovechando al máximo los recursos y el potencial que ofrecen otras regiones.

El gasto programable del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asciende a 15 391.0 mil millones de pesos, con un crecimiento nominal de 43.1 por ciento respecto al cierre estimado de 1985. Si a este monto le aumentamos el servicio de la deuda, las participaciones y estímulos fiscales, el gasto total del proyecto asciende a 32 214.8 mil millones de pesos, lo que significa un crecimiento de 56.0 por ciento.

El programa de inversión en presupuesto es de 3 671.1 mil millones de pesos, de los cuales 300 mil corresponden al ramo de reconstrucción. El programa de inversiones absorbe el 11.4 por ciento del presupuesto total y el 23.8 por ciento del gasto programable. El ejercicio de la inversión pública continuará manteniendo los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal; aprovechamiento de la mano de obra e insumos locales; empleo máximo de la capacidad instalada para el abatimiento de costos; uso preferente de tecnologías nacionales; así como la atención prioritaria a proyectos con mayor avance relativo y de obras complementarias que permitan la integración efectiva de los proce sos productivos.

En materia de transferencias la estrategia consiste en disminuir aquellas que se destinan a las entidades de control presupuestal indirecto, como resultado de la fusión, venta o liquidación de aquellas entidades cuya existencia no se justifique y la mayor eficiencia de las entidades estratégicas y prioritarias. Las transferencias y subsidios corrientes significan el 63 por ciento del total, mientras que las transferencias de capital representan el 37 por ciento restante.

El gasto no programable o comprometido absorbe el 52.1 por ciento del Presupuesto total, proporción mayor a la observada en el esperado de 1985. Los intereses continúan siendo el renglón de mayor significación siendo de 9 380.3 mil millones de pesos. Las participaciones ascenderán a 1 992.0 mil millones de pesos, la amortización a 4 716.5 mil millones de pesos y las Adefas a 695 mil millones de pesos.

Los objetivos y la estrategia sectorial para 1986 se resumen de la

siguiente manera:

El sector educación recibirá mayor impulso; la asignación presupuesta contempla como acción primordial restablecer la infraestructura básica dañada en el Distrito Federal y entidades federativas. Asimismo, en el sector salud y seguridad social, tendrá prioridad la restitución de la infraestructura hospitalaria y el restablecimiento de la atención médica al nivel de cobertura alcanzado antes de los sismos.

El sector desarrollo regional se verá fortalecido con los recursos para la reconstrucción, que se canalizarán hacia obras y proyectos que sustentan las acciones de descentralización de la vida nacional.

El programa de comunicaciones y transportes para 1986 se dirige a establecer una mayor coordinación entre las distintas modalidades de transporte y los sistemas de comercialización y abasto, a través de la construcción y conservación de infraestructura básica.

En cuanto al sector de abasto y comercio, se dará prioridad a la consolidación de la red nacional de acopio, transporte y distribución de granos, oleaginosas y perecederos, concertando acciones con los gobiernos estatales, municipales y los sectores social y privado para la instalación de plantas procesadoras de productos básicos.

En materia agropecuaria las prioridades emanan del Programa Nacional de Desarrollo Rural integral y se orientan a fomentar la producción de cultivos básicos, mejorar el nivel de vida de la población rural y elevar la productividad en el uso de los recursos. Se dará atención especial a las zonas de temporal.

En sector pesca, se orientarán las acciones a la ampliación de la infraestructura utilizando en especial programas de financiamiento, así como el estímulo a la aplicación de tecnologías nuevas en la captura e industrialización, mediante programas específicos de organización y capacitación de productores.

En 1986, los sectores industrial y energéticos plantean aprovechar la vinculación productiva que existe entre las distintas empresas públicas para apoyar el uso de la planta y el empleo. Asimismo, se dará prioridad a la producción de bienes exportables, cuidando el abastecimiento de insumos para el mercado nacional.

La acción del sector turismo en 1986 se orientará al reto de superar los daños causados tanto por los sismos como por la pérdida de competitividad en algunos servicios. Para ello, se establecerán programas y campañas de orientación, protección y ayuda al turismo, se racionalizará el apoyo financiero para la ampliación de las obras de infraestructura y se mejorarán los sistemas de reservación, promoción y administración.

Finalmente, la política presupuestal de 1986 implica una baja adicional y significativa de la deuda real y mantener constante la deuda externa real, lo que supone un endeudamiento en dólares corrientes del orden de 4 mil millones de dólares. Este propósito de continuar reduciendo la deuda real del sector público es fundamental para poder reducir en forma permanente la pesada carga de intereses y corregir a fondo el desequilibrio de las finanzas públicas.

El servicio de la deuda del sector presupuestal ascenderá a - - -

14 791.8 mil millones de pesos, de los cuales 10 966.7 mil millones de pesos corresponden al Gobierno Federal (74%) y 3 825.1 (26%) al sector paraestatal.

Dentro del Proyecto de Presupuesto, el servicio de la deuda representa el 45.9 por ciento de los gastos totales y los intereses, cuyo monto asciende a 9 380.3 mil millones de pesos, constituye el 29 por ciento del mismo gasto.

### 3.3. Demostración de las hipótesis.

Lo primero que cabe mencionar es lo referente a lo que hay de por medio entre un presupuesto técnicamente bien hecho y una situación económica inestable y recesiva. Se puede decir que para el caso de México esta discrepancia se basa en una incompatibilidad entre la política de gasto público respecto a las metas y objetivos trazados para la elaboración de los presupuestos. Esto mismo responde a los cuestionamientos que señalamos al principio del capítulo.

En primer lugar, para 1978 se fijaron varios objetivos quinquenales, entre los cuales estaba el de lograr mínimos de bienestar para todos los mexicanos, esto es, autosuficiencia alimentaria, salud, educación y habitación digna. En el cuadro 3.1 se observa cómo a partir de 1978 se destinaron proporciones del gasto cada vez menores al rubro de Desarrollo Social, lo cual no es congruente con el objetivo señalado.

Asimismo, pese a que en los presupuestos de 1979 y de 1980 se reconoce tanto la necesidad de evitar cuellos de botella en la oferta nacional como el riesgo de ser un país dependiente de los hidrocarburos, lo

C U A D R O 3.1.

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO  
(Estructura Porcentual)

SECTOR	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>								
Energético	26.4	28.3	26.5	29.1	29.3	11.6	12.9	13.3	12.1
Comunicaciones y Transportes	6.3	6.2	6.3	6.1	5.6	3.4	4.4	4.5	4.4
Desarrollo Social	21.7	22.9	19.5	17.4	16.5	13.8	12.4	13.2	13.4
Industrial	6.6	5.9	6.7	7.6	6.5	5.0	4.2	7.1	6.3
Agropecuario	8.5	7.4	8.0	9.0	8.5	5.5	6.1	5.4	4.8
Admón, Defensa y Poderes	24.3	21.7	24.7	25.1	27.3	57.1	54.8	51.3	55.5
Comercio	5.8	7.2	5.5	5.4	5.9	3.4	5.0	5.0	3.4
Turismo	0.4	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre de 1986.

cual obligaba a fomentar y diversificar la producción, durante todo ese sexenio se destinaron al sector energético proporciones del gasto que oscilaron entre 26 y 29 por ciento, mientras que al resto del sector industrial proporciones de únicamente 6 y 7 por ciento (Cuadro 3.1). Debido a esto mismo, tampoco era posible controlar la inflación a través del aumento en la producción y productividad, según se concebía en la exposición de motivos del presupuesto de 1981.

La política de gasto que tendió a favorecer al sector energético, particularmente al petróleo, a costa de otros sectores productivos fue factor importante de la caída que sufrió la economía hacia finales de 1981, debido a que al sobrevenir la crisis petrolera mundial, en el país no había otros sectores suficientemente avanzados para absorber el peso que anteriormente había soportado el petróleo, desembocando esto en presiones inflacionarias ante la falta de una oferta nacional compatible con el tamaño de la demanda. Hubo asimismo presiones sobre el tipo de cambio derivado de la caída en los ingresos petroleros. La baja de los ingresos públicos por este motivo y el creciente gasto ya desembolsado hasta entonces, derivó en un mayor déficit de las finanzas públicas.

Previa a la crisis del 82, la economía había mostrado gran dinamismo expresado en un crecimiento del producto de 7.4 por ciento en promedio durante el periodo 1977-1981. El sector industrial creció en promedio 8.4 por ciento, el agropecuario 4.9 por ciento y el de servicios 7.3 por ciento (Cuadro 3.2). Este auge estuvo acompañado, en buena parte, por el boom petrolero, pero desde el punto de vista del gasto también encuentra una explicación. Por un lado, el gasto corriente, que

## C U A D R O 3.2.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Variaciones %)

ANO	TOTAL	SECTOR INDUSTRIAL	SECTOR AGROPECUARIO	SECTOR SERVICIOS
1977	3.4	2.6	7.5	3.2
1978	8.2	10.4	6.0	7.4
1979	9.2	11.3	-2.1	9.8
1980	8.3	9.2	7.1	8.0
1981	7.9	8.6	6.1	7.9
1982	-0.5	-1.6	-0.6	0.2
1983	-5.3	-8.1	2.9	-4.8
1984	3.7	4.3	2.5	3.5
1985	2.7	4.9	2.2	1.5
1986 <sup>e/</sup>	-4.5	-	-	-

<sup>e/</sup> Estimado

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

incluye servicios personales (como sueldos y salarios), materiales, suministros y servicios generales, es decir, es el gasto propiamente de administración, disminuyó su participación dentro del gasto total a lo largo del periodo de expansión, según se muestra en el Cuadro 3.3. Por su parte, el gasto de inversión que incluye básicamente obra pública, y que es el gasto propiamente productivo, el que de manera más directa de termina la oferta de bienes y servicios, aumentó su participación hasta en seis puntos porcentuales entre 1977 y 1980, y disminuyó cinco puntos en 1982 (Cuadro 3.3).

Podría decirse entonces, que el crecimiento económico está determinado en buena medida por el crecimiento en el gasto productivo. Como se dijo, la mayor parte de dicho gasto en inversión se orientó al sector energético, siendo esto un error en la política de gasto cuyas consecuencias ya se mencionaron.

En materia de financiamiento encontramos otro de los errores en que se incurrió en ese sexenio. En la medida que hubo auge petrolero fue ésta la principal fuente de financiamiento del sector público, pero con la crisis petrolera y ante la insuficiencia de otros ingresos públicos, se recurrió al endeudamiento, tanto interno como externo. Se observa en el Cuadro 3.4 que el mayor crecimiento de la deuda externa se dió en 1981 y de la interna entre 1981 y 1982. Este problema de endeudamiento constituye hoy en día uno de los mayores debates no sólo en México sino en toda América Latina.

A partir de 1983, en el actual sexenio se instrumentó una política de gasto distinta a la del sexenio pasado basada en algunos aspectos de

C U A D R O 3.3.

ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO  
(Porcientos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>100.0</b>								
AMORTIZACION	15.7	18.7	13.8	12.9	13.9	18.6	9.6	12.3	8.4
GASTO NETO	84.3	81.1	86.2	87.1	86.1	81.4	90.4	87.7	91.6
- Participaciones y Estímulos	4.3	4.2	5.3	6.0	6.5	4.6	6.6	7.0	6.5
- Intereses y Gastos de la Deuda	7.0	6.9	7.8	6.9	9.7	23.4	25.4	23.6	24.8
- Adefas	1.8	2.5	3.1	2.1	2.4	1.7	2.2	1.4	1.7
GASTO PROGRAMABLE	71.3	67.4	69.9	72.0	67.6	51.8	56.2	55.8	58.6
- Gasto Corriente	34.5	33.3	31.5	28.4	30.6	23.3	26.3	29.8	30.5
Servicios Personales	17.6	17.4	16.3	14.3	16.0	13.3	11.9	13.5	13.5
Materiales y Suministros	9.9	8.6	7.8	7.0	7.6	4.8	7.5	9.1	9.4
Servicios Generales	0.7	0.8	0.8	0.6	4.0	2.9	4.5	6.0	5.9
Erogaciones Extraordinarias	6.2	6.5	6.5	6.5	3.0	2.3	2.4	1.3	1.7
- Gasto de Inversión	12.6	16.2	17.5	18.7	17.4	11.4	10.2	9.8	8.7
Bienes Muebles e Inmuebles	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	0.3	0.2	3.1	3.0
Obras Públicas	12.3	15.8	17.1	18.2	16.8	11.1	10.0	6.6	5.7
Erogaciones Extraordinarias	-	-	-	-	-	-	-	0.1	-
- Inversión Financiera	9.7	5.5	6.8	2.2	1.1	1.0	0.3	2.6	1.8
- Transferencias	14.5	12.5	14.1	22.7	18.5	16.1	19.4	13.5	17.5
Corrientes	12.3	10.4	11.3	10.2	8.7	9.4	13.0	8.5	10.4
De Capital	2.2	2.1	2.8	12.6	9.8	6.7	6.4	5.0	7.2

FUENTE: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno, Septiembre 1986.

## C U A D R O 3.4.

DEUDA PUBLICA

(Saldos al final del periodo)

ANO	DEUDA INTERNA <sup>1/</sup>	CRECIMIENTO PORCENTUAL	DEUDA EXTERNA <sup>2/</sup>	CRECIMIENTO PORCENTUAL
1977	290 936	19.5	22 912	16.9
1978	369 919	27.1	22 264	14.6
1979	499 929	35.1	29 757	13.3
1980	683 974	36.8	33 813	13.6
1981	1 041 333	52.2	52 961	56.6
1982	2 767 745	165.8	58 874	11.1
1983	3 718 419	34.3	62 556	6.3
1984	5 600 004	50.6	69 378	10.9
1985	10 530 315	88.0	72 080	3.9

<sup>1/</sup> Millones de pesos.<sup>2/</sup> Millones de dólares

FUENTE: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre de 1986.

la teoría monetarista de la que se hizo referencia en el capítulo dos.

El objetivo fundamental dejó de ser el crecimiento económico y el empleo y desde ese año el combate a la inflación fue el centro de la política económica utilizando al gasto público como instrumento para alcanzar ese objetivo. Se concibe al déficit público como generador principal de la inflación, y al gasto como causa del déficit, por lo que la nueva estrategia presupuestal consistió en contener el gasto al máximo posible para reducir la inflación y a partir de ahí volver a crecer.

Esta estrategia, pese a la austeridad, no ha logrado reducir ni el déficit como porcentaje del PIB, ni la inflación, las cuales, por el contrario, se han incrementado (ver Cuadro 3.5).

En primer lugar, al sector energético se han destinado proporciones de 12 y 13 por ciento respecto al total del gasto, luego que en el sexenio anterior dichas proporciones eran, como ya dijimos, superiores al 25 por ciento. En el sector industrial se han conservado más o menos las mismas proporciones que el sexenio anterior y en el sector agropecuario han descendido hasta por abajo de 5 por ciento. Asimismo, en comunicaciones y transportes, uno de los objetivos de la estrategia presupuestal, la proporción del gasto se ha mantenido menor que en el periodo 1977-1981. La disminución en la participación de la mayoría de los sectores se ha dado a costa de un aumento considerable en el sector de **Administración**, Defensa y Poderes que representa más de la mitad del gasto ejercido a partir de 1982 (Cuadro 3.1).

C U A D R O 3.5.  
 DEFICIT PUBLICO E INFLACION  
 (Porcentajes)

AÑO	DEFICIT PUBLICO/PIB	INFLACION
1977	6.7	20.7
1978	6.7	16.2
1979	7.4	20.1
1980	8.0	29.8
1981	14.7	28.7
1982	17.6	98.8
1983	8.9	80.8
1984	9.1	59.2
1985	9.9	63.7
1986	12.5 <sup>1/</sup>	105.7

<sup>1/</sup> Estimado

FUENTE: SHCP y Banco de México.

Destaca el hecho de que a Turismo, segunda fuente generadora de di visas para el país, a lo largo del periodo 1977-1985 se le ha destinado menos del uno por ciento del gasto total e incluso en los últimos 3 años solamente el 0.1 por ciento del gasto corresponde a este sector.

Así como durante el sexenio anterior el crecimiento del gasto de inversión y la disminución del gasto corriente contribuyeron a un crecimiento global de la economía y a una cierta contención inflacionaria, durante el actual, la tendencia se ha revertido. Se observa en el Cuadro 3.3 que el gasto de capital además de ser descendente, significa ya menos del 8 por ciento del total del gasto, mientras el gasto corriente, sin incluir el pago de intereses de la deuda, ha aumentado su participación a niveles superiores del 30 por ciento. Esta situación explica, en parte, que no haya habido crecimiento en promedio durante 1983-1985 y que por el contrario, si se considera una caída del producto interno bruto para 1986 del orden del 4 ó 5 por ciento, el crecimiento ha sido negativo en los 4 años transcurridos de este sexenio (Cuadro 3.2)

Aunque en algunas clasificaciones del gasto se incluye el pago de intereses de la deuda como parte del gasto corriente, se puede hacer una apreciación por separado de dicho rubro. A raíz del mayor endeudamiento como mecanismo de financiamiento del sector público, el pago de intereses ha venido creciendo y absorbiendo proporciones cada vez mayores del gasto total, según se aprecia en el mismo Cuadro 3.3. Por este motivo el gasto programable, o sea aquel que excluye participaciones, estímulos, amortización, intereses y adefas, ha descendido hasta casi la mitad del gasto total.

También respecto a la deuda se puede ver en el Cuadro 3.6 que ha crecido la del gobierno y disminuido la de las empresas públicas como parte de la estrategia del gobierno de asumir pasivos de las empresas para estimular a éstas a producir más. Esto se había mencionado en la exposición de motivos del presupuesto de egresos de 1984.

De esta manera, se concluye que durante el sexenio de López Portillo la política de gasto público contribuyó al desembocamiento de la crisis debido a la alta dependencia del petróleo y del endeudamiento público; que en la medida que creció más el gasto de capital que el corriente hubo crecimiento económico sin tanta inflación; que la política de austeridad implantada en este sexenio hasta ahora no ha sido adecuada debido a la mayor caída de la inversión pública que ha frenado el crecimiento económico y no ha combatido la inflación ni el déficit; y que la deuda pública y el pago de sus intereses disminuye cada vez más el margen de maniobra del gasto público al reducir los recursos disponibles para fines productivos.

Un análisis de tipo lineal que toma en cuenta ciertas variables relacionadas con el gasto, permitirá profundizar en algunas de las premisas anteriores y deducir otras que también demuestran nuestra hipótesis, como por ejemplo el grado de componente inflacionario que lleva consigo un aumento en el gasto público.

Dicho análisis considera para un periodo de 9 años (1977-1985), el comportamiento de algunos indicadores y la aparente interrelación que existe entre varios de ellos. Se toman las siguientes variables:

C U A D R O 3.6.

ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA A PLAZO MAYOR DE UN AÑO

(Porcentajes)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>								
<b>Gobierno</b>	<b>21.2</b>	<b>21.7</b>	<b>19.5</b>	<b>18.4</b>	<b>18.1</b>	<b>26.5</b>	<b>33.3</b>	<b>36.3</b>	<b>36.2</b>
<b>Empresas Controladas Presup.</b>	<b>42.8</b>	<b>44.2</b>	<b>46.6</b>	<b>49.0</b>	<b>50.9</b>	<b>45.8</b>	<b>41.7</b>	<b>38.7</b>	<b>39.3</b>
- Sector Eléctrico	18.5	19.2	20.6	21.1	19.5	16.4	15.2	10.5	11.4
- Sector Ferrocarriles	3.1	2.2	1.3	1.1	1.0	0.9	0.9	0.7	1.6
- Pemex	14.6	17.3	20.5	23.1	27.0	25.3	23.1	22.9	21.3
- Fertimex	0.4	0.4	0.5	0.8	1.0	0.7	0.7	0.9	1.1
- Sicartsa	1.6	1.3	1.0	0.8	0.5	0.6	0.7	0.8	1.4
- Conasupo	2.6	2.1	1.4	1.1	1.2	1.2	0.8	1.9	1.9
- Otras	2.0	1.6	1.4	0.9	0.7	0.6	0.4	1.0	0.5
<b>Empresas no Controladas</b>	<b>8.7</b>	<b>6.0</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>6.0</b>	<b>6.1</b>	<b>4.0</b>	<b>4.9</b>
- Sistema Transporte Colectivo	1.4	0.2	0.2	-	0.1	-	-	-	-
- Altos Hornos de México, S.A.	2.3	1.6	1.3	1.1	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7
- Teléfonos de México, S.A.	3.4	3.0	2.7	2.3	1.7	1.8	1.8	1.4	1.5
- Otras	1.6	1.1	0.8	1.6	2.5	3.3	3.6	2.0	2.7
<b>Empresas Financieras</b>	<b>27.3</b>	<b>28.1</b>	<b>28.8</b>	<b>27.5</b>	<b>25.8</b>	<b>21.7</b>	<b>18.9</b>	<b>20.7</b>	<b>19.5</b>
- Nafinsa	10.9	8.5	8.4	7.6	6.3	4.6	4.3	5.4	6.7
- Banobras	3.4	3.3	5.8	5.3	4.5	4.1	3.2	1.3	0.5
- Banco Nacional Agropecuario	3.2	4.7	4.3	4.0	3.8	4.0	3.6	4.2	3.6
- Fideicomisos del Gob. Fed.	2.5	2.4	2.7	2.7	3.6	2.4	2.3	2.0	3.0
- Otras	7.3	9.2	7.7	7.9	7.6	6.5	5.4	7.7	5.6

FUENTE: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

<u>Variable Dependiente</u>	<u>Variable Independiente</u>
1. Inflación	Gasto total
2. Inflación	Gasto de Capital
3. Inflación	Gasto Corriente
4. Inflación	Déficit Público
5. Inflación	Medio Circulante
6. Inflación	Deuda Externa
7. Inflación	Deuda Interna
8. Inflación	Deuda total
9. Deuda total	Gasto total
10. Deuda total	Gasto de Capital
11. Deuda total	Gasto Corriente
12. Déficit Público	Gasto total
13. Déficit Público	Gasto de Capital
14. Déficit Público	Gasto Corriente
15. Déficit Público	Deuda total
16. Medio Circulante	Déficit Público
17. Exportaciones	Gasto de Capital
18. Gasto total	Deuda total
19. Gasto Corriente	Deuda total
20. Producto Interno Bruto	Gasto total (Deflactado)
21. Producto Interno Bruto	Gasto de Capital (Deflactado)
22. Producto Interno Bruto	Gasto Corriente (Deflactado)

El comportamiento aparente de estas relaciones de indicadores se sobserva gráficamente en el anexo estadístico de esta investigación. Su interpretación aritmética es la siguiente:

El Cuadro No. 3,7 indica las variaciones porcentuales que cada variable sufrió anualmente a lo largo del periodo. Con los datos de este cuadro se elaboraron las gráficas referidas.

