

2 G. 84



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**EL DESEQUILIBRIO EN LAS  
FINANZAS PUBLICAS EN MEXICO**

**Tesis Profesional**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

p r e s e n t a

**MA. ELENA HERNANDEZ MANRIQUEZ**

**México, D. F.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## EL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS EN MEXICO

CAPITULO I. INTRODUCCION	1
CAPITULO II. LA POLITICA FISCAL EN MEXICO	5
1. FUNCIONES	6
2. INSTRUMENTOS	9
A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA	10
B. GASTO PÚBLICO	11
C. DEUDA PÚBLICA	12
CAPITULO III. EL GASTO PUBLICO, FACTOR DE DESEQUILIBRIO	18
1. CRECIMIENTO EXCESIVO DEL GASTO PÚBLICO	19
2. CAUSAS DEL EXCESO	22
A. LIMITACIONES DE LA TEORÍA ECONÓMICA	22
B. EL TAMAÑO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUES- TAL	34
C. FALTA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	35

3. LA INFLACIÓN, UN FENÓMENO COMPLEJO	37
CAPITULO IV. DEBIL ESTRUCTURA DEL INGRESO	41
1. DEFICIENCIAS DEL INGRESO PÚBLICO	42
A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA	43
B. SUBSIDIO Y BIENES PÚBLICOS	43
2. FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT	43
A. ENDEUDAMIENTO INTERNO	44
B. ENDEUDAMIENTO EXTERNO	46
3. DESEQUILIBRIO PERMANENTE	48
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51
1. EQUILIBRIO EN LAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	52
2. LA POLÍTICA DE INGRESOS	52
3. LÍMITES AL GASTO PÚBLICO	53
4. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	56
BIBLIOGRAFIA	57

EL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS EN MEXICO

## CAPITULO PRIMERO

## INTRODUCCION .

EN ESTE TRABAJO SE SOSTIENE LA TESIS DE QUE EL EXCESO EN LOS NIVELES DEL GASTO PÚBLICO Y UNA ESTRUCTURA DÉBIL DEL INGRESO CONSTITUYEN LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DEL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO. DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS SE HA PREFERIDO EL MANEJO INDISCRIMINADO DEL INSTRUMENTO GASTO PÚBLICO Y SE HA POSTERGADO MEJORAR EL DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE INGRESOS, LO QUE HA TRAÍDO COMO CONSECUENCIA ROMPER CON LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA ECONÓMICO NACIONAL, AL DEPENDER DEL ENDEUDAMIENTO INTERNO Y EXTERNO EN FORMA ABRUMADORA.

EN EL SEGUNDO CAPÍTULO SE DESCRIBEN LAS FUNCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL Y LOS FACTORES DE DESEQUILIBRIO. EL DESARROLLO SANO DE LAS FINANZAS EXIGE EL COMPORTAMIENTO EQUILIBRADO DE SUS TRES FUNCIONES: LA ASIGNACIÓN ÓPTIMA DE RECURSOS, LA ES-

TABILIDAD ECONÓMICA Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS ÚLTIMOS SEXENIOS HA PUESTO ÉNFASIS EN ALGUNA DE ELLAS, DESCUIDANDO EL COMPORTAMIENTO DE LAS OTRAS DOS, LO CUAL HA SIDO FUENTE PRIMARIA DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DEL PAÍS. ASIMISMO, SE HA PREFERIDO EL USO INDISCRIMINADO DEL GASTO PÚBLICO Y EN LUGAR DE SOMETERLO A CIERTOS LÍMITES, SE HA ABUSADO DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO PARA FINANCIARLO, FENÓMENO QUE HA CREADO UNA FUENTE ADICIONAL DE DESEQUILIBRIO.

EN EL TERCER CAPÍTULO SE DEMUESTRA QUE EL GASTO PÚBLICO HA PROVOCADO DESEQUILIBRIOS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO. LAS LIMITACIONES DE LA TEORÍA ECONÓMICA, LA DEFENSA QUE CADA UNIDAD PRESUPUESTAL HACE DE SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y LA FALTA DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DESTACAN COMO LAS CAUSAS PRINCIPALES QUE ORIGINAN ESTE FENÓMENO. EL RESULTADO HA SIDO LA PERSISTENCIA DEL EFECTO INFLACIONARIO.

EN EL CAPÍTULO CUARTO SE DESTACAN LOS FACTORES DE DEBILIDAD EN LA ESTRUCTURA DEL INGRESO PÚBLICO. EL CRECIMIENTO DEL IMPORTE DE LOS IMPUESTOS Y DEL PRODUCTO DE LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS NO HA SIDO SUFICIENTE PARA CUBRIR LOS NIVELES DEL GASTO PÚBLICO. ADEMÁS LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA ES ALTAMENTE REGRESIVA Y UNA PORCIÓN IMPORTANTE DE LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS SON OFRECIDOS AL PÚBLICO, INCLUYENDO SENDOS SUBSIDIOS. EL RESULTADO HA CONSISTIDO EN EL CRE

CIMIENTO DESMEDIDO DEL DÉFICIT FINANCIERO Y LA APLICACIÓN DE MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO ALTAMENTE INFLACIONARIOS, COMO ES LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA.

LOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO REGISTRADOS HASTA LA FECHA COMPROMETEN LA INDEPENDENCIA FINANCIERA Y POLÍTICA DEL PAÍS. EL FINANCIAMIENTO INTERNO DEL DÉFICIT HA CREADO PRESIONES ADICIONALES SOBRE EL MEDIO CIRCULANTE BAJO EL CONTROL DEL BANCO DE MÉXICO, SITUACIÓN QUE HA INFLUIDO PODEROSAMENTE EN EL FENÓMENO INFLACIONARIO QUE AHORA PADECEMOS. POR OTRA PARTE, EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO HA LLEGADO A NIVELES QUE SOBREPASAN LA CAPACIDAD DE PAGO DEL PAÍS, LO CUAL COMPROMETE LA INDEPENDENCIA FINANCIERA DEL PAÍS, HASTA HACERNOS ACREEDORES A POLÍTICAS SERIAMENTE RESTRICTIVAS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO.

POR ÚLTIMO, EN EL CAPÍTULO QUINTO SE ASIENTA QUE EL SECTOR PÚBLICO HA CRECIDO MÁS ALLÁ DEL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA SU ADMINISTRACIÓN, QUE EL NIVEL DEL GASTO PÚBLICO DEBE CORRER AL RITMO QUE LO HACE LA ESTRUCTURA DEL INGRESO PÚBLICO Y QUE EL ACCESO AL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO, INTERNO Y EXTERNO DEBE SER DE TAL RITMO Y NIVEL QUE NO COMPROMETAN LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA POLITICA FISCAL EN MEXICO

## 1. FUNCIONES.

LA POLÍTICA FISCAL COADYUVA A LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO MEDIANTE EL CUMPLIMIENTO DE TRES FUNCIONES: CUIDAR LA ESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA, LOGRAR LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS Y PROPICIAR UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO (1). EL GOBIERNO FEDERAL SELECCIONA LOS MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO MENOS INFLACIONARIOS; REALIZA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS QUE PROPICIE INCREMENTOS SUCESIVOS EN LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DEL PAÍS, SIN ESTORBAR LA ACCIÓN DEL SECTOR PRIVADO; Y PROPICIA LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, GRAVANDO PROGRESIVAMENTE A LOS SECTORES DE LA PQ

---

(1). MUSGRAVE RICHARD A. Y MUSGRAVE PEGGY B. PUBLIC FINANCE, IN THEORY AND PRACTICE - MC GRAW HILL BOOK COMPANY, NEW YORK, E.U.A., 1973.

BLACIÓN CON MAYOR INGRESO Y/O REALIZANDO EL GASTO PÚBLICO EN FUNCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA FISCAL DEBE CONSIDERAR LA POSIBILIDAD DE ARMONIZAR LAS TRES FUNCIONES BÁSICAS MENCIONADAS, LA EXPERIENCIA HA DEMOSTRADO QUE NO ES POSIBLE PONER ÉNFASIS SÓLO EN UNA DE ELLAS A EXPENSAS DE LAS DEMÁS. DE LO CONTRARIO, LOS ESFUERZOS ENCAMINADOS A LOGRAR LA ESTABILIZACIÓN, PUÉDEN CONDU- CIR EN UN MOMENTO DETERMINADO, A UNA DEFECTUOSA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y AGRAVAR LA INJUSTA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

DURANTE LOS ÚLTIMOS SEXENIOS SE HAN SEGUIDO LÍNEAS DE POLÍTICA FISCAL CON ÉNFASIS EN UNA DE ESTAS FUNCIONES. DE 1950 A 1970, LAS AUTORIDADES HACENDARIAS DIERON ESPECIAL ATENCIÓN A LA ESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA Y CONSECUENTEMENTE AL DESARROLLO DE OBRAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, CON OBJETO DE FACILITAR Y PROPICIAR INVERSIONES SUPUESTAMENTE ESTRATÉGICAS, DESCUIDAN- DO LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. ESTE SISTEMA IMPLICÓ LA CON- CEPCIÓN PATERNALISTA Y TUTELAR DEL ESTADO, FAVORABLE A CIER- TOS SECTORES PRODUCTIVOS. SU POSTULADO BÁSICO CONSISTIÓ EN ESTIMULAR A TODA COSTA LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL POSPONIENDO LA POSIBILIDAD DE UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

DURANTE EL SEXENIO 1970-1976, SE TRATÓ DE ALCANZAR MEJORAS INMEDIATAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, MEDIANTE LA ASIGNACIÓN MASIVA DE RECURSOS HACIA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES AGROPECUARIAS, SUPONIENDO QUE EL SIMPLE HECHO DE IR ETIQUETADOS HACIA ESA ACTIVIDAD, PROPICIARÍA UN MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE VIDA DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN ESE SECTOR. EN ESTE CASO, SE PREFIRIÓ LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO, CON EL OBJETO DE LOGRAR UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, DEJANDO EN SEGUNDO PLANO, LA ESTABILIDAD ECONÓMICA, DONDE SE GENERARON MOVIMIENTOS DE PRECIOS EN ESPIRAL.

POR SU PARTE, EN EL SEXENIO 1976-1982 LA CONFIANZA EXCESIVA EN EL PETRÓLEO COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO, CULMINÓ EN SITUACIONES CONTRADICTORIAS EN CUANTO A LAS METAS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO. LA BRECHA EXTERNA REPRESENTADA POR EL DÉFICIT DE LA BALANZA DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE PASÓ DE 1 632.1 MILLONES DE DÓLARES EN 1977 A 11 704.1 MILLONES DE DÓLARES EN 1981. ASIMISMO LA BONANZA DEL PETRÓLEO PROPICIÓ QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO CUBRIERA LOS REQUERIMIENTOS DE EMPLEO, SIN EMBARGO, NO HUBO CAPACIDAD PARA RESOLVER LA CONTROVERSIA DEL CRECIMIENTO-EMPLEO VERSUS INFLACIÓN Y EL SEXENIO CERRÓ CON UN INCREMENTO DE PRECIOS DE CERCA DEL 100 % ANUAL. NUEVAMENTE, EL EXCESO DE CONFIANZA EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL PETRÓLEO DIÓ AL TRASTE CON LA ESTABILIDAD Y LA REDISTRIBU-

CIÓN DEL INGRESO.

