

109  
2ay



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

**LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
Y LA ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO  
EN EL PERIODO 1970 - 1985**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A N**

**LUCIA CRISTINA PEREDO AGUILAR**  
**CARLOS SERGIO VAZQUEZ MOSQUEDA**

**MEXICO, D. F.**

**1987**



## **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.

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. El periodo 1970-1976	7
A. Transformación institucional de la administración pública	7
1. Diagnóstico y propuesta oficial	7
2. Antecedentes e instrumentación de la Reforma Administrativa	10
3. La programación y el presupuesto: avances y limitaciones	16
B. El gasto público como instrumento fundamental de la política económica	26
1. El gasto público en el periodo 1970-1976	26
2. La crisis	37
II. El periodo 1976-1982	41
A. La reforma administrativa	41
1. El marco legal	43
a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	47
b) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	50
c) La Ley General de Deuda Pública	52
2. Funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto	54
a) La planeación, manejo del gasto público y la elaboración del control del presupuesto	60
b) El Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global de Desarrollo	66
B. Rasgos generales de la situación económica y el comportamiento del gasto público	75
1. La situación económica durante los primeros años del sexenio	76
2. El boom petrolero y la profundización de la crisis	81
a) El boom petrolero	81
b) La profundización de la crisis	92
3. La reorientación del gasto público y su financiamiento	100

	<u>Página</u>
III. El periodo 1982-1985	108
A. La reorganización de la Administración Pública Federal y la Planeación del Desarrollo	108
1. Introducción a la propuesta oficial	108
2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	110
B. El manejo administrativo del gasto público en el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática	122
C. Reestructuración de la Administración Pública Federal	140
D. La crisis	146
IV. Resumen y conclusiones	155
Anexo estadístico	162
Bibliografía	178

#### INDICE DE CUADROS

Principales indicadores económicos	163
Oferta y demanda global, 1971-1976	164
Oferta y demanda global, 1977-1985	165
Ingresos y gastos del gobierno federal, 1971-1976	166
Ingresos y gastos del gobierno federal, (Miles de millones de pesos)	167
Ingresos y gastos del gobierno federal, (Tasas de crecimiento)	168
Ingresos y gastos del sector público consolidado (Miles de millones de pesos)	169
Ingresos y gastos del sector público (tasas de crecimiento)	170
Clasificación económica del gasto bruto ejercido del sector público, controlado presupuestalmente	171
Clasificación funcional del gasto bruto ejercido del sector público 1970-1979	172
Clasificación funcional del gasto bruto ejercido del sector público 1980-1983	173
Inversión total, pública y privada	174
Estructura de la inversión pública federal realizada por objeto del gasto	175



## INTRODUCCION

El periodo 1970-1985 ha sido para México un lapso en el que una serie de cambios significativos e inconclusos se registraron en lo económico, político y social. Es una etapa de transición en la que en nuestro país se registran una serie de ajustes, para responder al acelerado proceso de reordenación de la economía a nivel internacional. Esto suscita una serie de fenómenos tan complejos, que hacer un análisis objetivo y profundo de éstos, incluye cierta temeridad. No obstante, para nosotros es importante tomar algunos aspectos de esos cambios en la realidad nacional e intentar darles una explicación porque consideramos que han jugado un papel muy importante en la lógica del desarrollo que se ha dado hasta la actualidad.

Durante este periodo nos hemos visto encaminados hacia una de las más profundas crisis de nuestra historia, manifiesta en la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía, en un creciente deterioro en la balanza de pagos y de las finanzas públicas; todo lo cual desencadenó en un proceso inflacionario sin precedentes, agudización del desempleo crónico, inestabilidad cambiaria y un aumento de la deuda pública que ha llegado en la actualidad a niveles difícilmente manejables en el corto plazo.

Hemos presenciado también un acelerado proceso de urbanización reflejo de las disparidades regionales y sectoriales que el patrón de desarrollo seguido ha provocado, así como un deterioro de la calidad de vida de la población, con sus consecuentes manifestaciones de descontento social.

Así, en el transcurso de estos 15 años, la economía mexicana transitó del agotamiento de un modelo de desarrollo (llamado estabilizador), al espejismo del auge petrolero, que no evitaría la irrupción de la más grave crisis del México actual, para llegar a una etapa de transición hacia otro modelo de desarrollo que refleja la recomposición del bloque en el poder y

que se expresa en la actual política económica que ha agravado de manera incuestionable y brutal las condiciones de vida y trabajo de la población.

En ese marco, el Estado Mexicano sufriría una serie de transformaciones y adecuaciones, para tratar de profundizar y redefinir su papel rector en la economía, cambiando su lógica y óptica tradicionales que ahora girarían sobre el criterio de la eficiencia, esta última, necesaria para enfrentar las exigencias de la cambiante situación.

Estas transformaciones se llevarán a cabo (aunque con ritmos diferentes) desde el inicio mismo del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, aunque éstas se limitarán a ser solamente respuestas de coyuntura sin cambios de fondo.

De ese conjunto de hechos, existen dos aspectos que nos parece importante analizar y que son el objetivo fundamental de este trabajo, por ser éstos instrumentos importantes de los lineamientos de política económica implementados, implícita o explícitamente, a lo largo de este periodo. El primero se refiere a los cambios profundos que la Administración Pública sufre y el segundo, vinculado a esos cambios, es el manejo administrativo y la redefinición del Gasto Público en función de los objetivos estratégicos de política económica.

La burocracia política intentará, a través de estos dos elementos-- entre otros--, redefinir y hacer operativos esos lineamientos. De ahí que para nosotros cobra importancia la reestructuración de la Administración Pública y los obstáculos que puede plantear en la implementación de una nueva estrategia de desarrollo económico. Una Institución que reflejará claramente esas adecuaciones será la Secretaría de Programación y Presupuesto. Será en ella en donde se decidirá el manejo y la orientación del Gasto Público, previa anuencia Presidencial, con los objetivos declarados de buscar la

racionalidad y eficiencia e influir en el cambio estructural de la economía, y que podemos identificar en la expresión de José López Portillo, en el sentido de "hacer eficiente el Estado, para hacer eficiente la economía".

A partir de ese sexenio, se intentará insertar el manejo del Gasto Público en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo. Estos surgirían como una necesidad de dar coherencia a la política económica de los países Latinoamericanos desde la década de los sesentas, en el marco de la Alianza para el Progreso. Lo anterior no quiere decir que en el pasado no existieran intentos y aún experiencias en la elaboración de planes globales de desarrollo, es sólo que éstos no eran del dominio público (aunque sí de las Instituciones Financieras Internacionales para dar o negar préstamos) y tampoco existía una institución específica para tales fines, es decir, que integrara tanto la planeación como el manejo del gasto. A lo mucho existían comisiones de coordinación y asesoría, y, aunque en 1976, durante el sexenio de JLP se crea la SPP para unificar esos aspectos (entre otros), es hasta el siguiente sexenio que puede hablarse de su consolidación al interior del aparato burocrático estatal y de su efectiva expresión en el manejo y orientación del gasto.

El trabajo que desarrollamos está dividido en tres partes que son los tres sexenios presidenciales comprendidos en el periodo de estudio, en razón de que, como se intentó expresar antes, es en el marco de los cambios ocurridos en la Administración Pública Federal, que analizamos el manejo y orientación del gasto público.

El primer periodo -1970, 1976- se caracteriza por ser en él que entran en crisis las bases en que se sustentó el llamado modelo de "desarrollo estabilizador". Sin duda el Estado diagnosticó el agotamiento de dicho

modelo e intentó enfrentarlo desde una óptica diferente, utilizando al gasto público como un instrumento de "arrastré" del resto de la actividad económica, especialmente al subsidiar al capital privado. Según esta concepción la dinamización de la demanda estimularía el desarrollo del aparato productivo, repercutiendo sobre los niveles de empleo. De esta manera se esperaba también dar respuesta a las crecientes demandas y manifestaciones de descontento, que empezaron a cobrar forma a finales de la década anterior. Sin embargo, este manejo causó un proceso inflacionario que incide finalmente en el encarecimiento de los costos de producción del sector empresarial y en el consiguiente descenso de la inversión.

Así, la crisis se había imminente ante la caída de dicha inversión, la inflación, las fugas de capital, el aumento del déficit del sector público y los profundos desequilibrios de una economía ineficiente y desordenada. Se haría más evidente por lo tanto, la necesidad de la "modernización" del Estado, traducida en la eficiencia de su capacidad de gestión, teniendo como base un eje central sobre el cual dar coherencia al desarrollo global de la economía. Si bien desde estos años el famoso cambio estructural en la economía fué explicitado, ni las condiciones políticas ni las económicas permitirían avances sustanciales.

El segundo período -1976, 1982-, parte del principio planteado por JLP desde el inicio de su gobierno, en relación a la necesidad de, según sus propias palabras "...organizar al gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que

contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".<sup>1/</sup>

El principal logro de esa Reforma Administrativa sería la creación de la SPP. Se crearía así, una dependencia del Ejecutivo encargada específicamente de la planeación, presupuestación, control y funcionamiento de las actividades públicas y sobre todo del diseño e instrumentación de un modelo de política económica. Sería además la encargada de administrar el gasto público. Llegaríamos así a la época de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico.

Lo anterior será ubicado en el contexto económico nacional e internacional, en lo que se refiere al mercado del petróleo, y será asimismo, el marco que incidirá en los ritmos y posibilidades de la planeación y ejecución de la política económica.

Estas posibilidades materializadas en la ventaja de contar por primera vez con un Plan de Desarrollo dentro de una estructura orgánica, creada exclusivamente para tal fin, y de concentrar al mismo tiempo las decisiones en la presupuestación y asignación del gasto, fueron nulificadas ante la dinámica especulativa que tomó la economía como consecuencia del auge petrolero y la incapacidad para tomar medidas oportunas.

Así, pese a que en ese sexenio se instrumentaron reformas de fondo al aparato de la Administración Pública Federal, el manejo de la política económica acaba por reproducir y profundizar los rasgos esenciales de la política económica que pretendió cambiar.

---

<sup>1/</sup> Presidencia de la República.- Manual de Organización del Gobierno Federal. México. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1980. p.8

El periodo 1982-1985 es significativo, pues es en él, a nuestro parecer, que hay un cambio de calidad tanto en la política económica como en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Tras la decisión gubernamental de implementar el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), nos parece que existe una voluntad política de influir, en todos los órdenes de la sociedad para adecuarla a una nueva fase de acumulación de capital. Es en el marco de ese sistema que el régimen plantea tanto la elaboración y ejecución de la reconversión industrial (Plan Nacional de Desarrollo -PND), como el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con el objetivo de controlar en lo inmediato la crisis.

Nos parece, y así trataremos de mostrarlo en el trabajo, que esas propuestas tienen como base de sustento, principalmente el deterioro del salario real; también una redefinición y manejo estricto del gasto público que, como veremos, en 1985 se logra encuadrar y derivar por primera vez del PND y sus objetivos estratégicos. Esto se traduce en que hay un avance significativo para "disciplinar" al conjunto de la Administración Pública Federal, para programar y presupuestar sus actividades dentro de una estrategia controlada y ejecutada rígida y deliberadamente pese al costo social de su puesta en marcha. Nos parece además, que la lógica más violenta de eficiencia capitalista se asume a su vez en la visión que el Estado tiene de su quehacer administrativo y de gestión. Sin embargo, pensamos que el proyecto eficientista de Miguel de la Madrid tiene límites económicos tanto internos como externos que intentaremos apuntar.

## I. EL PERIODO 1970-1976

A. Transformación institucional de la administración pública1. Diagnóstico y propuesta oficial

Durante la campaña como candidato a la Presidencia, el Lic. Luis Echeverría precisó los lineamientos y objetivos que su administración tendría como proyectos prioritarios. Estos se propendrían:

- a) El crecimiento económico con redistribución del ingreso
- b) El fortalecimiento de las finanzas públicas
- c) La reorganización de las transacciones internacionales
- d) La modernización del sector agrícola, y
- e) La nacionalización del desarrollo industrial

Tal propuesta parte del reconocimiento y crítica de las contradicciones e insuficiencias que, tanto el Estado como la economía en general, mostraran a fines de los años sesentas en la promoción sostenida del crecimiento económico.

Se constata la disminución tanto del gasto corriente como, principalmente, de la inversión pública en función de un modelo de desarrollo que buscó prioritariamente subsidiar y complementar al capital privado, repercutiendo en el insuficiente crecimiento de los ingresos públicos y en el persistente deterioro financiero de las empresas estatales, además de sustentarse en el deterioro de la economía campesina y en los bajos salarios.

En efecto, en los años del llamado "desarrollo estabilizador (1958-1970) la inversión estatal se canaliza principalmente hacia el sector industrial procurando promover a la inversión privada. Algunos de los resultados de este modelo se expresan brutalmente al observarse que el 50% del ingreso

nacional se concentra tan sólo en un 10% de familias y el que los impuestos de manera general son más gravosos para los asalariados que para las empresas privadas; subsidiadas éstas por bienes y servicios estatales.

Por lo que toca a la inversión pública, su ritmo de crecimiento promedio anual cae del 11% en los años 1961-1966, al 3.3% en 1966-1971 afectando principalmente a la destinada a electricidad, petróleo, gas y siderurgia.

A su vez, la inversión privada que crece en 20% en 1965 y 1967, declina hasta 8.6% en los años subsiguientes. La inversión extranjera directa por su parte, pasa de -0.7% entre 1961 y 1966 a 9.4% en los años 1966 a 1971, dirigiéndose prioritariamente a las manufacturas.

A lo anterior se suma el que a partir de 1967 el déficit de la balanza de comercio con el exterior aumenta recurriéndose en consecuencia a un mayor endeudamiento tanto interno como externo. En estas condiciones, el primero de diciembre de 1970, al asumir la Presidencia, Echeverría señala la existencia en el país de graves carencias e injusticias, así como una excesiva e injusta concentración del ingreso y marginación de amplios grupos humanos. Plantea como falsa la disyuntiva entre expansión económica y la redistribución del ingreso, llamando a un debate nacional que delinie un nuevo modelo de país y, en consecuencia, a emprender las reformas cuantitativas necesarias. 1/

Esta renovación propuesta, parte fundamentalmente del necesario robustecimiento del Estado en todos sus niveles, con la decisión de encarar los nocivos efectos y desequilibrios estructurales que el desarrollo estabilizador produjo. Así, el retraso en la producción de ramas claves de la economía, el profundo deterioro de la agricultura, como en general, el

---

1/ Tello, Carlos. p.41



debilitamiento creciente de la inversión privada y el rezago del gasto público en bienestar social, llevan a que desde los primeros días de su mandato, el Presidente auspicie la creación de varios organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a reformar y decretar nuevas leyes, así como a proponerse un sustancial aumento del gasto público.

Se decide también reajustar los precios de los bienes y servicios estatales y los impuestos y, procurar una mayor canalización de los créditos bancarios hacia el Estado. En suma, la convicción del Presidente es que el Estado reafirme y fortalezca su rectoría para dirigir el proceso económico, esperando generar así un mayor crecimiento de la economía que sea capaz de generar empleos y redistribuir "más equitativamente los ingresos". De esta manera, se espera que al aumentar la participación de los salarios en el ingreso nacional, se generará un aumento en la demanda que ha de llevar a una reactivación de la economía y al uso pleno de la capacidad productiva del país.

Así, el instrumento privilegiado de política económica que se espera sirva a estos fines, es decir como promotor del desarrollo económico, es el gasto público.

Sin embargo, la capacidad de gestión económica del Estado, su aparato administrativo todo, es un obstáculo para el logro de los fines enunciados.

En este sentido, ya en los años 60 y en el marco de la "Alianza para el Progreso" se discute la urgente necesidad, de los países latinoamericanos en general y de México en particular, de "modernizar" a la Administración Pública Federal (APF) como requisito indispensable para lograr coherencia y efectividad de los planes y programas que se delinearan para, desde arriba,

promover y reorientar el crecimiento económico capaz de atender las crecientes y peligrosas desigualdades sociales. 2/

Así, sobre todo a mediados de los años sesentas se genera en nuestro país una amplia discusión entre intelectuales de la burocracia política sobre la urgencia de enfrentar la crisis de una administración pública ineficiente y corrupta.

## 2. Antecedentes e instrumentación de la reforma administrativa

En el sexenio de Díaz Ordaz se logra plasmar un inicio de diagnóstico y alternativas a esa crisis de gestión económica del Estado, así como la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que no puede darse a la luz pública, al surgir los acontecimientos de 1968.

No obstante, es importante señalar que paralelo al surgimiento y fortalecimiento dentro de la burguesía de una fracción financiera concentradora de los más importantes acervos productivos del país, 3/ surgen visiones de largo plazo para delinear, bajo la óptica del gran capital, los cambios tanto en la economía como también en la administración pública.

Desde estos años se piensa ya en la creación de una nueva Secretaría de Estado que años más tarde se concretaría en la Secretaría de Programación y Presupuesto. 4/

La crisis de la administración pública lleva al Presidente Echeverría a plantearse como necesario y urgente el continuar la Reforma Administrativa

2/ Véase: Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. p.105. Flores de la Peña, Horacio, et. al. Bases para la Planeación Económica y Social de México. ILFES. Discusiones sobre Planificación.

3/ Véase, Rivera Ríos, Miguel Ángel, p. 79.

4/ Flores de la Peña. Op. cit. p. 13 - 19.

iniciada por el régimen anterior al constatar que uno de los principales obstáculos que pueden limitar la reorientación económica y política propuesta podría provenir del pesado y burocrático aparato administrativo público mismo.

Como antecedente importante para la continuidad de la Reforma Administrativa propuesta, destaca el diagnóstico global sobre la organización y funcionamiento de la administración pública del Ejecutivo Federal realizada por la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1967, perteneciente a la Secretaría de la Presidencia e integrada por los Directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia Secretaría. Esta Comisión es precedida por el Lic. José López Portillo y, entre sus miembros, destacan los Lic. Julio Rodolfo Montezuma, Emilio Mújica, Fernando Solana, Pedro G. Zorrilla y Carlos Tello Macías. 5/

El diagnóstico realizado detecta la existencia de graves problemas tanto a nivel global como institucional de la APF. A nivel global sobresalen, principalmente, la existencia de excesivos centros de decisión y la duplicidad de funciones, así como nula coordinación de apoyo informativo para la planeación.

A nivel institucional o micro, los problemas más sobresalientes se refieren a las deficiencias de los instrumentos administrativos (Reglamentos Interiores, Manuales de Organización, etc.), dificultándose, en consecuencia, definir la estructura orgánica, detectándose también incumplimiento de funciones o el ejercicio de ellas no estipuladas por la Ley, además de imprecisiones en las responsabilidades.

---

5/ Carrillo Castro. Op. Cit. p.116.

Con estos antecedentes, entre otros, el 28 de enero de 1971, el Titular del Ejecutivo Federal promulga un Acuerdo que fija las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. En él, se encomienda a los Titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM), contando con la asesoría de Unidades de Programación (UP), acordándose estas últimas el 11 de marzo de 1971.

Las CIDAS procurarían planear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de cada dependencia, contribuyendo así a la mejor eficacia del Sector Público en su conjunto.

Las UOM se concibieron como unidades técnicas para estudiar y proponer mejoras administrativas, elaborar Manuales de Organización, estudios sobre los principales procedimientos internos y diagnosticar en general a la Institución.

Las UP tendrán como objetivo asesorar al titular en el señalamiento de los objetivos de su dependencia y en la formulación de sus programas de inversiones.

Estas UP que, como señalamos, se organizan en todas las Secretarías y Departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales, permiten avanzar en la base administrativa de la planeación, comenzando así la elaboración de planes diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo inicial para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. De igual manera, se tiene un primer avance en el planteamiento de las técnicas de programación.

Las UOM en esta administración logran que 11 Secretarías definan su reglamento interior y que se reestructure el Departamento del Distrito

Federal. Además, logran diagnosticar la situación de cada institución, principalmente en lo relativo a los servicios de apoyo interno.

En general, en estos años, la coordinación de las CIDAS con las UOM y las UP es poco exitosa, incidiendo en los intentos de conducir las actividades en forma programada, tanto sustantivas como de reforma administrativa en cada una de las instituciones de la APF.

Por otra parte, en el mencionado acuerdo del 26 de enero, se señala que la reforma del aparato administrativo habrá de llevarse a cabo en dos niveles complementarios, es decir, en el nivel de cada institución, organismo o entidad pública y a nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto.

Para el primero de ellos, se encarga a los titulares de cada dependencia la programación y ejecución de sus reformas internas.

Para el segundo, referente a reformas en dos o más dependencias, éstas tendrían que ser estudiadas y sometidas a la consideración del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia en coordinación con las entidades competentes en cada caso. Para llevar a efecto esas funciones se crea en esa misma Secretaría la Dirección General de Estudios Administrativos, iniciando sus atribuciones el 1 de febrero de 1971, ésta sustituyó a la CAP y elaboró el documento intitulado Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976.

Es importante señalar que la misma Secretaría de la Presidencia, además, coordinaba técnicamente a las UP y a las UOM de cada dependencia a través de las Direcciones Generales de Coordinación de Programación Económica y Social, de Inversiones Públicas y de Estudios Administrativos. Esta última se relacionó con las CIDAS, manteniendo un estrecho contacto con las UOM, con objeto de ajustar sus trabajos a los programas globales de reforma.

Previo a la elaboración de las bases para el Programa de Reforma Administrativa, se analiza la estructura y funcionamiento macro y micro del aparato burocrático estatal. Así se determinan las dependencias que lo integran y cuáles de entre ellas, operaban dentro de cada sector de actividad, así como cuáles cumplían funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias.

Así, el 4 de octubre de 1972 se sometió a la consideración presidencial el Programa Global de Reforma, fijando los objetivos generales, enfoques y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo, con una designación clara de los responsables de cada área o proyecto.

Este documento concibe a la reforma administrativa como un proceso que coadyuva al establecimiento del sistema de programación que, a su vez, orienta el sentido de los programas de la reforma. Esta conclusión se basa en la idea de no concebir a la reforma como un fin en si misma, o en atención a una actitud antiburocrática, pero también parte de constatar la ausencia de un Plan formal de Desarrollo que fuera su eje.

Se procura con la reforma, entonces, dotar de mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en su conjunto. Sus objetivos son incrementar la eficiencia de las actividades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo para aprovechar al máximo los recursos del Estado, y también agilizar y descentralizar los mecanismos operativos, simplificando los trámites. Respecto al personal público, se espera una mayor conciencia de servicio y el fortalecimiento de la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.

Por otra parte, para coordinar las reformas al nivel de cada

institución, con los análisis en torno a sistemas y sectores globales, el documento instrumentó 11 programas:

- I. Establecimiento e institucionalización de los propios mecanismos de reforma tanto a nivel de cada dependencia como del sector público en su conjunto.
- II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
- III. Racionalización del gasto público.
- IV. Estructura del Sistema de Información y Estadística.
- V. Estructura del Sistema de Organización y Métodos.
- VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.
- VII. Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos.
- IX. Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos.
- X. Reorganización del sistema de Contabilidad Gubernamental.
- XI. Planteamiento de los requerimientos de reforma a nivel global, tanto en la organización sectorial como en la regional de la Administración Pública Federal. 6/

De esta manera, se plantea dar respuesta a la problemática detectada de la AP Federal, en cuanto a su pesadez, desarticulación y a sus prácticas tradicionales y corruptas, ocasionando falta de coherencia operativa para el gobierno, repercutiendo en la eficacia y eficiencia de todo el aparato burocrático de la APF.

El propio Presidente, en su Segundo Informe de Gobierno puntualiza que "la mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mala administración". 7/

---

6/ Véase: Leemans, A.F. Cómo Reformar la Administración Pública.

7/ Véase: Secretaría de la Presidencia. Anteproyecto de Lineamientos Para el Programa de Desarrollo Económico y Social, 1974-1980.

Los obstáculos detectados se presentan tan arraigados, que para 1974 la Secretaría de la Presidencia insiste en presentarlos como prioritarios al constatarse que "... las mayores deficiencias y limitaciones que enfrenta el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social, se derivan fundamentalmente ... de aspectos de carácter administrativo y político".

De entre estos aspectos de carácter administrativo, la división de funciones se presenta como un obstáculo de primer orden. Como respuesta a esta problemática se establecen diversos mecanismos intersecretariales procurando así coordinar acciones principalmente entre las tres Secretarías que en base a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ejercen funciones Macroadministrativas: La Secretaría de la Presidencia; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Entre los mecanismos intersecretariales creados se encuentran la Subcomisión de Inversión-Financiamiento (SHCP-Secretaría de la Presidencia); la Comisión Especial para el control de contratos y obras de públicas --SHCP -Secretaría de la Presidencia y de Patrimonio Nacional--, y la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público integrado por las tres Secretarías mencionadas.

### 3. La Programación y el Presupuesto: Avances y Limitaciones

Hacia finales del sexenio, las propuestas de este régimen se expresan en que, al menos formalmente, todas las dependencias implementan la creación de los instrumentos ordenados en el acuerdo presidencial de 1971, es decir, la instrumentación de la infraestructura para la Reforma.



De los programas II al X planteados en base a la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección central, racionalización de los sistemas de apoyo) los resultados se expresan en el establecimiento de los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico (COPRODES) en todos los estados de la Federación, así como la creación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), creándose además distintas comisiones y/o coordinadoras para objetivos específicos (Siderurgia, energéticos, etc.).

Se inicia también la presupuestación por programa y el diseño de un nuevo sistema de información y estadística a nivel nacional.

En cuanto al sistema de organización y métodos, y en base a él, se reestructuran sustancialmente dependencias como la SEP, Patrimonio Nacional, Reforma Agraria, Turismo, SHyCP, etc. También, se logra la regionalización del país con objeto de implementar la descentralización de la APF.

Por otra parte, se reforman disposiciones jurídicas (artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) procurando la delegación de autoridad y la modernización de las estructuras internas de las dependencias, creándose además la Comisión de Recursos Humanos en el seno de la Secretaría de Gobernación.

De igual manera, se diseñan las políticas y los mecanismos de coordinación y control en cuanto a la utilización de equipo de cómputo electrónico. Y, por último, se avanza inicialmente en la simplificación de algunas estructuras globales, como la unificación de la Banca Agrícola y la incorporación de los Almacenes Nacionales de Depósito de la Conasupo.

Por lo que se refiere a las reformas tendientes a la mejor organización y coordinación sectorial de la Administración Pública Paraestatal es

importante señalar que el titular del Ejecutivo Federal, en este periodo, ejerce la facultad de crear organismos descentralizados y fideicomisos, así como de participar en empresas de derecho mercantil con la totalidad o minoría del capital suscrito.

La gran flexibilidad de este tipo de organismos para responder a los requerimientos de la estrategia echeverrista, y la posibilidad de actuar a lo largo del territorio nacional, generó el creciente desplazamiento de los centros de decisión que por ley correspondía a órganos de la Administración Central. Estos organismos (más de 900) no respondieron para su implementación a un programa preciso ocasionando disparidad y caos en las políticas de las distintas Instituciones que participaban en un mismo sector de actividad.

Sin embargo, se pudo avanzar en cierto control y vigilancia de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, principalmente al introducirse técnicas presupuestales modernas o al difundirse la situación financiera y operativa de las entidades paraestatales sujetas al control de la Secretaría de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.

Por otra parte y para establecer una programación y coordinación global y sectorial de las actividades de la Administración Pública Federal, se establecen comisiones sectoriales como la Comisión Nacional de Energéticos y la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público.

Como hemos planteado, la decisión del Ejecutivo de encarar los profundos desajustes que en la economía produjo el modelo de "desarrollo estabilizador", así como la polarizada distribución de la riqueza y el creciente malestar social ante demandas postergadas, hizo necesario

reestructurar y modernizar -procurando la eficiencia- al conjunto de la APF. Esta propuesta, recomendada ya por la CAP, implicaba modificar la Ley de Secretarías creada en 1958 la cual, según Fernando Solana (junta de Evaluación realizada en Los Pinos el 4 de octubre de 1972) establecía una "división de funciones que si en su época eran discutibles, ... hoy no son las óptimas". Además, plantea que realmente el Ejecutivo Federal heredaba "una administración obsoleta".<sup>8/</sup>

Sin duda la referencia se dirige a la dispersión en 3 dependencias centrales de las actividades o funciones de la Planeación Global de la APF, es decir, en la Secretaría de la Presidencia que maneja y autoriza el Programa de Inversiones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se encarga de la formulación del presupuesto de egresos, de la fijación de criterios sobre gasto corriente, de la dotación de subsidios e inversiones financieras y del manejo del crédito; y en la Secretaría de Patrimonio Nacional que ejerce el control y vigilancia de los organismos y empresas del sector paraestatal, de los contratos de obras y de las adquisiciones del Sector Público en general.

Así, era frecuente la aprobación de proyectos parcialmente adecuados por su falta de integración, restándoles eficacia. Además, la múltiple emisión de disposiciones para la ejecución y control del gasto retrasaba su oportuna autorización. Por otra parte, se obstaculizaba la coordinación de los diferentes programas y aún los requerimientos de información adecuada, coherente y oportuna que cada dependencia guardaba como secreto de Estado.

En consecuencia, la división de funciones en las actividades que técnicamente deberían constituir un todo orgánico para la planeación, además

---

<sup>8/</sup> Carrillo Castro. Op. cit. p.89.

de integrárseles las de información y estadística, se presentan como un obstáculo Macro-Administrativo de primer orden.

Según el mismo Solana, la coyuntura político administrativa para tal propósito (la reestructuración de la APF) sólo se presenta al inicio del cambio sexenal. En consecuencia, si bien las micro-reformas administrativas en este sexenio están garantizadas, sólo se podría avanzar, ya no en los cambios profundos de la APF, sino en establecer las tareas de coordinación necesarias. Así, al inicio del sexenio se crea la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, intentando armonizar las funciones de las tres Secretarías referidas, procurando de esta manera abarcar el manejo de las inversiones públicas y el gasto corriente.

Otro elemento importante que le resta direccionalidad a las acciones emprendidas en este sexenio, es la falta de un Plan Nacional de Desarrollo que se convirtiera en el eje del quehacer público, obstaculizándose el integrar las acciones del mediano plazo con las de largo alcance, restándole eficacia y orientación a las acciones emprendidas.

No obstante se crea la Sub-Comisión de Gasto Financiamiento con el objetivo primordial de elaborar el programa de inversiones del sector público federal asegurando su financiamiento, creando también mecanismos de participación en sectores estratégicos (agropecuario, energético, etc.).

De igual manera, procura establecer coherencia entre los programas de cada sector además de evitar la falta de coordinación entre la inversión y el gasto corriente.

Para el área rural se crean diferentes mecanismos e instituciones, entre otros: La Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, etc. Además de transformarse el

Departamento De Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para apoyar la producción industrial, se puso en práctica una política global creándose el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, etc.

De igual manera se crearon Comisiones y programas para promover la producción de diversos productos considerados importantes para la economía nacional y también para el desarrollo de áreas específicas como la Comisión de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Perímetros Libres.

A nivel de los intentos de planeación regional, sobresalen en 1971 los COPRODES, cuya finalidad es la de coordinar las acciones de instituciones públicas y privadas para lograr el desarrollo económico de la entidad y, por otra parte, el PIDER.

Además, en este periodo se procura sentar las bases institucionales para diseñar, compatibilizar, financiar, implantar, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal, estableciéndose las relaciones de coordinación necesaria entre las unidades de programación de las entidades del sector público y el mecanismo normativo central que se estableciera. Se procura asimismo, disponer de mecanismos de participación para efectos de programación a nivel regional y sectorial, desarrollando los recursos humanos necesarios.