El Cuadro 3.8 se deriva del anterior y muestra los puntos porcentuales de aumento o disminución anual de las variables. El signo negativo (-) significa que en ese año el crecimiento fue menor que en el anterior, resultado de restar del dato del año "n" el del año "n-1", es decir  $n-(n-1)$ .

En el Cuadro 3.9 se efectúan las relaciones entre los distintos indicadores. Por ejemplo, en la relación 1, que considera al gasto total como variable independiente y a la inflación como variable dependiente, encontramos que en 1978 por cada punto porcentual de aumento en el gasto total hubo un aumento de 0.584 puntos en la inflación; en 1979 un punto de crecimiento en el gasto total produjo 0.765 puntos de aumento en la inflación y así hasta 1985. Esto se obtiene efectuando el cociente indicado tomando los datos del Cuadro 3.8.

Mientras más próximo esté a la unidad el resultado, más sensible será la variable dependiente porque significa que se movió al parejo que la variable independiente. En los casos en que el cociente resulta mayor de 10 se optó por ponerlas iniciales N.R. dando a entender que en determinado año la sensibilidad de la variable dependiente no fue representativa para nuestro análisis.

En el mismo Cuadro 3.9 se ha incluido el promedio de la sensibilidad para cada una de las relaciones. Cuando el promedio es negativo es

C U A D R O 3.7.

INDICADORES SELECCIONADOS  
(Variaciones anuales en %)

ANO	GASTO TOTAL	GASTO CAPITAL	GASTO CORRIENTE*	INFLACION	PIB TOTAL	DEFICIT PUBLICO	DEUDA EXTERNA**
1977	37.100	32.400	20.400	20.700	3.400	-10.400	63.900
1978	29.400	66.200	25.600	16.200	8.200	25.400	14.600
1979	34.500	45.800	31.500	20.100	9.100	44.800	13.700
1980	52.000	62.100	36.500	29.800	8.300	50.300	15.900
1981	55.100	44.100	77.000	28.700	7.900	154.600	76.600
1982	99.700	30.900	131.600	98.800	-0.500	91.300	309.000
1983	54.000	37.400	70.500	80.800	-5.300	-8.100	58.500
1984	55.800	50.700	61.000	59.200	3.700	38.300	48.400
1985	58.100	40.100	63.500	63.700	2.700	115.500	100.400

Continúa.....

.....Continuación

ARO	DEUDA INTERNA	DEUDA TOTAL	MEDIO CIRCULANTE	EXPORTACIONES	GASTO TOTAL'	GASTO CAPITAL'	GASTO CORRIENTE'
1977	19.500	44.700	26.400	27.200	6.400	2.700	-5.700
1978	27.100	19.100	33.000	30.400	10.200	41.400	8.900
1979	35.100	21.900	33.100	45.400	13.700	23.300	12.900
1980	36.800	24.700	33.100	71.600	20.400	28.300	6.300
1981	52.200	65.300	32.800	28.300	21.200	12.600	38.200
1982	165.800	247.600	62.100	9.300	25.700	-17.700	42.400
1983	34.300	50.600	41.200	5.100	-23.700	-31.900	-15.000
1984	50.600	49.000	63.100	7.800	-6.000	-9.000	-4.300
1985	88.000	96.800	54.800	-9.600	-1.000	-11.400	3.900

\* Incluye pago de intereses de la deuda

\*\* Convertida a pesos

' Deflactado 1970 = 100

FUENTE: S.P.P., Banco de México y Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre de 1986.

C U A D R O 3.8.

INDICADORES SELECCIONADOS  
(Variaciones en puntos porcentuales)

AÑO	GASTO TOTAL	GASTO CAPITAL	GASTO CORRIENTE*	INFLACION	PIB TOTAL	DEFICIT PUBLICO	DEUDA EXTERNA**
1977							
1978	-7.700	33.800	5.200	-4.500	4.800	35.800	-49.300
1979	5.100	-20.400	5.900	3.900	0.900	19.400	-0.900
1980	17.500	16.300	5.000	9.700	-0.800	5.500	2.200
1981	3.100	-18.000	40.500	-1.100	-0.400	104.300	60.700
1982	44.600	-13.200	54.600	70.100	-8.400	-63.300	232.400
1983	-45.700	6.500	-61.100	-18.000	-4.800	-99.400	-250.500
1984	1.800	13.300	-9.500	-21.600	9.000	46.400	-10.100
1985	2.300	-10.600	2.500	4.500	-1.000	77.200	52.000

continúa.....

..... continuación

ARO	DEUDA INTERNA	DEUDA TOTAL	MEDIO CIRCULANTE	EXPORTACIONES	GASTO TOTAL <sup>1</sup>	GASTO CAPITAL <sup>1</sup>	GASTO CORRIENTE <sup>1</sup>
1977							
1978	7.600	-25.600	6.600	3.200	3.800	38.700	14.600
1979	8.000	2.800	0.100	15.000	3.500	-18.100	4.000
1980	1.700	2.800	0.000	26.200	6.700	5.000	-6.600
1981	15.400	40.600	-0.300	-43.300	0.800	-15.700	31.900
1982	113.600	182.300	29.300	-19.000	4.500	-30.300	4.200
1983	-131.500	-197.000	-20.900	-4.200	-49.400	-14.200	-57.400
1984	16.300	-1.600	21.900	2.700	17.700	22.900	10.700
1985	37.400	47.800	-8.300	-17.400	5.000	-2.400	8.200

\* Incluye pago de intereses deuda.

\*\* Convertida a pesos

<sup>1</sup> Deflactado

FUENTE: Cuadro 3.7.

que un aumento de un punto porcentual en la variable independiente produjo, en promedio, una disminución de tantos puntos en la variable dependiente, es decir, que se trata de una relación inversa entre las variables en cuestión.

Es el caso, por ejemplo, de la relación dos, en que la sensibilidad para seis años de la muestra presenta signo negativo, lo mismo que su promedio. Ello significa que aparentemente existe una relación inversa entre el gasto de capital y la inflación.

Las gráficas del anexo apoyan la observación de si se trata de relaciones directas o relaciones inversas.

También en el Cuadro 3.9 se incluye el concepto Margen de Desviación, que es la cantidad de puntos porcentuales que la sensibilidad de la variable dependiente se alejó de la unidad, o sea, lo que le faltó o sobró para ser perfectamente sensible. Por ejemplo, la relación 3 muestra una elevada sensibilidad de la inflación a los movimientos del gasto corriente ya que por cada punto de aumento en éste último hubo un crecimiento de 0.920 puntos en la inflación, siendo el margen de desviación (o sea lo que le faltó para llegar a la unidad) de sólo 0.080 puntos.

Se observa signo negativo en el margen de desviación en aquellos casos en que siendo directa la relación, la sensibilidad es mayor que uno, o en los casos en que siendo inversa la relación la sensibilidad es menor que -1. Esto significa nada más que la variable dependiente creció más que la independiente en las relaciones directas y que descendió más de lo que creció la independiente en las relaciones inversas.

C U A D R O 3.9.

ANALISIS DE SENSIBILIDAD DE LA VARIABLE DEPENDIENTE RESPECTO  
A CAMBIOS EN LA VARIABLE INDEPENDIENTE

	INFLACION/ GASTO TOTAL	INFLACION/ GASTO CAPITAL	INFLACION/ GASTO CORRIENTE	INFLACION/ DEFICIT	INFLACION/ MEDIO CIRCULANTE	INFLACION/ DEUDA EXTERNA	INFLACION/ DEUDA INTERNA
1977							
1978	0.584	-0.133	-0.865	-0.080	-0.682	0.091	-0.592
1979	0.765	-0.191	0.661	0.201	N.R.**	-4.333	0.488
1980	0.554	0.595	1.940	1.764	N.R.**	4.409	5.706
1981	-0.355	0.061	-0.027	-0.011	3.667	-0.018	-0.071
1982	1.572	-5.311	1.284	-1.107	2.392	0.302	0.617
1983	0.394	-2.769	0.295	0.181	0.861	0.072	0.137
1984	N.R.**	-1.624	2.274	-0.466	-0.986	2.139	-1.325
1985	1.957	-0.425	1.800	0.058	-0.542	0.087	0.120
PROM.	0.684	-1.225	0.920	0.068	0.589	0.343	0.635
MARGEN	0.316	0.225	0.080	0.932	0.411	0.657	0.365

continúa.....

..... continuación

	INFLACION/ DEUDA TOTAL	DEUDA TOTAL/ GASTO TOTAL	DEUDA TOTAL/ GASTO CAPITAL	DEUDA TOTAL/ GASTO CORRIENTE	DEFICIT/ GASTO TOTAL	DEFICIT/ GASTO CAPITAL	DEFICIT/ GASTO CORRIENTE
1977							
1978	0.176	3.325	-0.757	-4.923	-7.286	1.660	N.R.**
1979	1.393	0.549	-0.137	0.475	3.804	-0.951	3.288
1980	3.464	0.160	0.172	0.560	0.314	0.337	1.100
1981	-0.027	N.R.**	-2.256	1.002	N.R.**	-5.794	2.575
1982	0.385	4.087	N.R.**	3.329	-1.419	4.795	-1.159
1983	0.091	4.311	N.R.**	3.224	2.175	N.R.**	1.627
1984	N.R.**	-0.889	-0.120	0.168	N.R.**	3.489	-4.884
1985	0.094	N.R.**	-4.509	N.R.**	N.R.**	-7.283	N.R.**
PROM.	0.697	1.443	-0.951	0.481	-0.301	-0.468	0.318
MARGEN	0.303	-0.443	-0.049	0.519	-0.699	-0.532	0.682

continúa.....

..... continuación

	DEFICIT/ DEUDA TOTAL	MEDIO CIRCULANTE /DEFICIT	PIB/ GASTO TOTAL*	PIB/ GASTO CAPITAL*	PIB/ GASTO CORRIENTE*	GASTO TOTAL/ DEUDA TOTAL	GASTO CORRIENTE/ DEUDA TOTAL	EXPORTACIONES/ GASTO CAPITAL
1977								
1978	-2.191	0.118	1.263	0.124	0.329	0.301	-0.203	0.095
1979	6.929	0.005	0.257	-0.050	0.225	1.821	2.107	-0.735
1980	1.964	-0.000	-0.119	-0.160	0.121	6.250	1.786	1.607
1981	2.569	-0.003	-0.500	0.025	-0.013	0.076	0.998	2.406
1982	-0.347	-0.463	-1.867	0.277	-2.000	0.245	0.300	1.439
1983	0.505	0.210	0.097	0.338	0.084	0.232	0.310	-0.646
1984	N. R.**	0.472	0.508	0.393	0.841	-1.125	5.937	0.203
1985	1.615	-0.108	-0.200	0.417	-0.122	0.048	0.052	1.642
PROM.	1.380	0.029	-0.070	0.171	-0.067	0.981	1.411	0.751
MARGEN	-0.380	0.971	-0.930	0.829	-0.933	0.019	-0.411	0.249

\* 1970 = 100

\*\*N.R. = No representativo

FUENTE: Cuadro 3.8.

El margen de desviación es entonces el resultado de restar  $1-n$ , donde  $n$  es el promedio de sensibilidad; en las relaciones inversas la sustracción efectuada es  $-1-n$ .

Para facilitar la lectura de la sensibilidad promedio y el margen de desviación promedio, se han elaborado los cuadros 3.10 y 3.11. Tomemos por ejemplo la relación entre gasto total e inflación: por cada punto de aumento en el gasto total hubo un crecimiento de 0.684 puntos en la inflación habiendo existido un margen de desviación de 0.316 puntos.

En los casos en que el margen de desviación es muy elevado, la sensibilidad de la variable dependiente es muy reducida, lo cual se señala con un par de asteriscos (\*\*) en el Cuadro 3.10.

En su conjunto, este análisis lleva a las siguientes observaciones:

- 1o. La inflación fue muy sensible a los aumentos del gasto corriente y en menor medida a los del gasto total. Por el contrario, mostró una relación inversa con el gasto de capital con un margen de desviación de  $-0.225$  puntos por cada punto de aumento en dicho gasto.

Según esto, parece inexacto afirmar que el aumento del gasto público resulta inflacionario y que por ello es conveniente controlarlo. Sería más preciso afirmar que el gasto corriente debe ser controlado y el gasto de capital estimulado, lo cual no ha sido practicado en los últimos años, según se vea en el Cuadro 3.3.

- 2o. La inflación fue más sensible al financiamiento del gasto a través de deuda que de emisión de circulante, principalmente de deuda interna.

30. Contrario a la teoría monetarista, la inflación no pareció ser tan sensible al crecimiento del déficit público. Por el contrario, registró una sensibilidad de tan sólo 0.068 puntos. Según el monetarismo el déficit es inflacionario debido a que implica, entre otras cosas, crecimiento en la emisión de circulante, pero según se observa no fue proporcional al crecimiento de ambas variables, habiendo sido el medio circulante sensible en tan sólo 0.029 puntos por cada punto de aumento del déficit.
40. Respecto a la deuda, ésta creció casi medio punto por cada punto de aumento en el gasto corriente y casi punto y medio por cada punto de aumento en el gasto total. En cuanto al gasto de capital, la deuda mostró una relación inversa, es decir, que por cada punto que bajó el gasto de capital la deuda creció 0.951 puntos.
50. A la inversa, cada punto de aumento de la deuda total hizo crecer 0.981 puntos el gasto total (deuda para pagar deuda), 1.411 puntos el gasto corriente (por lo relacionado al pago de intereses) y 1.380 puntos el déficit público.
60. Cada punto de aumento en el gasto de inversión hizo descender casi medio punto el déficit público y cada punto de aumento del gasto corriente hizo crecer 0.318 puntos el déficit. De manera que, al igual que la inflación, el déficit podría reducirse aumentando el gasto de inversión y disminuyendo el corriente. Sin embargo, cabe señalar que la sensibilidad del déficit es menor que su margen de desviación por lo que podría pensarse que el déficit respondió más a la caída de los ingresos que al aumento del gasto, aunque para

afirmar esto sería necesario un estudio aparte de los ingresos públicos o un análisis completo de las finanzas públicas.

70. La sensibilidad de las exportaciones respecto al gasto de capital fue de 0.913 puntos, con sólo 0.087 puntos de desviación de lo que sería la sensibilidad unitaria o perfecta.
80. Finalmente, el crecimiento de la economía, medido en términos del Producto Interno Bruto, fue directamente proporcional al gasto de inversión e inversamente proporcional al gasto corriente, lo que podría hacernos pensar que sólo haciendo crecer la inversión en términos reales puede haber crecimiento del Producto. En el Cuadro 3.10 se observa que la sensibilidad del producto al gasto es muy reducida. Esto es así porque se está relacionando una variable (el PIB) cuyo comportamiento depende de la interacción de casi todas las variables de la economía.

Esta serie de observaciones reafirman nuestras hipótesis iniciales en el sentido de que es importante mantener elevados niveles de inversión <sup>19/</sup> en todos los sectores productivos y es necesario reducir el nivel de endeudamiento del sector público.

Conviene destacar que aquí se ha hecho un análisis exclusivamente del gasto público y de su relación con otras variables. No es un análisis sobre las causas de la inflación ni se pretende elaborar todo un modelo de crecimiento económico. Es un análisis de tipo lineal que nos sirve para demostrar algunas hipótesis y que sienta las bases para proponer alternativas como las que se presentan en el próximo capítulo.

---

<sup>19/</sup> Hay que considerar también la inversión privada.

C U A D R O 3.10.

SENSIBILIDAD PROMEDIO DE LA VARIABLE DEPENDIENTE  
RESPECTO A LA INDEPENDIENTE  
(Puntos porcentuales)

Variable Independiente	Variable Dependiente INFLACION	DEUDA TOTAL	DEFICIT PUBLICO	MEDIO CIRCULANTE	EXPORTACIONES	PRODUCTO INTERNO BRUTO	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE
Gasto Total	0.684	1.443	-0.301**					
Gasto de Capital	-1.225	-0.951	-0.468		0.751			
Gasto Corriente	0.920	0.481	0.318**					
Déficit Público	0.068**			0.029**				
Medio Circulante	0.589							
Deuda Externa	0.343**							
Deuda Interna	0.635							
Deuda Total	0.697		1.380				0.981	1.411
Gasto Total*						-0.070		
Gasto de Capital*						0.171		
Gasto Corriente*						-0.067		

\* 1970 = 100

\*\* Poco Sensible

FUENTE: Cuadro 3.9.

C U A D R O 3.11.

MARGEN DE DESVIACION DE LA VARIABLE DEPENDIENTE POR UNIDAD  
DE CRECIMIENTO DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE  
(Puntos porcentuales)

Variable Dependiente	Inflación	Deuda Total	Déficit Público	Medio Circulante	Exportaciones	Producto Interno Bruto	Gasto Total	Gasto Corriente
<b>Gasto Total</b>	0.316	-0.443	-0.699					
<b>Gasto de Capital</b>	0.225	-0.049	-0.532		0.249			
<b>Gasto Corriente</b>	0.080	0.519	0.682					
<b>Déficit Público</b>	0.932			0.971				
<b>M. Circulante</b>	0.411							
<b>Deuda Externa</b>	0.657							
<b>Deuda Interna</b>	0.365							
<b>Deuda Total</b>	0.303		-0.380				0.019	-0.411
<b>Gasto Total*</b>						-0.930		
<b>Gasto de Capital*</b>						0.829		
<b>Gasto Corriente*</b>						-0.933		

\*1970 =100  
FUENTE: Cuadro 3.9.

## C A P I T U L O 4

### PROYECTO ALTERNATIVO DE PRESUPUESTO

#### 4.1. Lineamientos Generales

Proponer una alternativa para el manejo del gasto público y específicamente para la elaboración de un presupuesto nacional implicaría, antes que manejar una técnica presupuestaria, fundamentar la propuesta bajo un esquema de planificación que, como se dijo en el capítulo primero, es la expresión más avanzada de la política económica con alcances de corto y -- largo plazo. Como también se dijo, los objetivos específicos se plasman en distintos programas y es el presupuesto el principal instrumento de consecución de los objetivos de los programas. En una palabra, el presupuesto es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de programación (ver Capítulo I).

Sin embargo en este espacio es imposible (además de que no es el objetivo de la investigación) elaborar un Plan Económico Nacional. Solamente se expondrán algunos puntos que según nuestra propuesta deberían incluirse en un Plan para que sobre esa base se elabore la propuesta de presupuesto, sin rebasar los límites que en términos teóricos se señalaron en dicho capítulo primero.

En primer lugar, habría que subrayar el papel del Estado como prestador de servicios para la sociedad, como encargado de realizar los ajustes necesarios a la economía para evitar o salir de la crisis y como elemento central en la elaboración y ejecución de los planes nacionales. Es decir, habría que asegurar la intervención racional del Estado.

# CAPITULO N° 4

NOMBRE: PROYECTO ALTERNATIVO DE PRESUPUESTO

-----

FE-UNAM-1987-----

En segundo lugar, sería preciso instrumentar un tipo de "Planificación para el Desarrollo" que según se definió, abarca el largo plazo a diferencia de la "Planificación para la estabilidad" que cubre sólo el corto plazo (como en la práctica se lleva a cabo en México).

Además, tratándose de un país subdesarrollado cuyo principal objetivo es precisamente el desarrollo, el Estado debería de actuar directamente sobre la inversión pública ya que sin ésta no hay desarrollo. Para ello se requiere de un sector paraestatal amplio sobre el cual recaigan las inversiones y fuerte para asegurar el financiamiento de las mismas.

Entre los elementos de la planificación se encuentran, según se dijo, el diagnóstico, los objetivos y los instrumentos de realización del plan. Sobre ellos podríamos decir a grandes rasgos lo siguiente:

El diagnóstico de la economía mostraba a finales de 1985 claros síntomas de recesión, con tendencia hacia un estancamiento prolongado. La inflación durante 1983 y 1984 logró contenerse sin llegar a abatirse, y para 1985 volvió a repuntar ubicándose en 63.7%, pese a que ha sido el problema mayor que ha tratado de combatirse en este sexenio.

La balanza comercial pasó de un superávit de 13 mil 700 millones de dólares en 1983 a uno de 12 mil 200 millones en 1984 y a sólo 7 mil 800 millones en 1985. Es decir, en materia de comercio exterior las exportaciones no petroleras no han crecido lo suficiente para cubrir la caída de las exportaciones petroleras de las cuales el país sigue dependiendo en gran medida.

Las finanzas públicas continúan deterioradas. Se está sacrificando -

al gasto público, de por sí reducido, para compensar la baja de los ingresos provenientes de la venta de crudo. Pese a ello el déficit financiero en 1985 representó el 9.9% del producto. Se está recurriendo al endeudamiento como vía de financiamiento para expandir lo menos posible la emisión de circulante. También se están atacando los subsidios y los precios y tarifas públicas para incrementar los ingresos aun a costa de una mayor inflación.