CON ESTOS EJEMPLOS, SE DESTACA LA NECESIDAD DE REALIZAR UN DESARROLLO EQUILIBRADO DE LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA POLÍTICA FISCAL; CUANDO NO SUCEDE ASÍ, SE DESATAN FUERZAS DESEQUILIBRADORAS CUYO PRINCIPAL REFLEJO HAN CONSISTIDO EN LA PERSISTENCIA DE LA INFLACIÓN O LA INESTABILIDAD ECONÓMICA.

## 2. INSTRUMENTOS.

AHORA BIEN, LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL SON: LOS IMPUESTOS, EL GASTO PÚBLICO Y LA DEUDA PÚBLICA. CON BASE EN EL SISTEMA IMPOSITIVO ES POSIBLE OBTENER UNA MEJOR O PEOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO; SEGÚN SEA ÉSTE, PROGRESIVO O REGRESIVO; VÍA GASTO PÚBLICO SE PUEDEN REALIZAR DIVERSOS PROYECTOS GUBERNAMENTALES DE INVERSIÓN INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO SEAN O NO INFLACIONARIAS, SIN ATENDER EN MAYOR MEDIDA, LOS PROBLEMAS DE LA CARGA DE LA DEUDA SOBRE LAS GENERACIONES FUTURAS.

UN USO RACIONAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL REQUIERE DE SU ANÁLISIS PREVIO RESPECTO A SUS OBJETIVOS, A FIN DE DETERMINAR SU IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL.

EL MANEJO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL DENOTA DES-

CUIDO Y ANARQUÍA. EXISTE UNA MARCADA DEPENDENCIA HACIA LA OBTENCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS A TRAVÉS DE LA DEUDA PÚBLICA, POSPONIENDO LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR LOS RECURSOS FISCALES PROVENIENTES DEL EXCEDENTE ECONÓMICO O AHORRO INTERNO, CON BASE EN UN SISTEMA IMPOSITIVO REALMENTE PROGRESIVO, SITUACIÓN QUE SE HA AGRAVADO CON LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN CUYO IMPACTO EN LA ECONOMÍA HA SIDO DE RESULTADOS DUDOSOS.

#### A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA.

EL SISTEMA IMPOSITIVO ES DE CARÁCTER REGRESIVO. DEL TOTAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL QUE EN 1982 ASCENDIERON A 1 237.5 MILES DE MILLONES DE PESOS APROXIMADAMENTE, 828.3 MILES DE MILLONES CORRESPONDIERON A INGRESOS PROVENIENTES DE IMPUESTOS AL TRABAJO Y AL CONSUMO, DE TAL MANERA QUE LOS INDIVIDUOS CUYA MAYOR PARTE DE LOS INGRESOS SE DESTINA AL CONSUMO -QUE SON LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA- RESULTAN SER LOS MÁS AFECTADOS (2).

LA CARGA FISCAL EN MÉXICO SIGUE SIENDO DE LAS MENORES EN EL MUNDO, AÚN SI SE LE COMPARA CON PAÍSES CUYAS CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES SON SIMILARES Y OBTIENEN MÁS

---

(2). DIEMEX-WHARTON, ECONOMETRIC FORECASTING ASSOCIATES, PHILADELPHIA, PA, 19104, E.U.A. CIFRAS HISTÓRICAS,

BAJAS RESPECTO A PAÍSES ALTAMENTE INDUSTRIALIZADOS COMO ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA, DONDE ESTE PORCENTAJE ASCIENDE A 30.3 POR CIENTO Y 41.0 POR CIENTO, RESPECTIVAMENTE Y OTROS PAÍSES, CON CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS SIMILARES O DE MENOR DESARROLLO COMO COLOMBIA, DONDE LA CARGA FISCAL REPRESENTA EL 15.5 POR CIENTO (3). LAS RECAUDACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL SON BAJAS YA QUE EN 1980 Y 1982 REPRESENTARON EL 12% EN CADA AÑO.

#### B. GASTO PÚBLICO.

EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS VÍA GASTO PÚBLICO, SE HAN CONSERVADO MITOS Y GENERALIZACIONES QUE OCULTAN SERIAS INEFICIENCIAS. EL HECHO DE QUE EL SECTOR PÚBLICO DEBE FINANCIAR LOS PROGRAMAS DE : ELECTRIFICACIÓN, PETRÓLEOS, EDUCACIÓN, CRÉDITO AGROPECUARIO, VIVIENDA O CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS NADIE LO DISCUTE, A PESAR DE LOS AÚN RELATIVOS AVANCES EN EDUCACIÓN, LA ESCASA RECUPERABILIDAD DE NUESTRO SISTEMA CARRETERO, EL DESPERDICIO DEL CRÉDITO DESTINADO AL CAMPO O LA EXCESIVA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA EN SÓLO TRES ÁREAS METROPOLITANAS (MÉXICO, GUADALAJARA Y MONTERREY) (4).

---

(3). ENRIQUEZ CERVI-ROBERTO, EVIDENCIA ECONÓMICA SOBRE DESARROLLO DEL INGRESO Y LA CARGA TRIBUTARIA EN MÉXICO (1950-1972) REV. DE COMERCIO EXTERIOR, VOL. XXIV, NÚM 11, NOV. 1974, MÉXICO D.F. PP. 1159-1165.

(4). INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, SPATIAL DEVELOPMENT IN MEXICO, WASHINGTON, D.C., E.U.A. 1974.

ES IMPRESCINDIBLE SIN DUDA, MEJORAR LOS MÉTODOS PARA LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y TODOS LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A ELIMINAR INEFICIENCIAS Y UTILIZAR RACIONALMENTE LOS RECURSOS FINANCIEROS.

POR EJEMPLO, EN EL AÑO DE 1976, SE EVALUÓ SOMERAMENTE EL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL SECTOR AGROPECUARIO DURANTE LOS AÑOS DE 1974 A 1976 Y SEGÚN EL RESULTADO DE UNA MUESTRA, EL 80 - POR CIENTO DEL GASTO SE CANALIZÓ A PROYECTOS DEFECTUOSAMENTE LOCALIZADOS Y NO TERMINADOS POR DEFICIENCIAS ADMINISTRATIVAS (5).

### C. DEUDA PÚBLICA.

ENTRE LAS CAUSAS MÁS IMPORTANTES DEL ACENTUADO AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA, DESTACAN LA ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS INTERNOS; LAS FUERTES AMPLIACIONES DEL GASTO CORRIENTE Y DE INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS; EL AUMENTO EN LOS COSTOS DE LOS BIENES DE CAPITAL IMPORTADOS Y DE MATERIAS PRIMAS Y BIENES INTERMEDIOS QUE NO SE PRODUCEN EN EL PAÍS, NECESARIOS PARA LA PRODUCCIÓN INTERNA, LA DEVALUACIÓN DEL PESO MEXICANO Y LA REVALUACIÓN DE ALGUNAS MONEDAS EUROPEAS QUE TAMBIÉN CONTRIBUYEN A LA ELEVACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.

---

(5). S.H.C.P. COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO, MÉXICO D. F. 1976.

ACTUALMENTE, LAS NECESIDADES SOCIALES Y LA DIFÍCIL SITUACIÓN FINANCIERA POR LA QUE ATRAVIESA EL GOBIERNO FEDERAL, EXIGEN FORMAS DE FINANCIAMIENTO MENOS INFLACIONARIAS Y MÁS JUSTAS CONSIDERANDO EL PUNTO DE VISTA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. DEBIDO A LA INSUFICIENCIA DE LOS INGRESOS VÍA IMPUESTOS, BUENA PARTE DEL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SE HA REALIZADO A TRAVÉS DE LA DEUDA PÚBLICA; POR LO CUAL ES NECESARIO ANALIZAR CON CUIDADO ESTE FENÓMENO, CUYOS ASPECTOS SOBRESALIENTES SON:

- A) EL DE LA CAPACIDAD DE PAGO DEL GOBIERNO FEDERAL PARA HACER FRENTE A LOS PAGOS POR CAPITAL E INTERESES; Y
- B) EL DE LA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA, PRINCIPALMENTE EN CUANTO A SUS EFECTOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

SE JUZGA QUE EL IMPORTE ACTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA HA REBASADO LA CAPACIDAD DE PAGO DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTÁ GENERANDO EFECTOS NOCIVOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO; POR LO TANTO, SE SUGIERE AUMENTAR LOS RECURSOS FISCALES CON MÉTODOS QUE SEAN COMPLEMENTARIOS DE LA DEUDA PÚBLICA Y LUEGO RACIONALIZAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS MEDIANTE NORMAS MÁS ESTRIC-TAS DE EFICIENCIA Y ANUNCIAR UNA REFORMA FISCAL PROFUNDA, SÓ LO CUANDO SE HAYAN AGOTADO LAS POSIBILIDADES DE LAS ESTRUCTURAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA EXISTENTES, EN LO QUE RESPECTA A LA CAPTACIÓN Y USO DE RECURSOS GUBERNAMENTALES.

DEBIDO A ESA LIMITANTE PARA CAPTAR RECURSOS, EL SECTOR PÚBLICO SE HA ENDEUDADO ACELERADAMENTE, CON BASE EN FORMAS DE FINANCIAMIENTO MARCADAMENTE INFLACIONARIAS, CON LOS CORRESPONDIENTES EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

EN LOS ÚLTIMOS SIETE AÑOS, LA DEUDA PÚBLICA PASÓ DE 210 296 MILLONES DE PESOS EN 1975 A 1 409 MIL MILLONES DE PESOS EN 1982, O SEA, CRECIÓ 6.7 VECES DURANTE ESOS AÑOS. EN 1982, EL PAGO DE INTERESES POR CONCEPTO DE LA DEUDA PÚBLICA ASCENDIÓ A 77 925 MILLONES DE PESOS, EL 13 POR CIENTO DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL. DURANTE LOS ÚLTIMOS SIETE AÑOS EL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES APENAS AUMENTÓ A UN RITMO MENOR QUE LA DEUDA PÚBLICA (6 VECES).

LOS RECURSOS TRIBUTARIOS SÓLO SON SUFICIENTES PARA CUBRIR EL GASTO CORRIENTE DEL GOBIERNO FEDERAL, QUE INCLUYE LOS INTERESES YA MENCIONADOS (6). EN ESTAS CONDICIONES, EL GOBIERNO SE VE EN LA NECESIDAD DE OBTENER FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE SUS OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS SOCIAL Y OTROS PROYECTOS DE INVERSIÓN, CUALESQUIERA QUE SEAN LOS MEDIOS POLÍTICOS PARA DETERMINAR ESE INTERÉS SOCIAL.

---

(6). SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. AGENDA PRESUPUESTARIA 1980. MÉXICO, D.F. PP. 83-85.

EL CRECIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DEBE SER PARALELO AL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DEL PAÍS, CON EL OBJETO DE NO CREAR UNA CARGA EXCESIVA SOBRE LAS GENERACIONES FUTURAS. LOS RECURSOS CAPTADOS A TRAVÉS DE ELLA DEBEN SER INVERTIDOS EN PROYECTOS O PROGRAMAS ALTAMENTE PRODUCTIVOS, CON EL OBJETO DE: AUMENTAR EN FORMA SUSTANCIAL LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DEL PAÍS, PROPICIAR EL CRECIMIENTO DEL INGRESO Y POR LO TANTO, INCREMENTAR LA TRIBUTACIÓN A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, LO CUAL PERMITIRÁ EL PAGO OPORTUNO DE LAS OBLIGACIONES CORRESPONDIENTES.

ESTE BREVE RECORRIDO POR ALGUNOS INDICADORES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, MUESTRA LA DEBILIDAD FINANCIERA DEL GOBIERNO PARA CUBRIR EL SERVICIO DE AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, LO CUAL IMPLICA HEREDAR UNA CARGA EXCESIVA PARA LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS.