En consecuencia, para que los titulares de cada una de las entidades del Sector Público contaran con la asesoría adecuada en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y en la determinación de los recursos

necesarios para cumplir con sus tareas correspondientes, fueron creadas las mencionadas CIDAS, UOM y UP.

En 1973 se experimenta inicialmente este enfoque con el Presupuesto por Programas y Actividades en la Secretaría de la Presidencia, evaluando el destino más conveniente y eficaz de los recursos.

En 1974 se establece el mecanismo de programación de las inversiones federales para cada entidad federativa, resultado del acuerdo presidencial del 29 de marzo de ese mismo año. En el mismo se establecía que las dependencias y entidades del sector público federal colaborarían con los COPRODES para que cada uno de ellos, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, remitiera al titular del Ejecutivo Federal una propuesta de programas de inversiones federales para la entidad correspondiente.

En 1975 se elabora un programa de actividades para el sector público con el propósito de elaborar el presupuesto con orientaciones programáticas, a propuesta del titular de la SHYCP (Lic. José López Portillo) aprobada por el Presidente Echeverría. Asimismo, en este sexenio se realizan esfuerzos por modernizar los sistemas presupuestarios. Sin embargo, como la normatividad de los sistemas de programación y presupuesto se encontraba dispersa en la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y en la de Patrimonio Nacional, los intentos realizados encontraron límites estructurales que inhibían su desarrollo.

Por otra parte, era evidente el rezago de las técnicas presupuestales impidiendo en parte el logro de los objetivos gubernamentales que se perseguían a través del Gasto. En efecto, el tipo de presupuesto utilizado no facilitaba su uso como instrumento de programación debido a limitaciones propias de su estructura, concebida básicamente para efectos de control

financiero. De esta manera, no se especificaba con suficiente claridad el gasto en función de programas. Carecía de metas cuantificables y definidas y de elementos que permitieran identificar los programas de acción.

Asimismo, al no tener objetivos claros, se dificultaba formular previsiones anuales. Por otra parte se carecía de normas y coeficientes de control que sirvieran para evaluar la productividad de los recursos del Sector Público.

Estos problemas, entre otros, impidieron que los presupuestos funcionaran como instrumentos adecuados para la programación.

A fines de este periodo, los procedimientos para la ejecución y control presupuestal continuaban orientados al control exhaustivo del gasto, subsistiendo los problemas que originaban una lenta ejecución del presupuesto destinado a la obra pública y la inoportuna autorización de los programas de inversiones.

De esta manera, las contralorías y las unidades de auditoría restringían sus funciones sólo al control de los fondos presupuestados.

Por lo que toca a la presentación del presupuesto al Poder Legislativo, éste, en su caso, aprueba el del siguiente año fiscal decretando también los impuestos necesarios y, revisa y aprueba la Cuenta Pública del año anterior por medio de la Contaduría Mayor de la Hacienda. Este presupuesto contenía básicamente los títulos que indicaban cuál era la entidad ejecutora del gasto, sin presentar su relación con objetivos programáticos.

De esta manera, las funciones de control macro-administrativos, al estar básicamente orientadas a la racionalización del gasto, hacían que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los programas de Inversión-

Financiamiento fueran los instrumentos de control más importantes del Sector Público Federal.

Estas funciones, por lo tanto, también se encontraban dispersas en las llamadas Secretarías del "Triángulo de la eficiencia administrativa", es decir en la de la Presidencia, de Hacienda y en la de Patrimonio Nacional. De esta manera, la SHYCP realiza el control presupuestal y contable así como el de los ingresos corrientes. La Secretaría de Patrimonio Nacional el control del patrimonio de las entidades gubernamentales, el operativo de los organismos y empresas del sector paraestatal, el de contratos y obras públicas y el de adquisiciones. La Sria. de la Presidencia realiza el control y coordinación de la programación de la inversión pública federal y el control de la Reforma Administrativa.

Ante esta situación y al no estar centralizadas estas funciones, se procuró a lo largo del sexenio, como hemos señalado, establecer mecanismos de coordinación inter-secretariales, como la Subcomisión Inversión-Financiamiento y la Comisión Especial para el control de Contratos y Obras Públicas.

Otro aspecto de reforma administrativa que en este sexenio es introducido, es el referente a la desconcentración administrativa y territorial de la APF. Al respecto, en julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo de las UOM presentó un programa de desconcentración con el objetivo de distribuir en todo el país las unidades técnico-administrativas que "permitieran a los ciudadanos ejercer sus derechos y obligaciones" en lugares próximos a su residencia, además, la delegación de facultades de decisión en funcionarios subalternos. En consecuencia, en diciembre de 1971 se reforma el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,



precisándose aún más en el acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973, en el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, legalmente deleguen facultades en funcionarios subalternos y en órganos que operen en el interior de la República, y se faculta a la Sria. de la Presidencia para coordinar el proceso de desconcentración administrativa.

Para finales del sexenio, las Srias. de Gobernación, de la Defensa Nacional, Marina, Turismo, de Comunicaciones y Transportes y de Salubridad y Asistencia, así como las Srias. de Patrimonio Nacional, Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, establecieron unidades administrativas en el interior de la República sobresaliendo la desconcentración de la Sria. de Educación Pública, de Hacienda y de Obras Públicas.

El sector paraestatal, por su parte, se desconcentra también, siendo CONASUPO el caso más notable.

El Distrito Federal crea 16 Delegaciones Administrativas, con facultades de decisión y prestación de servicios. En cada una de ellas, la Procuraduría General de Justicia del D.F., establece departamentos de Averiguaciones Previas.

Paralelamente, en 1971 el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas inicia la formulación de un estudio que establece los lineamientos básicos que habrán de seguir las dependencias del Ejecutivo Federal en la elaboración de sus diversos instrumentos jurídico-administrativos y, de esta manera, evitar la confusión que existía entre el contenido y funciones que solía darse a los Reglamentos Interiores y a los Manuales de Organización, lográndose principalmente la distinción básica entre estos dos instrumentos.

Estos intentos, sin embargo, no repercutieron en todas las dependencias de la misma manera, observándose rezagos importantes al final del periodo.

Además, se avanza en detectar la existencia de algunas leyes en diversas materias comunes a la Administración Pública, cuyos contenidos eran ya anticuados, haciéndose indispensable su actualización. Tal era el caso- entre otras- de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del D.F., y de los altos funcionarios de los Estados, etc.

Por otra parte, y en base a la estrategia de desarrollo propuesta por el Ejecutivo Federal, sobresalía lo anacrónico de la Ley Orgánica del Presupuestos de Egresos de la Federación, vigente desde 1935, pues su concepción del manejo del gasto público obstaculizaba hacer de él un mecanismo que uniera las decisiones fundamentales de política a la acción en materia de gasto público. Para finales del periodo, era amplio el consenso para la necesaria renovación en la instrumentación jurídico-administrativa de la APF con un criterio integral.

## B. El Gasto Público como Instrumento Fundamental de la Política Económica

### 1. El Gasto Público y su orientación

Para Echeverría "...el Gasto Público no sólo cumple con el papel de atender los servicios que el Estado presta en ejercicio de sus funciones

tradicionales, y que por sí mismos justificarían su expansión frente al explosivo crecimiento demográfico, sino que constituye el principal promotor del desarrollo económico y social".<sup>9/</sup>

De esta manera para nosotros es clara la idea que sobre el gasto público tendrá esta administración: como promotor de la acumulación de capital, esperando, en consecuencia, dinamizar al sistema productivo nacional, en función de los objetivos de la estrategia económica del "desarrollo compartido":

- Lograr el crecimiento económico con una distribución del ingreso más equitativa.
- Fortalecer las finanzas públicas para financiar más sanamente sus erogaciones.
- Controlar las transacciones con el exterior para reducir el déficit de la balanza comercial.
- Modernizar al sector agrícola e impulsar al sector tradicional.
- Diversificar al sector industrial promoviendo un desarrollo integral de éste.

La economía mundial, tras un largo período de auge, empezó a mostrar signos alarmantes de agotamiento. En efecto, a partir de 1967-68, las inversiones y ganancias empiezan a declinar, provocando la recesión e inflación mundial, en gran parte motivada por el encarecimiento del crédito. Al inicio de la década de los setentas, Estados Unidos de Norteamérica se vería obligado a devaluar su moneda, incidiendo en los desequilibrios internos de nuestro país. Paralelamente, la contracción de la demanda internacional afecta a las exportaciones mexicanas, evitando sanear la

---

<sup>9/</sup> Tello, Carlos. Op. cit. p.117.

situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Aunado a lo anterior, la economía cae en atonía, en parte como resultado de la política de reducción de la inversión pública que la nueva administración implementa. De esta manera, en 1971 el PIB crece solamente en 4.2%. La producción industrial en su conjunto, lo hace apenas en 3.8%, mientras que la construcción cae 4.5%. En este año, la disminución del gasto del gobierno afecta esencialmente al gasto de capital y no al gasto corriente. En consecuencia y paralelamente a la disminución de la inversión privada, la formación bruta de capital fijo disminuye en 1.7% respecto a 1970.

Por otra parte, la crisis agrícola cancela la autosuficiencia alimentaria, teniéndose que realizar fuertes importaciones de alimentos a precios cada vez más elevados, agravándose la situación de la balanza de pagos.

Como hemos apuntado, la creciente participación del Estado en la economía, a lo largo del periodo, buscó reanimar la actividad económica, procurando una mejor orientación de ésta; superar los estrangulamientos que frenaban la producción de mercancías básicas para el desarrollo nacional, incentivar y promover el desarrollo de regiones relativamente atrasadas, promover actividades claves para el país y al mismo tiempo aliviar el creciente descontento social.

Para lograr lo anterior, adoptó, a partir de 1972, una política expansiva de gasto público. Su magnitud, distribución y financiamiento, determinarían, en el contexto general de la economía, la ruta del proceso de desarrollo.

Inicialmente es importante destacar que, en este periodo, el gasto bruto ejercido del sector público pasa del 24.5% del PIB en 1970 al 35.2% en 1976.

Su expansión se dirigiría hacia los sectores que se habían definido como prioritarios y cuyas deficiencias, como apuntamos, frenaban el crecimiento económico: agropecuario, siderurgia, fertilizantes, energéticos y transportes.

Así, en 1972 y 1973, el gasto público creció en términos corrientes 15.2% y 39.0%, respectivamente y la inversión pública crece en 48.7% y 49.7% para esos mismos años.

Esperando contrarrestar los desequilibrios económicos y compensar la baja de la inversión privada, el gobierno de Echeverría procura que la inversión pública sea el factor esencial del desarrollo. Esta tendría, de 1971 a 1976, una tasa media de crecimiento, en términos reales, de 11.5%, en contraste con la de 3.3% mostrada en los años 1966-1971, y llegó a representar en 1975 el 43% de la inversión total, proporción que, en 1971, era sólo del 27.4%.

En particular, para la agricultura, la inversión pública pasa del 13.4% en 1970 al 18.1% en 1975, programándose en 26.4% para 1976, aunque sólo fue de 13.9% ese año.

En cambio, la destinada al sector industrial disminuye entre 1973 y 1974, por supuesto, sigue siendo el sector más importante y, dentro de él, el renglón de energéticos, que absorben, aún en esos años más del 25% de dicha inversión. Esta distribución favorece sobre todo al petróleo, con lo cual, en 1974, el país recupera su autosuficiencia petrolera.

Impulsa también el desarrollo de la siderurgia y aumenta su participación en la industria de bienes de capital, aunque sin mucho éxito.

Si bien es apreciable el esfuerzo que este gobierno hace por equilibrar la distribución sectorial de la inversión y por rescatar al sector

agropecuario, la tendencia general de su política de inversiones en favor de la acumulación de capital continúa con los mismos patrones seguidos y con el paternalismo hacia el sector empresarial.

En los cinco primeros años de esta administración, la tasa de crecimiento de la inversión bruta fija fue mayor, en términos reales, que la del PIB (7.2% y 5.7% respectivamente). Para el mismo periodo la inversión pública crece más que la privada, llegando a representar el 45% del total de la formación bruta de capital.

Como resultado de lo anterior, aumentó el ritmo de crecimiento de la actividad económica. El PIB creció durante 1972 y 1973 en 8.5% y 8.4% respectivamente.

No obstante, la crisis agrícola se agudiza debido a condiciones climáticas desfavorables, incidiendo en la inflación, añadiéndose a estas presiones la oferta inelástica de bienes de consumo popular, intermedios y de capital. En consecuencia, en estos años, la elevación considerable de precios hace contraer la demanda.

Por su parte, las exportaciones resienten la debilidad de la demanda internacional aún más en 1974, año de nueva recesión en los países industrializados.

Por otra parte, en lo que respecta a la política de ingresos del gobierno, a pesar del sustancial aumento del gasto público, no se tomaron medidas de financiamiento que le dieran bases sólidas.

La política fiscal del sexenio, para sanear las finanzas públicas y al mismo tiempo dotar de mayores recursos al gobierno, en función del aumento del gasto público y del papel que éste jugaría en la distribución del ingreso, se basa en una reestructuración e incremento de los impuestos, que

permite elevar los ingresos corrientes del gobierno (éstos pasaron del 8.9% del PIB en 1971 al 11.9% en 1975) pero que sin embargo, no modifica a fondo la carga tributaria, tradicionalmente a favor del capital.

Así, la tendencia al agravamiento del déficit fiscal persistió, como consecuencia no sólo de la mencionada política expansiva de gasto adoptada a partir de 1972, sino de las limitaciones de la reforma tributaria implementada.

Cabe señalar además que, los precios de los bienes y servicios que el sector público presta, se mantuvieron sin modificación alguna durante los primeros años del sexenio, y los aumentos posteriores resultaron insuficientes para responder a las necesidades de expansión de la producción de las empresas paraestatales.

A partir de 1972, el sector paraestatal presenta un déficit creciente en su cuenta corriente, pese a los ajustes mencionados en las tarifas de bienes y servicios prestados, así, el Gobierno Federal tuvo que aumentar las transferencias corrientes y de capital a empresas y organismos del sector público para, parcialmente, financiar sus programas de gasto. Los subsidios gubernamentales, por ejemplo, pasaron de 4,900 millones de pesos en 1970 a 17,000 millones en 1974.

El déficit del sector público alcanza, en 1976, más de 99,000 millones de pesos, cuando al principio del sexenio, en 1971, era solamente de 10,679 millones. Ante la incapacidad de cubrir sus gastos con recursos propios, el gobierno se ve obligado a continuar recurriendo al endeudamiento tanto interno como externo.

Así, la decisión de reanimar la economía, vía expansión del gasto, sin acompañarse de una política tributaria moderna, aunado al creciente déficit

de las empresas estatales y paraestatales, obliga, como apuntamos, a un mayor endeudamiento público, agravándose la situación ante la tendencia (en todo el sexenio, pero particularmente a partir de 1974) a la disminución de la captación de recursos por parte del sistema bancario.

En 1975, el Gobierno Federal absorbe el 41% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario, vía encaje legal, pasando éste del 14% en 1960 al 24% a principios del sexenio. La deuda pública externa pasa de poco más de 4,500 millones de dólares en 1971 a 19,600 millones en 1976, es decir, del 11.6% del PIB al 28.5% en esos mismos años.

Hasta 1974 se puede mantener el llamado coeficiente de solvencia (servicio total de la deuda con respecto a las exportaciones totales de bienes y servicios) no mayor al 25%, que es el límite de la capacidad de endeudamiento aceptado por los acreedores internacionales. Para 1976 la relación anterior llegará casi al 34%.<sup>10/</sup> En 1975, los acreedores principales son los bancos privados internacionales, con el 43% del total de la deuda externa. A los organismos internacionales les corresponde el 23%.

Para 1976 el servicio de la deuda absorbe más del 55% de la deuda nueva, llegando al 75% si se añaden los pagos al exterior por concepto de beneficios, dividendos y licencias.

Por lo que toca a la capacidad de ahorro del Sector Público que en 1970 respondía por el 51% de su inversión, en 1974 sólo significa el 15.2% y es prácticamente nula después de 1975.

En 1974, se hacen esfuerzos por contener el crecimiento del gasto público, procurando así disminuir el déficit creciente y frenar el proceso

---

<sup>10/</sup> Gibomont, C. y Rimez, M. pp.797 y 798. (las cifras fueron corregidas con información reciente de Nacional Financiera, la economía mexicana en cifras, 1984.).



inflacionario, implantándose un esquema de "austeridad programada". A pesar de ello, la inflación no se frena ni se supera el estancamiento productivo. Paralelamente la inversión privada, después de un ligero repunte en este mismo año, continúa con su tendencia inhibidora.

En estas condiciones, el ritmo de crecimiento del PIB sólo alcanza un 6.1% en 1974; 5.4% en 1975 y 4.6% en 1976.

La industria en su conjunto, para los mismos años, lo haría en 6.3%; 5.0% y 5.0% también. El sector agropecuario en 2.5%; 2.0% y 1.0% respectivamente. Para 1974 la inversión pública se dirige en 16.9% a fomento agropecuario y 36.0% al industrial.

Respecto a la inflación, en este periodo aparece como el resultado tanto de la crisis internacional como de factores internos, pero después de 1974 y sobretudo en 1976, las causas internas serán las determinantes de ésta.

Para enfrentar la inflación, el Gobierno implementa una política de recuperación del salario, destacándose la modalidad de revisión anual a partir de enero de 1976, además de los aumentos de emergencia en septiembre de 1973, septiembre de 1974 y el reajuste de septiembre de 1976.

Se complementaría esta política de recuperación salarial, con reformas a la legislación social, del trabajo y al consumo de los trabajadores. La seguridad social se extenderá a nuevos niveles de la sociedad y se procurará el acceso de los trabajadores al mercado de vivienda vía INFONAVIT, o de bienes duraderos vía FONACOT.

Por otra parte, y respondiendo a los planes anti-inflacionarios de marzo y julio de 1975, el gobierno procurará racionalizar la distribución de bienes de consumo popular, sobre todo a través de COMASUPO.

Por lo que toca a la agricultura, que como señalamos, su modernización y la superación de la crisis de ésta era uno de los objetivos prioritarios de esta administración, es necesario decir que ya desde los años sesentas se había hecho evidente su crisis de producción y productividad. Cabe anotar además que desde 1963 se estancan los precios de garantía agrícola, era notable la baja de la inversión privada en el sector. Además la inversión pública privilegiaba notoriamente al sector industrial.

En este sexenio, encambio, hubo un apreciable giro en la asignación de la inversión pública en favor de la agricultura. Se expiden además leyes que tienden a reglamentar la dotación de tierras de riego y el crédito en favor de las cooperativas. Por otra parte, los precios de garantía aumentan y paralelamente CONASUPO amplía sus atribuciones y medios de acción. Además se desarrollan intentos de colectivización de la tierra y trabajo en el sector ejidal funcionando 850 núcleos en 1976 de un proyecto de 7 000 de éstos para el periodo.

Sin embargo, las condiciones climáticas en 1972-1973, como mencionamos, ahondaría la situación de crisis sobre todo en la producción de maíz, frijol, y de algunos productos de exportación, por lo que fue necesario recurrir a la importación de granos básicos. Así la balanza comercial del sector descendería hasta presentar un saldo negativo en 1974. El valor absoluto real de la producción se estanca entre 1971 y 1976 y la producción per-cápita disminuye en cerca del 3% anual.

Lo anterior agrava la tendencia deficitaria del balance comercial, pues tenemos que en este sexenio las importaciones habían tendido a aumentar por sobre las exportaciones. Así, el déficit comercial que para 1970 es de 1 046

millones de dólares, llega a los 3 719 millones de dólares en 1975 y a 2 714 en 1976.

Las exportaciones totales de mercancías se estancan en 1975 en relación con las de 1974 en poco más de 2 860 millones de dólares, siendo de 3 044 millones en 1976. Las importaciones por su parte, ascienden de 6 111 millones de dólares en 1974 a 6 530 millones en 1975 y 6 029 en 1976.

Por lo que respecta al saldo de la cuenta de servicios, éste se vuelve negativo en 1976, llegando a más de 480 millones de dólares.

Los renglones más importantes que registran saldo negativo son los envíos de divisas que las empresas con inversión extranjera realizan, significando 781.6 millones de dólares en 1976 cuando éstos eran sólo de 383 millones en 1971.

Para este periodo, los intereses de la deuda oficial pasan de 236.8 millones a 1 057.7 millones de dólares, y el servicio total de ésta pasa de 691.8 millones en 1971 a 2 162.5 millones en 1976, significando para este último año el 65.5% de las exportaciones de mercancías.

Por otro lado, los rubros más importantes de servicios con saldo positivo son las maquiladoras, las transacciones fronterizas y el turismo.

En estas condiciones, el Gobierno procura promover las exportaciones por medio de estímulos que se expresan en subsidios directos por exención de impuestos, o concesión de créditos a tasas bajas, por organismos oficiales.

En 1971 las exenciones de impuestos adquieren la modalidad de los Certificados de Devolución de Impuestos para utilizarse con fines específicos y no ya, como antes, de simples reembolsos.

Respecto a las maquiladoras a partir de 1972 se autoriza su establecimiento a lo largo y ancho del territorio nacional, salvo las zonas

muy industrializadas. Paralelamente se dictan medidas para intentar ligarlas a la economía nacional por lo que respecta a insumos y ventas.

Así, el Gobierno se propone desarrollar a este sector reconociéndolo como una fuente cada vez más importante de divisas y empleos. Estos suben de 20 300 a casi 75 000 puestos. Los ingresos de divisas por su parte crecen de 80.9 millones de dólares a 520.1 millones.

Las maquiladoras responden a estos estímulos y su número crece de 120 en 1970 a 450 en 1976.

Sin embargo, a pesar de las modificaciones en la política proteccionista y en la promoción de exportaciones, en 1976 la gravedad de la balanza comercial, entre otras razones, obligará a la devaluación del tipo de cambio.

Por otra parte, en diciembre de 1972, ante la tendencia al estancamiento de la inversión privada, se promulga la ley para la promoción de la inversión mexicana y la reglamentación de la inversión extranjera, poniéndose de relieve en esta ley, los campos reservados a los agentes económicos. Así, al Estado queda reservado el petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, industria nuclear, electricidad, minas, ferrocarriles y telégrafos. Al capital mexicano privado o mixto: radio, televisión, transporte motorizado, aéreos y marítimos nacionales, bosques y distribución de gas. Al capital extranjero en participación con capital mexicano mayoritario: sustancias minerales, petroquímica secundaria y fabricación de piezas de vehículos automotrices, 40% como máximo. Para otras ramas el porcentaje será de 49% como máximo.

Se prevee, no obstante, la posibilidad de aumentar o disminuir estos porcentajes si a "juicio" de una comisión nacional, las modificaciones son

favorables para la economía. Así, posterior a la publicación de la Ley, las inversiones extranjeras directas aumentan en más del 75%.

Para 1976, se plantea nuevamente una política austera, reduciéndose el ritmo de crecimiento del gasto del gobierno que fue de 40.3% en 1975 y sólo de 20.1% en 1976. Esta reducción afecta básicamente a los gastos de capital. Por otra parte, el crecimiento de la inversión pública se reduce en comparación con el registrado en 1975, decayendo la destinada al sector agropecuario a 13.9% y se incrementó la destinada al sector industrial. La situación se había agravado a tal punto, que al final del sexenio se decidió implantar un programa económico que procuró desarrollar las ramas productivas orientadas a la exportación y la reducir los costos de producción internos para asegurar niveles de competitividad internacional aceptables, así como la lucha contra la inflación.

## 2. La Crisis

El 31 de agosto de 1976 se decide poner en "flotación" al peso respecto del dólar. La paridad se fija en \$19.9 pesos por dólar. Para fines de octubre la nueva paridad se fija en \$26.00 pesos por dólar, estableciéndose nuevamente en \$19.9 a fines de diciembre.

Se decide también el control del déficit público mediante la programación rigurosa del gasto y la regulación del crecimiento del crédito.

Finalmente el 21 de septiembre de 1976, el FMI, siendo México socio del mismo desde su fundación, otorga al país un financiamiento de 1 200 millones de dólares en apoyo a la política anunciada paralelamente a la devaluación.

En este periodo, con la devaluación del peso, la inflación y la disminución productiva del Gasto Público se efectúa un quiebre esencial respecto a la lógica seguida por el modelo de "desarrollo estabilizador".

En efecto, la crisis evidencia el fracaso de una estrategia basada en el creciente uso del Gasto Público deficitario que procuró incidir en el crecimiento económico y su ciclo de prosperidad, y que esperaba la generación creciente de empleos así como una redistribución menos concentrada del ingreso. Es decir, al intentarse promover una mayor participación de los salarios en el ingreso nacional se esperaba auspiciar un crecimiento de la capacidad productiva del país, generándose en consecuencia, condiciones de superación del estancamiento. Sin embargo lo que verdaderamente sucede es un declive de la inversión privada pese a las condiciones económicas que el régimen de LEA otorga al capital privado, vía subsidios y fideicomisos.

De esta manera, la política salarial del Estado, además del alza de precios y tarifas de sus bienes y servicios, -para aumentar sus ingresos y financiamiento interno- incidirían al final de cuentas en un aumento de los costos de producción, resultado totalmente contrario a los deseos del régimen.11/

De esta manera, podemos considerar que, en general dentro de este periodo, el esfuerzo artificial por parte del Estado, con el propósito central de auspiciar la rentabilidad del capital privado que, incapaz de asegurar su auto-expansión, requiere de una mayor presencia de aquel, tanto en sectores estratégicos de la economía como en general en el uso del gasto público como promotor ficticio del desarrollo, cobija en el fondo sistemas productivos ineficientes y obsoletos.12/

Esta mayor presencia del Estado lo llevaría tanto a un creciente endeudamiento como a una política de reajustes en precios y tarifas, de

---

11/ Rivera Rios. p.77

12/ Ibid. p.79.

impuestos y a una participación mayor del crédito canalizado por la banca, vía el elevamiento del encaje legal.

Sin embargo, el deterioro creciente de las finanzas estatales, además de la elevación de precios, resultado de la caída de la ganancia empresarial ante el alza de costos e impuestos, llevaría a que la estabilidad de precios y la paridad cambiaria fueran hechos del pasado, brotando en consecuencia la especulación y fuga de capitales que culminaron, como hemos apuntado, en la devaluación de 1976.

En este año, como se señaló, el FMI se propondrá combatir la "crisis fiscal" con ajustes de precios y tarifas, además de nuevos impuestos, procurando elevar el ahorro del sector público. Paralelamente se "recomendarán" diversas medidas monetarias para estimular el ahorro privado y la actividad bancaria.

Frente a estas condiciones, la crisis favorece el fortalecimiento del grupo eficientista y tecnocrático de la burocracia política que, una vez más, presionaba para la reorganización a fondo de la administración pública federal, en base a una nueva estrategia económica que rebasara a la concepción keynesiana echeverrista.<sup>13/</sup>

Ya no bastan las micro-reformas, sino que es necesario, en esta óptica, redistribuir funciones, precisar atribuciones, superar limitaciones y asegurar efectividad en la gestión económica del Estado, en consonancia con la reorganización económica de fondo que exigía la acumulación de capital.

A estas alturas se hace necesario expresar esta nueva lógica en un Plan Económico General de largo plazo, que discipline y controle a la corrupta

---

<sup>13/</sup> Ibid. pp.60 - 76.

burocracia; controlando, vigilando y evaluando, y además centralizando eficientemente la nueva política económica estatal.

Así, la planeación económica encontraría condiciones para su implementación. En términos de consenso político, esta reorganización capitalista se expresaría con el eslogan de la "Alianza para la Producción" y la Reforma Política. En el terreno de la administración pública federal, en la inminente creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.



## II. EL PERIODO 1976-1982

A. La reforma administrativa

A partir de los acontecimientos de 1976 que culminaron con la devaluación del peso, expresión de la crisis económica por la que atravesaba el país, la nueva administración, en medio de una situación inestable y conflictiva, se propone desde el inicio de su gobierno, reorientar su política económica, sobre la base de un proceso de transformación y reorganización del aparato estatal. Esta nueva administración --integrada por el grupo "eficientista" que a fines de los años 60 compitió por el poder con el bloque populista-- surge fortalecida a raíz de la pérdida de credibilidad y del descontento del sector empresarial hacia la política del régimen anterior.

En su programa de gobierno, el electo presidente José López Portillo, plantea la urgente necesidad de recuperar la confianza en el país y la cohesión nacional, como condición básica para avanzar hacia las metas de desarrollo que se ha fijado, dentro de una estrategia de transformación socioeconómica que permita recuperar el "crecimiento equilibrado" de la economía, elevando la producción y orientándola "hacia la obtención de bienes y servicios social y nacionalmente prioritarios, satisfaciendo la creciente demanda de empleos productivos y cubriendo las necesidades básicas de las mayorías nacionales".

Es en ese contexto que convoca a iniciar una profunda reforma económica, política y administrativa.

Con una concepción "eficientista" a todos los niveles, que por otra parte son expresión del viraje que en términos teóricos se presenta como

alternativa para resolver la crisis del sistema capitalista en su conjunto, 1/ su propuesta se expresará, en lo económico, en la necesidad de diversificación de la industria, y el desarrollo de las empresas, tanto públicas como privadas, de tal forma que puedan competir eficientemente en el mercado externo, eliminando el proteccionismo que le caracterizó y su excesiva dependencia de los subsidios estatales; en la importancia de lograr un desarrollo integrado verticalmente del sector petrolero y, la urgente modernización del sector agrícola para lograr la autosuficiencia alimentaria. Necesidades que además caben perfectamente en el marco de los cambios que se estaban operando en el proceso de expansión del capital a nivel internacional.

Esa reforma económica tendría como base la adopción de la planificación como instrumento para orientar y definir claramente los objetivos de política económica y para recuperar su capacidad de gestión en la orientación de ésta.

En lo político, se expresa en el fortalecimiento del sistema con la apertura a la participación de las diferentes corrientes ideológicas mediante una reforma política, que en cierto sentido podría considerarse como la continuación de la apertura política echeverrista, con la peculiaridad de que éste tendría como base la corresponsabilidad de las fuerzas políticas desidentes en la discusión de la problemática que planteaba el nuevo modelo de desarrollo.

Y, la reforma administrativa, a través de la cual pretende elevar la eficiencia del aparato administrativo, en todos los niveles del gobierno, y como requisito para poder instrumentar la planeación del desarrollo

---

1/ El viraje de las concepciones keynesianas de la economía hacia las propuestas neoliberales, la vuelta a la eficiencia empresarial y la libre fuerza del mercado.

económico, avanzar en el proceso de descentralización y de un desarrollo regional más equilibrado, incrementando la participación de los estados para fortalecer el federalismo e "impulsar el papel rector del Estado", entre otros objetivos. Con estas propuestas se pretendía implementar una estrategia económica que elevara la rentabilidad del capital, en función del aumento de la productividad, tanto estatal como privado; refuncionalizar la actuación del gobierno centralizando el diseño y control de la política económica y lograr cambios estructurales que garantizaran la transición hacia un nuevo modelo de acumulación.

#### 1. El marco legal

La reforma administrativa --uno de los más importantes logros de este sexenio--, es un intento de reestructuración a profundidad en la organización y funcionamiento de la administración pública federal, cuya estructura orgánica ya no responde --según se manifiesta en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-- con eficacia a los problemas que en esta etapa se plantean al país y que requieren de actividades mucho más amplias y complejas del aparato administrativo. Sería ésta un medio para "lograr el modelo de país al que aspiramos". Se parte del reconocimiento de que el crecimiento desordenado del aparato administrativo federal había propiciado la creación de organismos o procedimientos que se superponían y duplicaban funciones, obstaculizándose ellos mismos.