La escasa disponibilidad de divisas y el elevado nivel de inflación han presionado al tipo de cambio. La paridad libre se devaluó 8.1% en 1983, 30% en 1984 y 114.5% en 1985. El tipo de cambio controlado, por su parte, se devaluó 49.2% en 1983, 33.8% en 1984 y 93.2% en 1985, siendo cada vez mayor el deslizamiento del peso frente al dólar.

En materia financiera y monetaria, las tasas de interés que habían descendido ligeramente en 1984, sufrieron aumentos de hasta 25 puntos para 1985 lo cual junto con el aumento del encaje legal restringió el crédito por parte de la banca hacia los sectores productivos. El crecimiento del medio circulante se encuentra a niveles superiores del 50%, contra los niveles de 33% en que se encontraba el sexenio pasado.

La planta productiva se encuentra caída. La producción y las ventas de un gran número de ramas están cayendo y el desempleo que ello genera está en aumento. Entre las ramas más afectadas están la construcción, la petrolera y sobre todo la automotriz, considerados sectores de punta pero que actualmente ven caer sus volúmenes de producción y márgenes de venta, ocasionando cierre de plantas y despidos masivos de trabajadores.

Las causas de la recesión en el sector industrial son, por el lado de la oferta, la restricción de créditos y las altas tasas de interés, - mientras que por el lado de la demanda la baja capacidad de compra del - grueso de la población y de las propias empresas demandantes.

Finalmente, en estos tres años (1983-1985) el salario real de los - trabajadores ha descendido más del 35% en un claro rezago de los aumentos salariales respecto a los aumentos en la inflación.

Esta situación exige replantearse objetivos, metas y estrategias. - Los grandes objetivos serían salir de la crisis, distribuir mejor la riqueza y, sobre todo, salir del subdesarrollo. Las metas, en términos generales, serían:

- Reducir la inflación en aproximadamente 15 puntos anuales durante los próximos 3 años.
- Mantener un superavit comercial de alrededor de 15 mil millones de dólares, aumentando las exportaciones no petroleras.
- Acrecentar y diversificar la planta productiva.
- Aumentar los ingresos públicos para reducir el déficit financiero del sector público.
- Estabilizar el tipo de cambio.
- Bajar las tasas de interés para estimular la inversión productiva.
- Lograr un crecimiento aproximado de 3.5% anual.

En cuanto a la estrategia y a los instrumentos mencionaremos solamente los referidos al gasto público. Este no puede contenerse como hasta la fecha se ha hecho porque sin él no hay crecimiento. Por el contrario, hay que expandir el gasto destinado a la inversión pública manteniendo -

un nivel de gasto corriente que permita cubrir la demanda generada por el crecimiento de la inversión. Sobre esto se profundizará cuando hablemos del presupuesto que proponemos.

Hasta aquí los lineamientos de un posible esquema de planificación. Conviene reiterar que son puntos que consideramos importantes y que deberían incluirse, entre otros, en un Plan Nacional más acabado. No son una síntesis de dicho plan, son sólo lineamientos que sirven para los propósitos de esta investigación.

Tomando en cuenta estos lineamientos, se elaboraría un presupuesto de egresos que como instrumento de ejecución del Plan debería seguir las etapas que para ello se requieren, a saber, la formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación. Además, el presupuesto debería ajustarse a la técnica del presupuesto por programas.

Debido a la complejidad que implica la elaboración de un presupuesto, ya que es preciso conocer los programas de cada una de las entidades y dependencias públicas, aquí sólo se señalarán los lineamientos a los que deberían ajustarse las distintas entidades y dependencias para la elaboración de sus programas y presupuestos respectivos. Se indicarán los objetivos sobre los cuales se haría el presupuesto nacional, así como la estrategia a seguir. Posteriormente se plasmará el presupuesto tentativo, y sus posibles repercusiones sobre otras variables económicas.

Los criterios a seguir se basan en la necesidad de destinar proporciones de gasto crecientes al rubro de Desarrollo Social pues sólo así puede garantizarse la ampliación de los servicios básicos que presta el

Estado hacia los distintos sectores de la sociedad. Tales servicios comprenden, entre otros, el de educación, salud, vivienda, etc. Como ya se vio, en 1985 sólo el 13.4% del gasto se orientó a tales fines.

Al sector agropecuario debe reconocérsele su primordial papel de generador de insumos para la industria y sobre todo de ser la base de la alimentación a la que todos tenemos derecho en grado elemental. Por eso, la proporción del gasto a este concepto debe cuando menos ser igual a la que representaba el sexenio pasado, ya que desde entonces se le han destinado proporciones cada vez menores.

Al sector industrial se le debe inyectar una fuerte cantidad de recursos pues es el motor del desarrollo de un país. Se debe tratar de duplicar la proporción de dicho sector, que en 1985 fué únicamente de 6.3% respecto al gasto total.

Como complemento al crecimiento industrial, agropecuario y de desarrollo social, el sector comunicaciones y transportes debe, así mismo, - aumentar su importancia para lo cual también se le debe aumentar su participación en el gasto del sector público.

Al sector energético se le sigue reconociendo como clave de nuestra economía y por ello se le ha de proporcionar una importante suma del gasto, pero sin llegar a depender tanto de él como en el sexenio pasado ni sacrificándolo como en los primeros años de este sexenio.

Al Turismo, como segunda fuente generadora de divisas, podría reactivársele un poco ya que solamente está representando el 0.1% del total

del gasto público en lo que va del sexenio.

Al sector comercio podría mantenerse más o menos en los mismos niveles de hasta ahora.

El objetivo de inyectar recursos a todos estos sectores responde a la necesidad de evitar rezagos en algunos de ellos y crecimiento desmedido en otros. De esta manera podría pensarse en un desarrollo más armónico y racional de los distintos sectores de actividad económica.

Sin embargo, para poder aumentar los recursos a dichos sectores es necesario disminuir los de algún otro, que en este caso sería el de Administración, Defensa y Poderes, que desde 1982 absorbe más de la mitad del gasto público. Se pretende disminuir su participación para que represente si acaso la cuarta parte del presupuesto de la nación. Sacrificando el gasto en este sector (meramente administrativo como su nombre lo indica, aunque necesario) se puede distribuir mejor el gasto en el resto de los sectores.

Desde el punto de vista propiamente económico, ya no sectorial, el primer criterio a seguir es el de aumentar considerablemente el gasto de inversión a niveles superiores que los del período 1977-1981, pensando - que como acabamos de mencionar, se distribuirá mejor entre los sectores.

El gasto corriente (sin incluir pago de intereses de la deuda) podría mantenerse en su nivel actual con ligera tendencia al alza pues sobre todo en sueldos y salarios sería necesario adaptar el tamaño de la demanda al tamaño de la oferta que se generaría con la expansión de la -

**inversión.**

Las transferencias, tanto corrientes como de capital, también podrían superar sus niveles del sexenio anterior.

El gasto programable, que en 1985 representaba poco más de la mitad del gasto, podría ser superior a las tres cuartas partes del mismo en los próximos años. Se sacrificaría entonces una importante proporción del gasto no programable.

Efectivamente, se pretende que nada más el 10% del presupuesto público se destine a la deuda, de los cuales el 7.5% serían para pago de intereses, 2.0% para amortización y 0.5% para adeudos de ejercicios fiscales anteriores (adefas). Esto implica, además, que el endeudamiento externo no crezca y el interno lo haga en proporciones decrecientes.

Sería discusión aparte el hecho de si esa limitación al pago de la deuda fuera a través de un convenio con los acreedores en la inteligencia de que habría crecimiento económico y que después irían creciendo las proporciones del pago, o bien si obedecería a una suspensión parcial y temporal de pagos de manera unilateral.

Todos estos criterios se basan en el análisis efectuado en el capítulo anterior en que vemos que, por ejemplo, existe una relación inversa entre el crecimiento del gasto de inversión y el crecimiento de la inflación, y que ésta se muestra muy sensible al crecimiento de la deuda.

Así pues, sobre estos criterios o lineamientos se podría elaborar -

una alternativa de presupuesto de egresos. Insistimos en que en nuestra propuesta no se incluye toda la etapa de formulación porque entonces sería preciso contar con los programas, objetivos y metas de cada entidad pública. Por eso tampoco se hace la propuesta en base a una clasificación administrativa que incluiría el presupuesto de cada secretaría y de cada empresa paraestatal. La propuesta se hace en base a una clasificación sectorial y a una clasificación económica en los términos anteriormente descritos.

#### 4.2. El Proyecto Alternativo.

Puesto que esta alternativa se sustenta, como lo acabamos de decir, en nuestro análisis del capítulo anterior, la idea será entonces presentar una nueva muestra que abarque tres años a futuro, esto es 1986, 1987 y 1988, de manera que las cifras que se presentan para cada uno de estos años podrían variar pero tratando de conservar la tendencia propuesta para que nuestro análisis final no cambie sustantivamente.

El monto de los presupuestos para esos años serían, respectivamente, de 32.2, 62.8 y 106.8 billones de pesos. El monto asignado para 1986 es el mismo que se autorizó realmente en la Cámara de Diputados, sólo -- que aquí presentaremos una distribución distinta del mismo.

Desde el punto de vista sectorial, la asignación es como sigue: al sector energético entre el 15 y 16 por ciento; a comunicaciones y transportes entre 6.5 y 7.0 por ciento; a desarrollo social entre 20 y 23 por ciento; al sector industrial entre 11.5 y 12.5 por ciento; al agropecuario entre 8.0 y 8.5 por ciento; a administración, defensa y poderes entre 34.5 y 26.9 por ciento; a comercio entre 4.0 y 5.4 por ciento y a turismo

entre 0.5 y 0.7 por ciento.

Con esto se cumple el propósito de disminuir el gasto en administración, defensa y poderes para poder aumentar las proporciones de los demás sectores.

Desde el punto de vista económico se atiende el objetivo de no destinar más del 10% del presupuesto al pago de la deuda, con lo que el gasto programable representa en los tres años un 81% del gasto total. El -- gasto corriente se mantiene en niveles del 32% y el gasto de inversión -- sube su participación de 24.4% en 1986 a 28.5% en 1988. Por su parte, -- las transferencias se ubican entre un 24.4 y un 20.3 por ciento respecto al gasto total.

Finalmente el presupuesto de la deuda pública muestra que para 1986 crece 25% la deuda interna, para 1987 crece 15% y para 1988 sólo 10%. El endeudamiento externo no crece manteniéndose en 75 mil millones de dólares su saldo, pero para efectos de su conversión a pesos (sólo por motivos de análisis) suponemos un tipo de cambio de 900 pesos por dólar en 1986, 1500 pesos en 1987 y 1700 pesos en 1988. La deuda externa en pesos crecería entonces 152%, 66.7% y 13.3%, respectivamente.

#### 4.3. Implicaciones sobre otras Variables.

El análisis de sensibilidad presentado en el capítulo anterior nos sirve de base para darnos idea de cual sería el posible comportamiento de otras variables atendiendo exclusivamente al movimiento del gasto, de la deuda y del medio circulante, como variables independientes.

C U A D R O 4.1.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO. CLASIFICACION ECONOMICA

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	1986	1987	1988
<u>GASTO TOTAL</u>	<u>32 214 828</u>	<u>62 818 914</u>	<u>106 792 150</u>
Amortización	644 297	1 256 378	2 135 843
<u>Gasto Neto</u>	<u>31 570 531</u>	<u>61 562 536</u>	<u>104 656 307</u>
Participación y estímulos	2 755 000	5 653 702	9 303 635
Intereses y gastos de la deuda	2 416 112	4 711 419	8 009 411
Adefas	161 074	314 094	533 961
<u>Gasto Programable</u>	<u>26 238 345</u>	<u>50 883 321</u>	<u>86 809 300</u>
<u>Gasto Corriente</u>	<u>10 495 338</u>	<u>20 353 328</u>	<u>34 723 720</u>
Servicios personales	5 352 622	11 194 330	18 056 334
Materiales y suministros	3 518 881	6 105 998	10 417 116
Servicios generales	1 428 975	2 747 700	5 208 558
Otros	194 860	305 300	1 041 712
<u>Gasto de Inversión</u>	<u>7 871 604</u>	<u>17 809 162</u>	<u>30 383 255</u>
Bienes muebles e inmuebles	1 180 740	2 671 374	4 557 488
Obras Públicas	6 297 283	14 247 329	24 306 604
Otros <sup>1/</sup>	393 581	890 459	1 519 163
Transferencias	7 871 403	12 720 831	21 702 325
Corrientes	5 116 412	7 632 499	13 021 395
De capital	2 754 991	5 088 332	8 680 930

1/ Incluye la inversión financiera.

C U A D R O 4.2.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO. CLASIFICACION ECONOMICA

(Estructura Porcentual)

C O N C E P T O	1986	1987	1988
<u>GASTO TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Amortización	2.0	2.0	2.0
<u>Gasto Neto</u>	<u>98.0</u>	<u>98.0</u>	<u>98.0</u>
Participación y estímulos	8.6	9.0	8.7
Intereses y gastos de la deuda	7.5	7.5	7.5
Adefas	0.5	0.5	0.5
<u>Gasto Programable</u>	<u>81.4</u>	<u>81.0</u>	<u>81.3</u>
<u>Gasto Corriente</u>	<u>32.6</u>	<u>32.4</u>	<u>32.5</u>
Servicios personales	16.6	17.8	16.9
Materiales y suministros	10.9	9.7	9.8
Servicios generales	4.4	4.4	4.9
Otros	0.6	0.5	1.0
<u>Gasto de Inversión</u>	<u>24.4</u>	<u>28.3</u>	<u>28.5</u>
Bienes muebles e inmuebles	3.7	4.2	4.3
Obras públicas	19.5	22.7	22.8
Otros	1.2	1.4	1.4
Transferencias	24.4	20.3	20.3
Corrientes	15.9	12.2	12.2
De capital	8.5	8.1	8.1

1/ Incluye inversión financiera.

C U A D R O 4.3

PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO. CLASIFICACION SECTORIAL

(Millones de Pesos)

<u>S E C T O R</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
<u>TOTAL</u>	<u>32 214 828</u>	<u>62 818 914</u>	<u>106 792 150</u>
Energético	4 832 224	9 736 931	17 086 745
Comunicaciones y Transportes	2 093 964	4 208 867	7 475 451
Desarrollo Social	6 442 966	13 820 161	24 562 194
Industrial	3 704 706	7 538 270	13 349 018
Agropecuario	2 577 186	5 025 513	9 077 333
Admón, Defensa y Poderes	11 114 115	18 971 312	28 727 088
Turismo	161 074	376 914	747 545
Comercio	1 288 593	3 140 946	5 766 776

C U A D R O 4.4.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO. CLASIFICACION SECTORIAL

(Estructura Porcentual)

S E C T O R	1986	1987	1988
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Energético	15.0	15.5	16.0
Comunicaciones y Transportes	6.5	6.7	7.0
Desarrollo Social	20.0	22.0	23.0
Industrial	11.5	12.0	12.5
Agropecuario	8.0	8.0	8.5
Admón., Defensa y Poderes	34.5	30.2	26.9
Comercio	4.0	5.0	5.4
Turismo	0.5	0.6	0.7

C U A D R O 4.5.

PROYECTO DE DEUDA PUBLICA

(Millones de Pesos)

	DEUDA INTERNA	CRECIMIENTO PORCENTUAL	PUNTOS PORCENTUALES	DEUDA EXTERNA <sup>1/</sup>	CRECIMIENTO PORCENTUAL	PUNTOS PORCENTUALES	DEUDA TOTAL	CRECIMIENTO PORCENTUAL	PUNTOS PORCENTUALES
1986	13 162 893	25.0	-63.0	67 500 000	152.1	51.7	80 662 893	116.2	19.4
1987	15 137 326	15.0	-10.0	112 500 000	66.7	-85.4	127 637 326	58.2	-58.0
1988	16 651 058	10.0	-5.0	127 500 000	13.3	-53.4	144 151 058	12.9	-45.3
PROMEDIO		16.6	-26.0		77.4	-29.0		62.4	-27.9

<sup>1/</sup> Convertida a pesos considerando un crecimiento cero de la deuda, saldo de 75 000 millones de dólares y un tipo de cambio de 900 pesos para 1986, 1,500 pesos en 1987 y 1,700 en 1988.

El crecimiento porcentual de estos indicadores para el período 1986-1988 se presenta en el cuadro 4.6, y en el 4.7 se presenta el crecimiento en puntos porcentuales para cada año y se obtiene un promedio del período.

Utilizando este promedio y apoyándonos en los cuadros 3.11 y 3.12 - llegaríamos a lo siguiente:

a) Inflación/Gasto Total.

Crecimiento promedio anual del gasto total: 3.9 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.684 puntos

Crecimiento promedio anual esperado de la inflación: 2.667 puntos

Factor margen de desviación: 0.316 puntos

Margen de desviación anual esperado de la inflación: 1.232 puntos

b) Inflación/Gasto de Capital.

Crecimiento promedio anual del gasto de capital: 10.2 puntos

Factor de sensibilidad: -1.225 puntos

Crecimiento promedio anual esperado de la inflación: -12.495 puntos.

Factor margen de desviación: 0.225 puntos

Margen de desviación anual esperado de la inflación: 2.295 puntos.

c) Inflación/Gasto Corriente.

Crecimiento promedio anual del gasto corriente: 2.3 puntos

Factor de sensibilidad: 0.920 puntos

Crecimiento promedio anual esperado de la inflación: 2.116 puntos

Factor margen de desviación: 0.080 puntos

Margen de desviación anual esperado de la inflación: 0.184 puntos

## d) Inflación/Medio Circulante.

Crecimiento promedio anual del medio circulante: 3.4 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.589 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado de la inflación: 2.0 puntos

Factor margen de desviación: 0.411 puntos.

Margen de desviación anual esperado de la inflación: 1.397 puntos.

## e) Inflación/Deuda Total.

Crecimiento promedio anual de la deuda total: -27.9 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.697 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado de la inflación: -19.446 puntos.

Factor margen de desviación: 0.303 puntos.

Margen de desviación anual esperado de la inflación: -8.453 puntos.

## f) Déficit público/Gasto total.

Crecimiento promedio anual del gasto total: 3.9 puntos.

Factor de sensibilidad: -0.301 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado del déficit: -1.174 puntos.

Factor margen de desviación: -0.699 puntos.

Margen de desviación anual esperado del déficit: -2.726 puntos.

## g) Déficit Público/Gasto de Capital.

Crecimiento promedio anual del gasto de capital: 10.2 puntos

Factor de sensibilidad: -0.468 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado del déficit: -4.774 puntos.

Factor margen de desviación: -0.532 puntos.

Margen de desviación anual esperado del déficit: -5.426 puntos

**h) Déficit Público/Gasto Corriente.**

Crecimiento promedio anual del gasto corriente: 2.3 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.318 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado del déficit: 0.731 puntos.

Factor margen de desviación: 0.682 Puntos.

Margen de desviación anual esperado del déficit: 1.569 puntos.

**i) Déficit Público/ Deuda Total.**

Crecimiento promedio anual de la deuda total: -27.9 puntos

Factor de sensibilidad: 1.380 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado del déficit: -38.502 puntos.

Factor margen de desviación: -0.380 puntos

Margen de desviación anual esperado del déficit: 10.602 puntos.

**j) Exportaciones/Gasto de Capital.**

Crecimiento promedio anual del gasto de capital: 10.2 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.913 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado de las exportaciones: 9.313 puntos.

Factor margen de desviación: 0.087 puntos.

Margen de desviación anual esperado de las exportaciones: 0.887 puntos.

**k) Gasto Total/Deuda Total.**

Crecimiento promedio anual de la Deuda Total: -27.9 puntos.

Factor de sensibilidad: 0.981 puntos.

Crecimiento promedio anual esperado del gasto total: -27.370 puntos

Factor margen de desviación: 0.019 puntos.

Margen de desviación anual esperado del gasto total: -0.530 puntos.

## 1) Gasto Corriente/Deuda Total.

Crecimiento promedio anual de la deuda total: -27.9 puntos.

Factor de sensibilidad: 1.411 puntos.

Crecimiento promedio anual del gasto corriente: -39.367 puntos.

Factor margen de desviación: -0.411 puntos.

Margen de desviación anual esperado del gasto corriente: 11.467 puntos.

El resumen de estas relaciones se presenta en los cuadros 4.8 y 4.9. No se trata de dar una cifra definitiva sobre el nivel de inflación, de déficit o de exportaciones, sino que se señala la posible injerencia que sobre ellos pudiera tener el comportamiento del gasto y de la deuda principalmente, así como del medio circulante.

Se puede observar que sería mucho mayor la presión a la baja que al alza en la inflación y en el déficit público; que las exportaciones podrían crecer casi al ritmo en que lo hace el gasto de capital; y que al disminuir la deuda disminuirían también el gasto total y el gasto corriente destinados a ella y por tanto se podría lograr la redistribución de los recursos en los términos señalados en nuestra propuesta.

Desde luego que la mejoría en estos indicadores dependería de que junto a la estrategia de gasto aquí sugerida hubiera una serie de medidas de política económica congruentes con el objetivo de desarrollo que se pretende para el país. Aquí hemos propuesto solo una parte de la estrategia global de crecimiento, la referida al gasto público.