ADEMÁS DE LA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA, CONVIENE DESTACAR QUE SU SERVICIO DE AMORTIZACIÓN COMPRENDE EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. CON UN SIMPLE EJERCICIO MACRO-ECONÓMICO BASADO EN LAS CIFRAS DE LA DEUDA PÚBLICA, SE PODRÁ OBSERVAR EL EFECTO COMPENSADOR DE LA DEUDA SOBRE LOS SECTORES DE LA POBLACIÓN QUE SEGÚN LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL PAÍS SON LOS QUE HACEN FRENTE EN MAYOR MEDIDA AL PAGO DE IMPUESTOS; SEGÚN CIFRAS DEL AÑO DE 1982 LOS INGRESOS DERIVADOS DEL IMPUESTO A LAS EMPRESAS ASCENDIÓ A 446 MIL MI-

LLONES DE PESOS Y SI SE SUPONE QUE ESTOS GRUPOS SON LOS TENE-  
DORES DE LOS BONOS GUBERNAMENTALES, A ELLOS MISMOS SE LES RE-  
INTEGRAN ALREDEDOR DE 300 MIL MILLONES DE PESOS CORRESPONDIENTES  
A LOS INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, O SEA, EL 67% DEL IM-  
PORTE DE LOS IMPUESTOS CORRESPONDIENTES A ESTE GRUPO DE CAU-  
SANTES LES ES REINTEGRADO POR EL GOBIERNO FEDERAL, DE MANERA  
QUE LA CARGA IMPOSITIVA PARA ESTE GRUPO, ES DISMINUÍDA SUSTAN-  
CIALMENTE.

TOMANDO EN CUENTA LA REGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO MEXI-  
CANO, LA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA EN SU MAYOR PARTE, INCIDI-  
RÁ SOBRE LOS SECTORES DE LA POBLACIÓN CON INGRESOS MEDIOS Y  
BAJOS. COMO SE MENCIONÓ ANTES, NO EXISTE CAPACIDAD PRODUCTI-  
VA Y FINANCIERA PARA CUBRIR EL SERVICIO DE AMORTIZACIÓN DE LA  
DEUDA PÚBLICA, TOMANDO EN CUENTA QUE LA MAYOR PARTE DE LOS IN-  
GRESOS TRIBUTARIOS SON OBTENIDOS BAJO EL SISTEMA DE IMPUESTOS  
AL CONSUMO, POR LO QUE EL GOBIERNO NO PODRÁ HACER FRENTE A TAL  
SERVICIO DE AMORTIZACIÓN, DADO SU RAQUITISMO PRODUCTIVO Y POR  
CONSECUENCIA SU DEBILIDAD FISCAL. LA PRESENTACIÓN DE SIMPLES  
INDICADORES DEMUESTRA ESTA INCAPACIDAD; LA DEUDA PÚBLICA PARA  
1982 ASCENDIÓ A 1 409 MIL MILLONES DE PESOS, QUE DIVIDIDA EN-  
TRE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (20,4 MILLONES), ARROJA  
UN PROMEDIO DE 70 450 PESOS POR PERSONA.

ÉN TALES CONDICIONES, ES URGENTE MODIFICAR LAS FORMAS DE FI-  
NANCIAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL. POR MUCHAS RAZONES NO ES

CONVENIENTE SEGUIR DEPENDIENDO EN FORMA EXCESIVA DE LA DEUDA PÚBLICA, DEBIDO A SUS EFECTOS INFLACIONARIOS, TODA VEZ, QUE ESTA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO ESCONDE SERIAS INEFICIENCIAS EN EL MANEJO DE LA POLÍTICA FISCAL, AL DISTRAER LA ATENCIÓN SOBRE LA POSIBILIDAD DE HACER MÁS PROGRESIVO Y EFICIENTE NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO Y PROPICIAR EL DESARROLLO DE OBRAS Y PROYECTOS CUYOS RESULTADOS NUNCA SON EVALUADOS, CONVIRTIÉNDOSE EN UNA CARGA FINANCIERA ADICIONAL PARA LAS FINANZAS GUBERNAMENTALES.

TODO ESTO IMPLICA UNA REVISIÓN EXHAUSTIVA DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL CON BASE EN NORMAS DE EQUIDAD Y EFICIENCIA CON OBJETO DE COMPROBAR SU APORTACIÓN AL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL Y POR LO TANTO, A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA, LOS CUALES PUEDEN CONCENTRARSE EN LA CAPACIDAD DEL PAÍS PARA GENERAR MÁS EMPLEOS.

LA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA ES AHORA EXCESIVA Y NO ES POSIBLE SEGUIR DESCANSANDO EN ESTE PROCEDIMIENTO. EN TODO CASO, ES URGENTE DETERMINAR LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES POSEEDORES DE LOS TÍTULOS DE LA DEUDA PÚBLICA CON EL OBJETO DE GRAVARLOS O HACER UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE ELLOS, PERO LO QUE SE DEBE DE IMPEDIR A TODA COSTA, ES QUE EL INSTRUMENTO DE DEUDA PÚBLICA SEA ELEMENTO MOTOR PARA UNA PEOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

## CAPITULO TERCERO

### EL GASTO PUBLICO, FACTOR DE DESEQUILIBRIO

## 1. CRECIMIENTO EXCESIVO DEL GASTO PÚBLICO.

DURANTE LOS ÚLTIMOS CUATRO SEXENIOS, EL GASTO PÚBLICO HA SIDO DETERMINANTE EN EL COMPORTAMIENTO DEL PROCESO INFLACIONARIO. DURANTE EL PERIODO DE APLICACIÓN DEL MODELO DENOMINADO "DESARROLLO ESTABILIZADOR", QUE IMPLICABA RESTRICCIONES SERIAS AL GASTO, EL INCREMENTO PROMEDIO ANUAL DE LOS PRECIOS SOLO FUE DEL 3.4%. POR EL CONTRARIO, DURANTE LOS ÚLTIMOS DOS SEXENIOS SE AFLOJARON LOS CONTROLES SOBRE EL MISMO, LA TASA PROMEDIO ANUAL DE INCREMENTO EN LOS PRECIOS FUE DEL 18.4% ENTRE 1971 Y 1980 Y SE ANUNCIÓ UN INCREMENTO DE CERCA DEL 100% PARA 1982.

EXISTE EVIDENCIA ESTADÍSTICA QUE MUESTRA UNA DEPENDENCIA ESTRECHA ENTRE LAS VARIABLES GASTO PÚBLICO Y PRECIOS. CON BASE EN CIFRAS SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE ESTAS DOS VARIABLES DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS LUSTROS, SE ENCUENTRA UN COEFICIENTE

DE CORRELACIÓN IGUAL A 0.86 Y AUNQUE ESTE INDICADOR NO ES UNA PRUEBA CONTUNDENTE, SÍ MUESTRA CIERTA DEPENDENCIA ENTRE ESAS VARIABLES, POR LO QUE LOS PRECIOS NO SON INFLUIDOS SOLAMENTE POR EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO VÍA DÉFICIT FISCAL; EN TODO CASO, PUEDE ACEPTARSE CUANDO MENOS, QUE EL GASTO PÚBLICO INFLUYE CON CIERTA INTENSIDAD EN LOS PRECIOS, VÍA EL DÉFICIT PRESUPUESTAL. PARA APRECIAR MEJOR LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL EN LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS, VÉASE LA GRÁFICA ANEXA AL FINAL DEL CAPÍTULO.

CONSCIENTES DE ESTA INFLUENCIA, LAS AUTORIDADES HACENDARIAS RESTRINGIERON EL ACCESO AL GASTO PÚBLICO DURANTE LOS AÑOS DE 1960 A 1970. DURANTE ESTE PERIODO EL GASTO REGISTRÓ UN CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE 10.7% A PRECIOS DE 1960, MIENTRAS QUE LOS PRECIOS SÓLO AUMENTARON EN UN 3.4%, TODA VEZ QUE EL OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA FINANCIERA EN DICHA DÉCADA CONSISTIÓ EN PROPICIAR LA ESTABILIDAD MONETARIA. ESTA POLÍTICA HIZO POSTERGAR IMPORTANTES PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE MÁS TARDE PROVOCARON SENDOS INCREMENTOS EN EL GASTO, COMO SUCEDIÓ CON LA EXPLORACIÓN DE RESERVAS DE HIDROCARBUROS EN EL SECTOR DE ENERGÉTICOS.

DURANTE EL PERÍODO 1970-1976, SE OPTÓ POR UN CAMBIO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO, EL GASTO PÚBLICO SE INCREMENTÓ A UNA TASA PROMEDIO DEL 18.3% ENTRE LOS AÑOS DE 1972-1976, YA QUE EN 1971 SU NIVEL SE REDUJO CONSIDERABLEMENTE. SE TOMÓ LA DE

CISIÓN DE INCREMENTAR EL GASTO PÚBLICO PARA CORREGIR LAS DEFICIENCIAS DE INVERSIÓN DE AÑOS ANTERIORES, TALES COMO LA PROVISIÓN DE SERVICIOS (EDUCACIÓN, HABITACIÓN, NUTRICIÓN Y SALUD) EN FAVOR DE LOS GRUPOS MARGINADOS Y COMPENSAR CUALQUIER REZAGO DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR PRIVADO, SIN EMBARGO, LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y EL INGRESO EN GENERAL NO CRECIERON AL RITMO QUE EXIGÍA TAL POLÍTICA, POR LO QUE EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO PROMEDIÓ 5.7% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ENTRE 1971 Y 1976 EN COMPARACIÓN CON EL 2.5% REGISTRADO ENTRE 1965 Y 1970. SE SACRIFICÓ LA ESTABILIDAD, LOS PRECIOS CRECIERON A UNA TASA PROMEDIO ANUAL DEL 14% Y SE CAYÓ EN LA DEVALUACIÓN DEL 76.

DURANTE LA ADMINISTRACIÓN PASADA, LAS SIMPLES EXPECTATIVAS PROVOCADAS POR EL DESCUBRIMIENTO DE NUEVOS YACIMIENTOS DE PETRÓLEO, ALENTARON EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO. ORIGINALMENTE LA GESTIÓN SEXENAL FUE DIVIDIDA EN TRES FASES (RECUPERACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y AUJE), NO OBSTANTE, DURANTE LA SEGUNDA DE ELLAS, SE SOSTUVO UNA TASA ALTA DE CRECIMIENTO DEL PIB, CON EL FIN DE CREAR SUFICIENTES EMPLEOS, SE MANTUVO UNA TASA DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL 18% ANUAL EN PROMEDIO, EL GASTO PÚBLICO MOSTRÓ UN CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL 14.2% ENTRE 1977 Y 1981 A PRECIOS DE 1960, EL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO FUE DE 5% Y UN 10% EN RELACIÓN AL PIB EN 1977 Y 1981 RESPECTIVAMENTE, Y LOS PRECIOS REGISTRARON CIFRAS RECORD, CUYO PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO FUE DE 26% PARA ESOS

MISMOS AÑOS Y MÁS DEL 90% PARA 1982.