Los ajustes que se pretende realizar deberán, sobre todo, hacer eficiente a ese complejo aparato administrativo, evitando las duplicidades de que ha adolecido durante mucho tiempo, y precisando las responsabilidades de

cada uno de sus componentes, para que las decisiones gubernamentales puedan traducirse en las metas que se ha fijado. En otras palabras, como plantea JLP, "el gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional". 2/

Además de procurar y promover el desarrollo económico y social, teniendo como eje la programación, la reforma administrativa deberá garantizar el desarrollo del personal público federal "idóneo y honesto" --reconociéndose así los graves problemas de corrupción de la burocracia--, y contribuir al fortalecimiento del federalismo y la administración de justicia.

El programa de reforma administrativa se concreta por lo tanto, en cinco objetivos globales para el período 1976-1982:

- Organizar al gobierno para organizar al país mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

- Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los

---

2/ Presidencia de la República, Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal, pág. 3.

cuales la administración pública federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes de gobierno propicie, por una parte, el restablecimiento de las funciones encaminadas a los poderes legislativo y judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo social del país, y

- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones establecidas en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

"Para asegurar el logro de estos cinco objetivos y, en general su apego al marco global de la reforma administrativa, se establecieron 17 programas generales para el periodo 1976-1982, que son: 3/

- I. Estructura orgánica y funcional de la administración pública federal
- II. Bases legales
- III. Organización y métodos
- IV. Orientación, información y quejas
- V. Planeación, programación y presupuesto
- VI. Financiamiento
- VII. Ejecución del presupuesto
- VIII. Contabilidad gubernamental
- IX. Información, estadística y archivos
- X. Informática
- XI. Evaluación

---

3/ S.P.P. Informe de labores del 1o. de septiembre de 1980 al 31 de agosto de 1981. pp. 24 y 25.

- XII. Recursos materiales
- XIII. Administración y desarrollo de recursos humanos
- XIV. Fortalecimiento del federalismo
- XV. Apoyo a la organización de poderes Legislativo y Judicial, y Coordinación con el Ejecutivo Federal
- XVI. Administración de Justicia, y
- XVII. Comunicación Social

Entre las diferentes acciones que se implementaron para lograr este proyecto de reorganización, nos parece importante destacar tres de ellas, que más adelante serán comentadas:

- Expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (entre cuyas disposiciones más importantes está la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto)
- Expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y
- Expedición de la Ley General de Deuda Pública.

Como complemento se determinaron cinco etapas en la instrumentación del programa global, para aquellas medidas que no podían ser aplicadas en forma inmediata, que permitieran evaluar periódicamente los resultados obtenidos y garantizar su continuidad: instrumentación de las reformas; asignación de responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas; establecer mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí; simplificar procedimientos, y un sistema de administración y desarrollo del personal público.

a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Una de las primeras acciones de la nueva administración, es la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (29 de diciembre de 1976).

El proyecto de reorganización requería de un marco legal y de su institucionalización; la asignación de funciones claramente programadas, así como la integración de las entidades públicas para que funcionaran coordinada y coherentemente.

Con la puesta en vigencia de esta ley se concretan los esfuerzos que desde 1965 se empezaron a realizar y en ella se integran las propuestas y proyectos que las comisiones designadas a nivel de cada secretaría y organismos paraestatales elaboraron en el sexenio anterior.

Se establece así una organización dirigida a transformar a fondo la estructura que hasta 1976 tenía la administración pública; da un cauce legal a los aspectos sustantivos de la reforma, es decir, es el marco legal que va a servir de base para realizar los reajustes en forma ordenada, para precisar las atribuciones que a cada una de las entidades le corresponde, ya sean éstas centralizadas o paraestatales, evitando duplicidades y simplificando sus estructuras. Esto corresponde en buena medida al primero de los objetivos globales de la reforma administrativa.

Con esta ley, "se establecen mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones". Por primera vez se hace explícito el propósito de programar las acciones del aparato estatal, con el fin de

optimizar recursos, y para lo que es indispensable establecer prioridades. Además, "se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo". 4/

Esta nueva concepción sectorial de las actividades de las dependencias del gobierno, da paso a la transformación de varias de éstas --unificándose a aquellas que realizan actividades en un mismo sector--, y a la creación de otras que responden a la necesidad de atender funciones que en la presente administración cobran mayor importancia, funciones que se hallaban dispersas en diferentes Secretarías de Estado.

De todas estas transformaciones en la estructura orgánica de la administración pública, nos interesa destacar la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), pues es a la que corresponde el papel fundamental en la implementación de esa Reforma Administrativa, sería una dependencia de "orientación y apoyo global", para dar unidad orgánica a los sectores administrativos y la que, a través de la programación, presupuestación y evaluación, dictará las principales líneas de política económica a seguir por el resto de las dependencias, a través de la conducción y control del instrumento más importante que el aparato gubernamental posee, es decir, el gasto público. Por esta razón, corresponde

---

4/ Véase: Bases jurídicas de la Reforma de la Administración Pública Federal, pag. 4.



también a esta misma secretaría, además de la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que se presenta al Congreso de la Unión. Esta nueva dependencia, como veremos más adelante, concreta la visión de corto, mediano y largo plazo de la planeación económica e intentará fungir como ente centralizador y evaluador de la política económica, así como de la administración pública en su conjunto, en función del nuevo proyecto de acumulación.

De esta forma y como consecuencia de esta nueva ley, el Poder Legislativo actualiza el procedimiento de fiscalización del ejercicio del presupuesto, reformándose en 1977 la Constitución Política, modificando y adicionando los artículos 74, fracción IV y 93, relativos a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública y comprobar que la misma se ajusta a los programas. Asimismo en esta fracción se prohíbe ejercer partidas secretas y, por otro lado, se establecen los plazos para que el Ejecutivo presente el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública. El artículo 93 establece la posibilidad de integrar comisiones en el Congreso de la Unión para la investigación del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Corresponde también a la SPP, la implementación de un sistema nacional de información que permita contar con "un sólido y oportuno apoyo de información económica y social" para la planeación de la acción pública.

Con la creación de esta secretaría, se estaba implementando el segundo objetivo global de la Reforma Administrativa.

b) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se busca modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, como un mecanismo capaz de unir las decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente. Asimismo, se prevé que la programación se base en las líneas de política económica establecidas en los planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la SPP.

Podríamos sintetizar las principales directrices de esta ley de la siguiente forma:

- Establecer la programación del gasto público según las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y la responsabilidad de la SPP, en su aprobación, vigilancia, evaluación y control; si bien cada una de las entidades del sector público tendrá la obligación y responsabilidad en la elaboración del presupuesto, de los sectores que le corresponden, así como de la vigilancia y control, de éste, deberán sujetarse a las asignaciones que en función de los objetivos nacionales que se determinen como prioritarios en la propuesta que el Ejecutivo Federal, a través de la SPP, presenta a la Cámara de Diputados y que se expresa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Se establece el método de presupuesto por programas en el manejo del gasto público, para lo cual deberán precisarse claramente los objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de dichos programas, así como la fuente de recursos para su financiamiento. De esta forma se intenta establecer un control más estricto de las actividades, obras y servicios públicos que se programan anualmente.

La administración de los fondos corresponde a la SPP. Además, cualquier modificación, transferencia, ampliación de fondos o adquisición adicional en el ejercicio del presupuesto aprobado, tendría que ser autorizada por dicha secretaría. Tiene además la facultad de ejercer la vigilancia y control del gasto a través de auditorías que le permiten desde solicitar información, hasta la comprobación en el lugar de trabajo del cumplimiento de las disposiciones que se derivan de esta ley.

- Determina por otra parte, que cada entidad del sector público tiene la responsabilidad de llevar su propia contabilidad, es decir, deben contar con sus propias unidades de contabilidad y de suministrar a la SPP, conforme ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera, etc., para fines de contabilización y consolidación, y formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal para su presentación a la Cámara de Diputados.

Esta ley intentaría así garantizar el ejercicio honesto y eficiente del gasto público, en función de los objetivos de la estrategia de desarrollo lopezportillista.

Cabe anotar que antes de este sexenio, la contabilidad gubernamental operaba simplemente como un mecanismo de registro de las operaciones internas de cada dependencia, sin considerar sus nexos con la información contable producida por otras entidades, asimismo, la falta de oportunidad en la entrega de dicha información obstaculizaba la consolidación de la misma, no permitiendo considerarla como un elemento indispensable para la toma de decisiones. Por otra parte, al estar centralizada por la Contaduría de la Federación, originaba excesivos y complicados trámites. La contabilidad presentaba serias deficiencias al no registrar los activos y pasivos, ni llevarse en forma acumulativa por las dependencias y entidades.

A partir de 1977, se concibe como parte del proceso programático presupuestario, descentralizándola, procurando dotar a los ramos de un sistema que posibilitara la obtención de informes oportunos de la gestión, pudiendo detectar y corregir desviaciones.

Es interesante advertir que, con la puesta en vigencia de esta ley y, aunque en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se precisa que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá preeminencia alguna", <sup>5/</sup> es un hecho que la SPP adquiere una preeminencia sobre el resto. Este hecho será comentado posteriormente, al hacer referencia a las funciones de esa secretaria.

c) La Ley General de Deuda Pública

La Ley General de Deuda Pública, decretada el 29 de diciembre de 1976, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quede encargada de su aplicación, interpretación y de las disposiciones para su cumplimiento. Entre sus funciones al respecto cabe destacar:

- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública, canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o regulación monetaria, así como la negociación de las condiciones de los empréstitos.

- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

- Deberá vigilar que el manejo y contrato de la deuda se destine a proyectos de inversión o actividades productivas que apoyen los planes de

---

<sup>5/</sup> Véase: Título segundo, Capítulo I de dicha ley, en Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal.

desarrollo económico y que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

- Deberá vigilar el cumplimiento oportuno de los pagos, tanto del principal como de los intereses y realizar todas las actividades que de éste se deriven.

Nos parece importante destacar las disposiciones relacionadas con la programación de la deuda, pues la ley dispone que es el Congreso de la Unión el que aprueba los montos del endeudamiento directo y que se presentan en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, para lo cual deberán estar debidamente explicitados los proyectos y programas de actividades a las que se destina, así como estar aprobados por la SPP. Cabe señalar que en este caso, no se incluyen los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

A su vez, la SHCP autorizará los financiamientos externos que promuevan las entidades del sector público, tomando en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamiento Externo, cuidando que éstos no excedan la capacidad de endeudamiento de las entidades que los promueven y que se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Las entidades distintas del Gobierno Federal deberán obtener también la autorización de la SHCP para la contratación de toda clase de financiamiento y presentarle periódicamente sus estados financieros, datos sobre sus pasivos, etc., para determinar su capacidad de pago y necesidades debidamente razonadas del tipo de gasto que se pretende financiar con los recursos del crédito, que además deberán estar comprendidos en los planes y presupuesto aprobados.

Las entidades del Gobierno Federal y del sector paraestatal, deberán llevar registros de los financiamientos en que participen y proporcionar información a la SHCP para que ésta lleve a cabo la vigilancia respecto de los recursos.

Así se pretendía redefinir el papel de la deuda pública, como instrumento auxiliar de financiamiento del desarrollo, sometiéndola a una estricta supervisión, para impedir que rebasara la capacidad de pago y que respondiera a objetivos precisos de política económica, sin afectar el equilibrio financiero con el exterior.

## 2. Funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto

La administración de José López Portillo inicia la adopción de la planeación económica y social como un medio fundamental para perseguir los objetivos del nuevo modelo de desarrollo, y aunque la idea de planificar no era nueva, la eficacia de los mecanismos de planeación y programación eran por lo general, limitados, con objetivos muy genéricos, entre otras razones porque la información era insuficiente e inoportuna, además de no contar con los mecanismos técnicos de programación y concertación de acciones necesarios, y, principalmente, porque no se había tomado la decisión de efectuar cambios estructurales de la magnitud y profundidad que requería la administración pública, para que la planeación resultara irreversible.

Así, en la SPP se resumen una serie de instituciones, en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información, que se encontraban dispersos en el conjunto de la administración pública federal. En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que "La existencia de tres dependencias encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su funcionamiento

y de su control... impidió muchas veces que estas funciones que constituyen una tarea continua en la administración, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de programación y control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo responsable".

"Se busca que sea la SFP la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento, --tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente-- y de evaluar los resultados de su gestión". Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal, incorporando una información más integral y oportuna que permitiera ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el Congreso de la Unión.

"La planeación de la acción pública tal y como se le concibe... requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual se propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística".

A partir del 1 de enero de 1977, la dependencia cobra vida formal, con rango jurídico de una Secretaría de Estado, cuyo titular ejerce la autoridad inmediata, directa y por acuerdo del Presidente de la República.

Sus principales atribuciones son: 6/

- Elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades...

- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;

- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

- Formular el programa de gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades de la administración paraestatal;

- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;

---

6/ Véase: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32.



- Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente, la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o explotan bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades de instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén encomendados o subordinados a otras dependencias;

- Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República;

- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con el objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos;

Los objetivos que pueden destacarse son:

- El ordenamiento de la acción gubernamental, a través de la elaboración de programas y su traducción en presupuestos anuales;

- La eficaz administración del Presupuesto de Egresos de la Federación "para que los recursos programados se ejerzan en el momento oportuno y en el lugar adecuado";

- Desarrollar un Sistema Nacional de Información.

A lo largo de este sexenio, la SPP presentó algunas modificaciones en su estructura y organización internas. Las transformaciones orgánicas de la Secretaría han derivado principalmente de las experiencias que como

dependencia normativa obtuvo al desempeñar las funciones de compatibilización de las acciones de la administración pública federal, así como para dar respuesta al modelo sectorial establecido en los lineamientos para la sectorización de la misma y a las responsabilidades en materia de reforma administrativa.

Las adecuaciones más importantes de esta secretaría fueron: la instrumentación más ágil del sistema de información programación-presupuestación, para apoyar la planeación global y regional; los diversos programas para favorecer la corresponsabilidad del ejercicio del gasto público, el fortalecimiento de las unidades encargadas del control y fiscalización del gobierno federal; avance en la disponibilidad de la información necesaria para integrar el sistema nacional de información, la definición de mecanismos que permitirían alcanzar los objetivos sectoriales de la SPP y de las entidades coordinadoras; el establecimiento de mecanismos de coordinación y operatividad que apoyarían la desconcentración administrativa de las funciones de la secretaría y que fortalecieran la operación foránea y, la mayor racionalización del empleo y utilización de los recursos humanos, materiales y financieros.

Los trabajos de la SPP en sus primeros tres años se orientaron en lo que se refiere a materias sustantivas a integrar la estrategia global, políticas específicas y papel de la secretaría en función de sus objetivos, articular los procesos de programación, presupuestación, evaluación e información; disponer de una metodología depurada que relacionara los planes sectoriales con el Plan Global de Desarrollo; integrar a los sectores privado y social a los proyectos nacionales, así como vincular la planeación regional con el nivel sectorial y global; disponer de mecanismos de negociación con las

entidades y fortalecer a la instancia sectorial; unificar los criterios para la asignación de recursos, a efecto de que el gasto público tuviera un verdadero contenido programático; atender a las entidades federativas con políticas y estrategias homogéneas; integrar el gasto corriente y de inversión y eliminar en las cuestiones presupuestales la inercia tradicional y el detalle excesivo; dar vigencia al esquema de sectorización con la definición de canales de comunicación con los coordinadores sectoriales y evitar el centralismo, principalmente en lo relativo a presupuesto; mejorar las tareas de globalización con una adecuada comunicación con la SHCP.

En materia administrativa, la orientación de las tareas de la dependencia consistió principalmente en mantener niveles equivalentes de eficiencia con la disposición de técnicas administrativas, y subsanar la problemática estructural en los recursos humanos, delimitar funciones y responsabilidades en las áreas sustantivas, evitando ambivalencias en las facultades para asignación de recursos; dar la atención debida a las responsabilidades normativas, de la comunicación y coordinación sin menoscabo de los aspectos operativos cotidianos; articular internamente los trabajos de la secretaría, para eliminar duplicidad de funciones e impresión en los campos normativos de operación.

Así, las tareas de la secretaría se concretan a partir de cuatro áreas generales de trabajo:

- Programación-presupuestación y evaluación del gasto público;
- Ejercicio del presupuesto y su control;
- Información y estadística para la planeación;
- Apoyo técnico y administrativo

De esta manera, al centralizar la SPP las decisiones de política económica global, sectorial y regional; al autorizar, evaluar y controlar el ejercicio del gasto público, así como asignar y racionalizar los subsidios y transferencias hacia los sectores y actividades que ella misma determina como privilegiadas, en función de sus objetivos - centro de la estrategia de desarrollo económico-, adquiere una preeminencia política sobre el resto del aparato administrativo. La consolidación de ésta, se determinaría posteriormente, como resultado de los reajustes al interior de la burocracia política, con la hegemonía del grupo eficientista, concretamente al final del sexenio de López Portillo.

a) La planeación, manejo del gasto público y la elaboración del control del presupuesto

La tarea de la programación era uno de los instrumentos básicos del gobierno en el planteamiento de la Reforma Administrativa, para hacer un uso más racional de los recursos, asegurar la congruencia entre objetivos y metas de los programas desarrollados, por lo tanto debe realizarse en forma paralela a las funciones de presupuestación para garantizar a los programas de gobierno recursos adecuados y como se apuntó anteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la participación de los "grupos sectoriales interesados", sería la encargada de elaborar los planes nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación sobre la base de programas. Se integra así en esta secretaría, la normatividad de los sistemas de Programación y Presupuesto, correspondiéndole establecer las bases y lineamientos en materia de programación y presupuestación y el coordinar la programación a nivel global, sectorial y regional.

Por lo tanto, el gasto público se presupuestó utilizando la técnica de presupuesto por programa, se esperaba que a partir de la adopción de la programación en el manejo del gasto público, éste serviría en forma más eficiente a los propósitos del desarrollo económico, porque el mecanismo se invierte, es decir, la asignación de los recursos se realiza en función de las metas fijadas en los planes y programas de desarrollo y se consolidan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (proceso programación-presupuestación). "La decisión más importante que se tomó para fundamentar esa reforma fue la de haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos y haber otorgado a un sólo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa. De ahí que tengamos que apoyar todos esta idea central: planear, proporcionar el recurso al objetivo y a la meta para salir de las trampas en las que nos hemos encontrado en toda nuestra historia administrativa..." 7/

A partir de 1980, dentro de la política programática se adoptó un esquema de sectorización de la Administración Pública. Las dependencias centrales tendrían la responsabilidad de orientar, planear y controlar las acciones del sector, así como controlar y evaluar la operación y el gasto de las entidades paraestatales afines a su sector. Lo anterior hizo necesario que la SPP reorganizara las funciones en el área presupuestaria, para lo cual

---

7/ SPP Memoria institucional, 1977, pág. 57.

se llevó a cabo una reforma presupuestal, que comprende seis programas complementarios, entre los que nos interesa destacar el Programa de Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal y el Sistema de Información del Presupuesto y Gasto Público Federal. Se buscaba corregir algunas fallas en la vinculación entre los trabajos de programación y los de presupuestación.

El Programa de Corresponsabilidad en el gasto público perseguía armonizar el sistema de presupuestación de la Administración Pública Federal con su esquema de funcionamiento sectorial, "...para darle mayor unidad e incrementar la eficiencia en el manejo del gasto", se trataba de "...fortalecer el funcionamiento del esquema sectorial, a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal; racionalizar el proceso presupuestario, de tal modo que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar las acciones necesarias para distribuir, ejercer y controlar sus presupuestos oportuna y eficazmente y, de esta manera garantizar el cumplimiento de las metas previstas; dar claridad y precisión al manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del ejecutivo federal, para facilitar la evaluación de sus acciones y de los resultados obtenidos y así retroalimentar mejor el proceso de programación-presupuestación". 8/ De esta manera se daba mayor flexibilidad al manejo de los recursos y se agilizaba el ejercicio del gasto. Este programa representa un cambio radical en el manejo del gasto público.

Este nuevo mecanismo de asignación sectorial, facilitó las tareas de orientación y apoyo global y el manejo e integración del presupuesto de egresos de la federación. Una de las ventajas que cabe destacar al respecto,

---

8/ Véase: SPP Informe de labores... 1979-1980, págs. 76 y 77.

es que se podía estudiar a profundidad los programas, costos y metas y poner mayor énfasis en los proyectos prioritarios de cada sector.

Se tenían que crear las instancias administrativas para el manejo de los fondos por parte de las dependencias --siempre con la asesoría y apoyo de la SPF-- que implicaba un manejo más estricto de los recursos y el mejoramiento de los sistemas de control y registro, con lo que, por un lado, a nivel global se podría incrementar la productividad del gasto, y por otro "darle mayor unidad, ritmo y dirección".

Por otra parte el Sistema de Información de Presupuesto y Gasto Público Federal perseguía "implantar un sistema de información financiera, económica y programática, acerca del presupuesto y gasto público federal, con el fin de proporcionar elementos de juicio para la toma de decisiones... se permite mediante un enfoque global, proporcionar una imagen completa de la programación, presupuestación, ejecución, control y gestión presupuestales y, en general, de la utilización de los recursos del sector público federal...." 9/

Además es importante señalar la adopción de la presupuestación unificada del gasto corriente y de inversión, para lo cual se fusionaron las direcciones de egresos y la de inversiones públicas, recayendo en la nueva Dirección General de Política Presupuestal el esfuerzo de avanzar en la vinculación de este importante objetivo.

Hay que anotar además que el financiamiento del gasto público era también una parte importante de este proceso, por lo tanto si bien las entidades del sector público debían participar directa y corresponsablemente en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones respectivas, en lo

---

9/ Idem, pág. 79.

que se refiere a las tareas de globalización de las acciones de recursos públicos así como en sectorización y regionalización, se formalizó el mecanismo participativo de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. Esta comisión estaría encargada de coordinar las acciones relacionadas con el gasto público y su financiamiento a fin de mantener el equilibrio entre ambos, posibilitaría la comunicación y la efectividad de las acciones de las dependencias encargadas de estas funciones; la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta comisión se encargaría además "de compatibilizar las acciones que se tomen entre gasto público y su financiamiento y de los programas correspondientes; estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales, así como examinar la incidencia del gasto y financiamiento público en la situación macroeconómica del país; ...armonizar el ejercicio del presupuesto de egresos con los recursos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público federal; sugerir las medidas necesarias para evitar las desviaciones en el ejercicio del gasto y su financiamiento y para corregir las que se produzcan...; recomendar modificaciones cuando se propongan reformas sustanciales a los programas de gasto y financiamiento anuales de las entidades de la Administración Pública Federal; analizar la situación financiera que guarden las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas..." 10/

Es importante recalcar que sólo tiene la facultad de compatibilizar acciones, y tiene un carácter básicamente asesor y preparatorio de las decisiones institucionales correspondientes. Su trabajo permitiría la

---

10/ Véase: SPP Informe de labores 1978-1979, Anexo 2, pág. 77.



elaboración de un programa simultáneo de gasto-financiamiento de la administración pública federal.

Por otra parte, el proceso programación-presupuestación requería de una constante evaluación y control para corregir y modificar o ajustar los programas y presupuestos, es decir, confrontar las metas con los resultados (para ajustarlos a la realidad). La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establecía que cada entidad debería contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades con respecto al gasto público, pero además la evaluación y control del gasto público federal estaría a cargo de la SPP.

De cualquier forma, y como resultado de todas las modificaciones en el manejo del presupuesto y de los instrumentos creados para ello, se implantó un sistema de control de los programas y proyectos prioritarios, para comprobar que la calendarización y avance físico estuvieran en concordancia con lo programado y que los recursos asignados se estuvieran siendo ejercidos eficientemente.

"El diseño de un sistema perfeccionado de gestión permite que el presupuesto de egresos cumpla ampliamente su función como instrumento de política económica y que optimice socialmente el resultado del gasto público, posibilitando el seguimiento y control físico y financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la administración pública central como de la paraestatal". 11/

Con esta fase se cierra el esquema del mecanismo administrativo implementado y principal objeto de la Reforma Administrativa: planeación-programación-presupuestación-evaluación y control del gasto público.

---

11/ Idem, pág. 92.

b) El Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global de Desarrollo

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le concibe, al crearse, como eje y sustentato de la Reforma Administrativa, correspondiéndole el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación. A través de ella se institucionaliza la programación de las acciones de las entidades públicas y se coordinan las acciones intersectoriales para el logro de los objetivos nacionales. Se concibe a la planeación, como el instrumento que permitiría dotar de coherencia la ejecución de las estrategias de política económica-social, para el desarrollo que el país requería y se fijó el objetivo de diseñar e implantar un Sistema Nacional de Planeación que racionalizara los recursos, facilitara la toma de decisiones y coordinara las acciones de la Administración Pública Federal.

"Se busca establecer un marco general de referencia con el propósito de proporcionar criterios para orientar las acciones del sector público, así como sus convenios y acuerdos con los gobiernos locales y con los 'sectores social y privado', fijar un punto de partida que permita lograr una congruencia permanente entre las acciones sectoriales que al replantear el propio marco general, cree en la práctica un sistema de trabajo que resulte en decisiones informadas, racionales y armónicas y señale los problemas y las soluciones del proceso para propiciar las medidas pertinentes". 12/

La realización de este objetivo exigió establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitieran formular planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

---

12/ SPP, Memoria institucional, 1977, pág. 74.

De esta manera, además de la creación de la SPP, la Reforma Administrativa introdujo cambios redistribuyendo funciones entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para propiciar la planeación y programación de actividades homogéneas y la agrupación de las entidades paraestatales en torno a las dependencias del gobierno central, convirtiéndose éstas en coordinadores de sectores.

Así, con la creación de la figura de coordinador de sector, se empezó por agrupar en 17 sectores administrativos más de 900 entidades para fines de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control e información conforme a criterios de homogeneidad en sus actividades.

Otro resultado de la Reforma será la formalización de los organismos de planeación estatal. A principios de 1977 se ampliaron las facultades de los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (COPRODES), definiéndose como uno de sus objetivos básicos la formulación y la revisión sistemática de los planes de desarrollo estatal. En ellos, participaba la autoridad local y la central, y se estimulaba la participación de los "sectores social y privado".

En ese año la SPP desarrolló como una de sus actividades importantes la integración de un proyecto de Programa Quinquenal de Acción del Sector Público, 1978-1982, cuyo contenido involucró al conjunto de la Administración Pública.

Este programa se estructuró en dos partes: Estrategia Global de Desarrollo 1978-1982 y, Programas de Acción Quinquenales de los Sectores Programáticos, además de documentos de política regional a escala nacional. En el primero de ellos se exponen los grandes objetivos nacionales de largo plazo, la estrategia general y los lineamientos de política.

Se elaboraron también programas especiales como el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Productos Básicos, entre otros. Este nuevo esquema, trazado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fue complementando con disposiciones relativas al control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, al presupuesto, a estudios y adecuaciones sobre reforma administrativa, a zonas deprimidas y grupos marginados, a evaluación, a desconcentración territorial, a informática, a productos básicos, a proyectos de desarrollo, que permitirían la posterior integración del Plan Global de Desarrollo para 1980-1982, constituyendo un resultado importante del Sistema Nacional de Planeación.

i) El Sistema Nacional de Planeación. Entre los programas prioritarios de esta administración, se encontraba el relativo al Sistema Nacional de Planeación (SNP). En los primeros años de esta administración, la SEP realiza las actividades tendientes a su desarrollo y formalización, avanzándose en los aspectos metodológicos referidos a la difusión del marco conceptual y la metodología matricial en los sectores administrativos y sus coordinados, para lograr su aplicación y generalización tanto en la instrumentación del Plan Global de Desarrollo (PGD), como a la consolidación del SNP.

Se conceptualiza a la planeación como un instrumento de trabajo con rigurosa consistencia interna, a fin de que su uso garantice la consecución de los principios considerados "socialmente válidos". En este sentido, la planeación es un importante instrumento para transformar la realidad social en función de los propósitos nacionales.

El gobierno incorpora la planeación como función primordial de la administración pública y confirma de esta manera su función rectora en la

economía. Se pretendía que la planeación se convirtiera en el elemento básico de la conducción del país hacia los objetivos que rigen la política del gobierno.

Por otro lado, en el ámbito de la estructura institucional que incluye tanto aspectos orgánicos y administrativos como normativos, se avanzó en distintas direcciones.

La concepción más clara de la estructura orgánica institucional del SNP en relación a la organización de la Administración Pública Federal es que, si en un primer momento la Reforma Administrativa permitió el surgimiento del SNP, ahora ésta se convierte en el instrumento principal de su consolidación.

Los avances en materia administrativa, por cuanto a la organización y sectorización de las actividades y funciones de la administración pública son los puntos de apoyo a través de los cuales se organiza el SNP en su estructura institucional.

Así pues la estructura comprende el conjunto articulado de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal y las instituciones y organismos de los "sectores social y privado" que participan en las actividades de planeación. Aunque el SNP comprende a organismos pertenecientes a los diversos sectores de la sociedad, la estructura administrativa del sector público es el eje del SNP.

Con base en lo anterior, y para facilitar la operación del proceso, dentro del SNP se constituyeron tres subsistemas básicos:

- Global
- Sectorial
- Estatal

A la SPP como hemos mencionado le corresponde la responsabilidad de las tareas centrales del SNP, es la dependencia globalizadora, por lo que juega un papel muy importante dentro del primer subsistema, y en la elaboración del Plan Global de Desarrollo.

A los integrantes del subsistema sectorial (dependencias coordinadoras de sector y entidades y órganos coordinados), les corresponde la responsabilidad de elaborar programas sectoriales de mediano y corto plazo, siguiendo las normas y orientaciones formuladas por la dependencia, siendo además compatibles con los planes y programas elaborados por los integrantes del subsistema estatal.

En esta administración, destaca la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Agropecuario, de Desarrollo Industrial, de Empleo, de Turismo, etc., que fueron elaborados antes del Plan Global de Desarrollo, e incorporados a este último actualizando sus objetivos y metas.

El subsistema estatal incluye las actividades de planeación de las entidades federativas. A los integrantes de este subsistema les corresponde la responsabilidad de elaborar los planes y programas estatales que expresarán las acciones a realizar por los gobiernos, procurando que éstas sean compatibles con las tareas y productos de la planeación en cualquier subsistema.

La SPP, como impulsora de la planeación económica y social tanto nacional como estatal, se basó, para la coordinación de los planes y proyectos estatales, de mecanismos como los Convenios Unicos de Coordinación

(CUC) y los COPRODES, que a partir del 5 de febrero de 1981, serían reemplazados por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), desarrollando funciones que cubren las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal y, al mismo tiempo, formando parte del nivel regional del SNP, coadyuvando a la instrumentación de los planes del sector público en sus vertientes obligatoria, inductiva, de coordinación y de concertación.

De esta manera, en la instrumentación del SNP se pretendía expresar las características que la administración de López Portillo otorgaba a la planeación, es decir, las de "integral y participativa".

Por otra parte, se realizaron esfuerzos para producir la información requerida para el proceso de planeación, entendiéndola como un insumo de gran utilidad. Se lograron avances sustantivos en la información estadística y cartográfica, las autoevaluaciones sectoriales, la cuenta pública y en los informes de gobierno, entre otros.

ii) El Plan Global de Desarrollo. En 1978 la SPP priorizó entre otras, las tareas relativas a la instrumentación de la metodología de la planeación, que a nivel federal partieron de las experiencias de programación quinquenal realizadas en 1977 por las dependencias del sector público. <sup>13/</sup> Como resultado se elaboró un proyecto de Plan General de Mediano Plazo 1978-1982, compatibilizándolo con los planes sectoriales ya elaborados.