**C U A D R O 4.6.**  
**CRECIMIENTO ANUAL DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE**  
**(Porcientos)**

<b>C O N C E P T O</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>Gasto Total</b>	53.9	95.0	70.0
<b>Gasto de Capital</b>	257.3	126.2	70.6
<b>Gasto Corriente<sup>1/</sup></b>	11.7	94.1	70.5
<b>Deuda Total</b>	116.2	58.2	12.9
<b>Medio Circulante<sup>2/</sup></b>	60.0	63.1	65.0

**1/ Incluye pago de intereses.**

**2/ Estimación propia**

**FUENTE: Cuadros 4.1. y 4.5.**

C U A D R O 4.7.  
CRECIMIENTO ANUAL DE LA VARIABLE INDEPENDIENTE  
(Puntos porcentuales)

C O N C E P T O	1986	1987	1988	PROMEDIO
Gasto Total	-4.2	41.1	-25.0	3.9
Gasto de Capital	217.2	-131.1	-55.6	10.2
Gasto Corriente <sup>1/</sup>	-51.8	82.4	-23.6	2.3
Deuda Total	19.4	-58.0	-45.3	-27.9
Medio Circulante	5.2	3.1	1.9	3.4

<sup>1/</sup> Incluye pago de intereses.

FUENTE: Cuadro 4.6.

**C U A D R O 4.8.**  
**CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO ESPERADO DE LA VARIABLE DEPENDIENTE**  
**(1986-1988)**  
**- Puntos Porcentuales -**

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE				
	INFLACION	DEFICIT PUBLICO	EXPORTACIONES	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE
Gasto Total	2.667	-1.174*			
Gasto Capital	-12.495	-4.774	7.660		
Gasto Corriente	2.116	0.731*			
Medio Circulante	2.003				
Deuda Total	-19.446	-38.502		-27.370	-39.367

\* No sensible según lo explicado en el último apartado del capítulo 3.

FUENTE: El resultado es producto de multiplicar el crecimiento promedio de la variable independiente del cuadro 4.7 por el factor de sensibilidad - del cuadro 3.10.

C U A D R O 4.9.  
MARGEN DE DESVIACION ESPERADO DE LA VARIABLE DEPENDIENTE  
 (1986-1988)  
 (Puntos Porcentuales)

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE				
	INFLACION	DEFICIT PUBLICO	EXPORTACIONES	GASTO TOTAL	GASTO CORRIENTE
Gasto Total	1.232	-2.726*			
Gasto de Capital	2.295	-5.426	2.540		
Gasto Corriente	0.184	1.568*			
Medio Circulante	1.397				
Deuda Total	-8.453	10.6		-0.530	11.467

\* No Representativo.

FUENTE: El resultado se obtiene multiplicando el crecimiento promedio de la variable independiente del cuadro 4.7. por el factor de desviación del cuadro 3.11.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El desarrollo de los cuatro capítulos anteriores nos permitió cumplir con los objetivos trazados inicialmente y demostrar las hipótesis -- propuestas.

El capítulo primero, relativo a los aspectos teóricos acerca del Estado, la Política Económica y la Planificación es esencial como punto de partida de la investigación ya que la elaboración de todo presupuesto nacional atañe al Estado siguiendo ciertos criterios de Política Económica. Este capítulo está realizado en base a pura investigación documental tomada de autores reconocidos en materia de Planificación y cumple con el objetivo de servir de base teórica sobre el cual se sustenta el resto de la investigación.

El capítulo dos sigue la línea teórica del anterior y se ubica en un nivel menos abstracto. Dos objetivos se alcanzaron con él: en primer lugar se logró definir cuál es el proceso que debe seguirse en la elaboración de un presupuesto y cuál es el proceso que se sigue en México. En segundo lugar se definieron las principales teorías que abordan el problema del gasto público y de su financiamiento, lo cual permite ubicar la realidad mexicana dentro de alguna de ellas. Al igual que en el capítulo anterior, se consultó exclusivamente bibliografía especializada.

Descendiendo en los niveles de abstracción, en el capítulo tercero se llegó al estudio del caso de México para el período 1977-1985, siendo crucial para la demostración de las hipótesis. Tomando fuentes oficiales (Exposiciones de Motivos, Cuentas de La Hacienda Pública Federal, datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y Banco de México) se

# RESUMEN Y CONCLUSIONES

FE-UNAM-198-2...

pudo observar que en México ha sido errónea la política de gasto público y que esto es uno de los factores principales que provocó la crisis que hoy vivimos. Un instrumento tan fundamental como el presupuesto público no se ha sabido aplicar correctamente de acuerdo con lo expuesto en este capítulo. La parte propiamente técnica del capítulo se realizó manejando las estadísticas disponibles y se procuró hacerlo de la manera más sencilla y entendible posible.

Finalmente, a partir de lo demostrado en el capítulo tercero, se elaboró el cuarto y último capítulo que representa una aportación propia al problema del gasto público. Para realizarlo se tomaron en cuenta las cuestiones teóricas descritas en los primeros capítulos y se recogió la experiencia práctica enunciada en el capítulo tres.

Nuestras propuestas son de carácter económico-programático y, en síntesis, son las siguientes:

- Se debe hacer un Plan Nacional para el Desarrollo y no para la Estabilización.
- Para elaborar el presupuesto se deben plantear objetivos y metas acordes con las posibilidades reales para su consecución.
- El presupuesto debe acentuar la importancia del gasto de inversión sin descuidar el gasto corriente.
- Para inyectar recursos productivos de manera significativa, se propone no destinar más del 10% del presupuesto a la deuda y a su servicio.
- Se propuso un presupuesto para cada uno de los años de 1986 a 1988, donde lo más importante no son las cifras en sí sino la tendencia y la política que se deben seguir.

El contenido de estas propuestas abarcan tanto el corto como el largo plazo, si bien los resultados podrían observarse a partir del mediano plazo.

Las principales hipótesis que se demostraron son:

- En el período 1977-1982 se siguió una errónea política de gasto público, la cual fué factor importante para desembocar en la crisis del '82. Los principales errores fueron atender sobremanera al sector energético descuidando a los demás sectores y depender del endeudamiento externo e interno.
- En el actual sexenio no se ha podido abatir la inflación ni la crisis - debido, entre otras razones, a que no ha habido inversión pública y los re cursos se están desviando para el pago del servicio de la deuda.
- Un gasto público expansivo no es inflacionario si se orienta al crecimiento de la inversión en todos los sectores debido a que esto hace cre cer la oferta global de bienes y servicios.
- Es más inflacionario un gasto expansivo e improductivo.
- Es necesario reducir el presupuesto de la deuda pública.

Para medir de manera precisa el grado de generalización de nuestras hipótesis es preciso considerar algunas limitaciones u obstáculos que se presentaron en la investigación. Dichas limitaciones las podemos clasificar en tres grupos, a saber:

- 1o. En cuanto a la parte descriptiva, encontramos que existen varias -- fuentes para cada caso estadístico y muchas veces no hay concordancia entre ellas. Concretamente, se consultaron datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México,

siendo distinta la información entre uno y otro. Esta situación nos orilló a optar por la fuente que consideramos más fidedigna para cada caso, pero no hay duda que esta disparidad en la información repercute en una menor exactitud en los resultados de la investigación.

2o. El análisis realizado en el capítulo tres comprendió un período de ocho años. El análisis de causalidad sería más preciso si se tomara un período mayor, un sexenio más por ejemplo, pero creemos que ya de por sí es extensa la investigación y prolongarla más sería una tarea fastidiosa e inútil tanto para quien realiza la investigación como para quien pudiera leerla. Aún así, tiene gran validez lo realizado.

3o. En cuanto a la propuesta de reducir a sólo 10 % del presupuesto el pago de la deuda, no está comprobada la eficiencia de esta medida porque en la historia reciente ningún país la ha puesto en práctica de manera decisiva. Por lo tanto la propuesta se ubica en un nivel más bien teórico aunque no por ello menos eficiente. En sentido estricto, esta limitación no corresponde a la investigación propiamente, sino a una propuesta que es resultado de todo un proceso de investigación y análisis científicamente realizado. Pero como existe una hipótesis relacionada con esta propuesta, hacemos referencia a la limitación que dicha hipótesis pueda tener.

4o. Finalmente, no hay limitaciones en el marco teórico debido a que se contó con suficientes fuentes y se pudo abarcar ampliamente.

Si consideramos que una investigación cuenta con un grado de generalización del 100% cuando no existen limitaciones, en nuestro caso podríamos hablar de un 90% de generalización. El restante 10% se conforma de la

siguiente manera: tres por ciento de la primera limitante (un punto por cada fuente distinta); dos por ciento por la segunda limitante (un punto por cada trienio no comprendido); y cinco por ciento por el contenido a -- priori de la tercera limitante.

De cualquier manera, pese a las limitaciones -toda investigación las tiene- esta tesis cuenta, creemos, con solidez metodológica y con un análisis serio de acuerdo a los recursos a nuestro alcance.

Finalmente enlistaremos en seguida aquellas tesis que por su contenido encuentran gran afinidad con ésta, lo cual permite dar referencias documentales que amplíen el tema que aquí hemos tratado.

- 24 de Junio de 1985. SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO FISICO-FINANCIERO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL. Luis torres Martínez.
- 17 de Mayo de 1985. FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT PUBLICO EN MEXICO 1970-1982. Estela A. Hernández Fuentes.
- 21 de Febrero de 1985. CRITERIOS PARA LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO. José Manuel Ramírez S.
- 13 de Abril de 1984. EL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS EN MEXICO. Ma. Elena Hernández Manrique.
- 16 de Marzo de 1984. LA POLITICA DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO. Félix Belmont Moreno.
- 16 de Febrero de 1984. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO. Roberto Daniel Gutierrez Cruz.
- 18 de Febrero de 1983. LAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL. Héctor F. Liceaga Rubial.
- 8 de Octubre de 1982. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO EN LA CRISIS DE LOS AÑOS SETENTA EN MEXICO. Ricardo Arroyo Bustos.

- 20 de Octubre de 1981. EL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO. Aurea Rocío L. Semeria V.
- 25 de Junio de 1981. EL DEFICIT DE LAS OPERACIONES FISCALES DEL SECTOR - PUBLICO EN MEXICO. Noel Nava Peralta.

ANEXO ESTADISTICO

## C U A D R O A. 1.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 7 7

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>T O T A L</u>	<u>677 407</u>	<u>606 558</u>	<u>11.4</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>349 787</u>	<u>354 716</u>	<u>3.4</u>
Legislativo	209	214	2.3
Presidencia	415	667	60.7
Judicial	438	471	7.5
Gobernación	814	1 151	41.4
Relaciones Exteriores	1 416	2 271	60.4
Hacienda y Crédito Público	7 193	7 505	4.3
Defensa Nacional	8 261	7 496	-9.3
Agricultura	24 327	23 441	-3.6
Comunicaciones y Transportes	9 800	8 353	-14.7
Comercio	1 087	1 896	74.4
Educación Pública	59 886	61 761	3.1
Salud	7 678	9 422	22.7
Marina	2 801	2 624	-6.3
Trabajo y Previsión Social	675	658	-2.5
Reforma Agraria	1 434	1 762	22.9
Pesca	343	585	70.5
Procuraduría General de la República	464	474	2.2
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	1 756	1 410	-19.7
Aportaciones a Seguridad Social	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	12 884	9 321	-27.6
Turismo	587	687	17.0
Desarrollo Regional	-	-	-
Inversión Financiera	32 450	55 841	72.1
Erogaciones no Sectorizables	91 853	90 855	-1.1
Deuda Pública	80 840	63 391	-21.6
Programación y Presupuesto	2 176	2 460	13.1
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>327 620</u>	<u>331 842</u>	<u>1.3</u>
Pemex	96 363	106 357	10.4
Comisión Federal de Electricidad	45 915	48 049	4.6
Compañía de Luz y Fuerza	10 812	9 857	-8.8
Fertimex S. A.	17 207	14 709	-14.5
Dina S. A.	12 253	9 209	-24.8
Siderúrgica Nacional S.A.	1 889	1 832	-3.0
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	2 809	3 096	10.2
Sicartsa	5 123	5 105	-0.4
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Monterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	12 186	10 875	-10.7
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	1 969	2 379	20.8
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	597	1 187	98.8
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	393	520	32.3
Caminos y Puentes Federales	2 123	2 584	21.7
Aeromexico S.A.	4 717	4 837	2.5
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1 309	1 689	29.0
Productos Forestales de México	113	86	-23.9
Forestal Vicente Guerrero	153	99	-35.3
Productos Pesqueros Mexicanos	10 541	9 397	-10.9
Instituto Mexicano del Café	8 045	5 184	-35.6
Conasupo	25 267	29 465	16.6
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	579	675	16.5
Lotería Nacional	7 672	7 135	-7.0
Productora e Importadora de Papel S.A.	-	5 059	-
Instituto Mexicano del Seguro Social	42 602	40 437	-5.0
Issste	16 924	11 937	-29.5
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	59	83	40.7
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

## C U A D R O A. 2.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 7 8

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>T O T A L</u>	<u>846 058</u>	<u>926 034</u>	<u>9.5</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>434 303</u>	<u>469 664</u>	<u>8.1</u>
Legislativo	253	266	5.1
Presidencia	544	705	29.6
Judicial	679	655	-3.5
Gobernación	1 210	1 901	57.1
Relaciones Exteriores	1 760	1 926	9.4
Hacienda y Crédito Público	7 823	8 106	3.6
Defensa Nacional	9 514	8 694	-8.6
Agricultura	28 170	27 110	-3.7
Comunicaciones y Transportes	10 769	10 176	-5.5
Comercio	1 347	1 374	2.0
Educación Pública	74 373	77 562	4.3
Salud	11 844	12 460	5.2
Marina	3 142	2 742	-12.7
Trabajo y Previsión Social	971	1 014	4.4
Reforma Agraria	1 995	2 561	28.4
Pesca	1 627	1 196	-26.5
Procuraduría General de la República	513	648	26.3
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	2 496	2 379	-4.7
Aportaciones a Seguridad Social	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	13 500	12 761	-5.5
Turismo	825	1 017	23.3
Desarrollo Regional	-	-	-
Inversión Financiera	38 559	70 086	81.7
Erogaciones no Sectorizables	105 630	101 416	-3.9
Deuda Pública	113 662	119 460	5.1
Programación y Presupuesto	3 097	3 448	11.3
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Sancamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTAJA
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>411 755</u>	<u>456 370</u>	<u>10.8</u>
Pemex	149 506	186 100	24.5
Comisión Federal de Electricidad	71 715	76 255	6.3
Compañía de Luz y Fuerza	9 786	9 528	-2.6
Fertimex S. A.	16 269	15 227	-6.4
Dina S. A.	11 730	9 913	-15.5
Siderúrgica Nacional S.A.	1 099	1 040	-5.4
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	3 016	3 295	9.3
Sicartsa	3 099	3 567	15.1
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Moneterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	9 825	11 051	12.5
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	1 793	1 974	10.1
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	627	594	-5.3
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	316	451	42.7
Camino y Puentes Federales	2 048	2 290	11.8
Aeromexico S.A.	4 884	4 689	-3.9
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1 098	931	-15.2
Productos Forestales de México	190	94	-50.5
Forestal Vicente Guerrero	179	129	-27.9
Productos Pesqueros Mexicanos	10 865	8 600	-20.8
Instituto Mexicano del Café	10 711	5 972	-44.2
Conasupo	32 707	41 767	27.7
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	484	426	-11.9
Lotería Nacional	7 625	8 383	9.9
Productora e Importadora de Papel S.A.	3 808	3 106	-18.4
Instituto Mexicano del Seguro Social	44 168	45 074	2.1
Issste	14 173	15 603	10.1
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	34	311	814.7
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

## C U A D R O A.3.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 7 9

(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PRESUPUESTO ORIGINAL</u>	<u>PRESUPUESTO EJERCIDO</u>	<u>DIFERENCIA PORCENTUAL</u>
<u>T O T A L</u>	<u>1 033 858</u>	<u>1 266 210</u>	<u>13.2</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>571 701</u>	<u>699 139</u>	<u>22.3</u>
Legislativo	326	345	5.8
Presidencia	975	1 140	16.9
Judicial	780	819	5.0
Gobernación	2 575	2 884	12.0
Relaciones Exteriores	2 170	2 297	5.8
Hacienda y Crédito Público	9 439	10 831	14.7
Defensa Nacional	11 815	10 712	-9.3
Agricultura	45 264	37 201	-17.8
Comunicaciones y Transportes	15 240	15 730	3.2
Comercio	1 759	1 998	13.6
Educación Pública	97 624	102 955	5.5
Salud	14 985	16 030	6.9
Marina	4 003	3 830	-4.3
Trabajo y Previsión Social	1 303	1 430	9.7
Reforma Agraria	3 234	3 471	7.3
Pesca	3 283	1 867	-43.1
Procuraduría General de la República	849	873	2.8
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	3 602	4 174	15.9
Aportaciones a Seguridad Social	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	18 035	19 838	9.9
Turismo	1 187	1 374	15.7
Desarrollo Regional	-	-	-
Inversión Financiera	44 477	66 525	49.6
Erogaciones no Sectorizables	135 479	212 873	57.1
Deuda Pública	149 202	175 474	17.6
Programación y Presupuesto	4 095	4 468	9.1
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</b>	<b>462 157</b>	<b>567 071</b>	<b>22.7</b>
Pemex	171 966	261 160	51.9
Comisión Federal de Electricidad	66 543	71 123	6.9
Compañía de Luz y Fuerza	11 929	11 460	-3.9
Fertimex S. A.	18 695	20 008	7.0
Dina S. A.	10 624	11 430	7.6
Siderúrgica Nacional S.A.	793	1 289	62.5
Const. Nat. Carros de Ferrocarril	5 418	5 781	6.7
Sicartsa	4 770	4 645	-2.6
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Monterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	14 610	15 738	7.7
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	2 543	2 200	-13.5
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	683	708	3.7
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	450	469	4.2
Caminos y Puentes Federales	2 706	2 972	9.8
Aeromexico S.A.	5 580	6 133	9.9
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	904	2 721	200.9
Productos Forestales de México	282	187	-33.7
Forestal Vicente Guerrero	208	243	16.8
Productos Pesqueros Mexicanos	11 851	7 629	-35.6
Instituto Mexicano del Café	7 477	6 962	-6.9
Conasupo	37 523	38 952	3.8
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	568	993	74.8
Lotería Nacional	9 751	10 651	9.2
Productora e Importadora de Papel S.A.	4 563	4 639	1.6
Instituto Mexicano del Seguro Social	54 169	60 557	11.8
Issste	17 438	18 306	4.9
Inst. Nat. Des. Rural y Vivienda Popular	113	115	1.7
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A. 4.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 0

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>T O T A L</u>	<u>1 463 357</u>	<u>1 926 574</u>	<u>31.7</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>839 018</u>	<u>1 074 616</u>	<u>28.1</u>
Legislativo	1 385	654	-52.7
Presidencia	1 312	4 890	272.7
Judicial	1 000	1 161	16.1
Gobernación	3 583	5 016	40.0
Relaciones Exteriores	2 753	2 595	-5.7
Hacienda y Crédito Público	132 365	221 499	67.3
Defensa Nacional	13 912	12 602	-9.4
Agricultura	74 972	91 060	21.5
Comunicaciones y Transportes	37 414	40 022	6.9
Comercio	28 563	42 667	49.4
Educación Pública	125 354	139 971	11.6
Salud	18 743	19 626	4.7
Marina	4 903	4 735	-3.4
Trabajo y Previsión Social	1 918	2 596	35.3
Reforma Agraria	5 512	6 539	18.6
Pesca	7 109	6 395	-10.0
Procuraduría General de la República	1 050	1 204	14.6
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	50 378	101 797	102.1
Aportaciones a Seguridad Social	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	26 197	36 336	38.7
Turismo	4 182	4 486	7.3
Desarrollo Regional	-	-	-
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	92611	125 654	35.7
Deuda Pública	197 074	195 398	-0.9
Programación y Presupuesto	6 728	7 711	14.6
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>624 339</u>	<u>851 958</u>	<u>36.5</u>
Pemex	236 173	420 753	78.2
Comisión Federal de Electricidad	112 079	114 935	2.5
Compañía de Luz y Fuerza	14 244	15 353	7.8
Fertimex S. A.	17 878	29 207	63.4
Dina S. A.	17 911	16 713	-6.7
Siderúrgica Nacional S.A.	1 724	1 765	2.4
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	6 610	6 480	-1.9
Sicartsa	7 408	6 358	-14.2
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Monterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	18 718	21 307	13.8
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	3 222	3 732	15.8
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	1 018	1 158	13.7
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	693	748	7.9
Caminos y Puentes Federales	2 587	2 829	9.4
Aeromexico S.A.	11 171	10 505	-5.9
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	3 036	4 435	46.1
Productos Forestales de México	387	370	-4.4
Forestal Vicente Guerrero	207	295	42.5
Productos Pesqueros Mexicanos	15 142	10 663	-29.5
Instituto Mexicano del Café	15 149	8 952	-40.9
Conasupo	26 971	39 132	45.1
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	825	1 560	89.1
Lotería Nacional	10 396	14 121	35.8
Productora e Importadora de Papel S.A.	6 661	6 160	-7.5
Instituto Mexicano del Seguro Social	71 760	85 022	18.5
Issste	22 258	29 205	31.2
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	111	200	80.2
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

## CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 1

(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>T O T A L</u>	<u>2 332 724</u>	<u>2 760 630</u>	<u>18.3</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>1 440 724</u>	<u>1 556 489</u>	<u>8.0</u>
Legislativo	1 870	1 066	-42.9
Presidencia	1 740	6 983	301.3
Judicial	1 600	1 790	11.8
Gobernación	8 500	8 678	2.1
Relaciones Exteriores	3 800	3 548	-6.6
Hacienda y Crédito Público	253 834	299 812	18.1
Defensa Nacional	25 856	23 408	-9.5
Agricultura	120 000	132 067	10.1
Comunicaciones y Transportes	62 322	65 776	5.5
Comercio	54 219	63 320	16.8
Educación Pública	196 492	220 466	12.2
Salud	28 191	28 468	0.9
Marina	7 791	6 962	-10.6
Trabajo y Previsión Social	4 160	7 029	68.9
Reforma Agraria	7 983	8 933	11.9
Pesca	11 386	13 728	20.6
Procuraduría General de la República	1 720	1 853	7.7
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	109 975	118 518	7.8
Aportaciones a Seguridad Social	-	-	-
Desarrollo Urbano y Ecología	49 427	61 988	25.4
Turismo	7 020	6 471	-7.8
Desarrollo Regional	-	-	-
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	173 360	90 476	-47.8
Deuda Pública	299 598	373 275	24.6
Programación y Presupuesto	9 880	11 874	20.1
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>892 000</u>	<u>1 204 141</u>	<u>35.0</u>
Pemex	377 066	601 621	59.6
Comisión Federal de Electricidad	117 263	120 288	2.6
Compañía de Luz y Fuerza	19 685	19 476	-1.1
Fertimex S. A.	31 761	50 269	58.3
Dina S. A.	28 059	21 045	-25.0
Siderúrgica Nacional S.A.	2 684	2 767	3.1
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	7 778	9 223	18.6
Sicartsa	13 494	13 157	-2.5
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Moneterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	26 198	25 864	-1.3
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	4 611	4 545	-1.4
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	1 322	1 546	16.9
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	1 098	1 138	3.6
Caminos y Puentes Federales	4 085	4 481	9.7
Aeromexico S.A.	14 524	13 367	-7.9
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	5 144	8 030	56.1
Productos Forestales de México	663	428	-35.4
Forestal Vicente Guerrero	389	298	-23.4
Productos Pesqueros Mexicanos	18 805	17 683	-5.9
Instituto Mexicano del Café	14 607	10 877	-25.5
Conasupo	40 636	91 871	126.1
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	1 207	2 333	93.3
Lotería Nacional	18 833	20 733	10.1
Productora e Importadora de Papel S.A.	12 986	10 736	-17.3
Instituto Mexicano del Seguro Social	98 651	114 442	16.0
Issste	28 551	37 295	30.6
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	1 900	628	-66.9
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 2

(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PRESUPUESTO ORIGINAL</u>	<u>PRESUPUESTO EJERCIDO</u>	<u>DIFERENCIA PORCENTUAL</u>
<u>T _ O _ T _ A _ L</u>	<u>3 320 562</u>	<u>5 514 766</u>	<u>66.1</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>2 216 316</u>	<u>3 381 792</u>	<u>52.6</u>
Legislativo	2 557	1 451	-43.3
Presidencia	2 888	12 590	335.9
Judicial	2 400	2 599	8.3
Gobernación	10 187	10 093	-0.9
Relaciones Exteriores	5 043	6 747	33.8
Hacienda y Crédito Público	348 733	479 232	37.4
Defensa Nacional	32 764	34 806	6.2
Agricultura	169 983	173 974	2.3
Comunicaciones y Transportes	91 832	106 911	16.4
Comercio	65 280	96 482	47.8
Educación Pública	306 523	368 608	20.3
Salud	43 378	45 313	4.5
Marina	10 942	10 560	-3.5
Trabajo y Previsión Social	8 542	8 056	-5.6
Reforma Agraria	9 725	10 828	11.3
Pesca	14 442	14 357	-0.6
Procuraduría General de la República	2 542	2 587	1.8
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	156 849	248 157	58.2
Aportaciones a Seguridad Social	23 288	35 244	51.3
Desarrollo Urbano y Ecología	63 199	63 585	0.6
Turismo	8 219	8 895	8.2
Desarrollo Regional	83 250	60 225	-27.6
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	143 950	48 228	-66.5
Deuda Pública	594 649	1 515 104	154.8
Programación y Presupuesto	15 169	17 160	13.1
Contraloría Gral. de la Federación	-	-	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>1 104 253</u>	<u>2 132 974</u>	<u>93.2</u>
Pemex	416 193	1 215 982	192.2
Comisión Federal de Electricidad	138 980	174 026	25.2
Compañía de Luz y Fuerza	27 767	33 502	20.6
Fertimex S. A.	32 946	49 751	51.0
Dina S. A.	36 345	26 042	-28.3
Siderúrgica Nacional S.A.	3 571	4 090	14.5
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	13 588	10 750	-20.9
Sicartsa	21 072	26 657	26.5
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Moneterrey S.A	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	33 668	34 022	1.1
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	6 398	4 906	-23.3
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	1 883	1 869	-0.7
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	1 495	1 374	-8.1
Caminos y Puentes Federales	5 190	4 476	-13.7
Aeromexico S.A.	17 425	20 050	15.1
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	8 926	13 248	48.4
Productos Forestales de México	1 050	503	-52.1
Forestal Vicente Guerrero	441	464	5.2
Productos Pesqueros Mexicanos	21 078	30 244	43.5
Instituto Mexicano del Café	10 721	14 922	39.2
Conasupo	75 472	164 522	118.0
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	2 062	3 340	61.9
Lotería Nacional	26 749	29 418	9.9
Productora e Importadora de Papel S.A.	13 222	13 637	3.1
Instituto Mexicano del Seguro Social	150 691	194 141	28.8
Issste	37 072	61 038	64.6
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	248	-	-
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

## C U A D R O A.7.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 3

(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PRESUPUESTO ORIGINAL</u>	<u>PRESUPUESTO EJERCIDO</u>	<u>DIFERENCIA PORCENTUAL</u>
<u>T O T A L</u>	<u>7 118 774</u>	<u>8 492 560</u>	<u>19.3</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>4 429 901</u>	<u>5 600 868</u>	<u>24.7</u>
Legislativo	1 513	3 495	131.0
Presidencia	3 632	4 711	29.7
Judicial	2 784	5 251	88.6
Gobernación	8 715	12 289	41.0
Relaciones Exteriores	10 055	14 024	39.5
Hacienda y Crédito Público	670 713	866 454	29.2
Defensa Nacional	37 874	66 982	76.9
Agricultura	176 198	218 813	24.2
Comunicaciones y Transportes	154 167	234 886	52.3
Comercio	136 620	155 397	13.7
Educación Pública	443 829	488 667	10.1
Salud	54 542	60 646	11.2
Marina	14 436	20 184	39.8
Trabajo y Previsión Social	4 829	6 042	25.1
Reforma Agraria	10 732	20 714	93.0
Pesca	21 615	21 205	-1.9
Procuraduría General de la República	3 100	3 981	28.4
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	276 616	522 659	88.9
Aportaciones a Seguridad Social	21 820	38 820	77.9
Desarrollo Urbano y Ecología	79 466	36 427	-54.2
Turismo	7 457	10 458	40.3
Desarrollo Regional	71 600	84 071	17.4
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	551 367	266 453	-51.7
Deuda Pública	1 706 806	2 410 988	41.3
Programación y Presupuesto	19 415	23 830	22.7
Contraloría Gral. de la Federación	-	3 421	-
Participaciones a Edos. y Municipios	-	-	-
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</b>	<b>2 628 873</b>	<b>2 891 692</b>	<b>10.0</b>
Pemex	1 065 565	1 368 921	28.5
Comisión Federal de Electricidad	309 083	232 916	-24.6
Compañía de Luz y Fuerza	40 737	52 017	27.7
Fertimex S. A.	68 621	61 817	-9.9
Dina S. A.	63 261	31 809	-49.7
Siderúrgica Nacional S.A.	7 904	3 980	-49.8
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	16 161	16 562	2.5
Sicartsa	44 808	58 962	31.6
Ahmsa	-	-	-
Fundidora Monterrey S.A.	-	-	-
Ferrocarriles Nacionales	56 630	64 387	13.7
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	10 765	9 140	-15.1
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	1 950	2 211	13.4
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	1 555	1 180	-24.1
Caminos y Puentes Federales	669	2 177	225.4
Aeromexico S.A.	37 826	46 611	23.2
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	5 737	6 930	20.8
Productos Forestales de México	1 353	960	-29.0
Forestal Vicente Guerrero	570	865	51.7
Productos Pesqueros Mexicanos	48 425	57 501	18.7
Instituto Mexicano del Café	26 992	26 316	-2.5
Conasupo	240 039	362 106	50.8
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	3 689	3 557	-3.6
Lotería Nacional	36 770	45 555	23.9
Productora e Importadora de Papel S.A.	24 550	22 576	-8.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	255 630	306 672	19.9
Issste	55 584	105 964	90.6
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	-	-	-
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A. B.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 4  
(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>T O T A L</u>	<u>12 056 382</u>	<u>13 235 015</u>	<u>-9.7</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>7 740 501</u>	<u>8 257 724</u>	<u>6.7</u>
Legislativo	6 787	6 748	-0.6
Presidencia	6 153	8 742	42.1
Judicial	8 307	11 060	33.1
Gobernación	16 987	32 394	90.7
Relaciones Exteriores	22 967	20 257	-11.8
Hacienda y Crédito Público	249 147	467 330	87.6
Defensa Nacional	94 243	145 733	54.6
Agricultura	316 741	339 513	7.2
Comunicaciones y Transportes	362 199	413 072	14.0
Comercio	292 453	395 805	35.3
Educación Pública	706 941	826 712	16.9
Salud	89 165	103 000	15.5
Marina	32 847	36 111	9.9
Trabajo y Previsión Social	11 238	11 351	1.0
Reforma Agraria	19 021	32 556	71.2
Pesca	19 685	30 333	54.1
Procuraduría General de la República	6 450	7 438	15.3
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	531 367	595 402	12.1
Aportaciones a Seguridad Social	55 530	78 349	41.1
Desarrollo Urbano y Ecología	48 687	69 043	41.8
Turismo	14 095	16 931	20.1
Desarrollo Regional	194 477	229 175	17.8
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	911 233	61 363	-93.2
Deuda Pública	2 836 700	3 377 868	19.1
Programación y Presupuesto	35 385	39 592	11.9
Contraloría Gral. de la Federación	5 696	5 458	-4.2
Participaciones a Edos. y Municipios	846 000	896 388	5.9
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<b>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</b>	<b>4 315 881</b>	<b>4 577 291</b>	<b>15.3</b>
Pemex	1 807 195	2 163 571	19.7
Comisión Federal de Electricidad	522 617	512 633	-1.9
Compañía de Luz y Fuerza	69 589	96 882	39.2
Fertimex S. A.	116 158	103 400	-10.9
Dina S. A.	58 005	107 436	85.2
Siderúrgica Nacional S.A.	10 215	6 599	-35.4
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	24 916	25 467	2.2
Sicartsa	70 368	94 482	34.3
Ahmsa	136 557	182 499	33.6
Fundidora Moneterrey S.A	35 430	53 100	49.8
Ferrocarriles Nacionales	154 853	136 724	-11.7
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	27 103	19 940	-26.4
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	4 711	4 802	1.9
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	5 237	4 161	-20.5
Caminos y Puentes Federales	1 109	2 875	159.2
Aeromexico S.A.	75 041	80 636	7.5
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	10 085	14 536	44.1
Productos Forestales de México	1 724	2 103	21.9
Forestal Vicente Guerrero	1 094	1 374	25.6
Productos Pesqueros Mexicanos	105 838	82 400	-22.1
Instituto Mexicano del Café	42 983	44 665	3.9
Conasupo	437 017	508 741	16.4
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	5 571	3 687	-33.8
Lotería Nacional	57 149	72 196	26.3
Productora e Importadora de Papel S.A.	48 186	34 554	-28.3
Instituto Mexicano del Seguro Social	358 591	453 236	26.4
Issste	95 439	164 592	72.5
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	-	-	-
Azúcar S.A. de C.V.	-	-	-

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A. 9.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 5

(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PRESUPUESTO ORIGINAL</u>	<u>PRESUPUESTO EJERCIDO</u>	<u>DIFERENCIA PORCENTUAL</u>
<u>T O T A L</u>	<u>18 456 601</u>	<u>20 923 516</u>	<u>13.4</u>
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>11 866 321</u>	<u>13 659 879</u>	<u>15.1</u>
Legislativo	8 738	10 272	17.6
Presidencia	11 365	10 513	-7.5
Judicial	15 169	19 500	28.6
Gobernación	41 220	42 680	3.5
Relaciones Exteriores	28 800	30 563	6.1
Hacienda y Crédito Público	410 950	796 342	93.8
Defensa Nacional	197 457	221 496	12.1
Agricultura	541 809	496 978	-8.3
Comunicaciones y Transportes	566 600	646 649	14.1
Comercio	467 521	533 597	14.1
Educación Pública	1 136 500	1 332 034	17.2
Salud	163 081	169 555	3.9
Marina	66 120	75 383	14.0
Trabajo y Previsión Social	20 000	18 006	-10.0
Reforma Agraria	32 630	41 760	27.9
Pesca	43 596	43 489	-0.2
Procuraduría General de la República	11 751	12 521	6.5
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	897 142	1 130 564	26.0
Aportaciones a Seguridad Social	111 968	138 481	23.7
Desarrollo Urbano y Ecología	81 800	77 746	-4.9
Turismo	22 071	21 693	-1.7
Desarrollo Regional	340 000	319 781	-5.9
Inversión Financiera	-	-	-
Erogaciones no Sectorizables	681 741	257 454	-62.2
Deuda Pública	4 609 500	5 777 243	25.3
Programación y Presupuesto	60 618	58 841	-2.9
Contraloría Gral. de la Federación	8 174	6 879	-15.8
Participaciones a Edos. y Municipios	1 290 000	1 336 263	3.6
Reconstrucción	-	-	-
Erogaciones para Saneamientos Financ.	-	-	-

continúa .....

C O N C E P T O	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>6 590 280</u>	<u>7 263 637</u>	<u>10.2</u>
Pemex	2 322 820	2 651 136	14.1
Comisión Federal de Electricidad	727 100	702 843	-3.3
Compañía de Luz y Fuerza	149 788	153 094	2.2
Fertimex S. A.	201 918	168 514	-16.5
Dina S. A.	175 821	177 284	0.8
Siderúrgica Nacional S.A.	13 844	18 173	31.3
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	56 798	28 546	-49.7
Sicartsa	118 045	169 923	43.9
Ahmsa	264 832	304 085	14.8
Fundidora Moneterrey S.A	77 114	84 807	9.9
Ferrocarriles Nacionales	225 029	224 866	-0.1
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	39 742	27 754	-30.1
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	7 784	6 366	-18.2
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	6 245	5 432	-13.0
Caminos y Puentes Federales	27 585	42 114	52.6
Aeromexico S.A.	119 359	132 136	10.7
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	18 369	24 589	33.8
Productos Forestales de México	4 830	4 241	-12.1
Forestal Vicente Guerrero	2 395	2 317	-3.2
Productos Pesqueros Mexicanos	187 618	138 691	-26.1
Instituto Mexicano del Café	126 381	121 407	-3.9
Conasupo	361 115	491 698	36.2
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	7 417	5 945	-19.8
Lotería Nacional	83 057	121 780	46.6
Productora e Importadora de Papel S.A.	76 244	59 380	-22.1
Instituto Mexicano del Seguro Social	616 000	740 898	20.3
Issste	153 379	282 294	84.0
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	-	-	-
Azúcar S.A. de C.V.	353 030	373 324	5.7

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

1 9 8 6

(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>PRESUPUESTO ORIGINAL</u>	<u>PRESUPUESTO EJERCIDO</u>	<u>DIFERENCIA PORCENTUAL</u>
<u>T.O.T.A.L.</u>	<u>32 214 828</u>		
<u>SECTOR CENTRAL</u>	<u>21 279 404</u>		
Legislativo	12 213		
Presidencia	14 651		
Judicial	22 402		
Gobernación	44 510		
Relaciones Exteriores	46 143		
Hacienda y Crédito Público	526 220		
Defensa Nacional	287 230		
Agricultura	598 610		
Comunicaciones y Transportes	694 051		
Comercio	674 219		
Educación Pública	1 551 300		
Salud	232 602		
Marina	87 525		
Trabajo y Previsión Social	23 504		
Reforma Agraria	39 156		
Pesca	58 163		
Procuraduría General de la República	17 219		
Energía, Minas e Ind. Paraestatal	1 260 256		
Aportaciones a Seguridad Social	156 163		
Desarrollo Urbano y Ecología	92 079		
Turismo	27 262		
Desarrollo Regional	363 373		
Inversión Financiera	-		
Erogaciones no Sectorizables	1 153 834		
Deuda Pública	10 841 875		
Programación y Presupuesto	71 253		
Contraloría Gral. de la Federación	7 759		
Participaciones a Edos. y Municipios	1 992 000		
Reconstrucción	259 000		
Erogaciones para Saneamientos Financ.	124 832		

continúa .....

CONCEPTO	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO EJERCIDO	DIFERENCIA PORCENTUAL
<u>SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO</u>	<u>10 935 424</u>		
Pemex	3 543 900		
Comisión Federal de Electricidad	1 474 445		
Compañía de Luz y Fuerza	169 723		
Fertimex S. A.	276 188		
Dina S. A.	295 925		
Siderúrgica Nacional S.A.	38 820		
Const. Nal. Carros de Ferrocarril	55 290		
Sicartsa	139 984		
Ahmsa	530 568		
Fundidora Moneterrey S.A	143 787		
Ferrocarriles Nacionales	383 297		
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.	62 880		
Ferrocarril Chih., del Pacífico S.A.	14 806		
Ferrocarril Sonora-B.C., S.A. de C.V.	9 754		
Caminos y Puentes Federales	48 416		
Aeromexico S.A.	241 148		
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	28 210		
Productos Forestales de México	3 863		
Forestal Vicente Guerrero	3 531		
Productos Pesqueros Mexicanos	230 959		
Instituto Mexicano del Café	209 026		
Conasupo	715 992		
Inst. Mexicano de Comercio Exterior	-		
Lotería Nacional	161 370		
Productora e Importadora de Papel S.A.	113 100		
Instituto Mexicano del Seguro Social	1 111 520		
Issste	232 868		
Inst. Nal. Des. Rural y Vivienda Popular	-		
Azúcar S.A. de C.V.	696 054		

FUENTE: Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A.11.

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO  
(Millones de Pesos)

<u>S E C T O R</u>	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>T O T A L</u>	<u>686 558</u>	<u>926 034</u>	<u>1 266 210</u>	<u>1 926 574</u>	<u>2 760 630</u>	<u>5 514 766</u>	<u>8 492 560</u>	<u>13 235 015</u>	<u>20 923 516</u>
Energético	181 484	261 939	367 200	560 633	809 291	641 720	1 099 418	1 756 372	2 522 484
Comun. y Transportes	43 394	57 662	79 771	117 521	156 960	190 174	374 831	590 799	923 629
Desarrollo Social	149 271	211 913	246 911	335 224	457 240	762 728	1 054 136	1 750 265	2 800 505
Industrial	44 993	54 834	84 836	146 420	178 827	276 951	352 454	940 895	1 327 949
Agropecuario	58 111	68 933	101 297	173 392	234 594	300 686	518 758	718 595	1 012 101
Admón., Defensa y Poderes	166 945	201 187	312 753	483 570	753 480	3 148 145	4 656 192	6 795 425	11 605 468
Comercio	39 956	67 492	69 642	104 035	163 477	185 467	426 213	665 732	709 686
Turismo	2 405	2 074	3 799	5 780	6 761	8 895	10 558	16 932	21 693

FUENTE: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A.12.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO

(Millones de Pesos)

ANO	GASTO TOTAL	GASTO DE CAPITAL	GASTO CORRIENTE <sup>1/</sup>
1976	490 637	64 022	231 677
1977	672 785	84 736	278 904
1978	870 777	140 800	350 166
1979	1 170 796	205 275	460 419
1980	1 780 037	332 727	628 538
1981	2 760 630	479 372	1 112 697
1982	5 514 766	627 504	2 576 719
1983	8 492 560	862 222	4 392 191
1984	13 235 015	1 299 856	7 072 727
1985	20 923 516	1 821 445	11 561 857

<sup>1/</sup> Incluye pago de intereses

FUENTE: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno. Septiembre 1986.

C U A D R O A.13.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO

(Millones de pesos de 1970)

ANO	GASTO TOTAL	VARIACION (%)	GASTO DE CAPITAL	VARIACION (%)	GASTO CORRIENTE <sup>1/</sup>	VARIACION (%)
1976	227 568.2	-	29 694.8	-	107 456.9	-
1977	239 254.9	5.1	30 133.7	1.5	99 183.5	-7.7
1978	265 238.2	10.8	42 887.6	42.3	106 660.4	7.5
1979	296 629.3	11.8	52 007.8	21.3	116 650.4	9.4
1980	350 400.9	18.1	65 497.4	25.9	123 727.9	6.1
1981	427 077.7	21.9	74 160.3	13.2	172 137.5	39.1
1982	529 451.4	24.0	60 244.2	-18.8	247 380.9	43.7
1983	424 140.2	-19.9	43 061.6	-28.5	219 357.3	-11.3
1984	408 652.1	-3.7	40 135.1	-6.8	218 381.7	-0.4
1985	418 411.7	2.4	36 423.8	-9.2	231 204.8	5.9

1/ Incluye pago de intereses.

FUENTE: Cuadro A.12. Índice de Precios del Banco de México.

C U A D R O    A.14.  
 DEUDA PUBLICA EXTERNA  
 (Convertida a pesos mexicanos)\*

ANO	Deuda en Dólares (Millones)	Tipo de Cambio	Deuda en Pesos (Millones)	Variación (%)
1976	15 923	19.95	317 663.85	-
1977	22 912	22.73	520 789.76	63.9
1978	26 264	22.72	596 718.08	14.6
1979	29 757	22.80	678 459.60	13.7
1980	33 813	23.25	786 152.25	15.9
1981	52 961	26.22	1 388 637.4	76.6
1982	58 874	96.48**	5 680 163.5	309.0
1983	62 556	143.93	9 003 685.0	58.5
1984	69 378	192.56	13 359 427.0	48.4
1985	72 080	371.50	26 777 720.0	100.4

\*Según el tipo de cambio vigente al cierre de cada año

\*\*Tipo de cambio controlado a partir de este año.

FUENTE: SHCP. Para el tipo de cambio, Banco de México.