ESAS EXPECTATIVAS HICIERON AFLOJAR LOS CONTROLES SOBRE EL GASTO. EL PLAN DE DESARROLLO INDUSTRIAL SUPONÍA UN SUPERÁVIT EN LA BALANZA COMERCIAL ENTRE 0,8 Y 1,8 % DEL PIB PARA 1980, GRACIAS AL EFECTO FAVORABLE DE LA EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO, SIN EMBARGO, TAL DÉFICIT ARROJÓ UNA CIFRA RECORD PARA 1981 (11.704 MILLONES DE DÓLARES), DEBIDO A LA CAÍDA DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO. EN GENERAL, LA POSIBILIDAD DE INCREMENTAR LAS DIVISAS Y EL INGRESO DEL GOBIERNO VÍA IMPUESTOS POR LA EXPORTACIÓN DEL PETRÓLEO, PROVOCARON QUE SE SOLTARAN LOS CONTROLES SOBRE EL GASTO PÚBLICO.

## 2. CAUSAS DEL EXCESO.

RAZONES DE ÍNDOLE TÉCNICA Y POLÍTICA PUEDEN PROVOCAR QUE EL GASTO PÚBLICO ASCIENDA HASTA NIVELES INSOSTENIBLES. ENTRE LAS DE CARÁCTER TÉCNICO DESTACAN LAS QUE SE DERIVAN A SU VEZ, DE LIMITACIONES DE LA TEORÍA ECONÓMICA Y ENTRE LAS DE CARÁCTER POLÍTICO SOBRESALEN EL ESFUERZO DE CADA UNIDAD PRESUPUESTAL POR AUMENTAR SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y LA FALTA DE UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL PARA EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### A. LIMITACIONES DE LA TEORÍA ECONÓMICA.

ESTAS LIMITACIONES SE REFLEJAN EN LA IMPOSIBILIDAD PARA DETERMINAR EL INTERÉS PÚBLICO, EL ÉNFASIS EN EL USO DEL GASTO

PÚBLICO Y DESCUIDO DEL INGRESO PÚBLICO, COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SU ESCASA APLICACIÓN EN LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO.

NO EXISTEN BASES TEÓRICAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO, LO CUAL IMPIDE DETERMINAR UNA BARRERA PRECISA ENTRE EL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO PRIVADO. NO HAY UNA DEFINICIÓN PRECISA DE BIENES PÚBLICOS Y LOS CRITERIOS PARA DETERMINAR EL INTERÉS PÚBLICO NO SON SUFICIENTES PARA LEGITIMIZARLO EN LA SOCIEDAD.

EXISTE UNA RAMA DE LA ECONOMÍA LLAMADA ECONOMÍA DEL BIENESTAR, QUE SE BASA EN LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO Y PRETENDE DETERMINAR LO QUE DEBE PRODUCIR LA SOCIEDAD, QUE ES LO QUE DEBE PRODUCIR EL ESTADO Y QUÉ ES LO QUE DEBE PRODUCIR EL SECTOR PRIVADO.

EN UN PRINCIPIO, EL ESTADO SÓLO DEBERÍA PROPORCIONAR SERVICIOS PARA QUE LA POBLACIÓN Y EL SISTEMA ECONÓMICO OPERARAN Y ENTONCES SE LE ASIGNABA UNA FUNCIÓN DE GENDARME O POLICÍA, DESDE ENTONCES SE DETERMINÓ QUE LAS TAREAS DEL ESTADO CONSISTÍAN EN PROPICIAR QUE LA INICIATIVA PRIVADA SE DESARROLVIESE SIN NINGUNA INTERFERENCIA O BIEN QUE NINGÚN MONOPOLIO ENTORPECIERA EL DESARROLLO DEL MERCADO EN SU CONCEPCIÓN PURA, ENTONCES PARECÍA QUE HABÍA CIERTA PRECISIÓN EN LOS BIENES Y SERVICIOS QUE DEBÍA PRODUCIR EL SECTOR PÚBLICO Y LOS BIENES Y SERVICIOS QUE DE-

BÍA PRODUCIR EL SECTOR PRIVADO.

ACTUALMENTE, EL SECTOR PÚBLICO PUEDE PRODUCIR BIENES Y SERVICIOS QUE TRADICIONALMENTE SE LE HABÍAN DEJADO AL SECTOR PRIVADO. EL PRIMERO PROMUEVE Y ADMINISTRA HOTELES, CENTROS DE DIVERSIÓN, CLUBES U ORGANIZACIONES PARA LA DISTRACCIÓN O DESARROLLA CENTROS EDUCATIVOS, ACTIVIDADES QUE TRADICIONALMENTE ESTABAN A CARGO DEL SEGUNDO.

AHORA LO QUE SE BUSCA ES UN MARCO DE REFERENCIA PARA CONSIDERAR SI ALGUNAS ACTIVIDADES PARTICULARES AMERITAN SU INCLUSIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

LOS ALCANCES O LIMITACIONES DEL SECTOR PÚBLICO AUN NO HAN SIDO DETERMINADOS. POR VARIAS RAZONES, SURGE LA NECESIDAD DE PRODUCIR BIENES PÚBLICOS, POR LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LOS BIENES EN PARTICULAR, PORQUE SU ORIGEN PARTE DE LAS IMPERFECCIONES DEL MERCADO Y POR EL INTERÉS SOCIAL DE MEJORAR LA CALIDAD DE LA VIDA.

UN BIEN DE CONSUMO COLECTIVO ES UN CASO PERFECTO DE ECONOMÍA EXTERNA, EL PRODUCTO NO ES SUSCEPTIBLE DE SER LLEVADO AL MERCADO, TODOS LOS BENEFICIOS SON EXTERNOS. ESTOS BIENES EXISTEN PARA TODA LA SOCIEDAD, NADIE PUEDE SER EXCLUIDO COMO CONSUMIDOR, SIN EMBARGO, UNO NO PUEDE SER OBLIGADO

A PAGAR SU COSTO, POR LO CUAL SE DERIVA UN PAPEL LEGÍTIMO PARA LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO; DEFENSA NACIONAL, SALUD PÚBLICA, LEY Y ORDEN SON LOS MEJORES EJEMPLOS. AUNQUE SERÍA POSIBLE APLICAR EL PRINCIPIO DE "EXCLUSIÓN" A ESTE TIPO DE BIENES, MÁS BIEN SERÍA MUY COSTOSO APLICARLO. POR LO TANTO, TAL PRINCIPIO NO ES LA CLAVE PARA ADOPTAR UNA DEFINICIÓN CLARA.

EL FUNCIONAMIENTO INADECUADO DEL MERCADO PRIVADO DEMANDA LA ACCIÓN PÚBLICA COLECTIVA. LA INFORMACIÓN PUEDE SER UN BIEN COLECTIVO CUANDO EL MERCADO NO ES CAPAZ DE ARTICULAR ESTA DEMANDA, POR EJEMPLO, LOS DESAJUSTES TEMPORALES EN EL MERCADO DE PROFESIONISTAS; LAS PRÁCTICAS MONOPÓLICAS QUE ACTÚAN EN CONTRA DEL AMBIENTE DE COMPETENCIA, CONSTITUYEN FUENTES ADICIONALES DE BIENES PÚBLICOS, CUANDO EL GOBIERNO CUBRE LOS DESAJUSTES EN AQUEL MERCADO E IMPIDE LA ACCIÓN. SIN EMBARGO, ES EXTREMADAMENTE DIFÍCIL ESTABLECER LOS LÍMITES DE INCAPACIDAD DEL MERCADO EN CUANTO A INFORMACIÓN O EL MISMO PODER DE LOS MONOPOLIOS, IMPIDE CUALQUIER ACCIÓN EN TAL SENTIDO.

SE PRETENDE CON ELLOS SATISFACER UNA DEMANDA DE LA COLECTIVIDAD. NO OBSTANTE, CONVIVE LA PROVISIÓN PRIVADA DEL MISMO TIPO DE BIENES.

HASTA AQUÍ, SE HAN DESTACADO EL ORIGEN Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA COLECTIVA, PERO NO EXISTE UNA DEFINICIÓN UNIVERSALMENTE VÁLIDA PARA LOS BIENES PÚBLICOS. SÓLO SE EXPON

DRÁN TRES EJEMPLOS PARA DEMOSTRAR ESTA DEFICIENCIA. BIRDSALL  
ASEGURA:

"UN BIEN PÚBLICO ES CUALQUIER BIEN O SERVICIO  
QUE DE HECHO ES SUMINISTRADO O SUBSIDIADO A  
TRAVÉS DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL" (7).

ESTA DEFINICIÓN NO OFRECE NINGÚNA GUÍA PARA LA TOMA DE DECISIONES, EN ELLA LO "PÚBLICO" ES UN ACTO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL EJECUTIVO Y OTRO DE AUTORIZACIÓN EN EL CONGRESO, NO SE DESPRENDE DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL BIEN O EL SERVICIO.

OTRA DEFINICIÓN, LA DE DORFMAN, SE REFIERE A LOS BIENES DE CONSUMO PERFECTAMENTE COLECTIVOS:

"HAY CIERTOS BIENES CON LA PECULIARIDAD DE QUE UNA VEZ DISPONIBLES NADIE PUEDE SER IMPEDIDO DE DISFRUTARLOS, YA SEA QUE SE CONTRIBUYA O NO A LA SUMINISTRACIÓN. ÉSTOS SON BIENES PÚBLICOS, LEY Y ORDEN ES UN EJEMPLO, SU CARACTERÍSTICA ESENCIAL ES, QUE SON DISFRUTADOS PERO NO CONSUMIDOS (Y QUE SUS BENEFICIOS SON DERIVADOS) SIN NINGÚN ACTO DE APROPIACIÓN" (3).

---

(7). STEINER PETER O. "THE PUBLIC SECTOR AND THE PUBLIC INTEREST", EN PUBLIC EXPEDITURES AND POLICY ANALYSIS, EDITADO POR HAVEMAN ROBERT H. Y MARGOLIS JULIUS, HARKHAM PUBLISHING COMPANY, CHICAGO, E.U.A. 1970 p.24.

(3). STEINER PETER O. OP. CIT. P. 24.

ESTA DEFINICIÓN SIRVE PARA MOSTRAR LA EXISTENCIA DE BIENES PÚBLICOS, PERO OCULTA UN PUNTO, EL DE QUE TALES BIENES CONSTITUYEN LA ÚNICA CLASE DE BIENES QUE EL GOBIERNO PUEDE LEGÍTIMAMENTE SUMINISTRAR. MUCHOS BIENES Y SERVICIOS NO SE SUJETAN A ESTA DEFINICIÓN: CAMINOS, ESCUELAS, GASTOS DE BIENESTAR SOCIAL, FACILIDADES RECREATIVAS, HABITACIONES E IRRIGACIÓN CONSTITUYEN RUBROS DE GASTO PÚBLICO CUYO DISFRUTE PUEDE SER PROHIBIDO, OTROS PUEDEN SER TOTAL O PARCIALMENTE CONSUMIDOS Y TÉCNICAMENTE PUEDEN SER COBRADOS A LOS USUARIOS. TAL DEFINICIÓN ES ÚTIL PARA JUSTIFICAR EL GASTO PÚBLICO PERO POCO SIRVE PARA DELINEAR LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO.

POR LO TANTO, STEINER AFIRMA:

"CUALQUIER BIEN INDUCIDO PÚBLICAMENTE O SUMINISTRADO COLECTIVAMENTE ES UN BIEN PÚBLICO, UN BIEN COLECTIVO NO ES UN BIEN DE CONSUMO COLECTIVO NECESARIAMENTE. LOS BIENES COLECTIVOS SURGEN CUANDO CUALQUIER SEGMENTO DEL PÚBLICO, DESEA COLECTIVAMENTE Y ESTÁ PREPARADO A PAGAR, POR UN GRUPO DE BIENES Y SERVICIOS DIFERENTE AL QUE PRODUCIRÁ UN MERCADO ABIERTO. ASÍ, UN BIEN COLECTIVO REQUIERE: 1) UNA APRECIABLE DIFERENCIA EN CANTIDAD Y CALIDAD, CON RESPECTO A LAS ALTERNATIVAS QUE PRODUCIRÁ EL MERCADO Y 2) UNA DEMANDA VIABLE POR ESA DIFERENCIA". (9).