Este intento inicial procuró precisar los compromisos de los coordinadores de sector y ser plataforma para establecer el contacto permanente con los gobiernos locales y los sectores "social y privado" y la

---

<sup>13/</sup> Experiencias que a su vez, tenían como marco de referencia los trabajos elaborados durante el sexenio anterior, sobre los lineamientos y bases para la planeación del desarrollo.

concertación de acciones con la Federación. Paralelamente a la elaboración del plan, se realizaron actividades conjuntas con las dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de formular y ejecutar políticas económicas y sociales de alcance global y sectorial. Asimismo, se realizaron análisis sobre la evolución de la economía nacional e internacional, un esquema de cuentas nacionales y el flujo de fondos de la economía mexicana. Para 1979 la SPP prioriza la versión actualizada del Plan Global de Desarrollo, cubriendo tres etapas: la aprobación presidencial de la metodología, la revisión de la primera versión del plan y, en consecuencia, la actualización del mismo.

En 1980 se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, responsabilizándose a la SPP para fungir como promotora y coordinadora de las acciones previstas en el citado plan, y de las actividades necesarias para que éstas pudieran realizarse, a través del establecimiento de normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas regionales y sectoriales, y de la promoción con los coordinadores de sector de las formas de inducción y concertación de acciones con los sectores "social y privado".

Con el PGD, el gobierno reafirma nuevamente su concepción de las funciones de rectoría y promoción en la economía, al fijar los objetivos nacionales del plan:

- "Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.



- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, factores de la producción y las regiones geográficas.

Para alcanzar estos objetivos, se cuenta con bases políticas y de impartición de justicia que dan viabilidad, permanencia y orientación democrática a las acciones del Estado. Por ello en el plan se engloba la caracterización, orientación e instrumentación de la política interior, de la política exterior, de la seguridad nacional y de la administración de la justicia".

Además se establecieron 22 objetivos básicos, que conforman la estrategia del PGD. Se precisan además los objetivos y metas a nivel global, sectorial y regional, y las diferentes políticas en materia de gasto público, finanzas del sector público, política monetaria, crediticia y de deuda externa.

Estos objetivos, como podremos apreciar más adelante en la parte que se refiere a la evolución de la economía, muestran un claro viraje en la concepción de la política económica de principios del sexenio. Es decir a partir del PGD, puede apreciarse un retorno a los mecanismos de otorgamiento del ciclo de auge recurriéndose otra vez a los antiguos esquemas de utilización del gasto público como instrumento de "arrastre" del conjunto de la economía, como sustituto de la inversión privada y como subsidio para cubrir la ineficiencia y elevar las ganancias empresariales.

Los principios declarados que sustentan la Reforma Administrativa, según hemos podido apreciar, mantiene técnicamente una coherencia, sin discusión alguna, y se presentan como la base sobre la que se pretendía implantar el nuevo modelo de política económica y la recuperación de la representatividad política del gobierno. Sin embargo, éstos no pueden concretarse en el plan

en la realidad, la evolución de la economía y la actuación del aparato administrativo frente a hechos extraordinarios muestran una brecha entre los principios enunciados y la puesta en práctica de éstos.

De esta manera, la Reforma Administrativa que se implementó como base para reorientar la política económica serviría ahora, paradójicamente, a los objetivos contra los cuales se implementó.

B. Rasgos generales de la situación económica y el comportamiento del gasto público

Los graves desequilibrios gestados como resultado del modelo de desarrollo estabilizador, provocaron, como hemos visto a finales del periodo 1970-1976, una grave situación inflacionaria y estancamiento de la producción, así como la agudización de los desequilibrios monetarios y financieros, que culminaron con la devaluación del tipo de cambio.

José López Fortillo, reconociendo el agotamiento de ese modelo, plantea la urgente necesidad de instrumentar una nueva estrategia de desarrollo económico, cuyos objetivos centrales serían: fortalecer al gobierno como conductor del desarrollo económico y social; modernizar a los diferentes sectores de la economía; reorientar la estructura productiva, fortaleciendo la producción de bienes básicos, fundamentalmente a través de la superación de la crisis agropecuaria, y promoviendo la producción de bienes de capital; reforzar a las empresas públicas, tratando de elevar su eficiencia, eliminando los subsidios excesivos; elevar la productividad de las empresas tanto públicas como privadas; controlar los desequilibrios monetarios y financieros así como el proceso inflacionario; procurar un saneamiento de las relaciones con el exterior, elevando la competitividad de las exportaciones a niveles internacionales y mejorando las condiciones del financiamiento externo; fortalecer las finanzas públicas a través de un estricto control en el manejo de los recursos públicos, orientándolos hacia la inversión de las actividades productivas consideradas prioritarias para el nuevo modelo de desarrollo.

Para lograr estos objetivos, se plantea tres etapas: la primera, procuraría salvar la capacidad productiva del país, hacer manejable la inflación y abatir la recesión económica. La segunda, consolidar la recuperación y acceder a ritmos de crecimiento que a su vez sentarían las

bases para que en la tercera etapa se lograra un crecimiento alto y sostenido con inflación controlada y decreciente.

Sin embargo, la evolución de la economía fue marcando ritmos y rumbos totalmente distintos a la estrategia de desarrollo planteada por López Portillo. Nosotros podemos distinguir tres etapas en la evolución de la economía del periodo 1977-1982: la primera que abarca los dos primeros años de la administración de José López Portillo, en la que se cumplieron más o menos en forma estricta los compromisos con el Fondo Monetario Internacional y se llevaron a cabo las políticas restrictivas y de ajuste, sería ésta una etapa de transición y recuperación de la economía; la segunda que abarcaría una buena parte del año 1979 y hasta mediados del año 1981, años que se caracterizan por la expansión acelerada de la economía, consecuencia del boom petrolero, y por último, la segunda mitad del año 1981 y el año 1982, en el que hicieron crisis los desequilibrios acumulados no solo de este sexenio, sino aún los no resueltos del anterior.

#### 1. La situación económica durante los primeros años del sexenio

Durante los dos primeros años del sexenio, la economía mexicana se encontraba aparentemente en un periodo de transición. La política de reajuste adoptada para restablecer el equilibrio financiero y fiscal, como parte del compromiso que el gobierno mexicano había establecido con el FMI al firmar un convenio de servicio ampliado, 1/ y las expectativas en cuanto a la posibilidad de

---

1/ Este convenio firmado durante los últimos meses del gobierno de Luis Echeverría, permitiría disponer de un crédito de 1,200 millones de dólares, financiados en un 50% por el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos, y significaba un aval para conseguir créditos de otros bancos extranjeros. El convenio exigía entre otros el compromiso de restablecer el equilibrio externo e interno de la economía en un plazo de tres años.

desarrollar una serie de proyectos en torno al sector petrolero, eran la base sobre la cual se esperaba lograr cambios sustanciales que llevarían a la solución de buena parte de los desequilibrios registrados en la economía durante el periodo anterior.

Aunque durante el primer año persistían algunos factores depresivos, como el lento crecimiento de la mayoría de las actividades económicas, el descenso de la inversión, tanto pública como privada, problemas de desempleo y deterioro del salario real, la actividad petrolera continuaba con su ritmo de expansión, que se traduciría en un incremento en las ventas de petróleo al exterior, la exportación de petróleo y sus derivados creció ese año 84.7% respecto a 1976.

Las expectativas en torno a esta actividad exigían recobrar la confianza y restablecer los canales de financiamiento externo, para continuar avanzando en su expansión.

Se requería por lo tanto seguir prácticamente al pie de la letra las principales líneas que la política de reajuste del FMI dictaba para lograr aliviar los desequilibrios presupuestales del sector público y de balanza de pagos, así como para contener el crecimiento de los salarios reales, tanto para asegurar la rentabilidad del capital y de esta manera recobrar la confianza del capital privado, como para atraer créditos e inversiones extranjeras. 2/

Es así como JIP llama la conciliación entre los distintos sectores, desde su primer día de gobierno, y demanda una tregua para poder superar la

---

2/ El acuerdo con el FMI establecía que se debía mantener la competitividad internacional de la economía mexicana, así que los incrementos salariales nominales, ajustados por los diferenciales de productividad, no deberían exceder los de los principales socios comerciales de México.

crisis, esta tregua se basaba por una parte en la "autolimitación" de las reivindicaciones salariales y por la otra, en el acercamiento a los grupos empresariales, deteriorado durante los últimos años del gobierno de IEA, que se tradujo en acuerdos para reactivar la inversión. Este proyecto llamado "Alianza para la producción", sentó las bases para la reconciliación entre el gobierno y el sector empresarial.

Las medidas adoptadas en ese sentido, por lo tanto, fueron una decidida política de contención salarial, con la aceptación explícita por parte de las organizaciones sindicales --tradicionalmente dirigidas y controladas por el aparato estatal-- de aplazar y limitar sus demandas salariales, 3/ y al mismo tiempo una política de liberación de precios internos; una política de contención del gasto público, sobre todo en el renglón de inversión (la inversión pública decreció en 5% en 1977 con respecto a 1976), para reducir el déficit fiscal, y, un decidido propósito de limitar el incremento del endeudamiento externo, poniendo un límite a la contratación de créditos externos, límite que impuso el FMI en 3,000 millones de dólares durante el periodo 1977-1979.

Por otra parte, se adoptaron medidas para desacelerar la fuga de capitales al exterior, y estimular el ahorro financiero, reforzando el sistema bancario nacional, se aumentaron y flexibilizaron las tasas de interés y las posibilidades de colocación de fondos, y, para elevar la capacidad de financiamiento al sector privado, se disminuyó el encaje legal, estableciéndose un encaje uniforme para el grueso de los pasivos bancarios. Una medida también importante fue la introducción de los Certificados de la

---

3/ Los salarios reales disminuyeron 10.2% entre diciembre de 1976 y diciembre de 1977. Véase, CEPAL, Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1977. México.

Tesorería de la Federación (CETES), contribuyendo a desarrollar el mercado de dinero que ofreció una fuente alternativa de financiamiento para el gobierno y las empresas.

Además la devaluación del peso en 1976, había permitido que éste adquiriera un nuevo nivel de equilibrio, y se pudo mantener estable durante 1977, lo que posibilitó elevar el ahorro interno.

El acuerdo con el FMI también preveía la necesidad de pasar hacia una nueva etapa en las relaciones comerciales con el exterior, que obligaba a hacer más competitiva a la industria manufacturera nacional, y a mejorar su posición en el comercio internacional, para lo cual se redujeron en forma significativa los niveles de proteccionismo tradicional. Se eliminaron los permisos previos de importación sustituyéndose por aranceleros, y se redujeron, por lo menos de intención, los niveles de subsidio, lo que en el fondo se intentaba era reducir el gasto del gobierno en estos renglones.

Todas estas medidas se tradujeron en 1978, efectivamente, en una recuperación del ritmo de crecimiento económico, aunque la inversión y la producción se reactivaron en buena medida gracias a la expansión de la actividad petrolera, al sacrificio de los sectores asalariados y al restablecimiento de la confianza del sector privado en las propuestas de reorganización económica.

Los grandes agregados macroeconómicos registraron cifras realmente alentadoras, el PIB creció en 8.2% en 1978; se logró frenar, en cierta medida, el proceso inflacionario (la variación media anual del índice de precios al consumidor, IPC, se mantuvo en 17.5% frente a 29.1% del año anterior), y se controlaron los desequilibrios monetarios y financieros. El total de recursos financieros captados por el sistema bancario se incrementó

considerablemente y aparentemente el problema de la dolarización había disminuido.

Aunqua el déficit en cuenta corriente aumentó nuevamente, esto se explicaba por la reactivación de la inversión y se calificaba en ese momento como "fácilmente manejable", ante el crecimiento de las exportaciones de petróleo y las perspectivas de mayores incrementos.

La crisis parecía superada ya desde fines de 1978, el potencial petrolero generaba grandes expectativas y el desarrollo de esta actividad estimuló la reactivación en algunos sectores, con efectos positivos en las finanzas públicas y en el balance de pagos.

Todo parecía indicar que los propósitos que se plantea JLP al principio de su administración se estaban cumpliendo cabalmente. Sin embargo, el resultado de las políticas restrictivas y de ajuste dictadas por el FMI y de la estrategia económica seguida, orientada en forma creciente a favorecer el proceso de acumulación de capital, se habían traducido en una concentración de los beneficios de la reactivación económica. Aunado a lo anterior, las crecientes necesidades de realizar importaciones para la expansión de la actividad petrolera, había obligado al gobierno a depender y condicionar su política económica a los lineamientos dictados por los organismos financieros internacionales.

El costo social que significaba esta recuperación, dada la acentuación en la concentración del ingreso, no se compensó en esta primera etapa con el ritmo de crecimiento de la ocupación, a pesar del crecimiento de la inversión privada en ese año, (14%).

La generación de empleos se mantuvo todavía por debajo de las metas que se propusieron en la Alianza para la Producción, y sobre todo se concentraba



alrededor de las actividades vinculadas al sector petrolero y en las áreas urbanas.

La solución de estos problemas había de postergarse, porque la canalización de los recursos públicos estaba orientada hacia las actividades que se consideraban prioritarias para un desarrollo futuro.

## 2. El boom petrolero y la profundización de la crisis

### a) El boom petrolero

Desde que JLP inició su mandato, se abocó a la tarea de dirigir y expandir los recursos del sector público hacia el desarrollo de la industria petrolera, gran parte de su estrategia económica se basó en la confianza de que el país era poseedor de vastos yacimientos petroleros, comprobados desde mediados de los años 70, y en el estímulo de las condiciones favorables del mercado internacional de hidrocarburos, ante el inusitado aumento de los precios del petróleo. Durante los primeros años de gobierno el planteamiento básico de reorganización del aparato estatal, así como las restricciones exigidas por el FMI, en cuanto a la política de gasto público, le llevaron a sacrificar a otros sectores de la economía para cumplir con un amplio programa que pretendía elevar la producción de petróleo crudo y desarrollar la industria petroquímica principalmente, por lo cual canalizó hacia éstos el 23% y 28% en 1977 y 1978 respectivamente, de la inversión pública federal.

En cambio, los ingresos del sector público provenientes del petróleo en los primeros años de expansión de la actividad, no crecieron en la misma magnitud que los gastos, porque se tuvo que cumplir primero con onerosas tareas de exploración, perforación, etc., por lo que había acumulado un déficit muy importante en las finanzas públicas. Sin embargo, entre 1977 y

1979, su participación en la producción y el monto total de exportaciones fue creciente, con efectos multiplicadores sobre algunas otras ramas industriales y actividades económicas cercanas, como la petroquímica, la del hierro y acero, maquinaria, construcción y transportes, que permitió que se registrara un incremento en los niveles de producción e inversión en estas ramas --tradicionalmente las más dinámicas--, por encima del resto de las actividades productivas.

Así, durante 1979, el PIB se elevó en más de 9% y la formación bruta de capital creció considerablemente (20%), así como el consumo (8.6%). La producción petrolera creció 19%, la petroquímica básica y la de maquinaria y equipo casi 15%, la producción de automóviles 20%, la construcción 14%, en tanto que el resto de las actividades industriales y las no ligadas al sector petrolero directamente, crecieron a un ritmo mucho menor.

Por otra parte, el extraordinario crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos --que se elevó este año en 114.6% y representaba ya más del 40% de las exportaciones totales de bienes-- contrastaba con la pérdida de dinamismo del resto de las exportaciones que, principalmente por la recesión de la economía mundial y las crecientes pérdidas proteccionistas de los países desarrollados, afectaban su crecimiento.

Se estaba gestando por lo tanto un fenómeno realmente peligroso para la economía mexicana: una dependencia creciente del petróleo, no sólo en lo interno, por la dinámica que imprimía en el ritmo de crecimiento de la economía, sino también en lo externo, por el monto de divisas que aportaba, tanto para el sector público como en términos de disponibilidad de éstas para el resto de las actividades.

Pero por otra parte, la industria petrolera aumentaba sus requerimientos de bienes importados, que aunados a la creciente demanda de bienes intermedios y de capital del resto del sector industrial y las importaciones de bienes de consumo, entre ellos productos básicos, provocaron un saldo negativo en el balance comercial tres veces mayor que el del año anterior. Las importaciones de bienes de consumo crecieron en 124%, las de bienes intermedios 38% y las de capital 80.6%. Pero para el gobierno de López Portillo, el problema del excesivo aumento de las importaciones radicaba sólo en los límites que la capacidad de puertos, almacenes y transportes para movilizar los productos que imponían, pues el ritmo de recuperación económica sobrepasaba la capacidad del aparato productivo. 4/

Además la solidez crediticia que el país había adquirido, le permitía conseguir nuevos préstamos del exterior, por encima de los límites impuestos. La política de la administración de JLP, en esta etapa, se basaba en la diversificación de las fuentes de financiamiento externo; la contratación de la deuda externa se explicaba por las crecientes necesidades del gobierno para financiar a los sectores más dinámicos de la economía, en base a la estrategia diseñada para superar la crisis económica, que hacía énfasis en los energéticos y en la orientación casi exclusiva de los recursos externos para financiar su desarrollo. 5/ Se contaba con la confianza de que el volumen creciente de exportaciones petroleras daba cierta holgura para cumplir con los compromisos contraídos, aun cuando en 1979 el pago por el servicio de la deuda representaba ya el 83% de las divisas obtenidas por la

---

4/ Véase: Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, pp. 107 y 108.

5/ A principios de ese año el sector eléctrico y PEMEX representaban el 43% del saldo de la deuda pública externa. Véase Tercer Informe Presidencial.

exportación de bienes y servicios (si bien es cierto que se estaba tratando de cubrir en mayor medida el pago de amortizaciones).

La reactivación económica giraba pues en torno a la actividad petrolera, y como un efecto de la fuerte inyección de petrodólares en la economía, se estimulaba el crecimiento de las importaciones y la producción de bienes de consumo suntuario (las importaciones de automóviles por ejemplo, aumentaron durante 1979 en más de 300%).

En cambio, a pesar de que en declaraciones oficiales uno de los objetivos básicos de la reforma económica era el de lograr la autosuficiencia alimentaria, y de que se había asignado una parte importante del gasto e inversión públicos al sector agropecuario, 6/ la producción agrícola para el consumo interno, que desde fines del sexenio anterior había mostrado un retroceso, especialmente en el renglón de granos básicos, continuaba rezagada. La producción de maíz, frijol y trigo bajó 23%, 38% y 18% respectivamente, obligando a realizar nuevamente importaciones de éstos. La tasa promedio de crecimiento anual de las importaciones de alimentos entre 1975 y 1980 se elevó en 20% y entre 1977 y 1981 en 30.6%. 7/

Los efectos de la recuperación económica se concentraron básicamente en las áreas urbanas, expandiéndose rápidamente las actividades comerciales y financieras y dando con ello paso a un proceso de reconcentración de la actividad y del ingreso en ellas.

---

6/ Esta pasó de 13.5% de la inversión pública total en el periodo 1965-1976, a 19.3% durante 1977-1979, y los créditos de avío y refacciones crecieron en 15% anual en este último periodo. Véase Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, pág. 96.

7/ Flores de la Vega, Margarita, Inflarabilidad externa del sector agroalimentario, en Investigación Económica, abril-junio 1986, No. 176.

Mientras tanto, la política salarial procurando abaratar costos, continuaba inflexible, había de mantenerse la mesura en los aumentos a los salarios para estimular la inversión, y por esta razón, aunque en 1979 la expansión de la actividad productiva había favorecido una mayor absorción de mano de obra, el poder adquisitivo del salario continuaba deteriorándose. Así, la demanda crecía estimulada por el consumo de los estratos medios y altos de la población.

Ese año, tanto por la expansión de la demanda bajo las características mencionadas, como por las presiones inflacionarias del exterior, se empezó a perder el control del proceso inflacionario, e incluso se agudizó la tendencia de éste. El precio de los bienes y raíces y de alquiler, por ejemplo, se elevó en forma alarmante, como resultado de la presión de la demanda en las zonas urbanas, especialmente en la Ciudad de México, y se favoreció el desarrollo de actividades especulativas.

Hasta ese momento se había mantenido la libertad cambiaria, y, ante el aumento de las tasas de interés en el exterior, se trataba de estimular el ahorro interno, tanto en pesos como en dólares, no sólo aumentando también las tasas de interés, sino cerrando el diferencial que existía entre ambos, con lo que se estimuló un proceso de dolarización de la economía.

El gasto público, contrariamente a los propósitos de comienzos del sexenio, comenzó a expandirse --para sostener un ambicioso programa de inversiones y estímulos al crecimiento económico-- estimulado por la inyección de recursos tanto del sector petrolero, como del aumento de sus recursos tributarios, consecuencia de la reactivación económica y de los impuestos al comercio exterior. Sólo que el ritmo de expansión del gasto

--continuando con la tendencia tradicional-- sobrepasó el ritmo de crecimiento de esos ingresos, generándose un creciente déficit del sector público.

Así, a pesar de los esfuerzos realizados por esta administración y de los logros inmediatos de algunos renglones de la economía durante los primeros tres años del sexenio, y en medio de un auge petrolero, los principales desequilibrios continuaban presentes: desequilibrio fiscal, desequilibrio en el balance de pagos, persistencia del proceso inflacionario y una aún más marcada concentración del ingreso.

Las alternativas que el país tenía en esos momentos no parecen muy claras. Las estrategias de desarrollo que se proponían en los distintos planes sectoriales y regionales surgidos en esos años, reflejaban sólo la óptica del sector del cual surgía la propuesta y, los parámetros y objetivos que éstos consideraban prioritarios, y que a fin de cuentas no era más que un indicador de la brecha que se abría en esos momentos entre los diferentes sectores que integran la economía del país. 8/ Sin embargo, todos señalan la necesidad de un cambio de estrategia, y la de continuar usando al petróleo como la plataforma sobre la cual habría de descansar el proceso de crecimiento. Es del excedente petrolero del que se obtendrán los recursos suficientes para "administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas en la sociedad". 9/

A partir de 1980, como hemos mencionado, el giro que pretendía tomar la política económica, queda definido dentro del Plan Global de Desarrollo, así

---

8/ Véase: Huerta, Arturo y Caballero, Emilio, La Estrategia Gubernamental: Planes y programas económicos; 1979 Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Postgrado, Facultad de Economía, UNAM.

9/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pág. 101.

como los instrumentos de política económica que harían posible la consecución de los objetivos básicos.

Se plantea que los niveles de inversión en el sector energético pueden mantenerse en sólo 18% garantizando con ello la producción y exportación previstas y la posibilidad de crecimiento del resto de los sectores de la economía, en base al traslado del excedente petrolero para impulsar el desarrollo de éstos.

"El esfuerzo realizado en el primer trienio obligó necesariamente a concentrar la inversión pública en el sector energético para dar viabilidad a la nueva estrategia. A partir del segundo trienio, la política económica refleja, dentro del esquema de prioridades, un cambio de énfasis en la asignación sectorial del gasto público". 10/

En la presentación del plan se afirma que "El petróleo está íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. No se trata de aplicar una política petrolera de crecimiento, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello, su explotación y exportación están condicionados por los propósitos de la estrategia de nuestro desarrollo y por la capacidad de absorción de estos recursos por la sociedad. Adicionalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo del financiamiento del desarrollo se basa en la generación de un mayor nivel de ahorro interno y en el fortalecimiento de las finanzas públicas, que permitan una tasa más acelerada de formación de capital que promueva mayores fuentes de producción y empleo". 11/

Se recalcan como sectores prioritarios el agropecuario y rural, el de bienestar social y el de transportes, almacenes y puertos, que como se

---

10/ Ibid, pág. 106.

11/ Ibid, pág. 25.

mencionó antes, había sido considerado como uno de los cuellos de botella para la actividad industrial.

Más adelante, al plantear la viabilidad de la estrategia que se ha de seguir, reafirma que "...los recursos del petróleo, junto con las modificaciones y reformas en las políticas financiera, impositiva, de deuda pública, de estímulos fiscales y de empresas públicas, constituyen la esencia de una nueva estrategia de financiamiento del desarrollo, orientada a reducir la dependencia del ahorro externo y a remover los obstáculos y las restricciones a la generación de ahorro interno que obstruyen un cambio cuantitativo y cualitativo en el crecimiento de la economía mexicana". 12/

Se pretenden mantener inflexibles los criterios básicos en cuanto a la utilización de los recursos petroleros sólo para las prioridades establecidas, sin relajar por ningún tipo de presión las políticas fiscales establecidas de subsidios o transferencias improductivas, o de precios y tarifas, y concede vital importancia al proceso de formación de capital.

En este sentido, el manejo de la política de gasto público sería uno de los instrumentos más importantes para orientar el desarrollo económico.

"Gracias al concurso de los recursos del petróleo" existía la posibilidad de expandir el gasto presupuestal en términos reales en un 12% anual. 13/ Interpretamos esto como una decisión de no restringir más el gasto público para controlar el proceso inflacionario, como fueron los propósitos de principio de sexenio, bajo la consigna del FMI, pues se afirma en el plan que no se puede atacar la inflación frenando la economía y la generación de empleos, y que las causas del proceso inflacionario deben

---

12/ Ibid, pág. 187.

13/ Ibid, pág. 187.



buscarse, afirma, en los problemas estructurales de la economía y la sociedad; en el desfase entre una demanda agregada creciente, pública y privada, y una oferta de bienes y servicios que no se desarrolla con la misma velocidad que aquella y, aunado a lo anterior, deben sumarse los efectos inflacionarios de la economía internacional. Por lo tanto, la solución debía encontrarse más bien en el fomento a la oferta interna y en la modulación de la demanda, aumentar la producción y la productividad. 14/

Lo anterior nos reafirma el retorno, o marcha atrás en las ideas iniciales de ajuste y aceptación de presiones en el juego internacional, posibilitado por su capacidad de negociación a través de pactos bilaterales. Fue esto lo que permitió también aplazar el ingreso de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), pues las negociaciones multilaterales en ese monto no sólo hubieran reducido dicha capacidad, sino que hubieran determinado un cambio radical en las estrategias de desarrollo planteadas a partir de 1980. "México busca diversificar sus ventas externas para evitar la monoexportación petrolera, por lo cual la oposición del GATT a que se subsidien las exportaciones... entreveraría toda la política de desarrollo nacional". 15/

Por otra parte, la deuda externa se concibe como un instrumento complementario para financiar el desarrollo, y se propone disminuir la dependencia de ésta "en la medida en que el sector público aumente su generación de ahorros" la política de deuda se orientará a "manejar el

---

14/ Ibid, pág. 249.

15/ Oteyza, Andrés, Discurso ante la CONCAMER en marzo de 1980, tomado de la Revista Proceso No. 177, del 24 de marzo de 1980.

endeudamiento dentro de la capacidad de pagos del país", y esta parecía ilimitada. 16/

Así bajo este esquema, las restricciones que fueron planteadas en los primeros años de gobierno, se flexibilizaban. Las ideas vertidas en el Plan Global en cuanto a la eficiencia en la utilización de los recursos, el equilibrio que deberían guardar las distintas variables económicas, especialmente las relacionadas con los niveles de endeudamiento externo, gasto público, balance de pagos, redefinen en función de los desajustes.

En efecto, la producción petrolera alcanzó un crecimiento de 33% durante 1980 que permitió al país colocarse como el primer productor de América Latina y el sexto a nivel mundial.

Cabe anotar aquí que antes de la guerra entre Irán e Irak, el mercado petrolero era ampliamente excedentario, el consumo mundial de petróleo estaba disminuyendo por la búsqueda de fuentes alternativas de energía por parte de los países desarrollados y porque Arabia Saudita había aumentado su producción. Pero al desatarse la guerra, varios países importadores tuvieron que buscar un reemplazo inmediato para su abastecimiento. México aparecía como una fuente segura y estable. De esta manera, el precio del petróleo mexicano se elevó a medida que la demanda aumentaba, llegando a colocarse por encima del precio fijado en el mercado internacional. Tenía incluso la posibilidad de condicionar las ventas de petróleo al aumento de inversiones en la industria local, por parte de países como Japón, Canadá y Francia. 17/

---

16/ Véase: Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, p. 219.

17/ Véanse: artículos del World Business Weekly y Le Point en la Revista Contextos, Año 1, No. 19, 27 de noviembre al 3 de diciembre de 1980.

Esta irrupción de México en el mercado mundial hizo que las exportaciones de hidrocarburos cobraran la mayor importancia dentro del monto total de las exportaciones mexicanas; más de 66% de las exportaciones de mercancías en 1980 y 73% en 1981. En cambio, el ritmo de crecimiento de las exportaciones tradicionales continuaba en descenso.

Los ingresos del Gobierno Federal provenientes de PEMEX se elevaron sustancialmente (261.4% en 1980 y 42.9% en 1981) y, aunados al incremento en la captación, producto de la reforma fiscal, --específicamente por la introducción del IVA-- permitieron que el monto de ingresos totales del gobierno federal creciera en 65% y 37% en 1980 y 1981, respectivamente.

Lo anterior permitió, por lo menos hasta mediados de 1981, que los gastos del gobierno se expandieran en todos sus renglones, en proporciones mayores que las propuestas inicialmente en el PGD, de tal forma que sus gastos crecieron durante esos años a una tasa promedio anual de 59% y 63% y pasaron al 19% y 23% del PIB, frente a aproximadamente 16% en que se había mantenido en años anteriores.

La inversión pública federal creció en 55 y 56% en términos corrientes, y efectivamente, durante esos años se canalizó en mayor proporción hacia otros sectores diferentes del energético, principalmente hacia el sector agrícola.

Por otra parte, la política monetaria que mantenía la libertad cambiaria posibilitaba la adquisición de divisas para la importación de insumos y la política de crédito expansiva, trataba de estimular la inversión privada.

De esta manera el crecimiento del PIB se mantiene en niveles por encima del 8%, y las metas de la política económica aplicada por el gobierno con el propósito de expandir y diversificar el aparato productivo, así como la

generación de empleo, tienen una expresión concreta en el ritmo de crecimiento de la inversión, siempre en las ramas más dinámicas y del nivel de empleo más bien temporal, e incluso en la reactivación de la producción agrícola para el consumo interno. Parecen responder a los estímulos que las políticas de gasto público, monetaria y crediticia, imprimieron al sector productivo.

b) La profundización de la crisis

A mediados de 1981, la expansión de la economía estaba sostenida prácticamente por el dinamismo del gasto público y por las actividades mercantiles, financieras y crediticias, en mucho ligadas a actividades especulativas. El resto de las actividades productivas privadas habían desacelerado su dinamismo.

El ritmo de crecimiento de la demanda, estimulada por la afluencia de petrodólares, sobrepasaba la capacidad del aparato productivo y en consecuencia se habían acelerado el proceso inflacionario y el crecimiento de las importaciones (a fines de 1981 el coeficiente de importaciones de bienes y servicios pasó de 11% en 1978 a 14.5%); por otro lado, a pesar del aumento de los precios internos, 18/ no se ajustó el tipo de cambio, se mantuvo apenas un ligero desliz que provocó una sobrevaloración del peso mexicano, y empujó también el crecimiento de las importaciones, la contratación de créditos privados en moneda extranjera y la fuga de divisas.