## C U A D R O A.15.

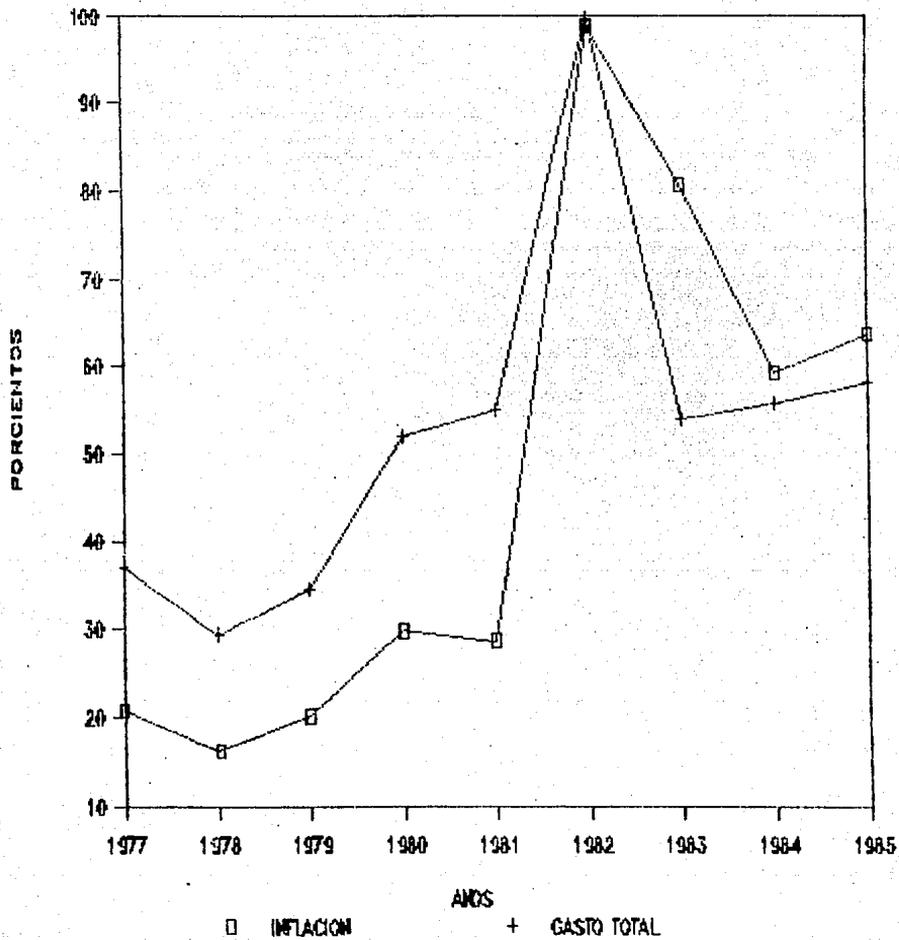
DEUDA PUBLICA

(millones de pesos)

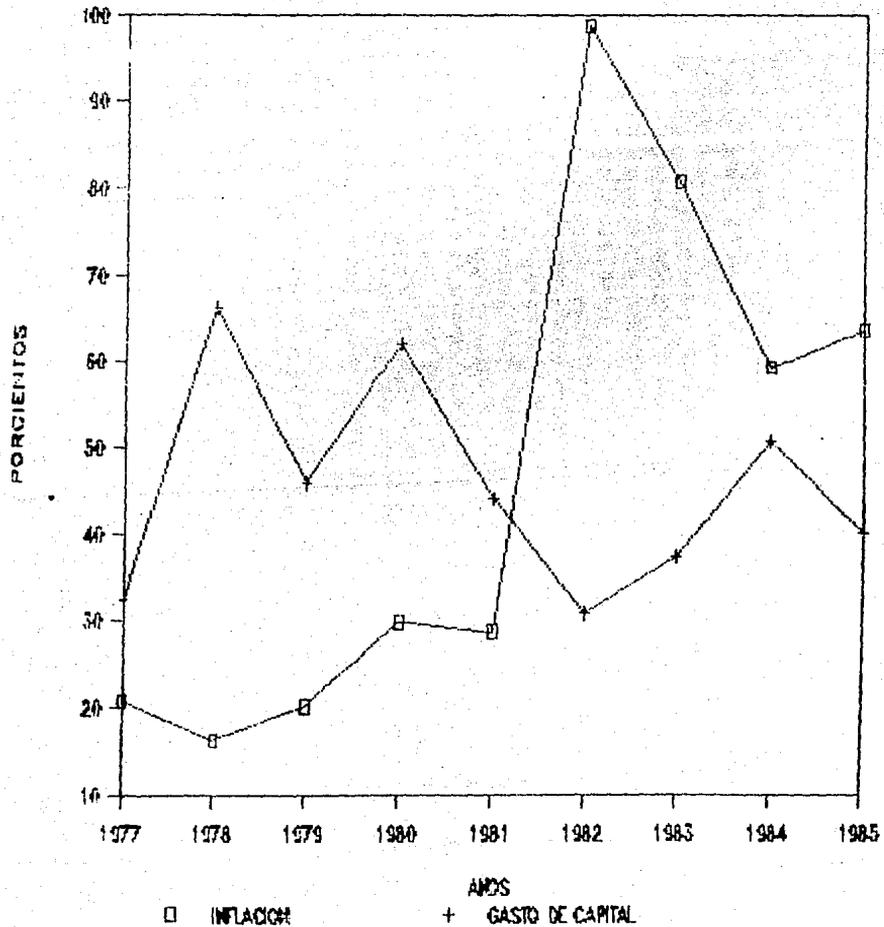
	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	DEUDA TOTAL	VARIACION (%)
1977	290 936	520 789.76	811 725.76	44.7
1978	369 919	596 718.08	966 637.08	19.1
1979	499 929	678 459.60	1 178 388.60	21.9
1980	683 974	786 152.25	1 470 126.25	24.7
1981	1 041 333	1 388 637.4	2 429 970.50	65.3 /
1982	2 767 745	5 680 163.5	8 447 908.50	247.6
1983	3 718 419	9 003 685.0	12 722 104.00	50.6
1984	5 600 004	13 359 427.0	18 959 431.00	49.0
1985	10 530 315	26 777 720.0	37 308 035.00	96.8

FUENTE: Deuda Intena, Anexo Estadfstico del IV Informe de Gobierno, Sept. 1986.  
Deuda Externa, Cuadro A. 14.