---

(9). STEINER PETER O. Op. Cit. p. 25.

COMO SE PUEDE OBSERVAR, LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO SE ENCUENTRA SIN DETERMINAR. HASTA AQUÍ SE ACEPTA QUE LOS BIENES PÚBLICOS NO PUEDEN SER DEFINIDOS DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS, SINO QUE, LO IMPORTANTE SEGÚN STEINER CONSISTE EN DETECTAR EL VECTOR DE DIFERENCIAS ENTRE UN BIEN PRIVADO Y SU ALTERNATIVA PÚBLICA, ASPECTO CRÍTICO EN EL PROCESO DE DECISIÓN PÚBLICA,

AHORA YA NO SE TRATA DE PROPICIAR SÓLO AQUELLA ACCIÓN GUBERNAMENTAL QUE NO INTERFIERA CON EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO, SINO QUE SE PRETENDE CONOCER EL INTERÉS COLECTIVO O CONTAR CON UN MARCO DE REFERENCIA PARA EL DEBATE ACERCA DE SI ALGUNAS ACTIVIDADES PARTICULARES AMERITAN SU INCLUSIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

UNA VEZ CONOCIDAS LAS BASES DEL INTERÉS COLECTIVO, SE TIENE QUE RESOLVER EL PROBLEMA DEL INTERÉS PÚBLICO Y DE LA LEGITIMIZACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL, SE TRATA DE IDENTIFICAR A LOS BENEFICIARIOS Y SUS DEMANDAS Y CUÁL PUEDE SER LA SEGUNDA O MEJOR SOLUCIÓN EN CASO DE NO CUBRIR ESA DEMANDA DIRECTAMENTE. PARA EVALUAR EL INTERÉS PÚBLICO SE MANEJAN TRES CRITERIOS: EL DE LA UTILIDAD INDIVIDUAL, EL DE LA DISPONIBILIDAD PARA PAGAR Y EL DE LA FUNCIÓN AGREGADA DEL BIENESTAR SOCIAL. LOS TRES COMPRENDEN LIMITACIONES QUE IMPIDEN LLEGAR A UNA CONCEPCIÓN DEFINITIVA O NÍTIDA DEL INTERÉS PÚBLICO.

EN ESTAS CONDICIONES, LA TEORÍA DEL GASTO PÚBLICO MARGINAL SE REFIERE A LA TOMA DE DECISIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS SOBRE RECURSOS LIMITADOS Y LA LEGITIMIDAD DE LA ACTIVIDAD - GUBERNAMENTAL (ALCANCES DEL SECTOR PÚBLICO) SE CONSIDERA COMO DADA. LA TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO QUE COMPRENDE EL PROCESO MEDIANTE EL CUAL LAS DEMANDAS DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS SURGEN, SON ARTICULADAS Y LEGITIMIZADAS; CARECIENDO DE UN SISTEMA VÁLIDO PARA LA AGREGACIÓN DE LAS DEMANDAS INDIVIDUALES.

LA CIENCIA ECONÓMICA NO ALCANZA A DETERMINAR QUÉ ES LO QUE DEBE PRODUCIR EL SECTOR PÚBLICO Y QUÉ ES LO QUE DEBE PRODUCIR EL SECTOR PRIVADO, LA SOLUCIÓN ESTÁ EN EL TERRENO POLÍTICO Y DEPENDE DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN UN PAÍS - COMO PODRÁ DETERMINARSE CON MAYOR JUICIO QUÉ ES LO QUE DEBE PRODUCIR CADA SECTOR, PERO DEFINITIVAMENTE NO ESTÁ EN EL CAMPO DE LA ECONOMÍA EXCLUSIVAMENTE.

POR OTRA PARTE, LA TEORÍA ECONÓMICA CONTEMPORÁNEA HA ENFATIZADO LA MANIPULACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA ATENUAR LOS EFECTOS DEL CICLO ECONÓMICO, SOBRE TODO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. POR TAL RAZÓN, SE HA DESCUIDADO EL USO DE OTRO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA POLÍTICA FISCAL, EL INGRESO PÚBLICO. TODA VÍA MÁS, LA TEORÍA PARCIALMENTE APLICABLE EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS TAMPOCO HA PROBADO SU EFICACIA EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS, AGRAVANDO AÚN MÁS LOS PROBLEMAS QUE SE PRETEN

BLE EXÓGENA, CUYO NIVEL  
TICA, DONDE DEBE AUMENTARSE EN PERÍODOS DE  
DISMINUIRSE EN LA FASE EXPANSIVA DEL CICLO ECONÓMICO Y LAS  
DIFICULTADES DE AJUSTAR LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA CON LA MIS  
MA FLEXIBILIDAD HAN PROPICIADO EL USO PREFERENTE DEL GASTO  
PÚBLICO EN POLÍTICA ECONÓMICA Y DESCUIDO DEL MANEJO DE LA  
POLÍTICA DE INGRESOS. EN ESTE SENTIDO CUANDO DEAN SE REFIE  
RE A LOS ECONOMISTAS CONTEMPORÁNEOS DICE:

"ESTO LOS HA CONDUCIDO A ANALIZAR PRINCIPALMENTE A LA  
INFLACIÓN DESDE EL LADO DE LA DEMANDA MÁS QUE DEL LA  
DO DE LA OFERTA, EL CUAL ES DOMINADO POR LOS SALARIOS.  
LA INFLACIÓN CUYO ORIGEN ESTÁ EN LOS COSTOS, PERO DIAG  
NOSTICADA COMO UN EXCESO EN LA DEMANDA SE PODRÍA EN  
FRENTAR DISMINUYENDO ESTA ÚLTIMA Y EL EFECTO SERÍA RE  
DUCIR PRODUCCIÓN Y EMPLEO, PERO NO LOS PRECIOS. EL -  
DIAGNÓSTICO EQUIVOCADO DICEN LOS ECONOMISTAS REVOLUCIO  
NARIOS, HA SIDO TÍPICO EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA  
POSTGUERRA, HA CONDUCIDO A LA ESTANFLACIÓN Y ES EL RE  
SULTADO DE MALINTERPRETAR A KEYNES" (10).

---

(10). DEAN JAMES W. "THE DISSOLUTION OF THE KEYNESIAN CONSENSUS",  
EN THE CRISIS IN ECONOMIC THEORY, EDITADO POR BELL DANIEL  
Y KRISTOL IRVING, BASIC BOOKS, INC., PUBLISHERS, NEW YORK,  
1981 P. 22.

POR SU PARTE, SEATER CUANDO HABLA DE LAS LIMITACIONES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO CONTEMPORÁNEO DICE:

"EL PENSAMIENTO ECONÓMICO CONVENCIONAL SOSTIENE QUE LA INFLACIÓN Y EL DESEMPLEO NO CRECEN AL MISMO TIEMPO, SE SUPONE ENFRENTAMOS UN INTERCAMBIO, MÁS DE UNO Y MENOS DEL OTRO. TODAVÍA, CON AMBOS, DESEMPLEO E INFLACIÓN CRECIENDO EN 1974, NO APARECÍA TAL INTERCAMBIO, ÚNICAMENTE LO PEOR DE AMBOS MUNDOS. ÉSTE FENÓMENO -CONOCIDO COMO ESTANFLACIÓN- ESTÁ FRUSTRANDO A TODOS. ESTAMOS ESTANCADOS CON LA ESTANFLACIÓN Y LOS ECONOMISTAS TIENEN PROBLEMAS PARA EXPLICARLA Y PREPARAR EL DIAGNÓSTICO PARA CORREGIRLA" (11).

GALBRAITH PROPONE UNA POLÍTICA DE LOS INGRESOS PARA ESCAPAR AL DILEMA DE LA INFLACIÓN-DESOCUPACIÓN. ASEGURA QUE LA MATERIA MISMA DE LA CIENCIA ECONÓMICA SUFRE UN CAMBIO CONSTANTE Y RÁPIDO, POR EJEMPLO, NADIE PENSÓ QUE UNA DESOCUPACIÓN PODRÍA COMBINARSE CON UNA INFLACIÓN TAMBIÉN GRAVE.

ASIMISMO, GALBRAITH SOSTIENE QUE LA INFLACIÓN GALOPANTE SE DEBE AL CRECIMIENTO EXCESIVO DE LA DEMANDA, POR EL CONSUMISMO PÚBLICO Y PRIVADO. AFIRMA QUE EN LAS ECONOMÍAS CONTEMPORÁNEAS SE HAN IMPUESTO LAS GRANDES EMPRESAS Y CON ELLAS FUERTES CORPORACIONES SINDICALES, QUIENES JUNTAS DEMANDAN MÁS Y MEJORES SERVICIOS DE LOS GOBIERNOS Y QUE AQUELLAS MANIPULAN LOS PRECIOS CUANDO NO ES POSIBLE ATENDER EL CONSUMISMO GALO-

(11) SEATER JOHN J. "A PERSPECTIVE ON STAGFLATION".

PANTE ESTIMULADO POR ELLAS MISMAS Y TRANSFIEREN SUS EFECTOS AL CONSUMIDOR. ENTONCES LOS GOBIERNOS LIMITAN EL CRÉDITO Y CONSECUENTEMENTE SE FRENA LA INVERSIÓN, DE LO QUE RESULTA RECESIÓN Y DESEMPLEO QUE SE CONSIDERA REMEDIABAN LA INFLACIÓN Y AGREGA:

"DE TODO ESTO NACIÓ EL DILEMA INFLACIÓN-DESOCUPACIÓN, EL GRAN PROBLEMA ECONÓMICO DE NUESTRO TIEMPO. NO CREO QUE PODAMOS COMPRENDERLO SIN TENER EN CUENTA ESTOS CAMBIOS -CAMBIOS QUE EL ANÁLISIS CONTEMPORÁNEO, ME ATREVO A DECIR, ESTÁ LEJOS DE HABER ASIMILADO-" (12).

ASÍ, GALBRAITH PROPONE LA ADOPCIÓN DE ALGÚN MEDIO PARA ARBITRAR DIRECTAMENTE LA LUCHA POR EL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y DEL CONSUMO, O SEA, "UNA POLÍTICA DE LOS INGRESOS".

POR SU PARTE, DANIEL BELL AFIRMA QUE EXISTE UN ACUERDO GENERAL QUE LA ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GUBERNAMENTAL ES CONFUSA. ARGUMENTA QUE LOS REMEDIOS DERIVADOS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO DE MARSHALL, KEYNES Y SAMUELSON YA NO SON APLICABLES A LOS PROBLEMAS SOCIALES Y CONTEMPORÁNEOS Y CONCLUYE:

---

(12). GALBRAITH, JOHN K. "EL IMPERATIVO DE UNA POLÍTICA DE LOS INGRESOS", ECONOMUNDO No. 17, Nov. 1978, MÉXICO, PP.17-23.