Como apuntamos anteriormente, el gasto público había crecido aceleradamente (creció a una tasa anual promedio de 13.3% en términos reales

---

18/ Durante la década 1970-1980, la productividad del trabajo crece sólo al 1.6% anual a diferencia del 5% anual en la década anterior. En consecuencia, se ensancha la brecha de los precios en México respecto a los de los Estados Unidos.

durante 1978-1981). La política económica del gobierno trataba de sostener e impulsar la expansión del sector privado, para lo cual dio marcha atrás a varias medidas tomadas a principios del sexenio que redundaron en un incremento cada vez mayor de sus erogaciones y limitaban sus ingresos. Entre otras, por ejemplo, incrementó sustancialmente el monto de subsidios y estímulos fiscales a las empresas tanto públicas como privadas. 19/ Estas medidas alimentarían las tendencias especulativas de la economía, ya que los subsidios garantizaban altos niveles de rentabilidad al capital privado y no el incremento en la productividad del trabajo. Los crecientes gastos del sector público, muy por encima de sus ingresos, provocaron un déficit financiero que en relación al PIB pasó de 6.7% en 1978 a 14.5% en 1981. 20/

La coyuntura que había impulsado el crecimiento de la demanda de petróleo y el alza de los precios de éste, más rápido de lo esperado, tendió a ajustarse, como consecuencia del aumento de la producción mundial

—estimulada por los precios y por la incorporación de nuevos yacimientos— y del avance de los proyectos alternativos de recursos energéticos. 21/

Desde el primer trimestre de 1981 se empezó a manifestar una tendencia hacia la baja de los precios, a raíz de un acuerdo entre los principales consumidores de limitar las importaciones de petróleo y hacer uso de las reservas estratégicas de éste.

---

19/ "Los ingresos por las ventas de petróleo permitían posponer decisiones de aumentos de precios y tarifas. Esta situación se tradujo en incrementos de los subsidios reales otorgados a distintos sectores de la economía". Véase Banco de México, Informe Anual 1982.

20/ CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1982. México (E/CEPAL/L.286/Add.16).

21/ Francia, por ejemplo, desarrolló en gran escala la energía nuclear, de tal forma que en 1980 ésta había aumentado en 48% y para fines de 1981 las dos terceras partes de la electricidad se obtendrían de fuentes nucleares.

En junio y julio de ese año, el país sufre la primera caída en el monto de sus exportaciones petroleras 22/ y por consiguiente una reducción considerable de los ingresos de divisas para el país. Esa reducción, tanto en volumen como en valor, determinó que a fines del año el crecimiento de la exportación de hidrocarburos sólo ascendía a 40%. Frente a las tasas registradas en los dos años anteriores (114.5% y 166.9%) puede apreciarse el significado de esa reducción y por consiguiente el de los ingresos de divisas para el país.

Anotamos anteriormente la pérdida de dinamismo de las exportaciones no petroleras a causa de la recesión económica internacional a la que se sumaron la pérdida de competitividad de los productos mexicanos por la sobrevaluación del peso y el encarecimiento de las tasas de interés en el exterior. Así, la reducción de los ingresos de divisas y el aumento del costo del crédito externo agravaron aún más el desequilibrio del sector externo y el déficit fiscal, al aumentar la carga del servicio de la deuda pública.

Por otro lado, esta situación creó un clima de incertidumbre que se tradujo en un incremento de la dolarización en los depósitos bancarios y una muy importante y creciente fuga de capitales.

Algunas medidas fueron tomadas en ese momento aunque, al parecer, el problema no fue tomado como una advertencia seria para revisar a fondo y tratar de modificar las tendencias de la economía en esa coyuntura.

Por el contrario, José López Portillo afirma el 1 de septiembre de 1981, en su informe presidencial, que "si bien la demanda internacional de petróleo

---

22/ En mayo, el precio de las exportaciones de petróleo crudo "Istmo" era de 38.50 dólares por barril y el de "maya" de 32 dólares. En junio, se redujeron a un precio promedio de 30.60 dólares por barril que correspondía al 40% del primero y 60% del segundo.

está comprometida por la combinación de recesión económica, política de racionalización del consumo y de acumulación de inventarios, dado el alto costo de mantenerlos, todo parece indicar que se trata de un fenómeno transitorio" (...) "A pesar de la situación depresiva del mercado petrolero mundial, México ha podido sortear la crisis. Después de una depresión en los meses de junio y julio, se han recuperado contratos de exportación por un millón y cuarto de barriles diarios para el resto de 1981 se mantendrá, e incluso se superará, esta cifra".

De cualquier manera, las medidas adoptadas trataban de corregir los desequilibrios, entre otras:

- Se restituyó la política de protección a la industria, estableciendo nuevamente los permisos previos de importación para un amplio grupo de productos tratando de estimular la producción interna y contrarrestar los efectos sobre el balance comercial, además se incrementan algunos aranceles.

- Para aminorar los efectos sobre el déficit financiero del sector público, se redujo el gasto presupuestal autorizado para el segundo semestre en un 4%. Además a fines del año se aumentaron en más de 100% los precios internos de gasolina y diesel que se habían mantenido por debajo de su precio real desde 1977. 23/

Sin embargo estas medidas fueron insuficientes, los desequilibrios fiscal y externo continuaron y se agravaron ante la dinámica del gasto público para sostener el crecimiento de la actividad económica.

Para poder hacer frente a estos desequilibrios, la administración de JLP recurrió en forma creciente al endeudamiento, tanto interno como externo, este último ascendió durante el año a más de 20,000 millones de dólares, los

---

23/ Véase: Banco de México, Informe Anual, 1982.

que en su mayor parte fueron de corto plazo, con lo cual la deuda pública externa alcanzó, a fines de ese año 53,000 millones de dólares

Así, desde los primeros meses de 1982, todo apuntaba hacia el desencadenamiento de la crisis. Las presiones continuaban aumentando y se hacía imposible controlar la especulación cambiaria y la fuga de capitales, por lo que se decidió abandonar el desliz cambiario e iniciar un periodo de flotación del tipo de cambio.

Se puso en marcha además un "Programa de Ajuste Económico": se estableció un paquete de medidas entre las que es importante destacar, además de las dirigidas a aliviar el déficit fiscal, 24/ las de carácter financiero, para apoyar programas prioritarios y sobre todo las de tipo fiscal a fin de absorber en parte las pérdidas generadas a las empresas a causa de la devaluación; se incluyeron también medidas cambiarias para prevenir una nueva devaluación. Posteriormente estas medidas se afianzaron con algunas otras dirigidas a corregir el déficit en cuenta corriente, poniendo límites a las importaciones y al endeudamiento externo.

Todas esas medidas para aliviar las presiones o salvar de la crisis a las empresas, no podían sin embargo contrarrestar los efectos que sobre los empresarios tenía por ejemplo la decisión de decretar un aumento salarial, no era el momento para ellos de arriesgar ni un sólo peso en inversiones que no pudieran garantizar un máximo de ganancia y seguridad.

Tampoco podían hacer que se restableciera la confianza de los bancos internacionales, dado el deterioro de la situación económica, así que empezaron a negar préstamos.

---

24/ Se dispuso una reducción de 3% del Presupuesto Federal para 1982 y posteriormente una de 8%.



Las posibilidades de salir a flote se iban estrechando cada vez más para el gobierno. Los compromisos para asumir la quiebra o pérdidas de algunas empresas, aunado a la reducción de sus ingresos ante el avance de la inflación y el deterioro de la actividad económica, y sobre todo la necesidad de cubrir sus compromisos en moneda extranjera, derivados del pago de amortizaciones y los vencimientos de pasivos, le obligaron a recurrir a pequeños préstamos, en condiciones nada favorables, a emitir bonos que ofrecían altísimos rendimientos, entre otros recursos.

Por otra parte, aunado a lo anterior, la devaluación del mes de febrero y el ajuste salarial de marzo, provocaron nuevas presiones inflacionarias, que presionaron adicionalmente sobre el tipo de cambio.

Así, en el mes de agosto, se optó por un sistema de doble tipo de cambio, uno preferencial, fijado en 49 pesos por dólar, con el cual se trataba de proteger las operaciones necesarias a la actividad productiva y al pago de intereses de la deuda, y otro general regido por el libre juego del mercado.

Posteriormente se cancelaron las cuentas bancarias en dólares y se cerró el mercado cambiario temporalmente. A fines del mes de agosto fue necesario solicitar a la comunidad financiera internacional una prórroga de 90 días para el pago de amortizaciones de la deuda pública.

Estas medidas fueron tomadas demasiado tarde, fueron tomadas en momentos en que el gobierno había perdido el control de la situación y cuando ya gran cantidad de divisas ingresadas al país se habían perdido en actividades

especulativas, fugas al exterior y en esfuerzos por sostener empresas en quiebra. 25/

Habia que reorganizar y controlar más eficientemente al sistema bancario, con lo cual la expropiación de la banca privada se hacía inminente. Con ella, se decretó el 1 de septiembre el control generalizado de cambios, la prohibición de la importación y exportación de divisas (excepto las realizadas por el Banco de México). Sin embargo, fue prácticamente imposible controlarlas y por el contrario se propició la creación de un amplio mercado de pesos en las zonas fronterizas y un centro de operaciones de compra-venta de divisas por el que se fugaba gran parte de las divisas provenientes de las exportaciones de particulares y las del turismo. Para rescatar parte de este mercado, el gobierno autorizó la operación de las casas de cambio, para competir con las que operaban en el lado estadounidense.

Desde el mes de agosto se habían iniciado conversaciones con el FMI para disponer de un crédito de factibilidad ampliada por más de 4,000 millones de dólares, que se otorgarían en un período de tres años, y un aval para la obtención de 5,000 millones de dólares de la banca privada internacional. 26/

La inestabilidad en el tipo de cambio que se registró a lo largo de 1982, especialmente después del mes de septiembre, y el avance del proceso inflacionario, determinaron una caída en la captación del sistema bancario nacional, así como un aumento de la preferencia por la liquidez, que en alguna medida determinó una reducción en términos reales del financiamiento

---

25/ Véase: Rivera Ríos, Miguel Ángel, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985. Ediciones ERA, 1986.

26/ Este convenio formaba parte de un plan de rescate financiero para México por parte del Gobierno de los Estados Unidos, por 3,750 millones de dólares. Véase Rivera Ríos, Miguel Ángel, op. cit., pág. 216.

bancario otorgado durante el año (30.4%). Además buena parte de éste fue utilizado por el sector público, para hacer frente a sus gastos corrientes, ya que de cualquier forma la demanda privada de crédito disminuyó como un reflejo de la reducción de la actividad productiva y de la inversión.

Las restricciones planteadas por el sector externo, así como toda esa inestabilidad financiera y las medidas que se fueron tomando durante el año, influyeron de manera determinante en el ritmo de la actividad económica.

Los resultados de esa situación a fines de 1982 fueron los siguientes:

El PIB disminuyó al -0.2% y a nivel de cada sector solamente la actividad petrolera, la generación de energía eléctrica y el renglón de otros servicios registraron tasas de crecimiento positivas, aunque las de estos últimos fueron menores que las registradas en años anteriores.

La inversión bruta fija total disminuyó casi 17% y la pública cayó 12.7%, afectando notablemente los niveles de empleo.

La inflación alcanzó casi 100% entre los meses de diciembre de 1981 y 1982, lo que redujo nuevamente el salario en términos reales en 4.3% durante ese año, a pesar del aumento registrado en el mes de marzo.

El déficit fiscal del sector público alcanzó una proporción de 16.0% en relación al PIB.

El saldo del balance comercial con el exterior fue positivo por primera vez en muchos años, debido fundamentalmente a la caída de las importaciones de mercancías (40%), ya que las exportaciones apenas crecieron 8%, debido a que las petroleras registraron un incremento de apenas 13%, en tanto que las no petroleras descendieron en 6.5% en términos nominales. 27/

---

27/ Este escaso crecimiento, si se compara con el de años anteriores, se debió a la reducción de los precios del petróleo crudo (4.51 dólares menos que el de 1981).

Sin embargo, el saldo del balance de cuenta corriente fue negativo, debido a la magnitud del pago de intereses de la deuda externa que aumentaron en 34% con respecto a 1981, pues el saldo de esta última había alcanzado ya los 80,000 millones de dólares.

De esta manera, las contradicciones profundas de la economía mexicana, no resueltan en el período 1970-1976 y en el de 1976-1982, se agudizarían alcanzando una magnitud sin precedentes. Así, los intentos por alargar el ciclo económico por medio del petróleo y por la expansión financiera y crediticia que provocarían un explosivo endeudamiento del Estado, serían incapaces de contener el desbordamiento de la crisis.

### 3. La reorientación del gasto público y su financiamiento

Como hemos podido apreciar en la implementación de la reforma administrativa, el manejo del gasto público es uno de los instrumentos más importantes a través de los cuales se pretende imprimir a la intervención del estado en la economía una dinámica diferente, caracterizada por la eficiencia, oportunidad y honestidad en el manejo de los recursos.

En las múltiples declaraciones que hace al respecto, José López Portillo destaca la importancia de este instrumento como impulsor del desarrollo y de la necesidad de racionalidad que debe prevalecer en su manejo para lograr los objetivos de política económica que se han fijado como prioritarios para superar la crisis económica, consolidar el crecimiento económico y restablecer la confianza en el gobierno.

Plantea también la necesidad de utilizar a éste como medio para equilibrar las grandes desigualdades generadas por la concentración del ingreso, y las disparidades regionales y sectoriales ocasionadas por la inercia seguida en la distribución regional y sectorial de los recursos

gubernamentales, y por otra parte, para superar los desequilibrios de la economía, frenar la inflación y el desempleo, aumentar la producción y la productividad. Por lo tanto, era indispensable reorientar el gasto público hacia actividades fundamentalmente productivas para influir en el resto de las actividades de la economía y estimular la creación de empleos; y por supuesto limitar y racionalizar el gasto corriente. Así, se buscaría que la inversión pública fomentara el dinamismo del aparato productivo y lograra dinamizar a algunos sectores considerados como prioritarios. Como mencionamos antes, el sector energético, la industria de bienes de capital y el sector agropecuario.

Para que la política de gasto público fuese realmente efectiva, se requería del cumplimiento de ciertos requisitos básicos como la agilidad y el control en el manejo de éste, no sólo para que los recursos asignados llegaran de manera oportuna sino para poder evaluar el efecto de éstos en cuanto a las metas establecidas.

La reforma administrativa y la implementación de la planeación económica pretenderán así imprimir una racionalidad y dinámica distintas a las decisiones sobre el manejo y orientación del gasto público. Como pudimos ver, a partir de este sexenio la reforma administrativa y la implementación del sistema de programación-presupuestación-evaluación y control del gasto, así como la centralización de la toma de decisiones en cuanto a las prioridades en su asignación posibilitarían, por lo menos teóricamente, la aplicación de estos principios declarados como propósitos de la administración de López Portillo, no sólo para transformar el papel del aparato gubernamental en la economía, sino para posibilitar la transición de ésta hacia un nuevo modelo de acumulación.

Sin embargo, según se desprende del análisis de los rasgos más sobresalientes de la evolución de la economía en este sexenio, no sólo ciertos acontecimientos extraordinarios registrados sino además los desequilibrios estructurales heredados del modelo de acumulación seguido hasta entonces, y reforzados durante el gobierno de JLP, marcaron serias limitantes a los propósitos de reordenación en el manejo y racionalidad del gasto público e hicieron aflorar las discrepancias al interior del aparato político-burocrático.

La política de gasto público de principios de sexenio estuvo ceñida por la crisis económica de 1976 y los acuerdos llevados a cabo con el F.M.I. Las restricciones que se impusieron a la utilización del gasto en forma expansiva, determinaron la necesidad de delinear una serie de medidas para restringir los gastos del Sector Público, especialmente los de administración y evitar un sacrificio en los de inversión, sobre todo porque los gastos que tenían que destinarse a la amortización de la deuda ascendieron considerablemente. Estos últimos pasaron del 9.2% del total del gasto bruto ejercido por el Sector Público en 1976 al 15.1% en 1977 y al 17.2 en 1978.

La política restrictiva de gasto sin embargo, no podía restar recursos a los sectores punta de la economía en esos momentos --energéticos principalmente--, por lo que el sacrificio tendría que dirigirse hacia los renglones de la administración, la prestación de ciertos servicios y los subsidios, especialmente los de consumo que normalmente son aprovechados por los sectores populares.

Así, aunque durante el primer año del sexenio el gasto bruto total muestra un crecimiento mayor que el registrado en 1976 en términos corrientes, a precios constantes sólo asciende en poco más de 5% y los gastos

del Gobierno Federal crecen menos aceleradamente que los del Sector Público en su conjunto.

A pesar del esfuerzo por mantener la prioridad sobre los gastos corrientes, la inversión pública sólo alcanza un incremento del 29% en términos corrientes, lo que determinó que, a nivel del producto, la formación bruta de capital pública disminuyera en 6.7% en términos reales.

Se pretende, por otra parte, que las decisiones de inversión pública sean tomadas en función de las prioridades establecidas dentro de la estrategia del gobierno para superar la crisis económica. Así, más del 38% de la inversión pública federal en 1977 y más del 43% en 1978, se canalizaron hacia el renglón de energéticos.

Si bien los efectos de la política de gasto inhibieron el ritmo de expansión de la economía durante 1977, en 1978 el gasto público fue un instrumento importante de expansión. La inversión pública, especialmente la realizada por empresas como PEMEX y CFE, mostró un comportamiento mucho más dinámico al crecer 55%, lo que redundó de manera positiva en el conjunto de la economía. Esta tendencia se mantiene así hasta 1981, en que creció, --con excepción del año 1979-- a tasas superiores al 50%.

El gasto público, una vez controlados aparentemente los problemas de inflación y desequilibrio externo, empieza a expandirse aceleradamente, en cambio los ingresos presupuestales del sector público aunque también registran tasas de crecimiento positivas, éstos se mantienen a un ritmo menor que el de los gastos, por lo que el déficit fiscal empieza a crecer nuevamente en forma significativa.

Este comportamiento, como hemos mencionado anteriormente, estuvo determinado básicamente por las crecientes necesidades del sector petrolero, eje de la política económica de esta administración.

Si observamos la estructura de gastos del sector público, según el sector al que se destina, podemos observar que, mientras que los gastos en el renglón de petróleo y petroquímica y los del renglón de deuda pública, cobran mayor importancia, los de bienestar social y de fomento agropecuario disminuyen su participación. Este último por ejemplo pasa del 11.9% de los gastos totales en 1977 al 10.1% y 5.8% en 1978 y 1979 respectivamente.

Al poner en vigencia el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, uno de los planteamientos más importantes en cuanto a la política de gasto público fue la de mantener un ritmo de crecimiento controlado de éste y la necesidad de reorientarlo hacia los sectores que, como el agrícola y el de transportes, requerían de un apoyo mayor para resolver las deficiencias y rezagos que habían venido generando presiones adicionales a la economía y al balance con el exterior.

Uno de los propósitos del PGD es el de dirigir mayores recursos hacia esos sectores, aprovechando los recursos del petróleo.

Se pretendía también reforzar a la empresa pública, que debería generar suficiente ahorro corriente para financiar su inversión, para lo cual se tendrían que mantener niveles adecuados en los precios y tarifas, y eliminar los subsidios excesivos sobre todo si no respondían a objetivos prioritarios.

Por lo que respecta al gasto corriente del sector público, éste debería impulsar a empresas con alto potencial de empleo. La inversión en infraestructura se orientaría principalmente al sector agropecuario, pesquero, industrial y de comunicaciones.



Por otra parte, la inversión pública debería sostener una tasa de crecimiento anual de 14%, guardar un equilibrio con la del sector privado y orientarse a atender las prioridades de la estrategia -sector agropecuario, transportes y de bienestar social-. Las asignaciones al sector agropecuario, deberían alcanzar en 1982 una proporción del 20% del total de la inversión pública; transportes y comunicaciones alcanzaría dos puntos más que en 1980 y bienestar social el 16%. Por el contrario, la del sector industrial debería reducirse en diez puntos menos. Todo esto como resultado de la reorientación del gasto hacia los sectores prioritarios no petroleros. 23/

La política de gasto del gobierno federal debería dar prioridad al gasto de inversión sobre el corriente y hacer un esfuerzo de racionalidad y control, este último se orientaría hacia los renglones de educación, salud y seguridad social.

Cuando analizamos el comportamiento y orientación del gasto a partir del año 1980, podemos apreciar que en primer lugar, el ritmo de crecimiento del gasto sobrepasó los límites fijados. A partir de ese año, empieza a registrar una expansión acelerada, alcanzando en 1981 y 1982 un crecimiento en términos corrientes de 62.6% y 79.2% respectivamente, y de más de 21% y 26% en términos reales.

En segundo lugar, la participación del sector agropecuario en el gasto total continuó descendiendo y para alcanzar sólo el 4.4% en 1980, el 4.3% en 1981 y el 2.7% en 1982.

De la misma manera, el monto del gasto destinado a comunicaciones y transportes no cambia sustancialmente.

---

28/ Plan Global de Desarrollo, 1960-1982, p. 107.

Por lo que respecta a la inversión pública destinada a esos mismos sectores, ésta tiende a disminuir significativamente. La destinada al renglón de fomento agropecuario pasa del 16.6% de la inversión pública total en 1980 (sin incluir PIDER y pesca) al 10% en 1982. En el rubro de fomento agrícola la disminución es aún más marcada, pues pasó de 13.2% al 5.4% en esos mismos años.

Tampoco pueden apreciarse cambios significativos en el resto de los sectores en relación a la política adoptada a principios del sexenio.

De esta manera, se acentuaron aún más los desequilibrios sectoriales, continuándose con la política de gasto anterior de favorecer marcadamente la acumulación de capital y la concentración del ingreso sólo en los sectores más dinámicos de la economía.

Por lo que respecta al financiamiento del gasto, hemos mencionado anteriormente que el ritmo de crecimiento de los ingresos públicos se mantenía por debajo del ritmo de expansión de aquél, no sólo el Gobierno Federal incrementaba su déficit, sino que aún el sector paraestatal mantuvo un déficit creciente entre 1977 y 1982. La insuficiencia de recursos del Sector Público se debía tanto a los crecientes gastos de operación del sector paraestatal -del sector petrolero especialmente- y de sus requerimientos de bienes de capital en los que pesaba más un componente de origen importado.

Además, la política tributaria seguida por el gobierno se mantenía reticente a efectuar reformas que pudieran afectar al capital, por lo que el crecimiento de los ingresos tributarios hasta 1980 se nutrían principalmente de los aumentos registrados en la producción, exportación y consumo interno de petróleo.

La reforma tributaria implementada a partir de 1980, pretende modernizar al régimen tributario y adecuarlo a las condiciones de la economía, sin embargo no cambia a fondo el patrón de la política tributaria. Uno de sus logros es la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con lo cual logra tener un control fiscal más eficaz en el renglón de impuestos indirectos.

En efecto, puede apreciarse un incremento de los ingresos del Gobierno Federal gracias al IVA, pero éstos no alcanzarían a cubrir las necesidades del ritmo de crecimiento del gasto.

De esta manera, el déficit fiscal aumenta considerablemente desde 1978, alcanzando cifras extremadamente altas.

El sector paraestatal, por su parte, tampoco fue capaz de generar un ahorro corriente suficiente para financiar sus inversiones, e incluso en 1981 y 1982 fue deficitario.

Por lo tanto, el déficit financiero del Sector Público en relación con el PIB alcanzó en 1981 y 1982 el 14.8% y el 17.6% respectivamente, cifras sin precedente en el país.

El uso de crédito para financiar ese déficit ha sido un hecho constante en todas las administraciones, sin embargo en este sexenio el uso de crédito externo alcanzó proporciones que rebasaron la capacidad de pagos del país, aún cuando uno de los propósitos de la Ley Federal de Deuda Pública y del FGD era el de mantener un estricto control sobre el endeudamiento, ya fuera interno o externo, y más aún se pretendía reducir paulatinamente la dependencia del gasto gubernamental del endeudamiento, en la medida en que el sector público pudiera generar el ahorro interno necesario.

## III. EL PERIODO 1982-1985

A. La Reorganización de la Administración Pública Federal y la Planeación del Desarrollo1. Introducción a la propuesta oficial

El 1 de diciembre de 1982, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) asume la Presidencia de la República en medio de la más profunda crisis que haya conocido México posterior a la Revolución.

Lo abrupto de la interrupción en los profundos desajustes e insuficiencias del capitalismo mexicano, hacen que desde su "campana presidencial" MMH manifieste que lo que está en juego (en el fondo de la crisis) es la Nación. Por tal motivo, "lanza" un llamado a la cordura y a la unidad de todos los mexicanos. Ese mismo día expone y comunica el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) concebido como un instrumento político para transformar la realidad social, que globaliza e incorpora en una visión totalizadora las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas del país. Reforma y adiciona en la constitución los aspectos económicos que precisan las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, estableciendo en el artículo 26 los principios del SNPD,<sup>1/</sup> reglamentándose en la Ley de Planeación y estableciendo, al mismo tiempo, el marco normativo de la "planeación democrática".

Así, recae en la SPP (artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal --LOAPF-- y el 14 de la Ley de Planeación)<sup>2/</sup> la atribución de integrar la planeación global de la estrategia de

---

<sup>1/</sup> Véase: S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

<sup>2/</sup> Ibid, p. 109.

desarrollo, además de proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

También se le atribuye a esa secretaría, el que, dentro del proceso de planeación, se mantenga congruencia entre la planeación global y los programas generados. Así, se asume a la planeación, por el régimen, como el eje rector de las actividades gubernamentales, definiendo al SNPD como "un instrumento en virtud del cual se promueva una política de desarrollo que a su vez, refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones e imprima transparencia a las acciones del gobierno, orientando la actividad económica hacia la satisfacción de las necesidades de la sociedad sobre la base de un desarrollo integral".

Otro aspecto importante de la "Planeación Democrática" que le asigna el régimen es el de procurar, en el proceso, la incorporación y participación social "relevante" de sectores, grupos o individuos del conjunto de nuestra sociedad a la concertación, coordinación y rectificación de esfuerzos para adoptar y desarrollar una estrategia de reordenación y renovación del sistema en todos sus aspectos.

Bajo esta visión, desde agosto de 1982, se comienza a delinear un programa para el control coyuntural de la crisis (Programa Inmediato de Reordenación Económica --PIRE--) que aunado a los objetivos y contenido de la planeación nacional (SNPD) -dentro de la cual se enuncian los cambios estructurales requeridos para dar una nueva "lógica" al crecimiento del país (Plan Nacional de Desarrollo --PND--)-, redefinen los principios en cuanto a la rectoría del estado en la economía, haciéndose necesario, en consecuencia, el reajuste de la organización y orientación de la Administración Pública Federal (APF).

De esta manera, el Estado establece el marco para desarrollar una estrategia global de reorganización del capitalismo, que asegure la superación de la crisis, repercutiendo sobre los aspectos fundamentales del proceso social de reproducción, sobre la base de un alto nivel de eficiencia. Esta iniciativa del Estado muestra sus intentos por ser efectivamente "el administrador colectivo eficiente de los intereses de las clases dominantes" teniendo, a nuestro parecer, como base de esa visión eficientista, modernizadora y totalizadora a la "planeación democrática".

## 2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

Este sistema se integra por tres niveles de planeación: global, sectorial e institucional, además de integrar y coordinar la planeación nacional con la estatal y municipal.

A la planeación global se le encarga el orientar y dar "congruencia" a todo el proceso de planeación recayendo en la SPP esta función, siendo sus atribuciones principales "las de normar e integrar con el fin de dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del plan". También participa en este nivel global la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al proyectar los ingresos públicos en base a "las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario federal". 3/

"El nivel sectorial se conforma por las dependencias del ejecutivo con responsabilidad en la coordinación de los asuntos en un sólo sector

---

3/ Véase: Diario Oficial Reglamento interior de la SPP, 29 de julio de 1985.

administrativo", 4/ y el nivel institucional que se integra con la participación de las entidades de la Administración Paraestatal.

Operativamente el proceso de planeación se concibe integrado en cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La instrumentación a su vez se expresa en cuatro vertientes:

a) Obligación para la administración pública federal centralizada y paraestatal;

b) Inducción es decir, "al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la planeación"; 5/

c) Concertación referida a las acciones acordadas y coordinadas entre el sector público y los particulares, y

d) Coordinación entre la federación y gobiernos de las entidades federativas y, a través de ellos, con los Municipios.

En la tercera etapa, es decir la de control, se propone detectar y corregir posibles desviaciones ya sea en la instrumentación como en la ejecución de acciones.

Por último, en la etapa de evaluación se persigue cotejar las funciones con los resultados.

Por otra parte, los instrumentos del SNPD que concretan la decisión gubernamental de planear el desarrollo nacional se componen, en base a su función jerárquica dentro del proceso en:

a) Instrumentos normativos de mediano plazo. Dentro de éstos, el PND es el principal, pues es el que orienta a todos los demás instrumentos del SNPD.

---

4/ Véase: S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

5/ Idem p. 42.

Se le concibe como global, además de formular los objetivos del desarrollo, la estrategia general y las políticas y lineamientos para lograrlos.

Dentro de este nivel, se ubican también los programas de mediano plazo que desagregan los planeamientos y orientaciones generales del FND, a través de programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales.

b) Los instrumentos operativos de corto plazo, compuestos por programas anuales, que expresan los objetivos, estrategias, políticas y prioridades del FND y de los de mediano plazo. Estos se expresan en el nivel global, sectorial e institucional, además de ser nacionales o regionales. Los tipos de éstos son: los operativos anuales macro; el programa operativo anual preliminar y el operativo anual definitivo, que son los programas de trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, otros instrumentos de apoyo son la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos, Convenios Unicos de Desarrollo, etc.;

c) Los instrumentos de control se componen por los "informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas, informe mensual de los gabinetes especializados, los de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento y los dictámenes elaborados por la SPP sobre la congruencia e idoneidad de los distintos instrumentos del SNPD, particularmente de los programas de mediano plazo y los operativos anuales preliminares y, los anteproyectos de presupuesto.

d) Respecto a la evaluación, encontramos en primer lugar el informe de gobierno; así como los Informes Anuales de Ejecución del FND, la cuenta pública; informes sectoriales e institucionales; informes sobre áreas y necesidades específicas y el Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.



Por lo que respecta a la "participación popular", se plantea el establecimiento de foros de consulta, concibiéndolos como órganos del SNPD, cuyo objetivo será el de recoger opiniones y propuestas para "integrar" el FND y los programas de mediano plazo. Estos foros fueron el primer paso en la construcción del SNPD.

En el año 1982-1983 se realizaron 19 de ellos, contando cada uno con un coordinador general designado por el Presidente de la República.

Así, el régimen, por medio de la SPP, se aboca, como tarea prioritaria en 1983, a procurar la legitimación del SNPD partiendo de la integración del FND hasta el primer informe de ejecución, cerrando así una primera etapa.

En la elaboración del FND, -principal documento orientador del SNPD- se define una estrategia integral con la participación de los "grupos sociales", gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo. Esta se publica el 3 de mayo de 1983, en base a los artículos 21 y 22 de la Ley de Plancación.

La instrumentación del FND se realiza en base a programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales y regionales) y de corto plazo (éstos indicarán las acciones durante el año correspondiente).

La estrategia económica y social propuesta en el FND persigue por un lado, la reordenación económica, proponiéndose en consecuencia combatir la inflación, y la inestabilidad cambiaria; la protección del empleo, del consumo y de la planta productiva y, recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. Por otro, se propone el cambio estructural planteándose, por lo tanto, acciones que incidan en reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; que impulsen la descentralización de las actividades productivas y el bienestar social; que adecúen las

modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo, además de preservar y proyectar el potencial de desarrollo nacional. Para ello, se precisa, según el PND fortalecer la rectoría del Estado, impulsando paralelamente al sector social y privado y se procura también fortalecer la vinculación a la economía mundial.

En la política económica se pugna por reordenar a la inversión pública en función de las prioridades de empleo, bienestar social e infraestructura.