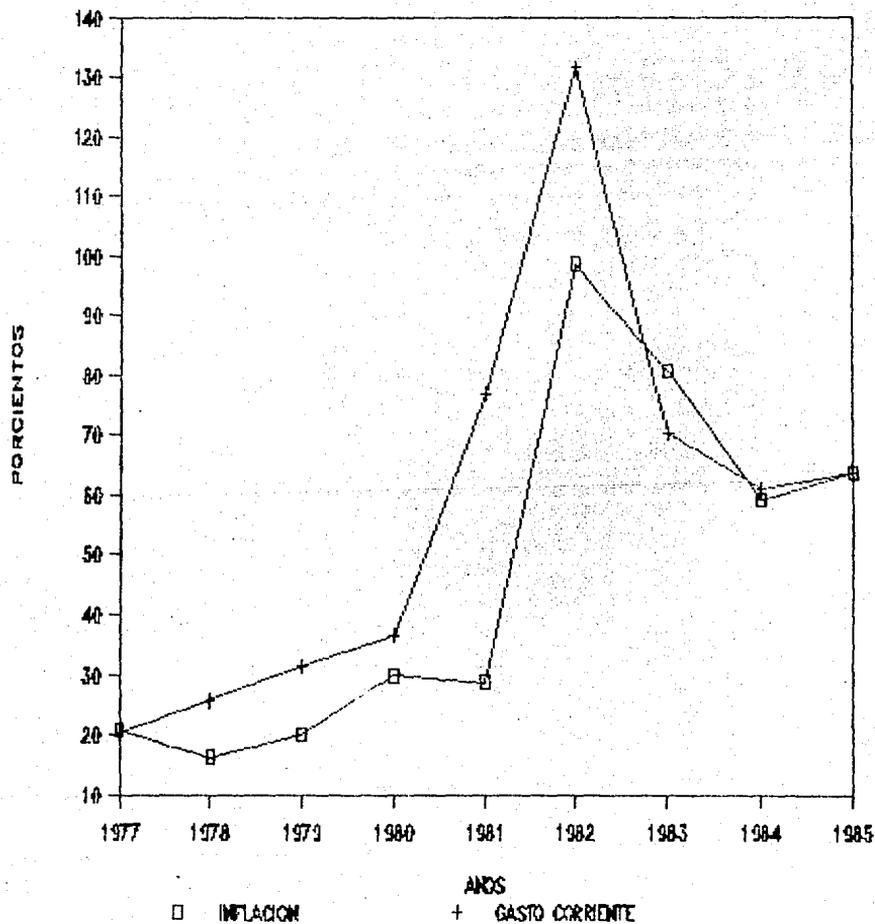
## GRAFICA 1



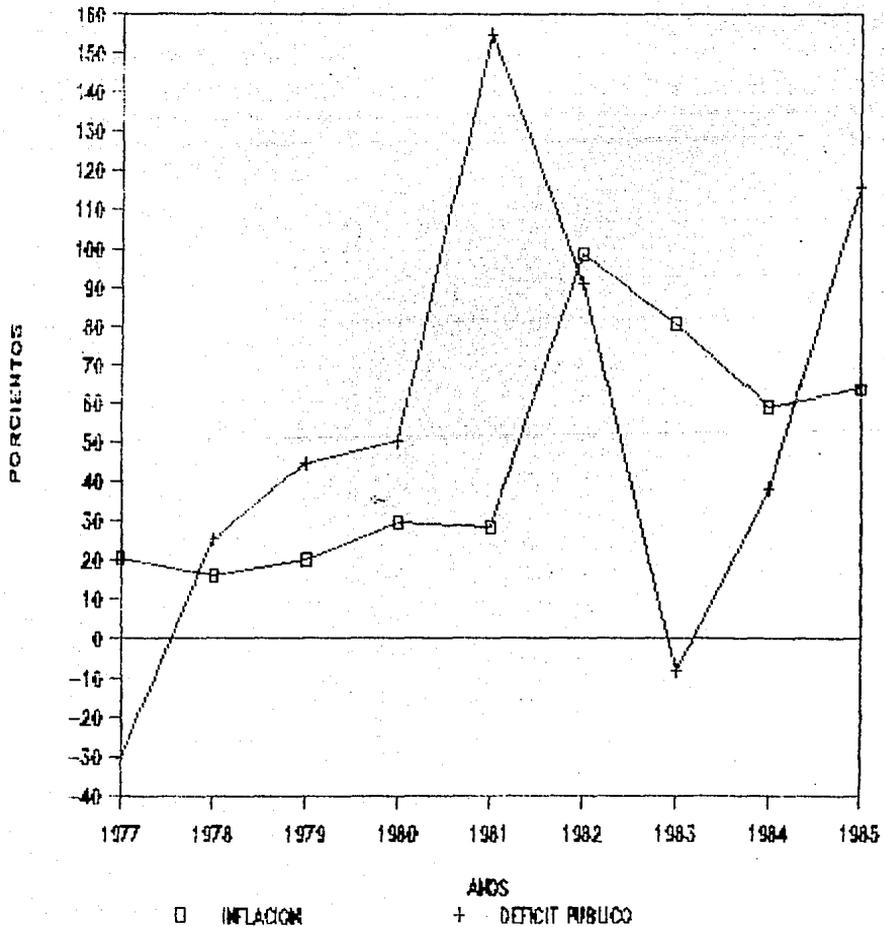
## GRAFICA 2



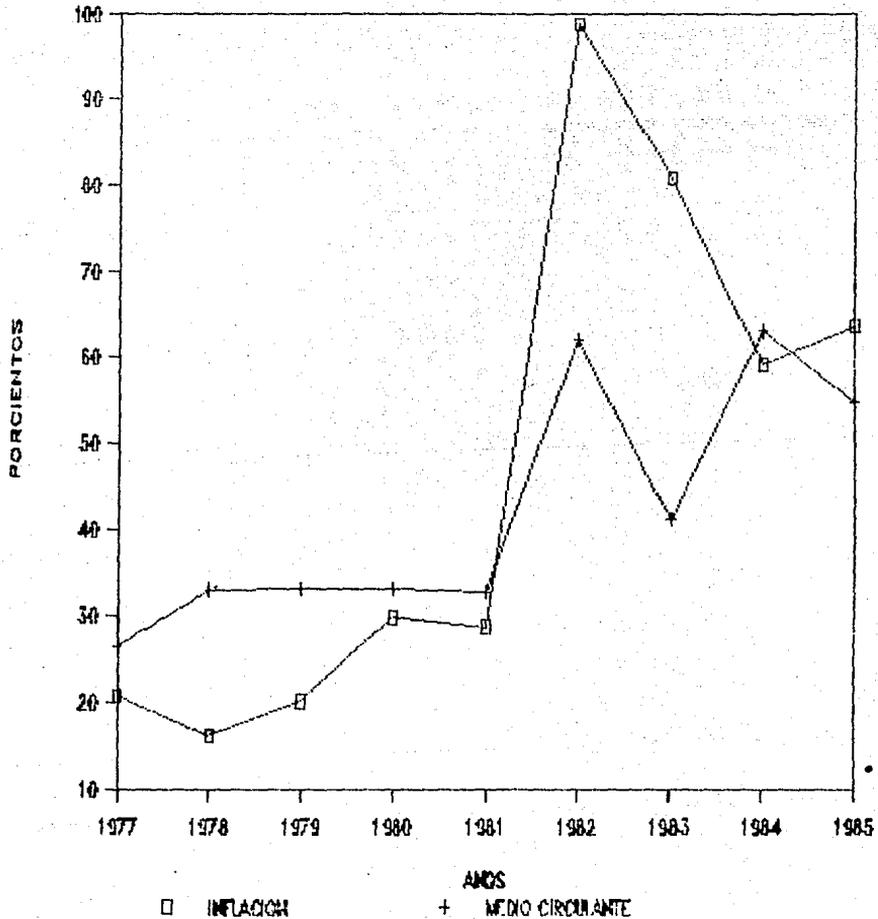
## GRAFICA 3



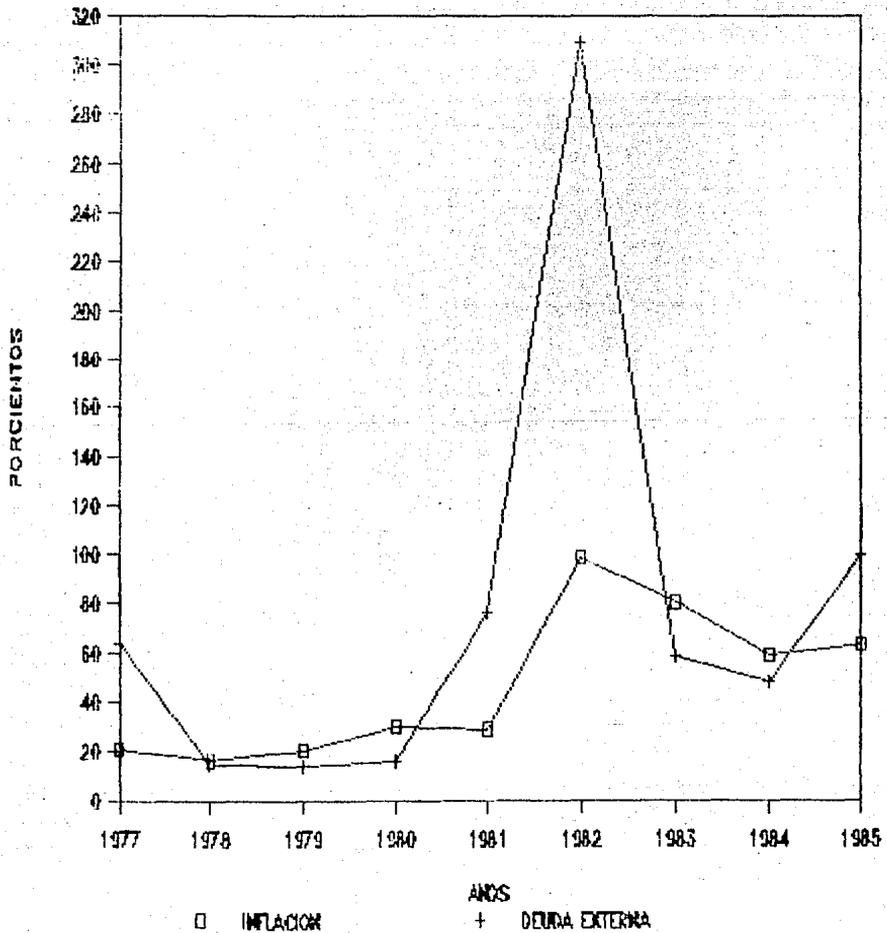
## GRAFICA 4



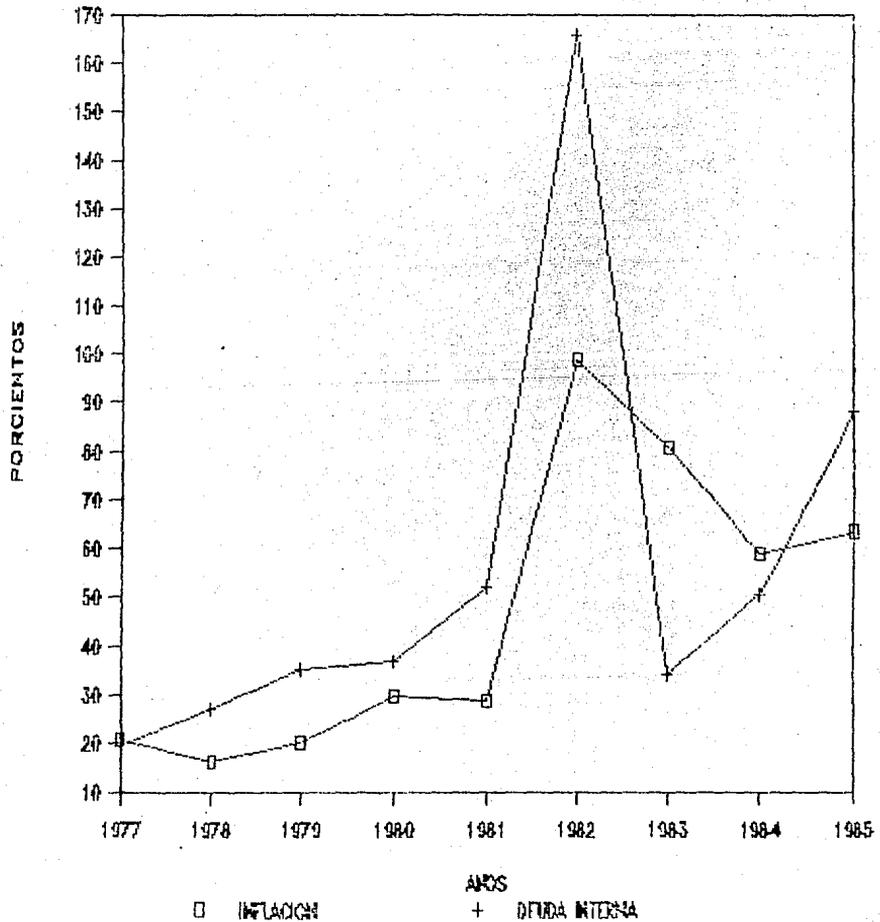
## GRAFICA 5



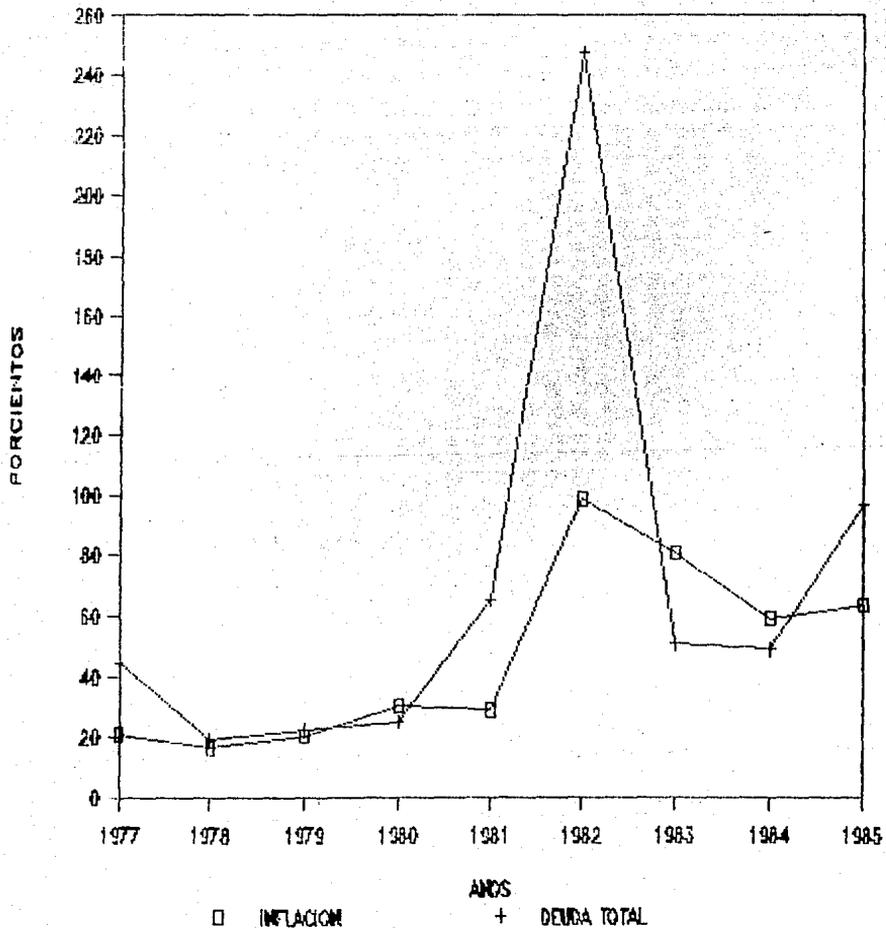
## GRAFICA 6



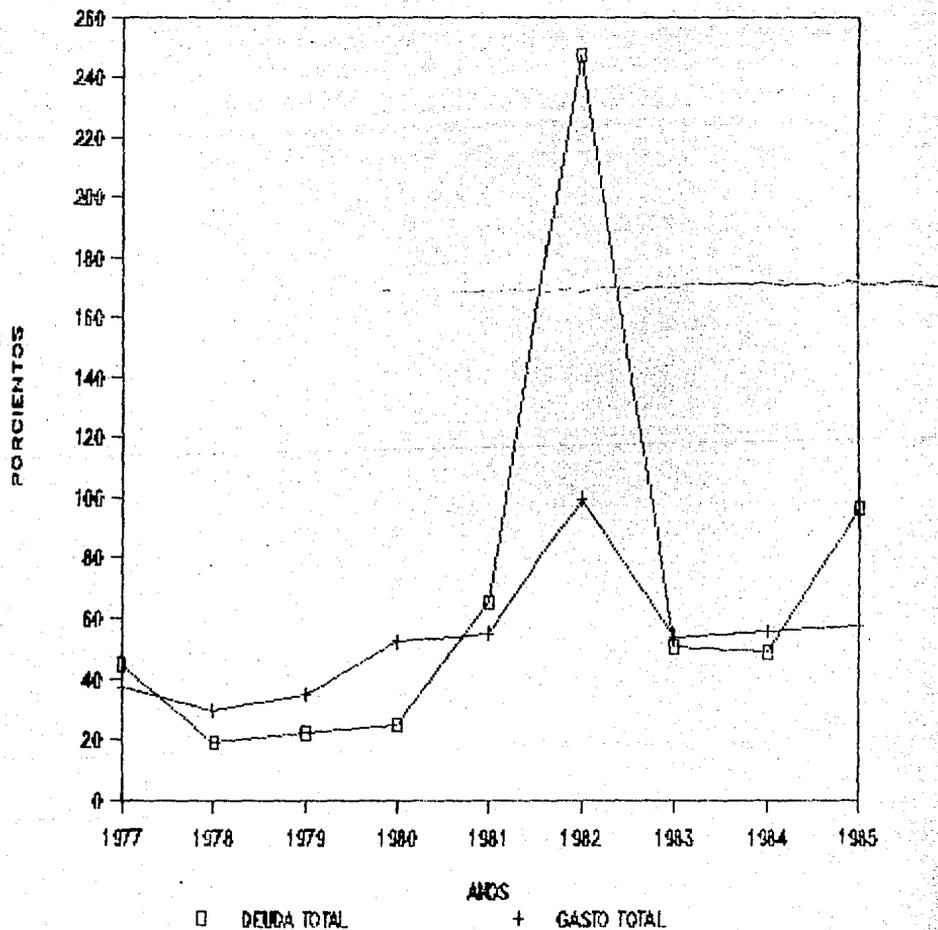
## GRAFICA 7



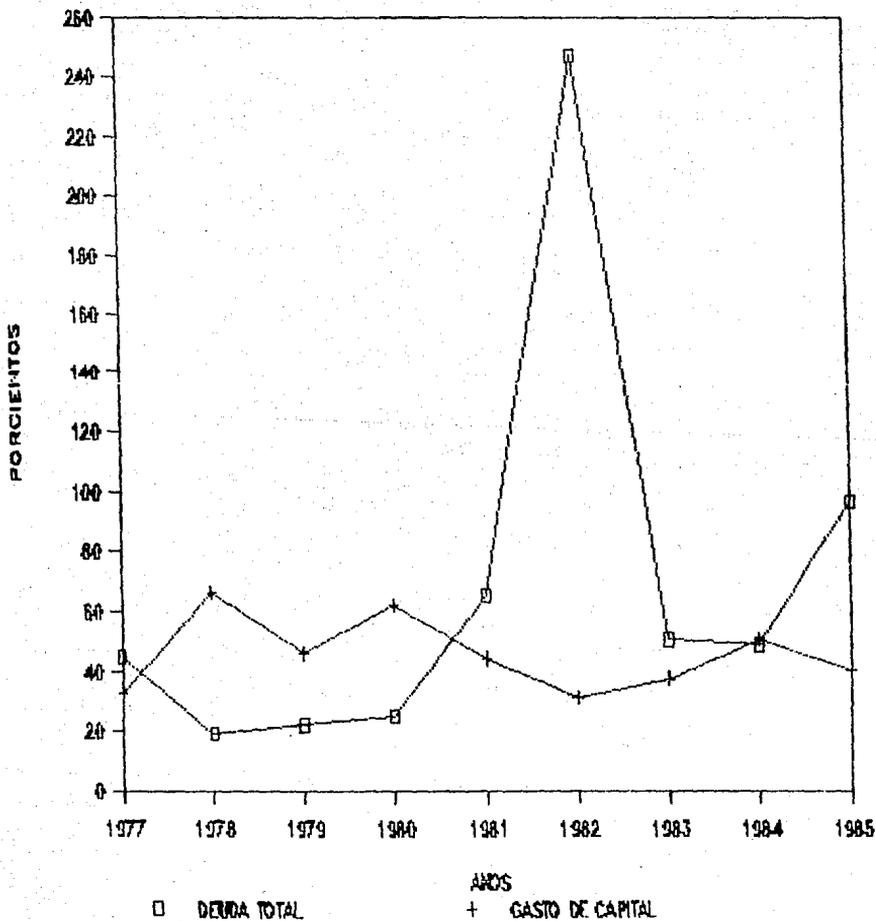
## GRAFICA 8



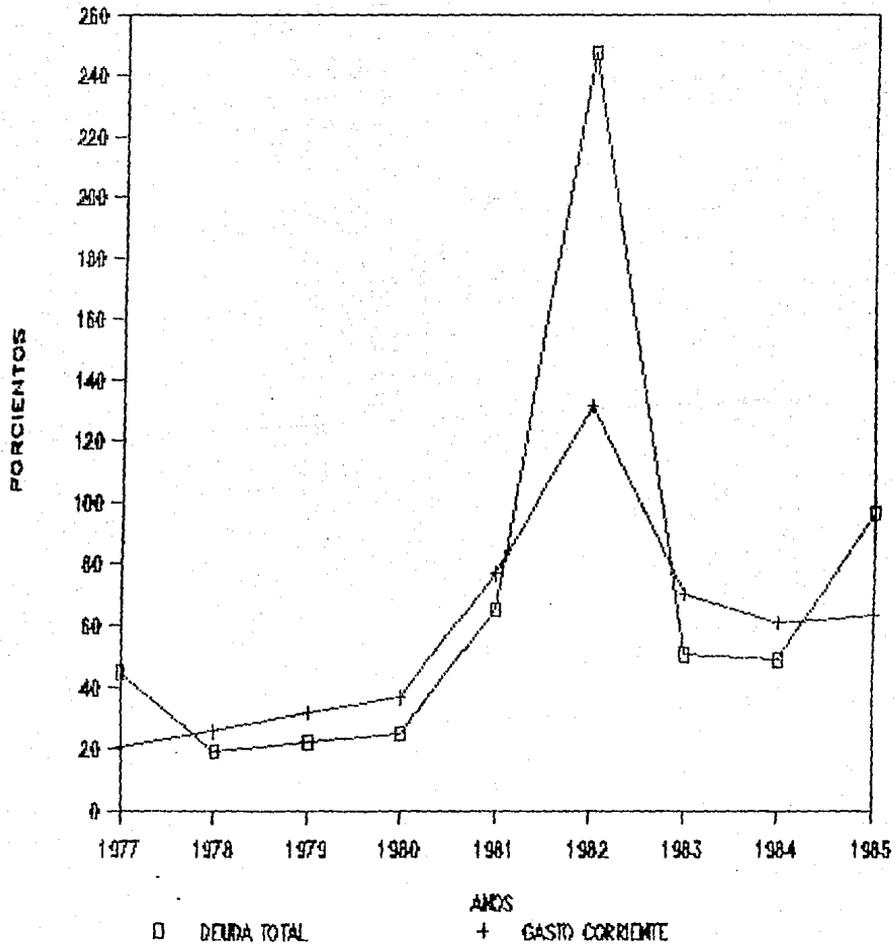
## GRAFICA 9



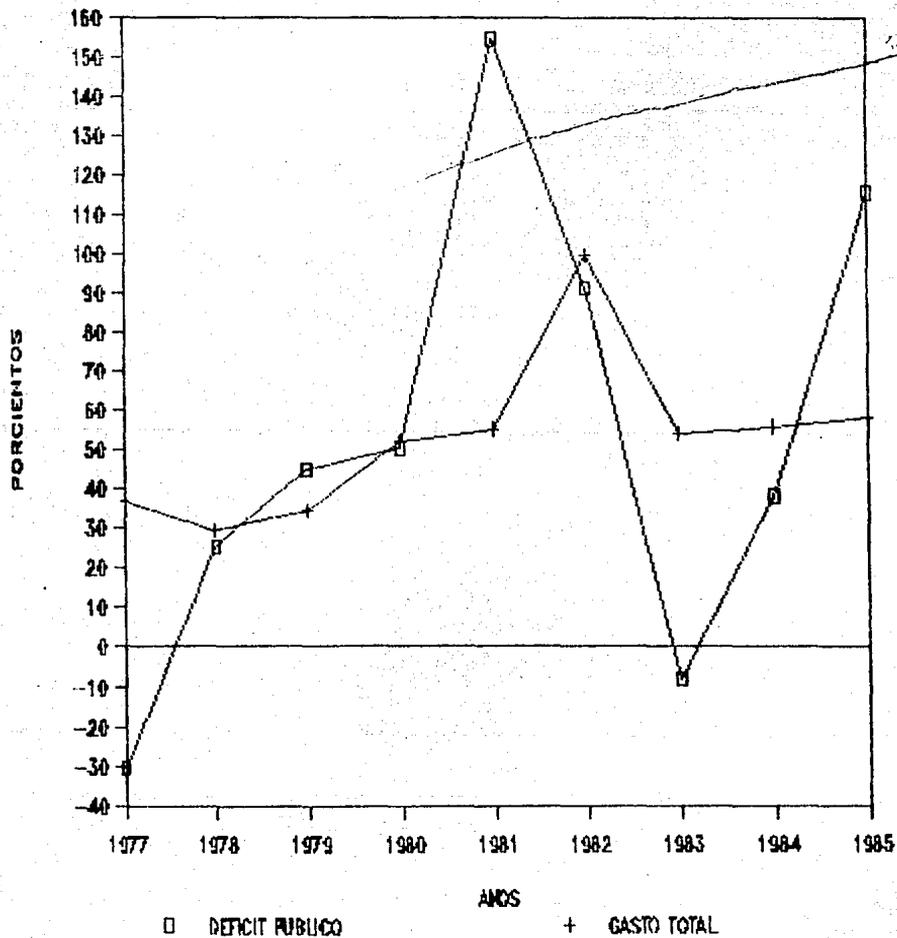
## GRAFICA 10



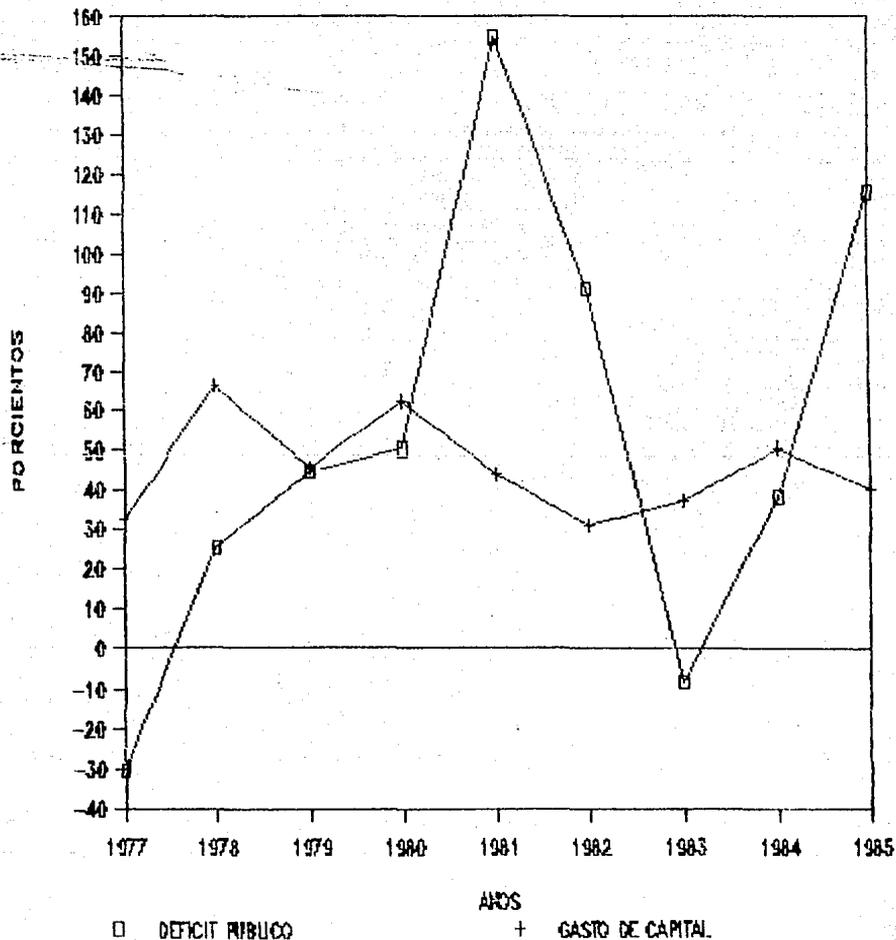
## GRAFICA 11



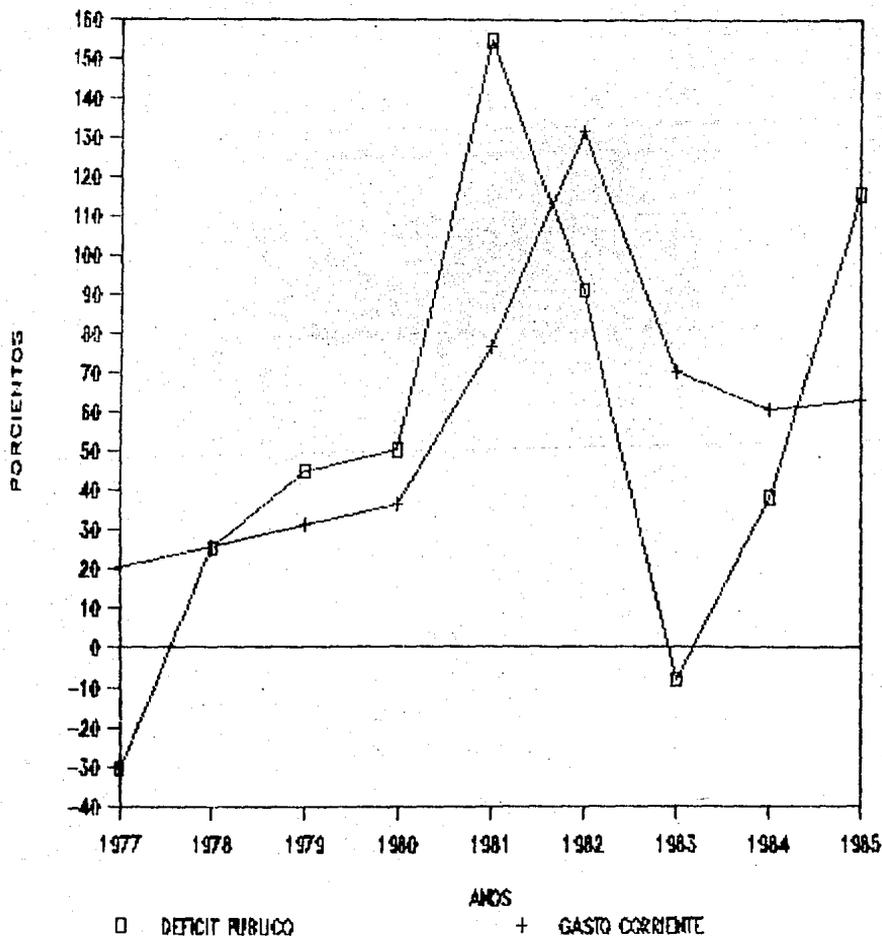
## GRAFICA 12



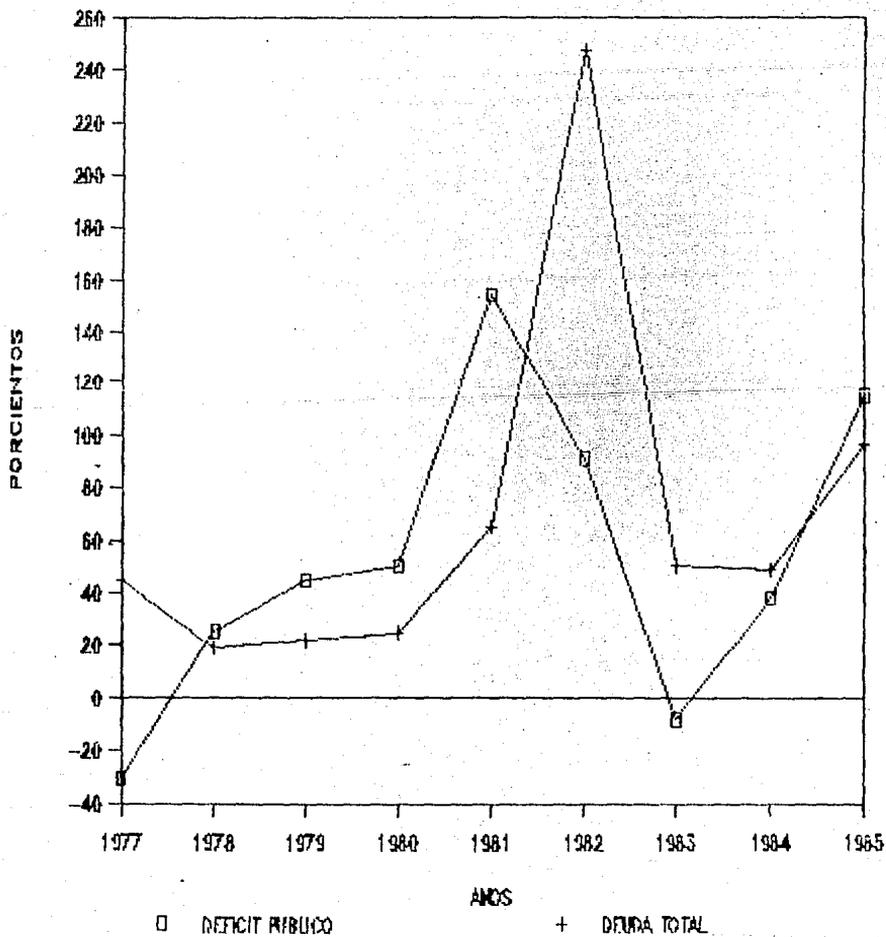
## GRAFICA 13



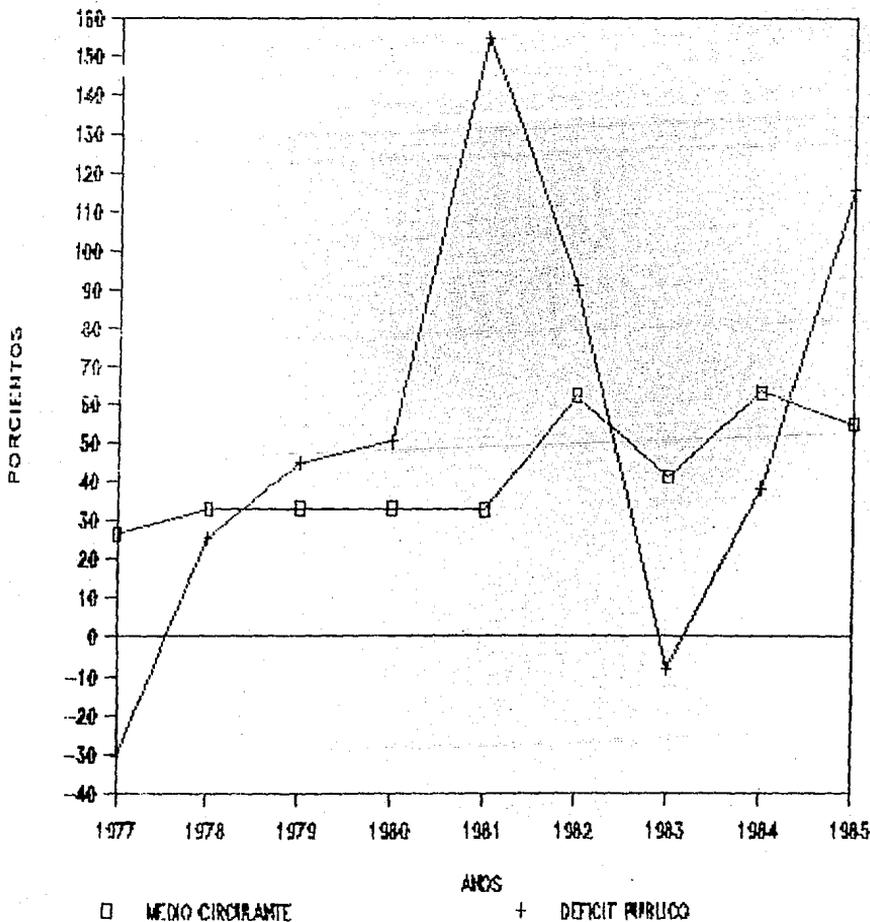
## GRAFICA 14



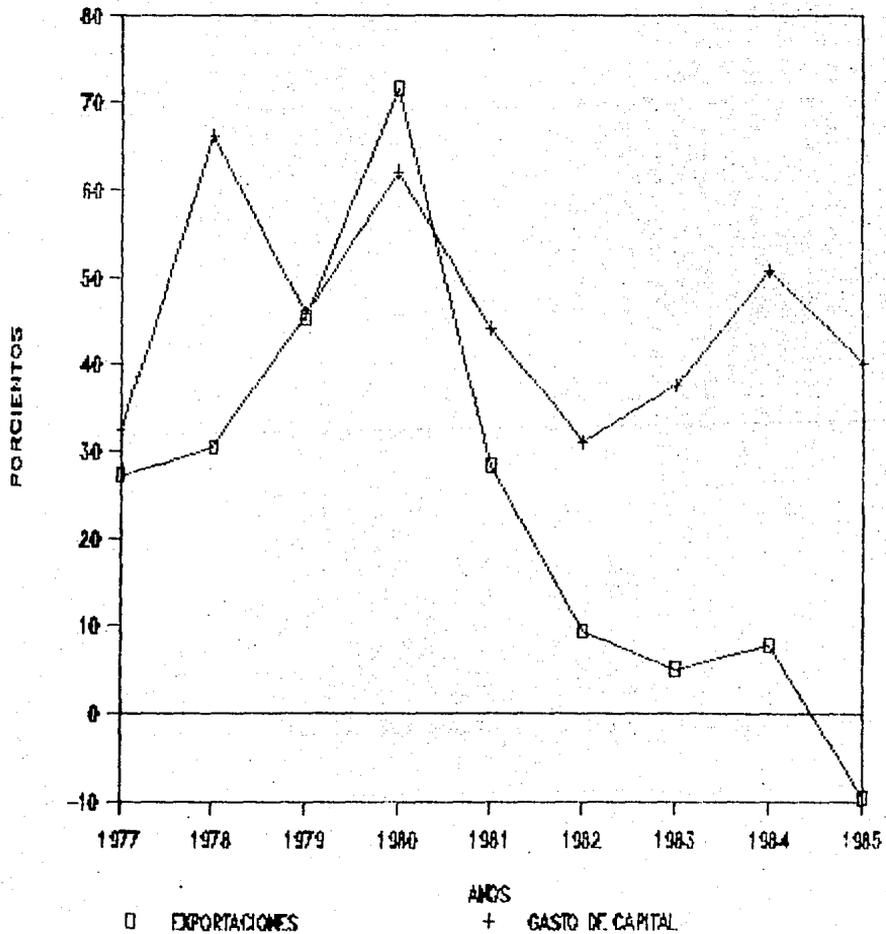
## GRAFICA 15



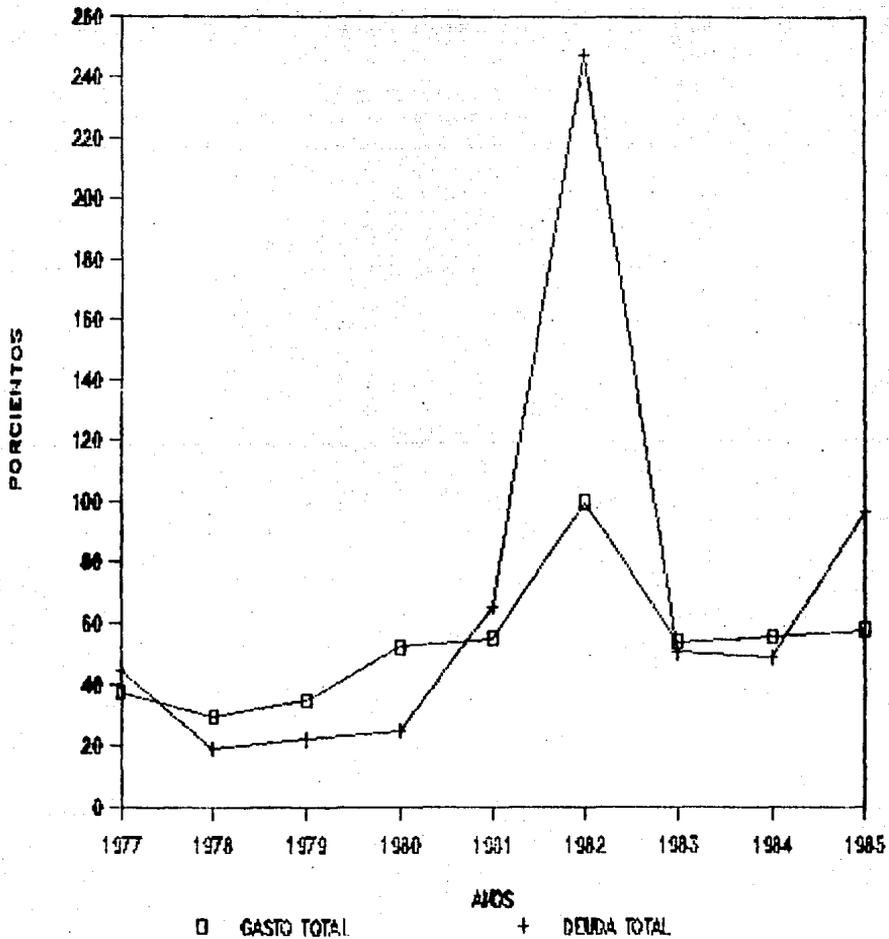
## GRAFICA 16



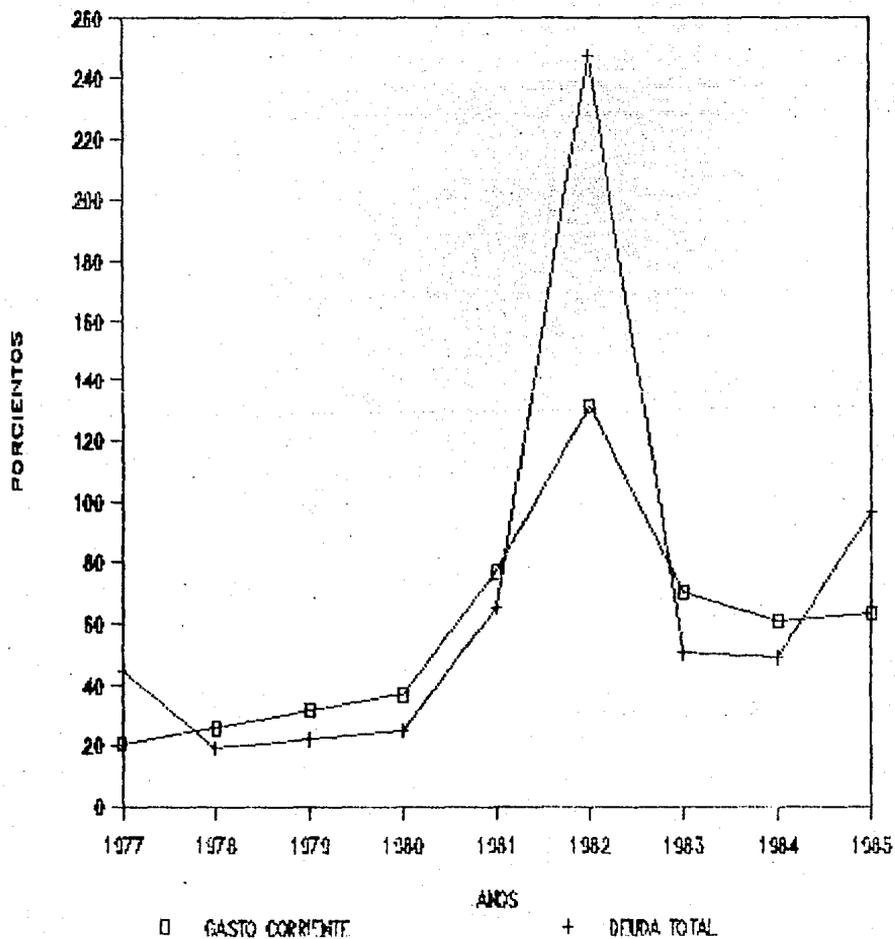
## GRAFICA 17



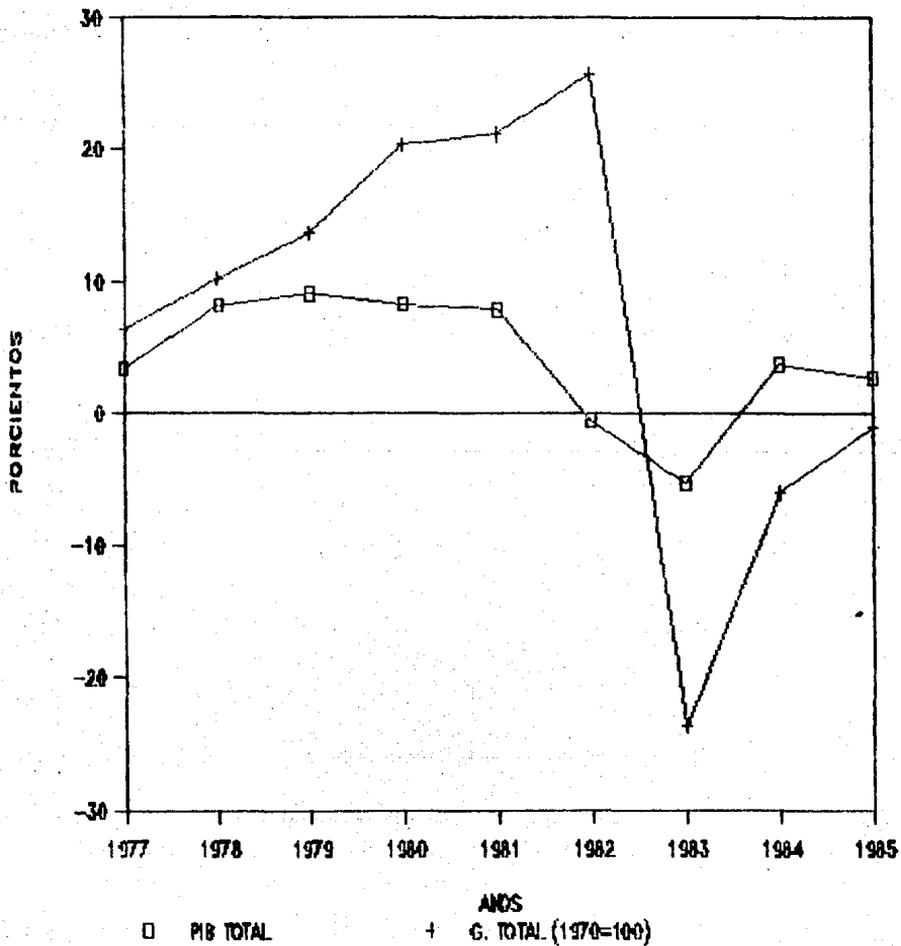
## GRAFICA 18



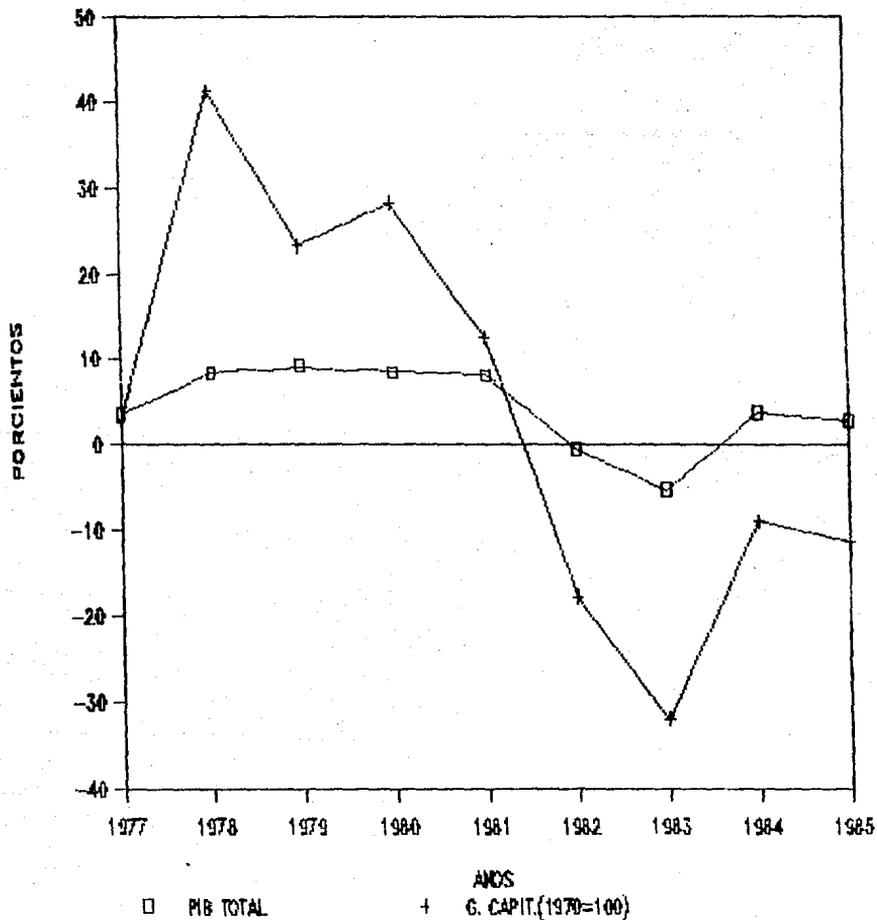
## GRAFICA 19



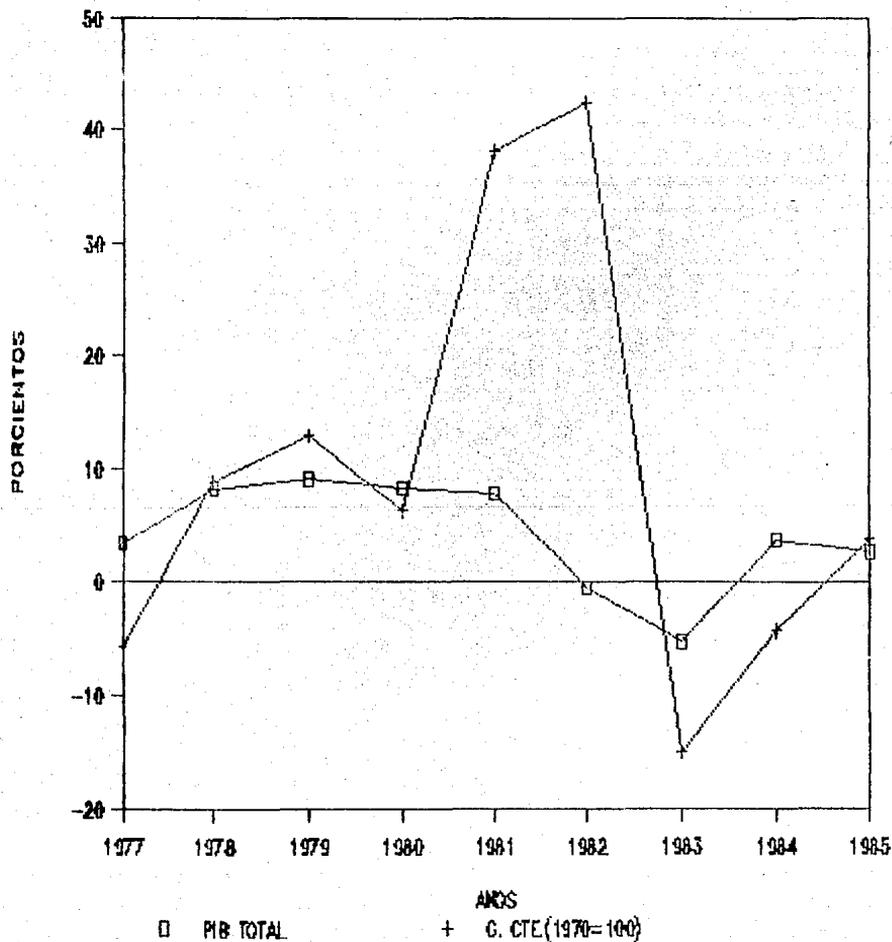
## GRAFICA 20



## GRAFICA 21



## GRAFICA 22



# BIBLIOGRAFIA GENERAL.-

FE-UNAM-1987.---

## B I B L I O G R A F I A

1. Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINSTRACION PUBLICA DE MEXICO. Ediciones INAP. México, 1984.
2. Whitehead, Laurence. GASTO PUBLICO, CONTROL FISCAL Y CARACTER DEL ESTADO MEXICANO. En: México, una Economía en Transición, Ed. Limusa. México, 1984.
3. Ruíz D. Clemente. LA POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA 1970-1981: REFLEXIONES SOBRE UNA POLITICA FALLIDA. EN: México, una Economía en Transición, Ed. Limusa. México, 1984.
4. Peacock Alan y Shaw G. K. LA TEORIA ECONOMICA DE LA POLITICA FISCAL. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
5. Martner, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Ed. Siglo XXI, México 1984.
6. Gómez Oliver, Antonio. POLITICAS MONETARIA Y FISCAL DE MEXICO. Ed. -- Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
7. Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
8. Quijano José Manuel. México: ESTADO Y BANCA PRIVADA. CIDE Colección Económica No. 3. México, 1983.
9. Ackley, Gardner. TEORIA MACROECONOMICA. Editorial UTEHA. España, -- 1978.
10. Aceituno Gerardo y Ruprah Inder J.S. DEFICIT PUBLICO E INFLACION. En Economía Mexicana No. 4 del CIDE, 1982.
11. Aceituno Gerardo y Jacobs E. SOBRE LOS PRINCIPALES ENFOQUES DEL MANEJO ESTATAL DE LA DEMANDA. En: Investigación Económica 164, Abril-Junio de 1983.
12. O'Connor James. ELEMENTOS CIENTIFICOS E IDEOLOGICOS EN LA TEORIA ECONOMICA DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL. Artículo Fotocopiado.
13. Burkhead Jesse. EL PRESUPUESTO NIVELADO. Artículo Fotocopiado.
14. Matus Carlos. ESTRATEGIA Y PLAN. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