"EL COROLARIO DE TODO ESTO ES QUE LA TEORÍA ECONÓMICA NO DEBE SER TOMADA COMO UN MODELO ACERCA DEL COMPORTAMIENTO HUMANO, SIEMPRE SERÁ UNA INTERPRETACIÓN ERRÓNEA, SINO COMO UNA UTOPIA, UN CONJUNTO DE NORMAS IDEALES CONTRA LAS CUALES UNO PUEDE DEBATIR Y JUZGAR DIFERENTES ACCIONES DE POLÍTICA Y SUS CONSECUENCIAS. ÉSTO, ME PARECE, ES EL PAPEL PRINCIPAL DE CUALESQUIERA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LO QUE SE REFIERE A LA TEORÍA SOBRE ASUNTOS HUMANOS" (13).

EN FIN, LA TEORÍA ECONÓMICA CONTEMPORÁNEA NO HA DEMOSTRADO SU VALIDEZ PARA EXPLICAR LOS FENÓMENOS ECONÓMICOS EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, MENOS AÚN EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS. LOS IDEALES DE LA SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR, LA COMPETENCIA Y EL MERCADO Y LA MAXIMIZACIÓN DE GANANCIAS, PILARES DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO, PROBABLEMENTE YA NO SON TOTALMENTE APLICABLES EN NINGUNA PARTE DEL MUNDO. AL RESPECTO, TODARO AFIRMA QUE LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA, LA ECONOMÍA DEL EQUILIBRIO Y LA ESTABILIDAD, NO SE ADAPTAN A UN MUNDO DE DESEQUILIBRIO E INESTABILIDAD, CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS, DONDE SE NECESITA SIEMPRE MÁS, MUCHO MÁS DE SATISFACCIÓN EN POCO TIEMPO Y AQUELLA TEORÍA RECOMIENDA EN CAMBIO, AJUSTES MARGINALES, "POCO MÁS" O "POCO MENOS" (14).

---

(13). BELL, DANIEL. "MODELS AND REALITY IN ECONOMIC DISCOURSE", EN THE CRISIS IN ECONOMIC THEORY, EDITADO POR BELL DANIEL Y KRISTOL IRVING, BASIC BOOKS, IN., PUBLISHERS, NEW YORK, E.U.A. 1981 p. 80.

(14). TODARO, MICHAEL, ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE THIRD WORLD, LONGMAN, NEW YORK, E.U.A. 1981, p. 13

### B. EL TAMAÑO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL.

TODAS LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO TRATAN DE AGOTAR SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL, POR EL TEMOR DE REDUCCIONES EN LA DEL PRÓXIMO EJERCICIO. POR ELLO, SE ACUDE AL PROCEDIMIENTO DE REALIZAR COMPRAS DE PÁNICO, DURANTE EL ÚLTIMO TRIMESTRE DE CADA AÑO, CON TAL DE AGOTAR SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y SU MANIOBRA CON LA "CLIENTELA" PARA QUE ÉSTA A SU VEZ PRESIONE POLÍTICAMENTE PARA SOSTENER DETERMINADOS PROGRAMAS O PROYECTOS.

DEL ANÁLISIS DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS SE OBSERVA QUE EL 35% DEL GASTO EFECTIVO SE REALIZÓ EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE. EN MUCHAS OCASIONES LA AUTORIZACIÓN DE GASTO LLEGA MUY TARDE A LAS UNIDADES PRESUPUESTALES (TRADICIONALMENTE LA AUTORIZACIÓN PARA INVERSIÓN LLEGABA POR SEPTIEMBRE DE CADA AÑO), LO CUAL MOTIVABA ATRASOS CONSIDERABLES EN EL EJERCICIO, SIN EMBARGO, ESAS UNIDADES SE APRESURABAN A REALIZAR PRÁCTICAS ANORMALES PARA AGOTAR SU ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL TALES COMO COMPROMETER EL PRESUPUESTO SIN LA RECEPCIÓN DE LOS BIENES CORRESPONDIENTES, LA ADQUISICIÓN DE BIENES INNECESARIOS, LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS A PRECIOS EXCESIVOS, ETC.

TODAS LAS UNIDADES PRESUPUESTALES TRATAN DE CONSERVAR SU BASE PRESUPUESTAL Y DESPUÉS INCREMENTARLA E INCLUIR NUEVOS PROGRAMAS, LO CUAL REQUIERE EL CULTIVO DE UNA AMPLIA CLIENTE-

LA. SE TRATA DE LOCALIZAR LOS GRUPOS INTERESADOS EN LOS PROGRAMAS FINANCIADOS CON LA PORCIÓN PRESUPUESTAL ASIGNADA A DETERMINADA UNIDAD. ÉSTOS DESATAN UNA PRESIÓN POLÍTICA SUFICIENTE PARA MANTENER O INCREMENTAR TAL ASIGNACIÓN. LA ESCASEZ O INOPORTUNIDAD DE CRÉDITO AGRÍCOLA PUEDE GENERAR EL DESCONTENTO DE GRANDES MASAS DE CAMPESINOS, QUE PUEDE DESEMBOCAR EN LA RENUNCIA DE GOBERNADORES O FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; O EN LA CONTROVERSIA RESPECTO A LA PROPIEDAD PARTICULAR O MUNICIPAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO, LA MANIPULACIÓN DE ESTUDIANTES Y USUARIOS DE BAJOS INGRESOS PROVOCÓ SENDAS PROTESTAS Y MANIFESTACIONES; Y EL INCREMENTO DEL PRECIO EN LA GASOLINA NO PUDO LLEVARSE A CABO MUCHO TIEMPO ATRÁS (CUANDO ERA OPORTUNO) PORQUE LOS REALMENTE BENEFICIADOS CON LOS PRECIOS BAJOS, SUSTENTADOS EN UN CUANTIOSO SUBSIDIO, MANIPULABAN A LAS MASAS CONSUMIDORAS QUIENES EXPRESABAN SUS PROTESTAS EN LA RADIO, LA TELEVISIÓN, EN LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN Y HASTA EN MARCHAS PÚBLICAS.

### C. FALTA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EXISTE UNA TENDENCIA MARCADA EN TRATAR DE RESOLVER LOS PROBLEMAS NACIONALES MEDIANTE PROGRAMAS QUE IMPLICAN MUCHO MÁS GASTO PÚBLICO. ÉSTO SE HA REFLEJADO EN LA PROLIFERACIÓN DE FONDOS, PROGRAMAS, FIDEICOMISOS Y EMPRESAS PARA ATACAR DIVERSOS PROBLEMAS SOCIALES. SIN EMBARGO, SE HA DESCUIDADO LA FUNCIÓN "REGULADORA" DEL GOBIERNO FEDERAL, LA APLICACIÓN EFICIENTE Y OPORTUNA DE LEYES Y REGLAMENTOS PUEDE HACER INNECESARIAS OTRO

TIPO DE ACCIONES DIRECTAS. ANTE LAS PRESIONES POLÍTICAS DE LAS GRANDES MAYORÍAS, LA SOLUCIÓN MÁS SIMPLE Y RÁPIDA ES MÁS GASTO PÚBLICO.

LA EXPANSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO OBSERVADA EN LAS ÚLTIMAS ADMINISTRACIONES HA CONDUCIDO AL MANEJO DE PRESUPUESTOS QUE HAN EXCEDIDO LOS TÉRMINOS DE LA AUTORIZACIÓN DEL CONGRESO. SI EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO SE DIVIDE EN DOS TRAMOS, SE ENCUENTRA LO SIGUIENTE: EL PRIMER TRAMO CORRESPONDE AL GASTO AUTORIZADO ORIGINALMENTE POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS CONFORME A LA ESTIMACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE INGRESOS CORRESPONDIENTE; EL SEGUNDO TRAMO SE APLICA A LA PORCIÓN DEL GASTO EQUIVALENTE AL INCREMENTO DEL INGRESO CON RESPECTO A LO ESTIMADO, PUES SU FUENTE DE FINANCIAMIENTO NO FUE PREVISTA ORIGINALMENTE Y EXISTE CONTRADICCIÓN ENTRE LAS DISPOSICIONES QUE LO AMPARAN. EN 1981 EL EJERCICIO TOTAL EXCEDIÓ A LO AUTORIZADO EN 340.9 MILES DE MILLONES DE PESOS, LO QUE REPRESENTÓ UN 15.7% DE MÁS.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS PASARON DE 262 EN 1960 A 600 EN 1970 Y 900 A FINES DE 1978. EL CRECIMIENTO EXCESIVO DE ESTAS AGENCIAS Y EL AUMENTO CORRESPONDIENTE EN EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO EXIGEN LA IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS QUE ORDENEN LA ACCIÓN DE ESE GRAN NÚMERO DE AGENCIAS Y RACIONALIZEN EL GASTO DESTINADO A LAS MISMAS. POR EJEMPLO, LOS SECTORES ENCABEZADOS POR LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

BLICO Y PATRIMONIO NACIONAL DEBEN COORDINAR A 200 Y 300 EMPRESAS, RESPECTIVAMENTE, TAREA IMPOSIBLE LA DEL JEFE DE SECTOR PARA ESTABLECER ACUERDOS CON LOS DIRECTORES DE CADA UNA DE ELLAS, POR LO QUE SE DEBEN REAGRUPAR CONFORME A EMPRESAS "NÚCLEO" Y FILIALES DE TAL MANERA QUE LA COORDINACIÓN SEA SÓLO SOBRE 20 Y 30 EMPRESAS "NÚCLEO", RESPECTIVAMENTE. ÉSTO DARÍA MAYOR UNIDAD A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PROPICIARÍA UNA MAYOR RACIONALIDAD EN EL GASTO PÚBLICO.

### 3. LA INFLACIÓN, UN FENÓMENO COMPLEJO.

LA INFLACIÓN ES EL PROBLEMA MÁS GRAVE A QUE SE ENFRENTA LA ECONOMÍA DE MÉXICO. SUS CAUSAS SE ENCUENTRAN EN INSUFICIENCIAS QUE SE ACUMULARON DESDE DÉCADAS ATRÁS, LAS CUALES HICIERON CRISIS EN LOS PERÍODOS DE 1970 A 1976 Y 1976 A 1982.

LA TEORÍA ECONÓMICA CONTEMPORÁNEA OFRECE TRES INTERPRETACIONES ACERCA DE LAS CAUSAS ORIGINALES DE LA INFLACIÓN. UNA DE ELLAS SUSTENTA SU ORIGEN EN LA DEMANDA, LA OTRA EN LOS COSTOS Y LA ÚLTIMA EN LA INELASTICIDAD DE LA OFERTA.

PARA EL ANÁLISIS DE LA INFLACIÓN CONTEMPORÁNEA EN EL PAÍS, SÓLO LA EXPLICACIÓN "MIXTA" ES LA APROPIADA. CON ESTA, LA INELASTICIDAD DE LA OFERTA, EL GASTO PÚBLICO Y LA CORRESPONDIENTE EXPANSIÓN DE LA OFERTA MONETARIA CONSTITUYEN LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN DE DEMANDA Y EL INCREMENTO EN EL VALOR

DE LAS IMPORTACIONES, LA ELEVACIÓN DE LOS PRECIOS PROVOCADA POR LOS OLIGOPOLIOS Y EL PAPEL DE LOS SALARIOS Y PRESTACIONES EXPLICAN LA INFLACIÓN DE COSTOS.