Respecto a la política social, se pretende priorizar la generación de empleos y la lucha contra la marginación y la pobreza.

La política sectorial se delinea, procurando un crecimiento más "justo y equilibrado" orientado a la satisfacción de las necesidades sociales.

Respecto a la política regional, se procura la descentralización de la vida nacional.

Para la realización de estos objetivos, se apela de manera prioritaria a la "participación social" y a la coordinación de las acciones del gobierno con los diferentes sectores sociales.

Metodológicamente, el PND se orienta en las cuatro vertientes estipuladas: obligación, coordinación, concertación e inducción, realizándose la instrumentación a través de orientaciones estratégicas que concretan operativamente las estrategias fundamentales del PND.

De esta manera, se intenta la congruencia entre el plan operativo global y los programas de mediano plazo. A estos últimos se les concibe como instrumentos del SNPD ya que expresan de manera concreta, en el ámbito económico, social y de política económica, los planteamientos estratégicos del PND.

En su elaboración se partió de los diagnósticos, propósitos y lineamientos que los diferentes sectores administrativos hicieron para elaborar el FND.

Para marzo de 1984 culmina la primera etapa de consolidación del SNPD al integrarse el Primer Informe de Ejecución del FND correspondiente al año de 1983. Se abre así una segunda etapa en donde se espera que todos los componentes de la planeación deban ser consolidados. Se plantea para ello un periodo de tiempo mayor que permita probar la efectividad, tanto de procedimientos como de metodologías.

Concluida la primera etapa del SNPD, la SPP procura realizar sus actividades con el objetivo de consolidar a la planeación como un instrumento para el desarrollo.

Bajo esta tónica, la SPP realiza las actividades encaminadas al apoyo, en su desenvolvimiento, de los comités estatales de planeación para el desarrollo, canal de unidad entre los sistemas nacionales y estatales de planeación. Además, se evalúa la realización de los foros estatales de "consulta popular" y su utilidad para la elaboración de los planes estatales de desarrollo.

También esa secretaría elabora las propuestas metodológicas que permitan la congruencia entre la planeación global e intersectorial y su vinculación entre los Programas de Mediano Plazo (PMP), el presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.

Respecto a la programación regional, se realizan las actividades necesarias que faciliten y definan la vinculación de ésta y la Programación Sectorial y Global.

Por otra parte, la misma secretaría, en esta segunda etapa de consolidación del SNPD, empieza a desarrollar una metodología para el análisis de los diferentes modelos macroeconómicos de política económica y su vinculación global y sectorial.

Por lo que respecta a las actividades de orientación y diseño de la política económica y social, se elabora el Programa de Política Económica para 1984, integrando diversos programas con el objetivo de proponer alternativas de acción. Igualmente, se actualiza el Marco Macroeconómico 1984 en base a la información del año anterior.

Por otro lado, la SPP pone en funcionamiento el Subsistema Nacional de Proyectos, con el objetivo de lograr mayor eficiencia y racionalidad en los recursos que los distintos proyectos de inversión deben procurar. Este subsistema se crea como vínculo de los proyectos en diferentes sectores con las prioridades del FND y los programas de mediano plazo. Su estructura se compone por unidades sectoriales y estatales. También se diseña el inventario nacional de proyectos conteniendo los más relevantes del sector público.

Por otra parte, la experiencia en el proceso de planeación de 1984, plantea la necesidad de asegurar la congruencia entre los programanas nacionales de mediano plazo, los programas operativos anuales y el presupuesto de egresos de la federación.

Se realiza un diagnóstico al respecto, logrando que el proceso de planeación 1985 se caracterice técnicamente, por considerar las actividades de planeación en forma integral, al vincular las actividades de programación estratégica con las presupuestarias facilitando, en consecuencia, las etapas de control y evaluación.

De esta manera, se enmarca el presupuesto de egresos de la federación a los objetivos de los programas de mediano plazo y los programas operativos anuales.

Además, se busca consolidar la aceptación y permanencia de los comités de consulta y concertación para la planeación.

Respecto a los mecanismos para mejorar la integración de la Programación Regional a la General, se intenta fortalecer la congruencia sectorial-regional en el SNPD con el objetivo de detectar proyectos estratégicos de desarrollo estatal a considerarse dentro de los programas presupuesto de los sectores por su aporte a la integración regional de la programación sectorial.

De igual manera, se pretende promover la participación de los gobiernos estatales en la programación sectorial.

Por lo que respecta al control del proceso operativo de la planeación, se desarrolla el seguimiento de la ejecución del FND y de los programas nacionales.

Al iniciarse la segunda etapa de consolidación del SNPD, con el objetivo de lograr la articulación conceptual y operativa en su instrumentación, se avanza en el nivel de aclarar los procedimientos técnicos de la instrumentación, del control y la evaluación. Asimismo se delinea una nueva metodología para elaborar, por parte de las dependencias, los programas operativos anuales.

En esta etapa se da prioridad a la evaluación, procurando así una mejor integración del SNPD. Así, se diferencian cuatro tipos de evaluación de la Administración Pública Federal.

- a) La evaluación programática presupuestal considerando al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la base de análisis;
- b) La evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal;
- c) La evaluación contable al través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y
- d) La evaluación económico-social en base a los resultados obtenidos en la ejecución del plan.

Por lo que respecta a la evaluación de la ejecución de los Programas de Mediano Plazo (PMP) se definen lineamientos para hacerla por temas estratégicos y no por sector administrativo.

De igual manera, se deliean parámetros para el seguimiento de los PMP, además de elaborarse un esquema para establecer un banco de información que permita analizar la evaluación y control de algunos programas nacionales.

En otro nivel, se elaboran diseños para instrumentar mecanismos metodológicos y operativos que logren integrar al sector paraestatal a la planeación nacional de desarrollo en el marco del SNED, por la importancia del sector reconocido en el FND. Al respecto, se elabora el guión tipo para formular los programas de mediano plazo institucionales.

Además y en este mismo sentido, se integra el programa de gastos de inversión pública de mediano plazo con miras a establecer un perfil de gasto público de mediano plazo.

En cuanto a la evaluación de los proyectos de inversión, se elaboran tipos de metodologías que permitan la medición de los criterios que se requieren para la congruencia entre los proyectos y los lineamientos de los PMP.

Paralelamente, se elaboran varios manuales metodológicos para la administración de la ejecución de proyectos de inversión, congruente con las normas y reglamentos de obras públicas y adquisición de bienes muebles.

Por lo que respecta al inventario y registro nacional de proyectos, se inicia la gestión hacia los sectores social y privado para integrar la información sobre sus proyectos de inversión, con el ánimo de lograr una programación de las inversiones más eficiente y coordinada. Este inventario se distribuye a todas las secretarías de estado, así como a las entidades paraestatales más relevantes y a los gobiernos estatal y municipal.

Por lo que respecta al apoyo en la formulación de la política económica, se elaboran los documentos Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el PEF 1985 y el Programa de Política Económica para 1985.

De igual manera se apoya la elaboración de lineamientos para una política de empleos 1985-1988 y se expresan alternativas de precios y tarifas del sector público, elaborándose el calendario de incrementos para 1985.

Se proponen alternativas de gasto público en congruencia con los objetivos generales de este año y se avanza en la formulación del marco de finanzas públicas de mediano plazo.

Asimismo, se establecen alternativas sobre el comportamiento del sector externo y se realizan análisis de política cambiaria.

En lo referente a la metodología y modelos para el análisis de la política económica y social del país, se diseñan metodologías tanto para el estudio del déficit público como para homogeneizar la información estadística presentada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Sistema de Cuentas Nacionales.

En cuanto a los modelos estructurados para proponer alternativas de política económica y social en el marco del FMD 1983-1988 se elaboran: el Modelo de Consumo Alimentario, el Modelo para el Sector Agrícola y el Modelo Multisectorial para la Economía Mexicana.

Por lo que respecta a la descentralización de la vida nacional, en la presente administración se le considera como uno de los objetivos básicos de gobierno. Se le concibe como necesaria para lograr la Consolidación Política Económica Administrativa y Cultural del país proponiéndose en consecuencia revertir la excesiva centralización que ha irhibido el "desarrollo integral".

Así, la planeación regional adquiere el peso de propósito político que pugna por la transformación territorial del país.

En este periodo y al inicio mismo del sexenio se instrumentan las reformas al artículo 115 de la Constitución, publicadas el 3 de febrero de 1983, cuyos objetivos son: fortalecer la autonomía municipal y otorgarle nuevas atribuciones, además de facultarles para suscribir convenios con otras autoridades municipales y con su respectiva entidad federativa.

De igual manera, se determina qué servicios mínimos están obligados a prestar. En esta línea se elabora el anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, distribuido a todas las entidades federativas.

En consecuencia, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Asimismo, se realizan programas de asesoría a los municipios solicitantes, en planeación del desarrollo a fin de incorporarlos a la planeación nacional. También se brinda apoyo técnico a los gobiernos municipales, procurando que los intereses locales y regionales se "concilien" y complementen con los nacionales.



Se elabora el Plan Municipal de Desarrollo y se realiza el documento base para la elaboración de Convenios entre Estados y Municipios. Como un instrumento de suma importancia en el ámbito de la política regional, los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), pugnan por la coordinación intergubernamental integrando a las tres instancias de gobierno en la corresponsabilidad del "desarrollo integral del país".

En base a estos Convenios se inicia la descentralización, al hacer coincidir las prioridades definidas por las entidades federativas con las acciones realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios.

En este marco, se descentralizan programas de inversión a los gobiernos estatales, al igual que la atención a las necesidades prioritarias de las comunidades, particularmente las marginadas lográndose el desarrollo de la capacidad administrativa y de gestión de los estados y municipios. El instrumento por medio del cual se coadyuvó a estos objetivos, fueron los mencionados CUD Estatal, en sus diversas modalidades (Programas de Desarrollo Estatal; Programas Estatales de Inversión; Programa Integral para el Desarrollo Rural, etc.).

En 1984 se integran los diferentes programas del Convenio en el Programa de Desarrollo Regional con una visión más integral procurando una mayor racionalidad del gasto público y el desarrollo regional.

Para 1985 se logran establecer CUD con todas las entidades federativas expresando en su elaboración una participación mayor de los gobiernos estatales.

Asimismo, otra peculiaridad es el enlistamiento de las acciones que las Dependencias Centrales realizan en cada entidad, priorizando los programas importantes de desarrollo regional.

Los programas regionales instrumentados en el marco del FND han sido: los del Sureste; el del Mar de Cortés; el de la Frontera Norte; el de Zonas Áridas y el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.

Respecto a los Programas Regionales Especiales, fueron creados en 1984 para las regiones prioritarias del país, procurando cubrir por medio de ellos necesidades específicas, propiciando nuevos procesos de desarrollo económico de acuerdo a la estrategia del régimen. Así, se instrumentan el de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Caxaqueñas Alta y Baja, etc.

B. El Manejo Administrativo del Gasto Público en el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática

Como hemos planteado, al asumir la Presidencia de la República el Lic. MMH, el país se encuentra inmerso en una profunda crisis resultado de un modelo de crecimiento que privilegió, entre otras cosas, el dinamismo del gasto público, sosteniendo un desmesurado déficit del sector público. Ante la crítica situación, el Presidente anuncia la puesta en marcha de un Programa Inmediato de Reorganización Económica (PIRE), que se caracteriza por un manejo austero de los recursos disponibles.

El contenido del PIRE se expresa en 10 aspectos programáticos cuyos objetivos procurarán combatir a fondo la inflación, proteger el empleo, y avanzar en el establecimiento de un desarrollo integral, aumentar el ahorro interno, estabilizar el mercado cambiario y proteger la planta productiva.

Establece además que la situación crítica de la economía no es sólo coyuntural, sino que expresa deficiencias profundas en la estructura económica.

Por otra parte, señala como causa fundamental de la inestabilidad financiera y de la inflación a la excesiva demanda interna, planteando que, para abatirla y poder restaurar las condiciones de un desarrollo sano y sostenido, es necesario reducir la demanda y lograr el ahorro, así como elevar la productividad y eficiencia en los sectores de la economía (público, privado y social).

En este contexto, para el gobierno, la programación se revela como un proceso que promueve la congruencia y direccionalidad de las actividades públicas en función de objetivos y prioridades determinadas por el Ejecutivo Federal.

Así, las normas y directrices de la programación, son el marco de referencia para el análisis, evaluación, corrección y proyección del comportamiento de entidades y dependencias del Sector Público Federal. Este proceso, es la base para determinar la asignación de recursos a los distintos programas de operación e inversión.

De esta manera, el presupuesto se expresa como el instrumento que soporta la concreción de planes y programas, tanto nacionales y sectoriales, como regionales y operativos anuales.

Así, el mismo día que asume la Primera Magistratura, MMH anuncia un "presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles, que preserve los servicios públicos al nivel indispensable, conserve la prioridad necesaria a programas de operación prioritaria, atienda al cumplimiento de los pagos de la deuda contraída y contenga el crecimiento del gasto corriente, para aumentar el ahorro público".

En consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 1983

se estructura bajo esos criterios, contemplando también su reorientación sectorial y regional.

De esta manera, al formular el PEF, se persigue lograr un mejor aprovechamiento del Gasto Público y mantener un equilibrio entre los ingresos disponibles y los gastos necesarios del Gobierno Federal, permitiéndole cubrir sus prioridades en los niveles nacional, sectorial, regional e institucional. Se plantea también, evaluar constantemente el desarrollo físico financiero de los programas, retroalimentando el proceso de programación-presupuestación.

De esta manera, y en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica, se pretende combatir la crisis, agravada abruptamente en el último año de gobierno de JLP.

En efecto, en 1982 el PIB cae a  $-0.5\%$  y la inflación llega a  $98.8\%$ . A finales de este año, el crédito externo se interrumpe, suspendiéndose el servicio de la deuda de la mayoría de las empresas del sector privado. Por lo que toca a las reservas de divisas del Banco Central, prácticamente se agotan.

La producción industrial se desacelera, existiendo la posibilidad real de estancamiento en la producción de casi todos los ramos de la actividad económica.

El panorama realmente sombrío de la economía, provoca en consecuencia un clima de incertidumbre y desconfianza que se extiende hasta el año de 1983.

En consecuencia, el PIRE persigue reducir el déficit del sector público, reducir la inflación, limitar el endeudamiento externo del sector público, así como lograr una progresiva estabilización del mercado cambiario. Por otra parte, se procede a renegociar la deuda pública externa, creándose

además, un mecanismo para propiciar la reestructuración de la deuda externa privada. Sin embargo, al final de 1983, el PIB cae en términos reales 5.3%.

Los objetivos que persigue la estrategia presupuestal para este año son:

- La reorientación del desarrollo sectorial y regional en base a la estrategia de reordenación económica, privilegiando el gasto en educación, asentamientos humanos, salud y seguridad social, además de comunicaciones y transportes, sector agropecuario y abasto de alimentos básicos.

- La recuperación del ahorro público como base para los programas de inversión; y

- La modernización del aparato burocrático, reordenando en consecuencia su esquema orgánico y normativo.

Una característica importante del PEF de este año, es la de contemplar una estructura programática que permite identificar las actividades de cada una de las dependencias y entidades del Sector Público, facilitándose el control y evaluación sobre el desempeño operativo, financiero y económico. Por otra parte, para integrar este Presupuesto de Egresos, se realizan diversos estudios procurando sistematizar y homogeneizar el análisis del Gasto Público con el objetivo de contar con alternativas de acción.

Así, diferentes sistemas se desarrollan para que desde diferentes ángulos, se analice constantemente el desenvolvimiento del Gasto, en las distintas fases del ciclo presupuestal. Por ejemplo, el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público, que suministra la información de las fases de programación-presupuestación-ejecución-control y evaluación. Para este año, se integran a este Sistema las entidades paraestatales no controladas presupuestalmente instrumentalizándose también a nivel regional.

También se desarrollan el Sistema de Presiones al Gasto o el Sistema de Inversión Física, entre otros.

Así, se realizan diferentes estudios sobre el comportamiento del Gasto que permiten, de esta manera apoyar a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

También se elaboran informes trimestrales para el Poder Legislativo y mensuales sobre el ejercicio del presupuesto del sector central y parastatal.

Por otra parte, se determinan los lineamientos normativos que apoyen los requerimientos de racionalidad y disciplina del Gasto Público. Respecto a los servicios personales, se determina reducir el número de Direcciones Generales "garantizando los derechos de los trabajadores", racionalizar cargas de trabajo y redistribuir funciones. También se precisan las normas para el otorgamiento de licencias, comisiones y permisos del personal federal. Igualmente se prohíben adquisiciones, arrendamientos y servicios para oficinas públicas o con fines administrativos. Se prohíbe la adquisición de vehículos de cualquier clase salvo los destinados a la seguridad nacional o a programas prioritarios. Por lo que respecta a los subsidios y aportaciones, se definen medidas para regular su acción.

Para 1984 el PIRE entra en su segunda etapa, destacando como objetivos prioritarios "el persistir en el combate contra la inflación, seguir saneando las finanzas públicas; defender el empleo y la planta productiva, además de superar la escasez de divisas".

Respecto al cambio estructural, se procura persistir en la modernización de los sistemas productivos y distributivos, y en la integración y mayor productividad del sector industrial.

Por último, se procura también fortalecer el desarrollo regional y en consecuencia descentralizar la vida nacional.

El "saneamiento del gasto público federal" permite en 1984, que la inversión pública aumente sólo 20%. Alrededor de 51% de ésta se canaliza hacia el desarrollo rural y social y para Comunicaciones y Transportes. Se mantiene baja la proporción para el sector industrial.

El PIB para este año crece 3.5% con relación al año anterior; las exportaciones, crecieron en 10.9% y la inversión neta bruta en 5.5% respecto a 1983. Por su parte, la inflación crece 59.2% respecto al año anterior.

En este año, los requerimientos financieros del Estado aumentan más que lo calculado originalmente, al igual que el gasto por intereses de la deuda.

En general, los aumentos al Presupuesto original, se compensaron en parte por la disminución del gasto de las dependencias centrales, particularmente en Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Desarrollo Urbano y Ecología.

Para la formulación del PEF 1984, se pretende lograr una mayor vinculación entre la programación-presupuestación, mediante la implantación más rigurosa de instrumentos de control y evaluación, que permitan cumplir los objetivos priorizados en el FND.

La formulación del PEF a través del proceso de programación-presupuestación, constituye la estrategia y el mecanismo de acción a corto plazo que desarrollan las dependencias globalizadoras, los coordinadores de sector y las entidades coordinadas, lográndose fijar las responsabilidades correspondientes en el proceso.

Se definen los lineamientos globales metodológicos y normativos del proceso, elaborándose además el Programa Anual Global (PAG).

Así, se pretende que en ese proceso, el Presupuesto de Egresos se integre en base a los principios de la "planeación democrática" y del presupuesto por programas, procurándose de esta manera, que la asignación de recursos se desarrolle en congruencia con el FAG, los Programas Anuales de los Sectores de la APF y el FND.

La SPP emite los lineamientos presupuestales que procuran la vinculación entre las grandes líneas estratégicas y la presupuestación, concentrando así las directrices del FND Y FAG.

Elabora también un marco macroeconómico que permite articular las acciones coyunturales con las estructurales. De la misma manera, elabora un marco de finanzas públicas desagregando las variables de gasto, ingreso y financiamiento, a partir de las metas globales, traduciéndolas al ámbito del Sector Público.

Así, la SPP define en primera instancia los niveles de gasto del PEF, en base a las orientaciones del FND y a las necesidades de corto plazo globales, sectoriales, regionales e institucionales contenidas en el FAG y los Programas Anuales de la APF.

En este proceso se procura lograr mejoras en la elaboración de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades, así como a los programas insertos en los CUD.

Para ello se crean diferentes instancias como la Comisión Consultiva integrada por las Subsecretarías de la SPP, cuyos acuerdos son obligatorios a observarse durante todo el proceso de planeación del cual emana la programación-presupuestación.

En esta Comisión se realiza, por una Subcomisión técnica, la vinculación



de las diferentes actividades del proceso, principalmente la integración de programas de corto plazo y el PEF.

Otra instancia son los Comités Técnicos para la instrumentación del Plan, creados en cada uno de los sectores administrativos, los cuales elabora, controlan y evalúan los Programas Estratégicos Anuales, así como formular, controlar y evaluar los anteproyectos del Presupuesto y de los Programas Operativos Anuales del correspondiente Sector Administrativo. Estos Comités, además, se relacionan permanentemente con los coordinadores de sector procurando garantizar la aplicación de la metodología a lo largo del proceso.

De esta manera, la formulación del Proyecto de Presupuesto del sector público, por primera vez se origina del FND, es decir en sus lineamientos de estrategia y en la necesidad de imprimir mayor eficacia a la asignación presupuestal, además de apegarse a los objetivos y prioridades tanto nacionales como sectoriales.

Así, los propósitos del PEF para 1984 se enmarcan en la segunda etapa del PIRE y en consecuencia, la instrumentación del gasto público se realiza a partir de moderar su crecimiento, adecuándolo a las prioridades sectoriales y regionales y al cambio integral en el otorgamiento de transferencias y subsidios. De esta manera la relación que guarda el Proyecto de Presupuesto para 1984 y el FND es expuesta por el mismo Secretario de la SPP: el proyecto del PEF pone "énfasis a la equidad dentro de la austeridad; financiamiento sano del gasto y prioridad a la lucha contra la inflación; apoyo a la recuperación de la actividad económica; defensa del empleo, abasto y defensa del consumo popular; atención a los servicios sociales básicos; fortalecimiento de la participación estatal en áreas estratégicas y

prioritarias; fortalecimiento de la infraestructura básica del país; promoción del desarrollo regional en el marco del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre; y eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público".

La reordenación económica para 1985 fija como prioritario continuar la lucha contra la inflación, mejorando la capacidad adquisitiva de los salarios y fomentar el crecimiento de la producción nacional esperándose en consecuencia la creación de empleos.

También se procura reducir el déficit financiero del sector público en relación al PIB.

Para este año, se hace énfasis en la reforma estructural de la política de gasto, simplificándose procesos y limitando el gasto corriente. Se plantea también la necesaria reestructuración financiera y productiva de la empresa pública además de cancelar actividades no prioritarias.

Para garantizar que el PEF 1985 se derive del FND, la SPP forma diferentes grupos de trabajo inter-disciplinarios, procurando perfeccionar la metodología, los procesos y los criterios.

En esta dirección, se busca en las tareas de enmarcar el PEF en las metas de los Programas de Mediano Plazo, enlazando así la programación de mediano plazo y el PEF.

Asimismo se procura establecer la congruencia entre los Programas Estratégicos anuales, el Programa Anual Global con el PEF.

Se elabora y divulga en la APF la ruta crítica del proceso de programación-presupuestación y se entregan instructivos para la integración del PEF. Para ello se implanta el sistema computarizado de información con el propósito de agilizar el proceso.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en 1984 se consolida el Programa Operativo Anual que transforma la programación de mediano plazo en programación anual de los temas estratégicos o Programas Nacionales, se coordina y apoya esa anualización procurando simplificar el proceso, además de otorgar mayores responsabilidades a los sectores administrativos.

De esta manera, el proceso de planeación en 1985 logra, técnicamente, avanzar de manera importante principalmente en la racionalización, asignación y uso de los recursos.

Asimismo, se precisan conceptos metodológicos, lográndose mayor congruencia entre las fases y la coordinación institucional en la ejecución de los Programas Nacionales.

Respecto al cambio estructural del Gasto Público, desde el inicio de este sexenio se procura encauzarlo a mantener los servicios básicos de bienestar social; contener el gasto corriente de la APF; cancelar o diferir "programas y proyectos sin un impacto significativo en el bienestar social" o en la capacidad del aparato productivo y reorientar la demanda pública hacia el mercado nacional; además de procurar la descentralización en la ejecución del gasto. También se procura racionalizar las estructuras administrativas centrales y paraestatales, fusionando, liquidando o vendiendo a las entidades no prioritarias. Paralelamente se procura sanear las finanzas en las empresas paraestatales y elevar su productividades y racionalizar las transferencias de recursos.

Con estos lineamientos y ante el incremento de la inflación, la baja de los precios en el mercado mundial del petróleo, así como el aumento interno en las tasas de interés, el Presidente decide ajustar el gasto público y profundizar su cambio estructural.

En consecuencia, la Comisión Gasto-Financiamiento procede a recortar los presupuestos que afectan servicios personales, transferencias, programas y proyectos "no prioritarios", así como adquisiciones y gastos generales.

Se cancelan vacantes de confianza y se congelan las de base.

Para la formulación del PEF 1985 se considera el proceso de planeación de manera integral, es decir desde la formulación de planes y programas y la programación-presupuestación, hasta el control y evaluación de resultados, lo que produjo una mayor congruencia entre los objetivos del FND y los Programas Estratégicos de Mediano Plazo.

Particularmente, en lo que se refiere a las funciones de ejercicio, registro y control del presupuesto, su objetivo es vigilar el ejercicio del gasto público que realizan las dependencias y entidades de la APF en base a los lineamientos y normas emitidas.

El conocimiento de estas erogaciones permite saber los avances físicos-financieros en los programas-presupuesto desarrollados por la APF, contándose así con los elementos fundamentales para la toma de decisiones presupuestales, en el marco de los lineamientos que para el gasto público establece el FND.

Así, se han realizado en el subperíodo 1983-1984 estudios permanentes e integrales del Gasto Público Federal y su ejercicio en relación a su estructura económica, destino, repercusiones, ritmo y compatibilidad financiera, además de los mecanismos de control y los instrumentos jurídicos y normativos de su funcionamiento en el marco del proceso presupuestal.

También se controla el presupuesto destinado para los pagos de la Deuda Pública del Gobierno Federal, además de registrar y controlar los ejercicios del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que toca a solicitudes de ampliación del gasto por parte de las entidades sujetas a control o a las propuestas de transferencias, se establecen las bases necesarias para ello establecidas en el documento "Lineamientos de Política de Gasto Establecidos en el PIRE". Así se procura ajustar el ejercicio del Gasto Público en base a la autorización de la Cámara de Diputados y en los objetivos del PIRE y del PEF, lográndose además introducir los cambios cualitativos en su estructura y composición de acuerdo a lo establecido en el FND.

Paralelamente se procura simplificar el ejercicio, control y evaluación presupuestal.

Con respecto a los programas de inversiones de las entidades paraestatales, se desarrollan los análisis necesarios encaminados a darles continuidad a los realizados en obras prioritarias, formulándose informes mensuales sobre el estado del ejercicio del presupuesto.

Para el siguiente subperiodo 1984-1985 se revisa, autoriza y registran los documentos presupuestarios, en base al ejercicio del gasto que realizan las dependencias del Gobierno Federal, procurando agilizar y apuntalar los mecanismos de vigilancia, evaluación y control.

Para 1985 se diseña un sistema de pagos por red bancaria para cubrir ágilmente las obligaciones con cargo al Gobierno Federal y se inicia la elaboración de un informe semanal sobre su situación financiera a nivel de flujo de caja. La evolución de esta situación financiera del gobierno se realiza en base a los resultados obtenidos por el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto, además de los documentos evaluatorios que la SPP realiza sobre el cierre presupuestal.

Por lo que respecta al ejercicio del gasto, se realizan informes mensuales con fines de seguimiento y control, y se efectúan las evaluaciones sobre el ejercicio de créditos externos, así como el control de contratos o proyectos financiados con recursos externos.

Un aspecto importante de la descentralización en la ejecución, registro y control presupuestal, lo constituye su autorización para Servicios Personales, que corresponden a dependencias y entidades.

Los esfuerzos por la simplificación, llevan a la actualización de las normas referidas al ejercicio presupuestal, expresándose básicamente en los Manuales de Normas, Procedimientos y Clasificación por Objeto de Gasto, así como con los trabajos para instrumentalizar un proyecto integral de mediano plazo con miras a eliminar trámites que restan agilidad al ejercicio del gasto.

Respecto a los Sistemas de Seguimiento y de Información sobre el gasto, estructurados para captar, integrar y procesar la información de los diferentes momentos del proceso presupuestal, se avanza también en su simplificación, optimizándose los distintos subsistemas de operación y obteniéndose así mayor oportunidad en la información.

En este sentido destacan los trabajos realizados en el Sistema Físico Financiero del Gasto Público y del Sistema de Inversión Física.

En el subperíodo 1984-1985 se diseña el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión Pública con el que se logra captar y procesar la información referida a la Inversión Pública Federal autorizada y ejercida, lo que permite analizar periódicamente los avances, composición y destino del gasto a nivel nacional y regional.

Respecto a las fases de registro y control del PEF, se procura su agilización en base al Sistema de Información Básica Sectorial y del Sistema de Flujos de Afectaciones Presupuestales lo que permite efectuar las adecuaciones a los presupuestos tanto financieros como programáticos.

Bajo esta línea, son implantados además, el Sistema Único de Información Programática-Presupuestal y el Sistema de elaboración de reportes mensuales con el objetivo de informar al Gabinete Económico lo programado y ejercido por las distintas entidades por sector, particularmente en energéticos, industrial y servicios.

De igual manera y procurando mayor eficiencia de los recursos, se avanza en la necesidad de ubicar los contratos de obras del Sector Público en base a lineamientos para promover el desarrollo acorde con la política de Gasto Público.

En estos años se continúan elaborando para las dependencias y entidades, los informes bimestrales sobre los ejercicios de las inversiones autorizadas con fines de seguimiento financiero y de retroalimentar el proceso de programación-presupuestación.

Respecto a la evaluación de proyectos de obras prioritarias, se elaboran y publican encuestas y registros de proveedores de insumos (y sus precios) para la construcción del área metropolitana, incluyéndose posteriormente (1984) a los proveedores de las entidades federativas.

En este sentido, se registra en el padrón de contratistas de la obra pública a las personas físicas y morales interesadas.

En este subperiodo se logra concluir el estudio -para adecuarse- del pago ágil de la obra pública como también el referido a los mecanismos,

procedimientos y normas en materia de proyectos de inversión, de observancia en las dependencias y entidades de la APF.

También se someten a análisis y reforma las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de la Obra Pública y de Servicios, procurándose en general, que las acciones desarrolladas en materia de obras públicas cumplan con los propósitos del FND.

Se integra además un nuevo proyecto de Reglamento de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, así como la elaboración de un anteproyecto de Nuevas Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de las Obras Públicas y el Manual de la Obra Pública.

Por otra parte y respecto a la evaluación, ésta es entendida, en el proceso de planeación, como el conjunto de actividades encaminadas a valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución de los planes, programas, acciones y resultados, así como los efectos e impactos del quehacer de la AP. Esta evaluación, además, se extiende a la valoración de los integrantes del SNPD procurando su desarrollo y consolidación.

La SPP realiza esta evaluación a través de la elaboración e integración de documentos fundamentales como el Informe de Ejecución del FND, el Informe de Gobierno y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El primer informe de ejecución del FND 1983-1988 se integra y presenta en marzo de 1984 ante la Cámara de Diputados. Este documento proporciona los elementos para evaluar lo realizado durante 1983 de acuerdo a los lineamientos y estrategia del FND, aunque es importante señalar que en este año no se logra que todos los sectores de la AP puedan instrumentar anualmente el FND.



Este informe es considerado como un análisis evaluatorio más preciso que coadyuva a la consolidación de los diferentes instrumentos de la "planeación democrática".

En el contenido del segundo informe de ejecución del FND, se presentan modificaciones importantes resultado sobre todo, de la elaboración y aprobación de la mayoría de los Planes Nacionales de Mediano Plazo. Este informe, en consecuencia, además de contener el balance de ejecución del FND, integra un conjunto de propuestas de política que sirvieron de base para estructurar la evaluación de los ámbitos fundamentales en donde se instrumentalizó la estrategia nacional del régimen.