15. Velasco Ciro. EL GASTO PUBLICO EN LOS SETENTA. Rev. Investigación Económica 150, Octubre-Diciembre 1979.
16. Ruprah Jr. ¿ES LA INFLACION SIEMPRE Y EN TODOS LADOS UN FENOMENO MONETARIO? En: La inflación en México, ensayos. El Colegio de México, 1984.

17. Ize Alain, Et. Al. FUENTES DEL PROCESO INFLACIONARIO EN MEXICO: ANALISIS DE CAUSALIDAD. En: La Inflación en México, ensayos. El Colegio de México, 1984.
18. Roz Jaime. EL PROCESO INFLACIONARIO EN MEXICO 1970-1982. En: La Inflación en México, ensayos. El Colegio de México, 1984.
19. Aguilera Manuel. LA CRISIS MEXICANA: UN ENSAYO DE INTERPRETACION ECONOMICA Y FINANCIERA. En Rev. Investigación Económica 169, Julio-Sep--tiembre 1984.
20. González R. Eduardo. LA PRIMERA ETAPA DEL NUEVO GOBIERNO. NOTAS SOBRE LA COYUNTURA. En Rev. Investigación Económica 167, Enero-Marzo 1984.
21. Kaldor Nicholas. ACERCA DEL MONETARISMO. En Rev. Investigación Económica 166, Octubre-Diciembre, 1983.
22. Montoya Alejandro y Hernández Francisco. LA NUEVA ORTOXIA SUS PRIMEROS PASOS. En Rev. Investigación Económica 166, octubre-diciembre -- 1983.
23. Barker Terry y Brailovsky Vladimiro. LA POLITICA ECONOMICA ENTRE 1976 Y 1982. En Rev. Investigación Económica 166, octubre-diciembre, 1983.
24. Calzada Fernando. APUNTES PARA UNA CRITICA DE LA POLITICA ECONOMICA - EN MEXICO 1970-1983. En Rev. Investigación Económica 165. Julio-Sep--tiembre, 1983.
25. PSUM. LINEAMIENTOS DE POLITICA PRESUPUESTAL PARA LA RECUPERACION. En Rev. Investigación Económica 168, Abril-Junio, 1984.
26. PSUM. LINEAMIENTOS PARA UNA ALTERNATIVA DE GASTO PUBLICO. En Rev. -- Investigación Económica 1972, Abril-Julio 1985.
27. Yañez Trujillo Laura Guadalupe. ENSAYO SOBRE LA METODOLOGIA DE PLANIFICACION ECONOMICA. UNAM (TESIS). 1984.
28. Mendoza Ley Noe Ricardo. TEORIA GENERAL DE LA PLANIFICACION COMPARADA UNAM. (TESIS), 1984.
29. González Montoro Jesús. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO. Ed. Siglo XXI . Textos del ILPES.
30. Zurita Campos Jaime. PLANIFICACION ECONOMICA. Instituto de Economía y Administración Escolantina, Universidad de Chile, 2a. reimpresión. - Agosto, 1972.
31. Cornelius Wayne. ECONOMIA POLITICA DE MEXICO EN EL REGIMEN DE DE LA - MADRID: AUSTERIDAD, CRISIS E INICIOS DE LA RECUPERACION. En Rev. Investigación Económica 172, Abril-Junio, 1985.
32. Dillard Dudley. LA TEORIA ECONOMICA DE JOHN M KEYNES. Ed. Aguilar.

33. Secretaría de Programación y Presupuesto. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION. Exposición de Motivos, Tomo I, para los años 1987-1986.
34. Banco de México. INDICADORES ECONOMICOS. Varios números.
35. Banco de México. INDICES DE PRECIOS. Varios números
36. Secretaría de Programación y Presupuesto. ANEXO ESTADISTICO DEL IV IN FORME DE GOBIERNO. Septiembre 1986.
37. Nacional Financiera. EL MERCADO DE VALORES. Varios números.
38. Ciemex-Wharton. PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE MEXICO. Varios números.