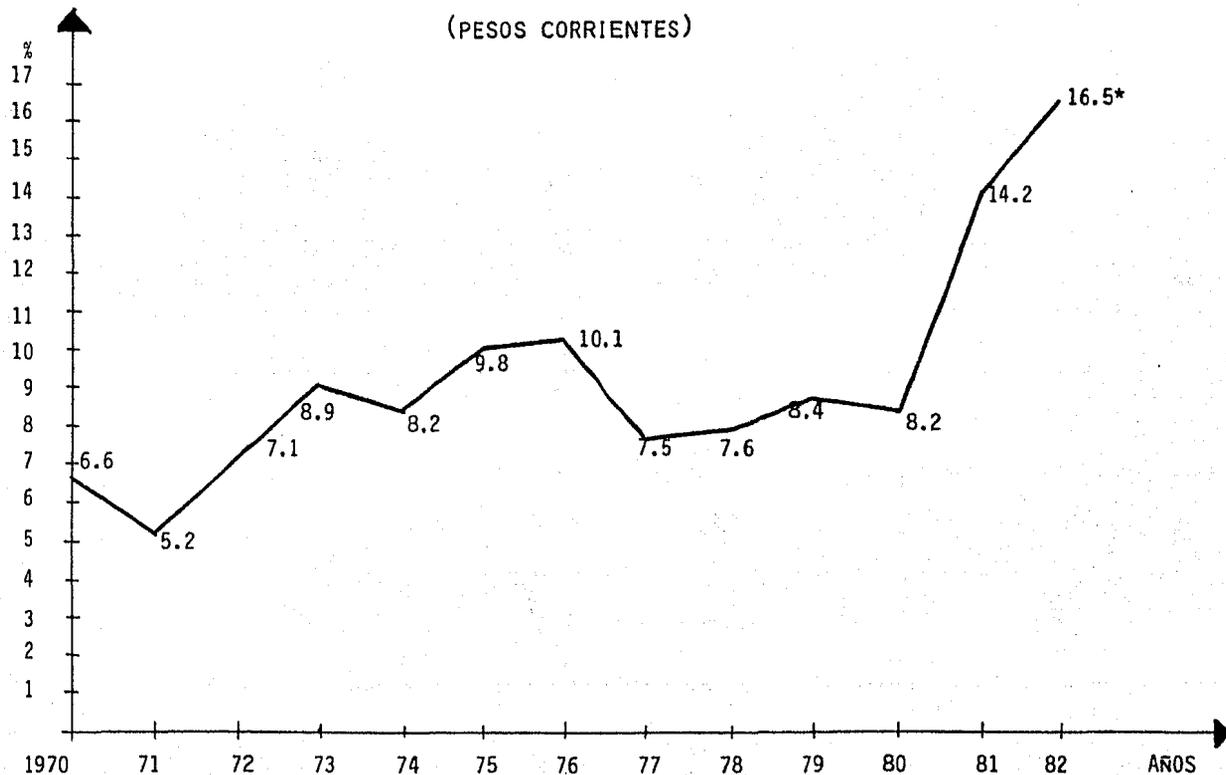
AUNQUE LAS CAUSAS DE LA INFLACIÓN SON DE ORIGEN DIVERSO, SE RECONOCE QUE EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO VÍA MAGNITUD DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO AFECTA LOS PRECIOS EN FORMA IMPORTANTE. UNA POLÍTICA CONSERVADORA DE GASTO CONDUCE A LA ESTABILIDAD PERO RETRASA INVERSIONES PÚBLICAS Y DETERIORA LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y UN GASTO EXCESIVO SOBRE TODO CANALIZADO A OBRAS DE INFRAESTRUCTURA COMO FIN TÍPICO CREA EMPLEOS PERO GENERA GRAN INESTABILIDAD EN LOS PRECIOS Y TODAVÍA, EMPEORA MÁS LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. ESTO SUGIERE EL USO DE UN "PISO" Y UN "TECHO" PARA EL MANEJO RACIONAL DEL GASTO PÚBLICO.

EL GASTO PÚBLICO HA CRECIDO EN FORMA EXCESIVA. PROBABLEMENTE LA CAPACIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NO LO HA HECHO AL MISMO RITMO, ADEMÁS EL GASTO POR MÁS QUE SE INSISTA, EN CONTRARIO, TIENE EFECTOS EN LOS PRECIOS Y POR LO TANTO GENERA INFLACIÓN, INDEPENDIENTEMENTE QUE LAS CAUSAS DE ESTE FENÓMENO SEAN DE CARÁCTER COMPLEJO. LA FORMA DE FINANCIAR EL DÉFICIT GENERADO POR UN GASTO PÚBLICO IMPORTANTE HA CONSTITUÍDO LA CAUSA PRINCIPAL DE LA INFLACIÓN; ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE AUMENTAR LOS INGRESOS EN FORMA CUANTIOSA EN EL CORTO PLAZO, EL GASTO TENDRÁ QUE SER ESTRICTAMENTE

RÉGULADO, RACIONALIZADO Y AMERITA REVISAR A FONDO LOS DIFERENTES SECTORES QUE LO CONFORMAN.

# DEFICIT PUBLICO TOTAL / PIB

(PESOS CORRIENTES)



FUENTE: WEFA, PROYECTO ECONOMETRICO DE MÉXICO, TOMO II,  
CIFRAS HISTÓRICAS P. 28, NOVIEMBRE, 1982.

\* ESTIMACIÓN DADA EN EL PUNTO 15 DE LA CARTA DE  
INTENCIÓN DIRIGIDA AL F.M.I.

## CAPITULO CUARTO

### DEBIL ESTRUCTURA DEL INGRESO

### 1. DEFICIENCIAS DEL INGRESO PÚBLICO.

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO DENOTAN UN ATRASO CONSIDERABLE DEL INGRESO PÚBLICO CON RESPECTO A LAS METAS DE GASTO PÚBLICO. AUNQUE EL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICOS CRECIERON MÁS O MENOS EN LA MISMA PROPORCIÓN DE 1976 A 1982 (49.5% Y 48.3% DE PROMEDIO ANUAL, RESPECTIVAMENTE) LOS MONTOS DEL GASTO HAN SUPERADO CON MUCHO LOS NIVELES DE INGRESO, DE TAL MANERA QUE EL DÉFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO PASÓ DEL 6.3% DEL PIB EN 1977 A 16.4% EN 1982, FENÓMENO QUE HA PROVOCADO PRESIONES ADICIONALES SOBRE LA INFLACIÓN Y REBASAR EL NIVEL DE CAPACIDAD DE PAGO CON EL EXTRANJERO HASTA COMPROMETER LA INDEPENDENCIA FINANCIERA DEL PAÍS. VER CUADRO NO. 1.

LAS DEFICIENCIAS FUNDAMENTALES EN LA COMPOSICIÓN DEL INGRESO PÚBLICO SE LOCALIZAN EN LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA, LA VENTA MEDIANTE SUBSIDIO DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS Y UNA DEPENDENCIA

DENCIA EXCESIVA EN EL FINANCIAMIENTO INTERNO Y EXTERNO.

A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA.

LA MAYOR PARTE DE LA RECAUDACIÓN PROVIENE DEL PRODUCTO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, DETERIORANDO CON ELLO, EL GRADO DE EQUIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO. EL 74% DE LA RECAUDACIÓN TOTAL EN 1982 PROVINO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, LO CUAL SIN DUDA, HA IMPEDIDO MEJORAR LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO A NIVEL NACIONAL; ADEMÁS, SE SABE QUE EL MAYOR GRADO DE EVASIÓN FISCAL SE REGISTRA EN CAUSANTES POTENCIALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, INSTRUMENTO EFICAZ PARA LOS FINES DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y REFORZAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL INGRESO EN EL SECTOR PÚBLICO.

B. SUBSIDIO Y BIENES PÚBLICOS.

LA VENTA SUBSIDIADA DE UNA PORCIÓN IMPORTANTE DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS IMPIDE MEJORAR LOS NIVELES DEL INGRESO PÚBLICO. BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO MASIVO SON OFRECIDOS A LA POBLACIÓN CON PRECIOS MUY POR ABAJO DE SU COSTO DE PRODUCCIÓN Y/O DISTRIBUCIÓN, TAL ES EL CASO DE LA GASOLINA Y LUBRICANTES, LA ENERGÍA ELÉCTRICA, ARTÍCULOS BÁSICOS DE CONSUMO, SERVICIOS DE TRANSPORTACIÓN, ETC.

2. FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT.

ESTAS DEFICIENCIAS DEL INGRESO CON RESPECTO A LOS NIVELES DEL GASTO PÚBLICO PROPICIAN LA NECESIDAD DE RECURRIR AL

ENDEUDAMIENTO INTERNO Y EXTERNO EN FORMA MASIVA. PARA CUBRIR TALES REQUERIMIENTOS ADICIONALES EL FINANCIAMIENTO EXTERNO PASÓ DE 79.9 MILES DE MILLONES DE PESOS EN 1976 A 469.5 MILES DE MILLONES DE PESOS EN 1981 Y 317.5 MILES DE MILLONES DE PESOS EN 1982 Y EL CRÉDITO DEL BANCO DE MÉXICO AL SECTOR PÚBLICO CRECIÓ DE SÓLO 58.7 MILES DE MILLONES DE PESOS EN 1976 A 1 434.3 MILES DE MILLONES DE PESOS EN 1982. ÉSTOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO TRAJERON COMO CONSECUENCIA, CREAR PRESIONES ADICIONALES SOBRE EL PROCESO INFLACIONARIO Y REBASAR LOS LÍMITES ACONSEJABLES RESPECTO A LA CAPACIDAD DEL PAGO DEL SECTOR PÚBLICO.

#### A. ENDEUDAMIENTO INTERNO.

LA DEUDA PÚBLICA INTERNA DE MÉXICO NO ESTÁ SUJETA A LAS MISMAS FUERZAS QUE LA PRIVADA, DEBIDO AL TIPO DE PERSONAS QUE HAN PRESTADO RECURSOS AL ESTADO. LAS PERSONAS QUE LA CONTRAEN SON LAS MISMAS QUE LA OTORGAN Y A QUIENES SE LES DEBE REEMBOLSAR, SE TRATA DE UNA OBLIGACIÓN ENTRE NACIONALES Y NO COMPROMETE LOS ACTIVOS DEL PAÍS, COMO SUCEDE CON LA DEUDA EXTERNA. PERO SU MONTO Y SUS CARACTERÍSTICAS PUEDEN GENERAR INFLACIÓN Y DETERIORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO COMO SE VERÁ A CONTINUACIÓN.

UN GASTO DEFICITARIO SOBRE EL NIVEL DE PRECIOS DEPENDE POR ENTERO DE LA SITUACIÓN DE UNA ECONOMÍA. SI EXISTE PLENO EMPLEO, EL GASTO DEFICITARIO PUEDE PROVOCAR INFLACIÓN; SI LA

ECONOMÍA ATRAVIESA UN PERIODO DE INACTIVIDAD EL FINANCIAMIENTO DEFICITARIO ES DESEABLE Y NO CAUSA INFLACIÓN. LO SUCEDIDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS CON LA ECONOMÍA MEXICANA DEMUESTRAN QUE LOS DÉFICIT OBSERVADOS Y LA FORMA EN QUE HAN SIDO FINANCIADOS SE HAN CONSTITUÍDO EN FUERZAS QUE HAN GENERADO INFLACIÓN EN FORMA IMPORTANTE.

OTRO ASPECTO SOBRESALIENTE DE LA DEUDA NACIONAL SE RELACIONA CON SU EFECTO SOBRE LA EQUIDAD, ES DECIR, SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL. SI LA DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS ENTRE PERSONAS DE DISTINTOS NIVELES SOCIALES Y DE INGRESO FUERA IDÉNTICA A LA DISTRIBUCIÓN DE LOS PAGOS POR INTERESES, NO EXISTIRÍA PROBLEMA.