Además se formula, para cada uno de los temas estratégicos, los requerimientos de información básica que permita el seguimiento de los Planes Nacionales, elaborándose para ello las "Bases para la Integración del Sistema de Información para el Seguimiento de los Programas Nacionales".

Por otra parte, al definirse las líneas generales de acción de los diferentes temas estratégicos, se formula una evaluación de las acciones realizadas para la instrumentación de cada línea, permitiéndose así señalar los avances o retrasos.

En este marco de actividades, se realiza permanentemente el seguimiento de la política económica y social referente tanto al cambio estructural como al análisis coyuntural de las más importantes variables económicas y sociales, así como en el manejo de los diversos instrumentos de política. De esta manera no sólo se evalúa su impacto sino que además es posible proponer alternativas para procurar cubrir y alcanzar las metas y prioridades del FND.

En ese sentido, se elabora un marco econométrico preliminar para las finanzas públicas que se integra al modelo global del FND.

Para 1984, se evalúa la estrategia del cambio estructural por medio del análisis de la política de distribución del ingreso y de la reestructuración del sistema bancario.

Paralelamente y para apoyar las tareas del Gabinete Económico, se realizan diferentes análisis coyunturales de: política económica, finanzas públicas, captación y financiamiento. Particularmente para el sistema financiero se realiza su seguimiento, evaluación y análisis en base a reportes periódicos, incorporando la problemática del sector parastatal.

Así, procurando mejorar el control y evaluación del FND, la SFP elabora la información básica para los diferentes Gabinetes y Comisiones (Gabinete Económico, Comisión Gasto-Financiamiento; Servicio Civil; Comisión de Aranceles, etc.).

Así la información se expresa en informes semanales sobre los aspectos económicos más relevantes, destacándose la evaluación de indicadores de precios, producción, empleos, tasas de interés, mercado cambiario, etc. Además se proporciona información mensual para la Cámara de Diputados.

Por otra parte, una herramienta más de carácter evaluatorio del presupuesto es la Contabilidad Gubernamental, constituyéndose como un insumo para la planeación.

Así, se establece el Sistema de Información Contable Presupuestal, Financiera y Programática Periódica, reajustándolo en 1984 con el propósito de proporcionar a las autoridades los elementos necesarios para efectuar un seguimiento de las operaciones financieras que desarrollan las entidades y dependencias, también se realizan los trabajos para estructurar el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental con objeto de apoyar de manera directa el proceso de decisión para las acciones públicas.

En 1984 se divulga en todas las dependencias de la APF el proyecto del Sistema Integral y se procede a implantarlo en las dependencias del Sector Central, esperándose que para 1985 todas las dependencias de la APF registren su contabilidad conforme a la nueva norma.

Otro programa estructurado para establecer mecanismos de coordinación y de respuesta a los requerimientos de información contenida en la Cuenta de la Hacienda Pública, por parte del Poder Legislativo y los usuarios, es el denominado Programa de Atención a las áreas externas.

En general se procura que la Cuenta Pública contribuya a la medición de las repercusiones de la actividad económica en el marco de los planes y programas de corto y mediano plazo y que además permita evaluar el avance y cumplimiento de los programas de la APF, retroalimentando, en consecuencia, a la programación-presupuestación.

Por otra parte y para facilitar el análisis, particularmente del Poder Legislativo, se introducen las recomendaciones al respecto, definidas en el Decreto del 16 de diciembre de 1983. Las recomendaciones hechas se refieren al seguimiento de la aplicación de criterios para la integración de los estados financieros, además de la necesidad de contar con una mayor y mejor información sobre la Deuda Pública.

Estos criterios, en lo fundamental, serán la base para la integración de la Cuenta Pública 1984.

Por lo que respecta a las transferencias y subsidios y dada su importancia para el país como elementos de política económica, se implementa el Programa de Registro Único de Transferencias y Subsidios (RUT). Este tiene como finalidad el proporcionar datos sobre el monto, destino y

estructura de los subsidios y transferencias que otorga el Sector Público, además de su impacto en la actividad económica.

Para 1984 se incorpora al DDF en este registro precisándose además la política de transferencias, procurando así que se estimulen las actividades productivas de bienes y servicios "nacional y socialmente necesarios".

En 1985 se actualiza el RUT permitiendo una mejor identificación de otorgantes y beneficiarios, así como los agentes y ramas económicas en que incidir y las vías de otorgamiento.

De esta manera, se procura un mejor control, evaluación y reprogramación de estos recursos.

#### C. La Reestructuración de la Administración Pública Federal

El primero de diciembre de 1982 el Presidente de la Madrid plantea la urgente reestructuración de la AP procurando su agilidad y eficiencia, además de rectificar lo que no funcionara a fin de introducir las innovaciones indispensables y sujetar al mismo tiempo al aparato público a la previsión, orden y estricta responsabilidad de todos los funcionarios.

En su exposición de motivos para la Reforma a la ICAPF, al inicio del sexenio, sobresale el principio de la renovación moral de la sociedad, creándose en consecuencia la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estableciéndose además las Bases para el Desarrollo del Servicio Público de Carrera. De esta manera el 29 de diciembre de 1982 se reestructura la APF surgiendo además de la nueva Secretaría, la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Respecto a las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, se integran en una nueva: La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Respecto a la modernización de la APF, el artículo 10 del reglamento interior de la SPP le señala las atribuciones que en esa materia tendrá la Unidad para la Modernización de la AP, quedando facultada para "diseñar la política y directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que deban ser sometidas por el titular de la Dependencia al Presidente de la República; proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa de la APF; promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la APF y establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa, así como diseñar y coordinar el programa de mejoramiento de los servicios y trámites de las dependencias y entidades, y dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la APF que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica

Así, la Ley Orgánica de la APF fija como atribución de la SPP, el establecer las políticas y directrices que aprueba el Presidente, para la modernización administrativa y la instauración del Servicio Civil de Carrera, procurándose así "modernizar" los sistemas de administración del personal del Gobierno Federal.

Se persigue, con estas atribuciones, fortalecer la función del Estado, además de incorporar la organización gubernamental al SNPD. Las acciones encaminadas en ese sentido se enmarcan básicamente en dos programas.

El primero de ellos se propone apoyar la reestructuración del Sector Público, racionalizando las estructuras de la APF y, paralelamente,

fortalecer la organización sectorial, la descentralización y desconcentración administrativa.

Esas modificaciones a la APF obligan también a las dependencias a crear las Contralorías Internas en cada una de ellas. Asimismo, se elabora el proyecto para reordenar la sectorización de las entidades paraestatales en función de las reformas introducidas a la LOAPF proponiéndose promover la descentralización y desconcentración de funciones, áreas y recursos de la APF, elaborándose el proyecto de Decreto expedido por el Presidente de la Madrid en julio de 1984.

En este contexto, se inicia la reestructuración de la Administración, reduciéndose 51 unidades con nivel de Dirección General. De igual manera se procede, en coordinación con las entidades paraestatales, a su reorganización procurando cumplir sus objetivos con el mínimo de recursos y órganos.

Otro programa instrumentado es el denominado Sistemas Básicos del Sector Central, cuyo objetivo es simplificar los sistemas de administración interna de la APF y los de atención al público.

En el subperíodo 1983-1984 la SPP se reestructura, fusionando a la Unidad de Modernización Administrativa con la Dirección General de Servicio Civil, creándose la Coordinación General de Modernización de la APF.

En este proceso se readecúan las diferentes Comisiones Intersecretariales desapareciendo 14 más y dos Comités. Además se elabora la metodología que para solicitud y tramitación realizan las dependencias coordinadoras de Sector, para autorizar cambios en las entidades paraestatales. De éstas se liquidan 34, fusionándose 20 sociedades nacionales de crédito y cuatro empresas de participación estatal.

Paralelamente tres empresas se venden y se transfieren otras tres a una entidad federativa, poniéndose 85 entidades en proceso de liquidación.

En cuanto a la normatividad de organización, se elabora el Proyecto de Acuerdo de Sectorización y, asimismo, se avanza en simplificar la normatividad de los Sistemas de Servicios al Público y la de Administración de Recursos.

En el avance del proceso se dictaminan las estructuras de organización a nivel de Direcciones Generales o equivalentes, racionalizándose en once dependencias; 10 entidades controladas y 50 no controladas. Por lo que respecta a los Reglamentos Interiores de las Dependencias, se validan y se elaboran Programas para revisar estructuras orgánicas hasta los últimos niveles y aún puestos y plazas.

En el subperíodo 1984-1985 se procede a elaborar los programas sectoriales de Descentralización por parte de las dependencias del Gobierno Federal.

Por otra parte, se detectan áreas que existen en todas las Dependencias del Gobierno Federal, procediéndose a elaborar el marco funcional de ellas procurándose así su operación eficiente. Estas áreas son: Planeación, Contraloría, Asuntos Jurídicos, Oficialía Mayor y Comunicación Social.

La racionalización del sector paraestatal continúa, procurándose depurar las no prioritarias de acuerdo al FND, creándose nueve entidades, dándose de baja 11; se liquidan 40; se inicia la descentralización de 19; son puestas en proceso de venta 49 y 9 en proceso de fusión. Asimismo, se extinguen tres Comisiones Intersecretariales, fusionándose dos.

También la SPP inicia la actualización del Manual de Organización del Gobierno Federal y se diseña el Sistema Automatizado de Información para la

Modernización Administrativa con el objetivo de conocer de manera exacta la situación y composición de la AP.

Otro resultado del proceso es la desaparición de 15 Subsecretarías o equivalentes así como casi todas sus Direcciones Generales correspondientes, limitándose en las Oficialías Mayores a sólo tres Direcciones Generales.

Por lo que respecta al Servicio Civil de Carrera, se le inscribe en el proceso de "renovación moral de la sociedad" procurando contribuir a hacer de la APF un instrumento ágil, eficaz y honrado.

Sus bases, establecidas en las reformas a la LOAPF, hacen concebir al Servicio Civil como una Institución Jurídica que garantiza al Estado la "eficaz" prestación de la función pública.

En este sentido, la creación y desarrollo de un Sistema de Administración y Desarrollo del Personal al Servicio del Gobierno Federal es el objetivo para lograr el Servicio Civil de Carrera.

Ante esta urgencia, se elaboran los Sistemas Escalaforarios Funcionales e Intercomunicados, creándose para ello los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal e Instituciones, además del tabulador general de sueldos. Todo ello como parte del diseño e implantación de la programación en función del Servicio Civil de Carrera.

En consecuencia, se define para éste el esquema conceptual y el Programa respectivo. El 29 de junio de 1983 se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil para coordinar y asesorar al Ejecutivo Federal en la instauración del servicio Civil en toda la APF presidida por el titular de la SPP.

Las normas de administración y de desarrollo del personal son definidas por esa Secretaría al igual que las relativas a nombramientos y



designaciones. Es importante resaltar que en el proceso para instaurar el Servicio Civil participa, en la Comisión Intersecretarial, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Paralelamente se actualiza el Sistema de Evaluación del Desempeño, procurando así el mejor "desarrollo de los recursos humanos". Por otra parte, se compactan y homogenizan las remuneraciones del personal de todas las dependencias y se concluye la elaboración de la Guía Técnica de las Condiciones Generales de Trabajo para racionalizar las prestaciones de las Instituciones de Banca y Crédito.

Por lo que atañe a la estadística, geografía y la política informática, continúa siendo responsabilidad de la SPP la coordinación y desarrollo de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, concebidos como insumos básicos para el proceso de planeación. En este proceso, procura la integración y articulación de los Sistemas de Estadística y de Información Geográfica con el SNPD. Así, en el subperíodo 1982-1983, se procede a la reorganización interna de los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica (SNEYIF) procurando su consolidación y obtención de la información básica sobre la estructura económica y social del país, sus particularidades geográficas, así como la evaluación de la economía y la sociedad. Los avances se expresan en el Sistema de Cuentas Nacionales, el Sistema Nacional Estadístico; en el X Censo General de Población y Vivienda; en los Censos Económicos 1981, en la integración y presentación del Informe de Gobierno, etc.

Ya para el último año de este período, los trabajos realizados en esta materia, se expresan en la formulación de planes y programas.

Otras de las actividades básicas realizadas son las referidas a la información documental y a la Comunicación Social. Los objetivos de la

primera son dar a conocer y analizar el desarrollo económico, social y cultural del país. Por lo que respecta a la Comunicación Social, se propone "fomentar la participación y solidaridad ciudadana en torno a la política económica y social del Gobierno Federal".

#### D. La Crisis

Como hemos planteado al inicio de este capítulo, la abrupta irrupción de la crisis económica en 1982 hace aflorar tal gama de contradicciones y conflictos, que obliga al Estado mexicano a elaborar, desde arriba, una propuesta que intente contener la crisis, abrir cauce a la superación de la agotada fase de acumulación de capital, recomponer la ruptura del bloque en el poder (expropiación bancaria), regenerar el consenso social cada día más débil, así como recuperar su capacidad de autonomía respecto al exterior.

En efecto, la ilusión del auge económico derrumbado a la par de la caída de los precios del petróleo en 1981, evidencia lo que desde principios de los años setentas se fraguaba.

Ni siquiera los recursos fabulosos que ingresaron al país entre 1977-1981 (cerca de los 100 mil millones de dólares) por los préstamos externos y la renta petrolera, atenúan lo profundo y violento de la crisis.

Sin embargo, para tener esa capacidad de iniciativa, entre otras cosas, el Estado tendría que recomponer sus propias limitaciones e ineficiencias en cuanto a su capacidad de gestión económica y de su administración pública corrupta, que hacía del manejo presupuestal y administrativo objetos de negociación política.

Además, para conservar su capacidad de cohesión y con el propósito de dirigir la transición a una nueva fase de acumulación, adopta como base fundamental de su rectoría el criterio de la eficiencia. Así, al inicio del

sexenio se anuncia por MMH el "instrumento" que transformará la realidad social (en todos sus niveles y aspectos) y promoverá una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, dé "viabilidad" a las instituciones e imponga transparencia a las acciones del gobierno, asegurando un desarrollo integral: El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Paralelamente se anuncia el PIRE, con el objetivo de implementar los acuerdos que con el FMI se habían tenido a fines del sexenio de JLP. Como se apuntó esos acuerdos se aplicarían de inmediato y se supervisarían hasta 1985, dependiendo de su puntual observancia el suministro de fondos externos.

Así, se plantea reducir el déficit fiscal (de 16.5% del PIB en 1982 a 8% en 1983; 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985), liberalizar precios y eliminar subsidios de bienes y servicios estatales, controlar la inflación mediante disciplina estricta de la emisión monetaria y topes salariales para contener la demanda, fijación de tipos de cambio "realistas" y el mantenimiento de tasas de interés bancario que aseguren el ahorro.

Según el PIRE, la causa fundamental de la inestabilidad financiera y de la inflación se debe a la excesiva demanda interna. Así, para el primer año de gobierno, se implementa una política de restricción a la demanda agregada (inversión y consumo) provocando por lo menos su estancamiento.

En efecto, la formación bruta de capital fijo se desacelera y se retrae la inversión que es más pronunciada en el Sector Público que en el privado.

Por lo que respecta a la inflación, al enfocar el régimen como causa determinante del crecimiento de los precios a la demanda, lo lleva a intentar frenarla, adecuando a esta visión la reducción del déficit de las finanzas públicas y el nivel de los salarios, esperándose en consecuencia un crecimiento "ordenado de la oferta nacional de bienes y servicios". Así, en

1983, se reduce a casi la mitad el déficit como proporción del PIB, se recorta en 15% el Gasto Público y la demanda del sector público cae 16%, siendo la inversión bruta fija la que disminuye en mayor medida. Sin embargo, la inflación presenta un crecimiento mayor del programado (de esperarse entre 50% ó 55% se llega a 101.9%). Por su parte el PIB tiene un crecimiento negativo de 5.2%, al igual que las importaciones de bienes y servicios (-36.1%) generándose en consecuencia un superávit comercial de 13,763 millones de dólares y un superávit de cuenta corriente de balanza de pagos de 5,418 millones de dólares. Así, para disminuir el déficit del sector externo se retrae la actividad económica.

En este año, además los ingresos del gobierno federal crecen 107% respecto a 1982 siendo mayor que el aumento de sus gastos. Los ingresos fiscales indirectos lo hacen en 142.5% y los directos en 56.4%. Por último, la formación bruta de capital fijo en 1983 disminuye 27.9%.

En 1984, y continuando la reducción del déficit del sector público de manera menos violenta, se reconsidera el enfoque inicial sobre las causas del alza de los precios, planteándose que son los aumentos en los costos la causa fundamental, por lo que se implementa como política anti-inflacionaria el descenso de los salarios y el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio. Este enfoque prevalecerá a lo largo de este periodo y los resultados serán, otra vez, diferentes a lo programado. En efecto, para 1984 se esperaba un crecimiento de la inflación del 40% y llega hasta 65.4%. En 1985 se esperaba 35% y se llega al 57.7%. Por nuestra parte, coincidimos en que la estabilización de los precios, sólo podrá ser planteada a largo plazo sobre la base del elevamiento de la productividad, sobre todo en las ramas claves de la producción y en la recomposición de las finanzas estatales, lo que

implicaría la ampliación de mercados, al igual que las escalas de producción, así como superar el ahogamiento de la deuda, etc. Sin embargo, lo que se ha impuesto ha sido la reducción de los salarios reales que no han dejado de bajar desde 1976. En este periodo, particularmente, el salario real cae en 1983 en 25.2%; en 1984 en 8.3% y en 1985 1.2%

En general, podemos considerar que 1983 es el año en que, en este periodo, cae la producción a su nivel más bajo, manifestándose además un exceso de capacidad instalada y una aguda crisis financiera (por los adeudos en moneda extranjera crecidos por la devaluación). Sin embargo, tanto por la renegociación de la deuda, como por la revaluación de los activos, así como por el elevamiento de precios y la explotación redoblada del trabajo, se lograría un cierto control de la crisis, pese a que la inversión fija bruta se reduce 28% y que el gasto público es recortado. También en este año se implementa una liberalización casi general de precios, se ajusta la política cambiaria y se elevarían los precios y tarifas estatales, todo en estricto apego a los acuerdos con el FMI.

En 1984, el gobierno programa la reactivación moderada de la economía, reduciéndose el presupuesto para el pago de la deuda. Se espera un crecimiento del 1% del PIB respecto al de 1983. En consecuencia, se incrementa la inversión estatal que, junto a otras medidas de apoyo al capital (sobre todo incentivos fiscales), propiciarían un repunte de la economía mayor de lo esperado (el PIB crece 3.5%). La inversión privada se incrementa 11% y se genera un crecimiento del 5.5% de la formación de capital respecto de 1983.

Este hecho, sin duda se vió favorecido por un acontecimiento externo: el mayor crecimiento de la economía norteamericana, que propició un incremento

notable de las exportaciones nacionales. Sin embargo, crecerían en mayor medida las importaciones que aquellas. Esta leve recuperación se vio favorecida por un relajamiento del tipo de cambio, permitiéndose así el acceso a divisas de tipo preferencial, que favoreció las importaciones.

En este año, sin embargo, persistiría el estancamiento y la recesión de las ramas más dinámicas de la economía. No obstante, la producción estatal estratégica (petróleo, siderurgia y electricidad) tendrían un leve incremento. Por otra parte y como hemos apuntado, la inflación superará en su tasa de crecimiento a la esperada y se profundiza el deterioro salarial.

Por su parte, el déficit del sector público no se ajusta al proyectado 5.5% acordado con el FMI, ubicándose en 8.6%, presentándose también la escasez de crédito; los subsidios se recortan a casi la mitad subsistiendo, a pesar de ello, transferencias al capital sobre todo en los combustibles. Dos hechos adquieren tal relevancia, que deben señalarse: la venta de paraestatales (adelgazamiento del Sector Público) y las medidas tendientes a reformar el mercado de capitales.

En este contexto se plantea para 1985 un crecimiento del 3.5% del PIB llegando a ser en realidad de 2.4%. La disminución de los precios del petróleo, los recortes programados al presupuesto, la reducción de los recursos para financiar la inversión y el aumento de las tasas de interés además del deslizamiento mayor del peso serán, entre otras causas, los elementos que incidirían en este resultado.

En general, podemos decir que al iniciarse este sexenio, ante la disminuida capacidad de endeudamiento y las dificultades para incrementar sus ingresos y financiar su déficit, además de dificultades en cuanto a disponibilidad de divisas para el pago de la deuda y las importaciones, se

procura principalmente lograr, en base a la eficiencia y racionalidad, el sanear las finanzas públicas. Esta lógica eficientista será el sustento tanto de la reorganización del aparato administrativo del Estado, como de sus planes y programas de mediano y largo plazo.

Con tal lógica, se pretende en este sexenio abatir la inflación, alentar la inversión privada y el empleo (a fines de 1983 la SPP estima en 15 millones el desempleo abierto y estructural según nota del uno más uno del 2 de nov. de 1983) y poder así acceder a la propuesta fundamental del régimen: el cambio estructural, expresado en el FND.

En éste se plantea la urgente necesidad del país de exportar principalmente manufacturas y así, reinsertar a la economía nacional a la economía internacional. Ello se procura en base a ventajas que, como afirma Adolfo Guilly, son cartas fuertes del régimen: a) los bajos salarios y la decisión de mantenerlos así por lo menos hasta 1990, es decir en 27% del PIB. b) la vecindad con E.U.A., y en consecuencia la reducción del tiempo de circulación de capital y, c) el factor geopolítico.

En función de ello, el Estado procura contener la inflación, los salarios y subvaluar permanentemente el tipo de cambio. Así, pese al grave deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la población, el Estado implementa la "racionalidad y eficiencia contra la economía ficción", generándose una ofensiva brutal al salario, la mejor carta de la propuesta oficial.

Sin embargo, hasta hoy siendo la iniciativa del capital y su Estado, no se ha estructurado un límite y cuestionamiento a esta propuesta que parta del trabajo y no de los matices o propuestas alternativas estatistas.

Lo que es cierto es que el "estado benefactor o estado social" ha muerto (Jornada 13 de marzo, editorial de José F. Fernández Santillán).

Hoy la lógica eficientista del gran capital nacional y extranjero y su sustento y administrador, el capital estatal y su burocracia, promueven no sólo la consolidación de esta alianza, sino que procuran un nuevo modelo de dominación, en todos los órdenes de la sociedad, crecientemente autoritario.

El shock de la estatización bancaria está separado. Como planteamos, el 1984 las reformas financieras han provocado que ella "pierda" en favor de los exbanqueros y sus socios de las casas de bolsa, su función de financiar las actividades productivas y del desarrollo del país (según la Asociación Mexicana de Bancos, anunciado en la Jornada del 8 de junio de 1987). Es decir, a los banqueros se les entrega el aparato financiero paralelo de la Banca asegurada su especulación.

Así, en este sexenio se "supera" la política proteccionista y se ingresa al GATT que provocará la destrucción del capital ineficiente, se promueve la mayor asociación con el capital extranjero o su inversión hasta en 100 %, por su parte, las empresas estatales, procurando su rentabilidad y productividad, se venden, cierran o despiden personal, se reducen subsidios a los alimentos básicos y se aumentan los impuestos al consumo, pero se ofrecen "Foros de Consulta Popular" para evaluar la ejecución del FND y toda la gama de planes de mediano plazo.

Sin embargo, la propuesta exportadora del régimen tiene límites, pese a la planeación democrática o el "pero" que introduce el FND para curarse en salud: según se apunta "la magnitud de los desequilibrios externos, tanto coyunturales como estructurales y la incertidumbre prevaeciente en el contexto internacional, hacen difícil predecir las perspectivas macro-



económicas para el periodo 1983-1988. Por ello más que fijar un conjunto exhaustivo de metas cuantitativas, lo importante en el contexto del SNPD, es definir el nuevo rumbo cualitativo que se busca imprimir a la evolución económica global".

Un obstáculo importante es no poder controlar la crisis, sobre todo la inflación, así como los inestables precios del petróleo y las tasas de interés. También lo es, la conformación actual de la industria mexicana y sus bajos niveles exportadores (automotriz, algunos equipos industriales, aparatos eléctricos y metalurgia); los obstáculos a la competitividad mundial, producto del deterioro de la productividad del trabajo y la eficiencia productiva, así como del redoblado proteccionismo de la economía de los países altamente industrializados y la escasez de flujos de capital suficientes para transformar la planta industrial nacional. Pese a ello, el régimen mantiene contra viento y marea su negociación bilateral de la deuda con organismos internacionales procurando así mayores financiamientos y acuerdos comerciales, aun después de los sísmos de 1985 y la caída de los precios del petróleo.

Así, desde el 10. de diciembre de 1982, el Estado redefine su rectoría económica, en base a la más estricta eficiencia capitalista, recreando en consecuencia su armazón administrativo y de gestión económica e intentando absorber a los sectores críticos de la sociedad, en un esquema que los haga partícipes contemplativos del nuevo patrón de acumulación de capital, es decir de la reconversión industrial.

Desde esa fecha, se pone en marcha una cauda de decretos que van desde las reformas a la Constitución y la LOAPE, hasta la creación de la Secretaría de la Contraloría y las Unidades de Comunicación Social (para procurar según

declaración oficial "el apoyo ciudadano a la política del régimen") y los Foros de Consulta que, como los instrumentados en la UNAM, se ofrecen para recibir opiniones y sugerencias a los planes y programas oficiales. Foros que deben de cumplir y cubrir requisitos y normas que dentro del SNPD procuren racionalizar y optimizar recursos programados y presupuestados en base a las prioridades del FND... Sólo que los estudiantes no entendieron.

#### IV. Resumen y conclusiones

1. A lo largo de este trabajo pretendimos mostrar los intentos de reestructuración del aparato administrativo y de gestión económica del Estado, al presentarse disfuncional respecto a su vinculación con la economía, en la medida en que empiezan a surgir los síntomas de agotamiento del patrón de desarrollo.

Las propuestas de reorganización administrativa se implementaron desde la década de los sesentas, con ritmos diferenciados, a nivel latinoamericano, haciéndose hincapié en la necesidad de reorientar la política económica en función de lo explosivo de las graves desigualdades sociales.

La alternativa que en esos años se empezó a esgrimir, como instrumento a través del cual se accedería a la superación de la problemática enunciada, es la planeación económica.

Así, se planteó la necesidad de contar con instituciones que integraran las funciones adecuadas para implementar la planeación y lograr la coherencia de las políticas de corto, mediano y largo plazo, con las estratégicas, es decir, contar con aquellas que procuraran, desde arriba e institucionalmente, los cambios hacia un desarrollo económico más integrado y sostenido.

2. Ya a finales del sexenio de Díaz Ordaz, surgió tanto una propuesta de reorganización administrativa como un Plan Nacional de Desarrollo, que sin embargo fue rebasado por los acontecimientos políticos de 1968. Es en este sexenio, además, que se iría formando al interior de la burocracia política un núcleo que, paralelo al agotamiento de la política económica propia del modelo de "desarrollo estabilizador", iría expresando tanto las necesidades de transformar al aparato administrativo y de gestión económica del Estado,

como de replantear los objetivos de política económica. En este núcleo era figura preponderante, entre otros, José López Portillo.

3. En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, efectivamente se replantearía, previo diagnóstico, tanto la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, como las bases del modelo de desarrollo estabilizador. Ante el agravamiento de la situación económica se adoptó una visión keynesiana de la economía, haciendo un uso creciente del gasto público deficitario, y considerándolo como una palanca en la promoción del crecimiento económico, en particular, subsidiando la rentabilidad del capital y cubriendo además áreas estratégicas de la economía. Sin embargo, la situación económica se agravó, siendo sus manifestaciones más visibles, el creciente deterioro de las finanzas públicas, la elevación de precios, la devaluación y el declive de la inversión privada.

Respecto a los intentos de llevar a cabo una reforma administrativa, éstos sólo se concretaron en algunos cambios a nivel institucional, sin poder reestructurar a fondo al conjunto del aparato administrativo y de gestión económica del Estado. Esos límites políticos llevarían a LEA a crear un sinnúmero de organismos descentralizados y fideicomisos que agravarían (dispersando y enfrentando) la función y estructura de la Administración Pública Federal.

En efecto, tales organismos suplantarían funciones que las dependencias centrales deberían ejercer. Además, otra debilidad de la mini reforma fue la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo que sirviera de eje y disciplina al aparato de la APF. Esos límites de la gestión de LEA, llevarían a plantear a la Secretaría de la Presidencia, que las mayores limitaciones a la estrategia económica del sexenio "... se derivan de aspectos de carácter

administrativo y (en consecuencia) políticos". Y en el mismo sentido IEA denunció que "... la mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mala administración".

4. Por otra parte, continuaban -en ese sexenio- dispersas en tres secretarías las funciones que formarían parte de las actividades de Planeación: la Secretaría de la Presidencia que manejaba y autorizaba el programa de inversiones; la SHyCP que se encargaba de la formulación del Presupuesto de Egresos, de la fijación de criterios sobre gasto corriente, de la dotación de subsidios e inversiones financieras y del manejo del crédito; y la Secretaría de Patrimonio Nacional, que ejercía el control y vigilancia de los organismos y empresas del sector paraestatal.

Pese a ello se intentó elaborar el presupuesto con orientaciones programáticas (a propuesta de JLP, titular de la SHyCP), que no lograron trascender al conjunto de la administración pública.

5. Estos hechos, en el contexto del agravamiento de la crisis, fortalecería la propuesta de un sector de la burocracia política de reestructurar a fondo la Administración Pública Federal (resaltando su dispersión e ineficiencia), así como de redefinir la política económica. En efecto, el sexenio de JLP (con toda su experiencia como administrador eficiente) significará la propuesta global de reorganización económica, política, social y administrativa. Su divisa de organizar el gobierno para organizar al país, procurando así hacer eficientes las tareas y responsabilidades respectivas, auguraban algo diferente...

En efecto, se creó la SPP, unificándose en ella las actividades propias de la planeación, creándose las faltantes; se reestructuraron las funciones y atribuciones del aparato administrativo y de gestión de la APF (se transformó

la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigente desde 1958, en la LOAPF) y, sobre todo, se adoptó la planeación económica y social. Esa planeación tanto nacional como regional y sectorial, así como el programar su financiamiento (tanto en inversiones como en gasto corriente) y evaluar los resultados, serían, entre otras, las atribuciones de la SPP. En ese sentido, JLP ilustra "... concebir como origen y fin del desarrollo económico el instrumento de la planeación y no el instrumento de captación de recursos, amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso, constituye en el fondo el secreto de la reforma administrativa". Como producto más importante de esta reforma, en 1980 se publicaría el Plan Global de Desarrollo.

6. Esta administración, a principios del sexenio y en función de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, intentó redefinir la política económica, procurando la integración del aparato productivo nacional, la elevación de la eficiencia productiva, el saneamiento de las finanzas públicas, la competitividad internacional de la producción nacional, dar solución a la crisis agrícola, etc., planteando, desde el inicio de su gestión, utilizar los recursos del petróleo como plataforma para influir en el patrón de acumulación nacional. Sin embargo, el flujo impresionante de recursos económicos, provenientes tanto de la renta petrolera como de los créditos externos (cercaos a los 100,000 millones de dólares), servirían para, entre otros aspectos, optar por una política económica que principalmente respondería a problemas coyunturales,

En efecto, la deuda e inflación, la devaluación y el déficit de las finanzas públicas, la sobrevaluación del peso y la fuga de capitales, además de la especulación y la sobreacumulación, son apabullantes.

La crisis se expresó, a finales del sexenio de manera brutal, sobre todo en los niveles de vida y trabajo de los asalariados. Además, la corrupción de la burocracia, pese a la reforma administrativa, fue escandalosa y el desprestigio político del gobierno creciente. El gobierno se mostró incapaz de utilizar los recursos del petróleo para promover la integración y modernización del aparato productivo nacional.

La nacionalización bancaria resultaría ser, en ese contexto, un intento por resarcir la imagen política del régimen, pero además la posibilidad de reestructurar, con MMH, al sistema financiero nacional, así como garantizar el pago de la deuda a los acreedores internacionales.

Este golpe a la oligarquía financiera (corregido por MMH), la crisis económica y la corrupción e ineficiencia del aparato administrativo, provocarían violentos roces y ruptura del bloque en el poder. El FMI y el gran capital mexicano y extranjero, exigirían disciplina en los acuerdos y orientaciones para sanear y recomponer la economía y la APF. Habría derecho de supervisión.

7. El inicio del sexenio de MMH está marcado por el anuncio, en ese contexto, del instrumento que procuraría disciplinar a la APF, además de intentar atraer a los sectores sociales críticos, como espectadores (para dar opiniones y sugerencias vía los Foros de Consulta Popular) en las propuestas del régimen, que además procuraría generar planes y programas para transformar la sociedad en todos sus aspectos, aún en los culturales: el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se presentó como principio fundamental la renovación moral de la sociedad, creada para la vigilancia política de la burocracia; así mismo se crea la Secretaría de la Contraloría y el Servicio Civil de Carrera.

De igual manera, se anunció la estrategia económica del régimen: la reconversión industrial y la revinculación de la economía nacional (vía exportación de manufacturas) con la economía internacional.

Se asumiría como lógica estatal, y en consecuencia para la APF, la eficiencia en consonancia con las necesidades de producción capitalista.

Por otra parte, se implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica, como un intento para controlar la crisis y sanear la economía, condición básica para acceder al nuevo patrón de acumulación. El eje rector sería el Plan Nacional de Desarrollo (Producto del SNPD) desagregándose en planes de mediano plazo y programas operativos anuales que, privilegiando el pago de la deuda pública -aún después de los sismos de 1985-, manejaría el gasto público "sin afanes de economía ficción", con criterios de eficiencia, reorientación y programación estricta, para lograr tanto el saneamiento de las finanzas públicas, como para influir en el cambio estructural de la economía.

Esta visión totalizadora de la sociedad que el régimen implementó, ha asumido, hasta hoy, el costo social y político que implica, redoblando su actitud autoritaria hacia la sociedad en general. Así, desde el 10. de diciembre de 1982, el Estado redefinió su rectoría económica, conservando hasta la fecha esa iniciativa y recreando su amazón administrativo y de gestión económica. Sin embargo, los límites al proyecto son grandes (proteccionismo, falta de recursos, deterioro de la productividad, etc.) y débiles las posibilidades de éxito. Pero hasta hoy, la decisión del régimen



es incuestionable, que no irreductible: los estudiantes y su movimiento así lo demuestran. Esa es una realidad -por fortuna- no programable.

ANEXO ESTADISTICO

MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Taras de crecimiento</u>									
Producto interno bruto	3.4	8.1	9.2	8.3	7.9	-0.5	-5.2	3.5	2.4
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	13.7	37.0	39.1	55.1	23.1	-9.4	3.9	16.9	-8.2
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	-6.8	46.9	47.8	53.8	30.6	-40.8	-36.1	27.1	16.2
Precios al consumidor									
Diciembre a diciembre	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7
Variación media anual	29.1	17.5	18.2	26.3	27.9	58.9	101.9	65.4	57.7
Sueldos y salarios reales a/	-0.5	-3.4	-2.1	-7.4	1.3	3.3	-25.2	-8.3	-1.2
Tasa de desocupación urbana b/	8.0	6.8	5.8	4.5	4.2	4.2	6.6	5.7	4.4
<u>Millones de dólares</u>									
<u>Sector externo</u>									
Saldo de la cuenta corriente	-1 596	-2 693	-4 870	-7 223	-12 544	-4 879	5 410	4 238	541
Deuda externa total	...	33 946	39 685	50 700	74 900	87 600	93 600	96 790	97 809
Deuda externa pública	22 912	26 264	29 757	33 013	52 961	58 816	62 516	62 378	62 089

Fuente: CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina, 1986, Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1986.

a/ Promedio ponderado de los salarios mínimos generales deflactado con el índice nacional de precios al consumidor.

b/ Porcentajes.

MEXICO: OFERTA Y DEMANDA GLOBAL

(Tasas de crecimiento)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Oferta global	3.4	8.6	9.1	7.4	5.1	3.9
Producto interno bruto	4.2	8.5	8.4	6.1	5.4	4.6
Importaciones cif	-4.5	10.2	16.7	20.3	0.4	1.0
Demanda global	3.4	8.6	9.1	7.4	5.1	3.9
Inversión total	-4.9	10.5	15.2	17.4	5.0	-2.3
Formación bruta de capital fijo	1.7	10.2	11.3	7.7	7.3	0.5
Privada	8.9	2.5	3.0	11.4	2.0	6.1
Pública	-23.2	40.2	39.6	2.4	21.5	92.4
Consumo total	5.7	7.4	7.0	5.3	6.6	4.8
Privado	5.2	6.8	6.6	5.2	5.7	4.5
Gobierno	10.5	13.4	10.0	6.3	14.1	6.4
Exportaciones fob	3.9	16.4	13.7	0.2	-8.9	16.6

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana, 1986.

MEXICO: OFERTA Y DEMANDA GLOBAL

(Tasas de crecimiento)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Oferta global	2.2	9.4	11.0	10.0	9.5	-5.6	-8.6	4.6	3.3
Producto interno bruto	3.4	8.1	9.2	8.5	7.9	-0.5	-5.2	3.5	2.4
Importaciones cif	-10.2	21.9	29.9	31.9	20.3	-37.1	-41.7	19.7	11.8
Demanda global	2.2	9.4	11.0	10.3	9.5	-5.6	-8.6	4.6	3.3
Inversión total	-0.3	11.9	17.6	22.0	15.6	-28.7	-24.9	7.6	13.5
Formación bruta de capital fijo	-6.7	15.2	20.3	14.9	14.7	-16.0	-27.9	5.5	6.7
Privada	-6.7	5.1	22.7	13.7	13.9	-17.3	-24.2	11.1	14.0
Pública	-6.7	31.6	17.1	16.7	15.8	-14.2	-32.5	0.6	-3.0
Consumo total	1.7	8.4	8.9	7.8	7.6	1.2	-6.8	3.0	2.0
Privado	2.0	8.2	8.9	7.5	7.4	1.1	-7.5	2.5	2.1
Gobierno	-1.1	2.9	9.6	9.5	10.1	2.4	-1.3	6.8	1.4
Exportaciones fob	14.7	11.6	12.1	6.1	6.2	13.7	11.5	10.5	-3.0

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana, 1986.

MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1971-1976

(Tasas de crecimiento)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ingresos corrientes	7.9	22.7	25.9	37.9	40.9	22.6
Egresos totales	6.1	38.4	32.4	32.9	40.3	20.1
Corrientes	12.5	28.0	43.5	44.3	41.0	20.4
De capital	-7.1	77.6	18.1	16.3	67.9	13.8
<u>Porcentaje</u>						
Ingresos corrientes/PIB	8.9	9.5	9.8	10.4	11.9	11.7
Gastos totales/PIB	11.4	13.7	14.8	15.1	17.3	16.7
Déficit o superávit fiscal/PIB (-significa aumento)	0.2	0.1	(0.1)	(0.6)	5.3	4.8
Déficit fiscal/gastos totales	1.8	0.9	(0.7)	(3.8)	30.5	28.8

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1984.

MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de millones de pesos) a/

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Ingresos corrientes</u>	<u>231</u>	<u>321</u>	<u>413</u>	<u>614</u>	<u>935</u>	<u>1 532</u>	<u>3 181</u>	<u>4 975</u>	<u>7 896</u>
Ingresos por PEMEX	18	27	45	104	234	458	1 171	1 708	2 741
Ingresos sin PEMEX	212	277	368	520	701	1 075	2 011	3 267	5 155
Tributarios	198	260	347	485	647	967	1 827	3 036	4 750
Directos	94	134	173	247	339	465	727	1 213	1 890
Indirectos	88	103	145	192	241	419	1 015	1 679	2 580
Sobre el comercio exterior	16	18	29	46	67	84	86	143	280
No tributarios	15	18	20	35	54	107	183	231	405
<u>Gastos corrientes</u>	<u>228</u>	<u>290</u>	<u>394</u>	<u>607</u>	<u>937</u>	<u>2 178</u>	<u>3 956</u>	<u>6 226</u>	<u>9 776</u>
Consumo del gobierno b/	84	103	134	180	273	473	677	1 193	1 779
Pago de intereses	34	45	57	77	174	515	1 525	2 367	4 020
Internos	21	25	35	55	140	406	1 137	1 189	3 127
Externos	14	19	22	22	34	109	388	548	893
Transferencias	77	98	134	225	289	504	997	1 319	2 127
Otros gastos corrientes b/	33	94	61	125	202	606	757	1 348	1 851
<u>Ahorro corriente</u>	<u>2</u>	<u>14</u>	<u>27</u>	<u>77</u>	<u>-2</u>	<u>-645</u>	<u>-725</u>	<u>-1 251</u>	<u>-1 880</u>
<u>Gastos de capital</u>	<u>73</u>	<u>92</u>	<u>131</u>	<u>202</u>	<u>381</u>	<u>476</u>	<u>681</u>	<u>951</u>	<u>1 759</u>
Inversión real	25	29	38	68	90	145	139	246	410
Transferencias de capital	14	15	28	102	241	247	404	540	1 077
Otros gastos de capital	34	48	65	32	50	83	133	161	273
<u>Gastos totales</u>	<u>292</u>	<u>371</u>	<u>514</u>	<u>818</u>	<u>1 335</u>	<u>2 692</u>	<u>4 632</u>	<u>7 111</u>	<u>11 478</u>
<u>Déficit presupuestal</u>	<u>62</u>	<u>67</u>	<u>101</u>	<u>134</u>	<u>400</u>	<u>1 167</u>	<u>1 458</u>	<u>2 136</u>	<u>3 581</u>
Cuentas ajenas netas (c/ significa aumento)	2	11	3	-8	-17	-46	-3	66	58
<u>Déficit fiscal</u>	<u>53</u>	<u>56</u>	<u>98</u>	<u>142</u>	<u>417</u>	<u>1 213</u>	<u>1 461</u>	<u>2 070</u>	<u>3 523</u>

Fuente: Sobre la base de cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1985.

a/ En algunos casos la suma de los componentes varía ligeramente por el redondeo de las cifras.

b/ Incluye sueldos y salarios, adquisiciones, etc.

c/ A partir de 1982 incluye apoyos y pasivos asumidos.

MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

(Valores en millones de pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>1. Ingresos corrientes</b>	<b>31.8</b>	<b>35.0</b>	<b>65.7</b>	<b>36.8</b>	<b>63.8</b>	<b>107.6</b>	<b>56.4</b>	<b>58.7</b>	
Ingresos por PEMEX	45.7	69.0	261.4	42.9	95.7	155.7	45.9	60.5	
Ingresos sin PEMEX	30.6	32.7	41.5	34.9	53.2	87.1	62.5	57.8	
Tributarios	31.6	33.8	39.7	33.4	49.5	88.9	66.1	56.5	
Directos	42.3	29.6	42.4	37.4	37.1	56.4	67.0	55.8	
Indirectos	23.2	33.9	33.0	25.4	73.6	142.5	65.5	53.6	
Sobre el comercio exterior	11.9	64.3	56.8	45.3	25.7	1.9	66.8	95.5	
No tributarios	19.9	16.0	72.4	55.1	97.2	71.1	26.0	75.4	
<b>2. Gastos corrientes</b>	<b>27.1</b>	<b>33.1</b>	<b>57.3</b>	<b>54.4</b>	<b>132.3</b>	<b>81.7</b>	<b>57.4</b>	<b>57.0</b>	
Consumo del gobierno	23.2	29.7	34.4	52.0	73.2	43.3	76.2	49.1	
Pago de intereses	30.6	28.1	34.2	125.8	196.4	195.9	55.2	69.9	
Internos	22.1	38.6	56.0	155.7	189.2	100.0	60.0	71.9	
Externos	43.7	14.4	-0.5	51.6	226.6	254.9	41.0	63.0	
Transferencias	25.6	36.6	68.3	28.1	74.5	97.9	32.3	61.3	
Otros gastos corrientes b/	34.7	38.2	104.6	61.3	239.8	10.3	78.1	37.3	
<b>3. Gastos de capital</b>	<b>26.6</b>	<b>42.6</b>	<b>54.3</b>	<b>88.2</b>	<b>24.8</b>	<b>43.2</b>	<b>39.7</b>	<b>85.0</b>	
Inversión real	16.7	32.5	79.2	31.8	61.6	-3.4	79.5	63.7	
Transferencias de capital	3.6	92.4	264.9	136.7	2.5	65.3	32.3	99.3	
Otros gastos de capital	42.7	34.2	-50.1	54.4	65.9	59.0	20.6	70.1	
<b>4. Gastos totales</b>	<b>26.9</b>	<b>38.7</b>	<b>58.9</b>	<b>63.4</b>	<b>102.2</b>	<b>71.9</b>	<b>53.3</b>	<b>61.4</b>	
<b>5. Déficit presupuestal</b>	<b>8.8</b>	<b>51.1</b>	<b>31.9</b>	<b>192.0</b>	<b>191.8</b>	<b>25.0</b>	<b>46.5</b>	<b>67.7</b>	
<b>6. Déficit fiscal</b>	<b>5.7</b>	<b>25.0</b>	<b>44.9</b>	<b>193.7</b>	<b>190.0</b>	<b>20.5</b>	<b>41.7</b>	<b>70.2</b>	
<b>7. Relaciones (porcentajes)</b>									
Ingresos totales/PIB	12.5	13.0	13.5	16.0	15.9	16.3	18.6	17.3	17.3
Gastos totales/PIB	15.8	15.9	16.8	19.1	22.7	28.7	27.1	24.7	25.2
Déficit fiscal/gastos totales	18.2	15.1	19.1	17.4	31.2	44.9	31.5	29.1	30.7
Déficit fiscal/PIB	2.9	2.4	3.2	3.5	7.1	12.9	8.5	7.2	7.7

Fuente: Sobre la base de cifras de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1986*.

a/ Corresponden a los cifras reales y no a las redondeadas.

b/ A partir de 1982 incluye apayas y pasivos asumidos.



MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

(Miles de millones de pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Ingreso total</u>	<u>455</u>	<u>606</u>	<u>819</u>	<u>1 203</u>	<u>1 635</u>	<u>2 835</u>	<u>5 392</u>	<u>9 484</u>	<u>14 690</u>
Gobierno federal	231	304	413	684	935	1 532	3 181	4 975	7 096
Organismos y empresas controladas	248	334	462	732	1 024	1 971	4 327	6 979	10 946
Otros ingresos <sup>b/</sup>	42	54	70	93	125	171	370	535	757
Menos: operaciones controladas	65	86	126	306	449	839	1 996	3 003	4 909
<u>Gasto total</u>	<u>533</u>	<u>732</u>	<u>1 101</u>	<u>1 490</u>	<u>2 432</u>	<u>4 539</u>	<u>7 329</u>	<u>11 267</u>	<u>15 677</u>
Gobierno federal	292	371	514	818	1 335	2 699	4 639	4 111	11 478
Organismos y empresas controladas	281	388	528	849	1 351	2 179	4 181	6 726	10 757
Otros gastos <sup>b/</sup>	46	62	95	135	196	321	514	723	7 173
Menos: operaciones controladas	65	86	126	306	449	839	1 996	3 003	4 909
<u>Déficit económico</u>	<u>100</u>	<u>129</u>	<u>192</u>	<u>293</u>	<u>797</u>	<u>1 524</u>	<u>1 456</u>	<u>2 083</u>	<u>5 009</u>
<u>Intermediación financiera</u> <sup>b/</sup>	<u>25</u>	<u>27</u>	<u>41</u>	<u>63</u>	<u>69</u>	<u>129</u>	<u>86</u>	<u>309</u>	<u>726</u>
<u>Déficit financiero</u>	<u>125</u>	<u>156</u>	<u>233</u>	<u>336</u>	<u>866</u>	<u>1 653</u>	<u>1 542</u>	<u>2 482</u>	<u>6 535</u>
<u>Financiamiento</u> <sup>c/</sup>									
Interno	57	89	157	221	364	1 301	1 024	2 110	4 413
Externo	68	67	76	115	502	352	518	372	122

Fuente: Elaborado con base en cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1986, y CEPAL, México, Notas para el estudio económica de América Latina y el Caribe, 1985.

a/ Telmex, Metro, DDF y otros.

b/ Fondos de los fideicomisos de fomento y de la banca de desarrollo del sector social y privado.

c/ Estimado de 1978, con base en datos del Banco de México.

MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

(Tasas de crecimiento)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
<b>Ingreso total</b>		<u>33.1</u>	<u>35.2</u>	<u>46.8</u>	<u>35.9</u>	<u>73.4</u>	<u>107.5</u>	<u>61.2</u>	<u>54.9</u>	
<b>Ingresos presupuestales</b>		33.2	35.7	48.7	35.8	75.8	108.3	62.8	54.9	
Gobierno federal		31.8	35.9	65.7	36.8	63.8	107.6	56.4	58.7	
Organismos y empresas controlados		34.8	38.3	58.5	39.8	92.6	119.5	61.3	56.6	
PEHEX		...	...	106.4	25.8	115.6	162.9	51.0	42.1	
Otros		...	...	40.1	42.0	74.4	88.5	85.5	56.2	
Otros ingresos (Telmex, Metro, DDF, otros)		30.2	29.5	32.4	34.9	36.5	116.6	44.1	42.0	
<b>Gasto total</b>		<u>32.5</u>	<u>37.6</u>	<u>47.9</u>	<u>62.6</u>	<u>79.2</u>	<u>68.3</u>	<u>57.6</u>	<u>59.9</u>	
<b>Gastos presupuestales</b>		32.2	36.1	49.0	63.6	80.1	70.4	59.4	59.1	
Gobierno federal		26.9	38.7	58.9	63.4	102.2	71.9	53.3	61.4	
Organismos y empresas controlados		38.1	35.9	61.0	59.0	61.4	91.9	61.1	59.7	
PEHEX		...	...	100.0	59.9	63.9	101.1	50.7	51.0	
Otros		...	...	45.6	46.4	58.7	94.9	80.9	49.4	
Otros ingresos (Telmex, Metro, DDF, otros)		33.6	54.1	42.0	44.9	63.9	60.4	40.7	62.2	
		<u>Porcentajes</u>								
Ingresos totales/PIB	24.6	25.9	26.7	28.1	27.8	30.1	34.3	33.0	32.2	
Gastos totales/PIB	30.0	31.4	33.0	35.0	41.4	46.3	42.8	49.2	40.6	
Déficit financiero/PIB	6.7	6.7	7.6	7.9	14.8	17.6	9.0	8.6	10.0	
Financiamiento interno/déficit	45.6	57.0	67.4	65.8	42.0	78.7	56.4	85.0	97.3	
Financiamiento externo/déficit	54.4	43.0	32.6	34.2	58.0	21.3	33.6	15.0	2.7	

Fuente: Elaborado con base a datos de Nacional Financiera.

MEXICO: CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO BRUTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO, CONTROLADO PRESUPUESTALMENTE

(Llamas de crecimiento)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>Total</u>	<u>11.5</u>	<u>11.1</u>	<u>22.6</u>	<u>17.2</u>	<u>35.5</u>	<u>66.2</u>	<u>28.6</u>	<u>42.1</u>	<u>54.9</u>	<u>34.0</u>	<u>55.3</u>	<u>43.3</u>	<u>92.6</u>	<u>54.0</u>
Gasto corriente	7.5	12.3	20.3	42.8	44.4	34.7	20.3	40.4	24.5	32.0	61.3	34.3	105.8	73.8
Servicios personales	16.3	11.3	19.4	21.5	34.9	35.2	30.6	43.0	27.7	24.6	33.0	73.6	63.9	43.0
Adquisición de bienes	6.2	12.2	16.0	31.7	31.6	12.7	18.2	57.5	12.9	21.5	36.7	101.9	37.0	133.8
Intereses de la deuda	18.2	11.9	8.6	33.2	55.0	31.4	54.5	48.7	28.8	20.9	68.4	138.7	367.8	73.0
Transferencias	2.3	15.7	58.8	37.5	51.8	41.2	1.8	49.0	20.8	34.0	44.7	62.8	10.4	84.2
Otros gastos corrientes	4.1	10.2	16.0	50.2	40.5	45.7	34.0	21.1	37.3	47.2	105.9	50.5	49.8	70.8
Gastos de capital	13.4	9.6	44.7	23.2	27.7	76.1	15.3	15.0	41.2	54.1	66.9	41.4	61.1	53.4
Obras públicas y construcción	21.0	28.4	18.8	51.3	28.4	52.8	26.4	31.2	66.0	51.5	55.6	994.7	133.4	38.3
Otros gastos de capital	9.4	4.0	69.7	4.1	27.0	99.7	8.7	-	12.0	58.8	84.4	41.9	136.8	69.5
ADEFAS	29.5	3.0	3.7	49.7	-17.7	43.0	102.1	57.1	52.0	64.7	5.0	73.5	39.5	98.3
Amortización	41.7	9.1	2.9	42.5	10.8	37.0	27.9	131.9	53.6	8.6	19.7	91.7	162.0	-8.6

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Informe sobre gasto público 1973, para el periodo 1970-1979 y El ingreso y el gasto público en México, para el periodo 1980-1983.

MEXICO: CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO BRUTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO

(Estructura)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Comunicaciones y transportes	10.4	10.2	10.3	9.4	8.3	7.8	7.7	6.7	5.5	6.0
Fomento y conservación de recursos naturales renovables	7.3	7.0	11.5	12.7	14.8	15.7	11.7	11.9	10.1	5.8
Fomento agrícola	(4.7)	(4.4)	(8.7)	(8.3)	(10.5)	(11.4)	(7.6)	(8.1)	(6.3)	(0.8)
Fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial	30.1	30.4	28.0	28.7	29.4	31.5	30.0	27.8	27.2	33.9
Energía eléctrica	(10.6)	(10.5)	(9.4)	(8.0)	(8.6)	(10.3)	(9.1)	(6.4)	(6.6)	(6.6)
Otros gastos de fomento	(13.4)	(14.5)	(13.0)	(16.4)	(15.7)	(16.4)	(15.6)	(17.6)	(17.5)	(4.9)
Petróleo y petroquímicos										(16.9)
Servicios educativos y culturales	6.6	7.2	7.4	6.9	7.0	7.3	8.2	8.3	7.9	7.7
Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios	4.2	4.0	4.3	3.8	3.2	2.9	3.1	2.9	2.5	1.6
Bienestar y seguridad social	11.7	12.7	13.6	11.8	12.6	11.0	12.4	11.2	9.0	9.5
Ejército, armada y servicios militares	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9	1.7	1.7	1.5	1.3	1.2
Administración general	6.4	5.6	5.7	7.2	7.2	7.4	7.8	6.1	9.7	10.1
Deuda pública	21.0	20.7	17.0	17.6	15.6	14.7	17.4	23.6	26.8	24.2

fuente: Sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Información sobre gasto público, 1970-1980, México, 1983.

MEXICO: CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO BRUTO EJERCIDO DEL  
SECTOR PUBLICO

(Estructura)

	1980	1981	1982	1983
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Actividades públicas centrales	1.9	2.0	1.5	1.6
Orientación general de la economía	6.7	11.2	9.5	10.6
Planeación económica y social	(0.3)	(0.3)	(0.8)	(0.4)
Política tributaria y financiera	(0.4)	(10.9)	(3.7)	(10.2)
Orientación sectorial de la economía	64.0	41.5	25.1	30.3
Fomento y regulamiento agropecuario y forestal	(4.2)	(4.0)	(2.5)	(2.1)
Producción agropecuaria y forestal	(0.2)	(0.3)	(0.2)	(0.1)
Energéticos y explotación de recursos no renovables	(34.2)	(17.3)	(9.2)	(15.1)
Fomento, reglamentación, comunicaciones y transportes	(5.9)	(5.2)	(3.4)	(5.5)
Promoción del empleo y bienestar del trabajador	(0.1)	(0.3)	(0.1)	(0.1)
Servicios sociales y urbanos	15.9	15.0	12.4	15.2
Gastos no asignables por función <sup>a/</sup>	12.5	29.3	50.5	34.8

Fuente: Sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, El ingreso sobre el gasto público en México.  
a/ Incluye: PIDER, C.U.C. y Deuda Pública del Gobierno Federal.

MEXICO. INVERSIÓN TOTAL, PÚBLICA Y PRIVADA

	Miles de millones de pesos			Tasas de crecimiento <sup>a/</sup>			Relaciones			
	Inversión total	Inversión pública	Inversión privada	Inversión total	Inversión pública	Inversión privada	Inversión pública/ Inversión total	Inversión privada/ Inversión total	Inversión pública/ PIB	Inversión privada/ PIB
1970	82	29	53		10.9		35.5	64.5	7.0	12.0
1971	82	22	59	-0.8	-25.3	11.5	27.4	72.6	5.0	12.1
1972	98	33	65	19.9	48.7	9.0	34.0	66.0	6.5	11.4
1973	126	50	77	34.9	49.7	18.7	39.4	60.6	8.0	11.1
1974	174	65	109	37.3	30.1	42.1	37.3	62.7	8.0	12.1
1975	222	76	126	27.7	47.8	15.8	43.2	56.8	9.7	11.5
1976	268	109	159	20.7	13.4	26.3	40.6	59.4	8.8	11.6
1977	339	140	199	26.7	29.0	25.2	41.3	58.7	8.4	10.8
1978	475	217	259	40.4	55.2	30.0	45.7	54.3	10.3	11.0
1979	698	314	384	46.6	44.3	48.6	44.9	55.1	10.2	12.6
1980	1 049	486	563	50.5	55.0	46.5	46.3	53.7	11.4	13.2
1981	1 402	758	641	33.4	56.0	13.9	54.2	45.8	12.9	10.9
1982	1 572	1 016	513	9.2	34.0	-20.0	66.4	33.6	10.8	5.4
1983	1 761	1 365	397	15.3	34.4	-22.6	77.5	22.5	7.8	2.3
1984		1 636			19.8				5.7	
1985		2 100			28.4				4.6	

Fuente: Sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gasto público 1970-1980, para 1970 a 1979 y El ingreso y el gasto público en México, para 1980-1983; Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, para 1984-1985 (inversión pública).

a/ Corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR OBJETO DEL GASTO

(Porcentajes)

Total	Industrial		Energía ciudad	Bienestar social	Transporte y comuni- caciones	Fomento agropecuario		Turismo	Equipo e instalaciones para adminis- tración y defensa	Comercio	Convenios únicos de coordi- nación	
	Total	Petróleo y petroquímica				Total	Agricultura					
1970	100.0	38.0	18.6	14.2	27.1	19.9	13.4	12.4	-	1.6	-	-
1971	100.0	41.6	23.6	14.1	21.7	20.5	14.5	12.8	0.3	1.4	-	-
1972	100.0	34.5	18.8	11.7	23.1	23.7	14.8	13.3	0.4	3.5	-	-
1973	100.0	32.5	15.5	11.7	25.8	25.4	14.2	11.3	0.4	1.7	-	-
1974	100.0	36.0	15.7	11.2	20.0	24.0	16.9	14.0	0.6	1.7	-	-
1975	100.0	41.5	15.3	13.0	16.4	20.7	13.1	13.7	1.1	2.2	-	-
1976	100.0	46.0	19.5	14.3	14.5	19.2	13.9	10.2	1.3	4.2	0.9	-
1977	100.0	45.1	23.6	14.1	13.8	19.0	13.4	15.2	0.7	2.8	0.2	-
1978	100.0	48.4	29.1	14.3	16.1	14.6	13.3	15.0	0.4	1.7	0.5	-
1979	100.0	44.3	28.3	14.0	18.2	12.2	17.3	13.7	0.5	1.5	-	4.0
1980	100.0	45.6	26.4	13.0	15.6	12.1	17.4	13.2	0.6	3.2	-	3.2
1981	100.0	49.5	28.1	11.5	20.1 a/	13.7	12.0	6.8	0.5	4.2	-	-
1982	100.0	48.9	23.0	11.9	19.6 a/	16.6	10.5	5.4	0.9	3.5	-	-
1983	100.0	48.3	26.7	12.1	17.0 a/	21.1	9.1	5.3	1.2	3.3	-	-

Fuente: Sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Información sobre gasto público 197-1980, México, 1983; para el período de 1970 a 1980 y El ingreso sobre el gasto público en México.  
a/ Desde 1980 este renglón se presenta dividido entre Desarrollo Social y Desarrollo regional y Ecología, este último incluye la inversión en el PIDER y los C.O.C. En 1981 y 1982 fue posible desagregarla y quedaron comprendidos en Bienestar Social, en 1983 aparecen distribuidos en todos los sectores.

## BIBLIOGRAFIA

- ANGELES, Luis Crisis y coyuntura de la economía mexicana, Ed. El Caballito, México, 1984, 4a. ed.
- Banco de México, Informe Anual 1982.
- CARRILLO Castro, Alejandro, La reforma administrativa en México (tres tomos), Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1980.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina, México, años 1977, 1982.
- CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique, El sector público en la planificación del desarrollo, ILPES, Ed. Siglo XXI, Sva. cd. México, 1979.
- CIDE, Economía mexicana, No. 4, Ed. CIDE, México, 1982.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- FLORES de la Peña, Horacio, et. al. Pases para la planación económica y social de México, Ed. Siglo XXI, México, 1986.
- FLORES de la Vega, Margarita, Vulnerabilidad externa del sector agropecuario, "Investigación económica", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, abril-junio 1986.
- GIBOMONT, C. y RIMEZ, M. La política económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación, Ed. FCE, Trimestre Económico, No. 176, México, 1977.
- HUERTA, Arturo y CABALLERO, Emilio La estrategia gubernamental: planes y programas económicos, 1979. Taller de coyuntura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, México.
- LEEMANS, A. F. (compilador) ¿Cómo reformar la administración pública? Ed. FCE, la. reimpresión, México, 1982.
- Nieto, José Alejandro, Análisis y efectos de la política de gasto público en México (1971-1982), Tesis, UNAM, Acatlan.
- Presidencia de la República, Bases jurídicas de la reforma administrativa del Gobierno Federal.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- RIVERA Ríos, Miguel Angel Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1965, México, Ed. ERA, 1986.
- SANTILLAN López, Roberto y ROSAS Figueroa, Amiceto, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, UNAM, IFE, México, 1982.



Secretaría de la Presidencia, Anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social, 1974-1980. Reforma administrativa, México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe de Labores, 1977 a 1985, México. Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto 1977 a 1982, México, Ed. SPP.

Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado, 1979. ¿La crisis quedó atrás?, Ed. UNAM, México, 1980.

TELLO, Carlos, La política económica de México 1970-1976, Ed. Siglo XXI, 4a. ed. México, 1980.

VALENZUELA, Feijóo, José, El capitalista mexicano en los ochenta, ED. ERA, México, 1986.

YANEZ Garrido, Luis Anselmo y RODRIGUEZ Jiménez, Samuel, Planeación del desarrollo y análisis de gestión en la administración pública, Ed., FAC, México, 1985.