SIENDO NUESTRA ESTRUCTURA IMPOSITIVA RELATIVAMENTE REGRESIVA, EL SERVICIO DE LOS INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA TRANSFIERE INGRESOS DESDE LAS PERSONAS DE INGRESOS MÁS BAJOS A LAS DE INGRESOS MÁS ALTOS. EL EFECTO COMBINADO IMPUESTO-GASTO TIENDE A VOLVER MÁS DESIGUAL LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

EL EXCESO DEL ENDEUDAMIENTO INTERNO SE MUESTRA EN DOS FENÓMENOS, LAS PRESIONES SOBRE EL BANCO DE MÉXICO A OBJETO DE ATENDER LOS REQUERIMIENTOS DEL DÉFICIT FINANCIERO Y LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO DE AMORTIZACIÓN DENTRO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LA MAYOR PARTE DEL CRÉDITO OTORGADO POR EL SISTEMA FINANCIERO FUE CONCEDIDO AL SECTOR PÚBLICO. DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS ALREDEDOR DEL 80% DEL CRÉDITO TOTAL FUE CONCEDIDO AL SECTOR PÚBLICO, FUNDAMENTALMENTE POR EL BANCO DE MÉXICO. ÉSTE FENÓMENO SIN DUDA, DEBIÓ EJERCER UNA INFLUENCIA PODEROSA PARA EL CRECIMIENTO DEL CIRCULANTE, CUYA TASA ANUAL DE CRECIMIENTO PASÓ DEL 30.9% EN 1976 AL 62.9% EN 1982. ÉSTO CREÓ PRESIONES ESPECÍFICAS EN LA ELECCIÓN DE LOS PRECIOS, CUYO ÍNDICE LLEGÓ HASTA CERCA DEL 100% EN 1982.

EN 1981 EL SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA REPRESENTÓ CERCA DEL 20% DEL INGRESO PÚBLICO TOTAL. PARA ESE AÑO EL SERVICIO DE AMORTIZACIÓN DE OBLIGACIONES INTERNAS ASCENDIÓ A 371 MIL MILLONES DE PESOS, APROXIMADAMENTE UNA QUINTA PARTE DEL INGRESO PÚBLICO TOTAL POR 2 000 MILES DE MILLONES DE PESOS.

#### B. ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

EL MONTO DE LA DEUDA EXTERNA ES EL RESULTADO DE FINANCIAR EL DESEQUILIBRIO EXTERNO DE LA BALANZA DE PAGOS, PROBLEMA FUNDAMENTAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA. EL IMPORTE DE LA DIFERENCIA ENTRE LA COMPRA Y VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DEL RESTO DEL MUNDO CUANDO ES NEGATIVA COMO SUCEDE A MÉXICO ANCESTRALMENTE, DEBE SER CUBIERTO CON PRÉSTAMOS DEL EXTRANJERO, RAZÓN POR LA CUAL, NO ES POSIBLE ESPERAR UNA DISMINUCIÓN EN EL ENDEUDAMIENT

TO CON EL EXTRANJERO SI ANTES NO SE HA RESUELTO EL PROBLEMA FUNDAMENTAL DE DESEQUILIBRIO EXTERNO. POR ESO ES QUE EL MONTO DE LA DEUDA EXTERNA CRECIÓ MÁS DE TRES VECES ENTRE 1972 Y 1976 Y MÁS DE 10 VECES ENTRE 1972 Y 1982, COMO PUEBE OBSERVARSE A CONTINUACIÓN:

### DEUDA PUBLICA EXTERNA

MILES DE MILLONES DE DÓLARES

<u>Años</u>	<u>MONTO</u>
1972	5 064
1976	19 600
1982	58 951

FUENTE: MODELO ECONOMÉTRICO DE MÉXICO,  
DIEMEX-WHARTON, PHILADELPHIA,  
PA. 19104, E. U. A.

EL MONTO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DEBE CORRER PARALELO CON EL DESARROLLO DE UNA ECONOMÍA, PARA NO COMPROMETER LA SOLVENCIA FINANCIERA DEL PAÍS. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO (POR EJEMPLO EL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL), RECOMIENDAN QUE EL SERVICIO DE AMORTIZACIONES DE LA DEUDA EXTERNA NO DEBE SOBREPASAR EL 25% DEL IMPORTE TOTAL DE LA CUENTA CORRIENTE DE BALANZA DE PAGOS (VENTA

DE BIENES Y SERVICIOS) PARA CONSIDERAR QUE EL MONTO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO ESTA DENTRO DE LA CAPACIDAD DE PAGO DEL PAÍS EN CUESTIÓN. EN EL CASO DE MÉXICO, EL VALOR DE DICHO INDICADOR PARA 1980 SOBREPASÓ TAL LÍMITE, COMO SE MUESTRA EN SIGUIENTE:

DEUDA PUBLICA EXTERNA	
CAPACIDAD DE PAGO	
MILES DE MILLONES DE DÓLARES	
SERVICIO DE AMORTIZACIÓN	9 123
INGRESOS EN CUENTA CORRIENTE	- - = 36%
DE BALANZA DE PAGOS	25 021

POR TAL MOTIVO, EL PAÍS PADECE SERIOS PROBLEMAS PARA CUMPLIR CON SU SERVICIO DE AMORTIZACIÓN Y LOGRAR CUALQUIER RENEGOCIACIÓN.

### 3. Desequilibrio permanente.

EL DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS CONSTITUYE UNA AMENAZA PERMANENTE QUE PUEDE DESEMBOCAR EN INFLACIÓN Y DEVALUACIÓN GRAVES. SI BIEN ES CIERTO QUE NINGÚN SISTEMA ECONÓMICO CONTEMPORÁNEO PUEDE OPERAR CON PRESUPUESTOS EQUILIBRADOS,

ES DECIR, DONDE LOS NIVELES DE GASTO, CORRESPONDEN EXACTAMENTE A LOS DEL INGRESO, EN MÉXICO TAMBIÉN ES MUY CIERTO QUE LOS DÉFICIT FINANCIEROS CUANDO REBASAN CIERTOS LÍMITES CON RESPECTO AL PIB, POR EJEMPLO, ARRIBA DEL 8%, PUEDEN DESEMBOCAR EN PROCESOS INFLACIONARIOS DIFÍCIL DE FRENAR COMO HA SUCEDIDO DURANTE LOS ÚLTIMOS DOCE AÑOS.

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO FUNCIONAN DENTRO DE DOS FRONTERAS. UNA, CONSISTE EN DAR SATISFACCIÓN APARENTE A LOS REQUERIMIENTOS DE LAS MAYORÍAS SIN IMPORTAR LA ESTRUCTURA REAL DEL INGRESO PÚBLICO, CARACTERÍSTICA PROPIA DEL "POPULISMO" PARA DESEMBOCAR EN GRAVES CRISIS INFLACIONARIAS Y LA OTRA, DESCANSA EN ADECUAR LOS NIVELES DE GASTO A LA ESTRUCTURA DEL INGRESO, EN CASO DE ADOPTAR NIVELES MAYORES DE GASTO, ACEPTANDO DESDE LUEGO LA POSIBILIDAD DE ADOPTAR UN DÉFICIT FINANCIERO CUYO FINANCIAMIENTO NO ROMPA DRÁSTICAMENTE CON LA ESTRUCTURA REAL DEL INGRESO PÚBLICO.

## SECTOR PÚBLICO

CUADRO No. 1

INGRESO-GASTO

1976 - 1982

MILES DE MILLONES DE PESOS

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INGRESO PÚBLICO TOTAL	355.8	508.5	662.0	900.3	1 473.3	2 014.1	3 630.3
IMPUESTOS	183.2	256.5	338.4	450.3	755.3	1 039.3	<u>1 704.8</u>
INDIRECTOS	118.6	164.5	209.6	281.4	508.6	711.4	1 258.7
DIRECTOS	64.6	92.0	128.8	168.9	246.7	327.9	446.1
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS	172.6	252.0	323.6	450.0	718.0	974.8	<u>1 925.5</u>
	480.0	633.7	824.3	1 132.8	1 786.2	2 879.3	5 146.6
GASTO PÚBLICO TOTAL	263.0	343.7	477.3	648.8	927.2	1 273.3	<u>2 086.6</u>
CONSUMO	150.9	199.0	255.2	334.3	462.8	684.5	<u>1 078.8</u>
INVERSIÓN	112.1	144.7	222.1	314.5	464.4	688.8	<u>1 007.8</u>
OTROS REQUERIMIENTOS							
FINANCIEROS	-217.0	-290.0	-347.0	-484.0	-859.0	-1 506.0	-3 060.0
SUPERAVIT	92.8	164.8	184.7	251.4	546.1	640.9	1 543.7
DÉFICIT FINANCIERO	-124.0	-125.0	-162.0	-233.0	-313.0	- 865.0	-1 516.0
PORCENTAJE DEL PIB	9.0	6.8	6.9	7.6	7.3	14.7	16.4
CRÉDITO AL SECTOR PÚBLICO	124.0	125.3	162.0	232.7	312.8	863.0	1 516.1
MONEDA EXTRANJERA	79.5	74.8	76.3	79.7	93.1	469.3	317.5
BANXICO	58.7	57.3	64.0	104.2	148.6	279.3	1 434.3
BANCO NACIONAL	.5	2.0	11.3	11.7	16.3	39.9	8.5
BANCA NACIONALIZADA	2.3	5.3	7.3	13.9	16.0	73.9	274.3
CETES	-	-	3.2	14.4	21.1	44.9	249.9
DISCREPANCIA ESTADÍSTICA	-17.0	-14.1	- .1	8.9	17.7	- 44.4	- 768.3

FUENTE: MODELO ECONÓMICO DE MÉXICO, DIEMEX-WHARTON, PHILADELPHIA, PA, 19014, E. U. A.

8

## CAPITULO QUINTO

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 1. EQUILIBRIO EN LAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

LAS FUNCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEBEN DESARROLLARSE EN ARMONÍA. LA ASIGNACIÓN ÓPTIMA DE RECURSOS, LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DEBEN SER CONGRUENTEMENTE ENLAZADAS PARA NO CREAR FUERZAS DE DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS. EL CONSEGUIR LA ESTABILIDAD ECONÓMICA A EXPENSAS DE LAS OTRAS DOS FUNCIONES PUEDE GENERAR UN DESCONTENTO SOCIAL DE SERIAS PROPORCIONES; ASIMISMO, LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CON BASE EN NIVELES CRECIENTES DE GASTO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LAS POSIBILIDADES FINANCIERAS DEL PAÍS CONDUCE A CRISIS ECONÓMICAS PROFUNDAS COMO LA QUE ACTUALMENTE SE PADECE.

## 2. LA POLÍTICA DE INGRESOS.

TAL COMO HA SUCEDIDO EN GRAN NÚMERO DE PAÍSES, EN MÉXICO SE HA PREFERIDO UTILIZAR EL INSTRUMENTO DE GASTO PÚBLICO Y SE

HA DESCUIDADO EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE INGRESOS. REFORMAR LA ESTRUCTURA DEL INGRESO, TRAE CONSECUENCIAS PROFUNDAS DE CARÁCTER POLÍTICO, PUES SE ATENTA CONTRA CENTROS DE INTERÉS TRASCENDENTALES, COMO ELIMINAR SUBSIDIOS, EXENCIONES, Y EVASIÓN FISCAL, INCREMENTAR LA PROPORCIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS, APLICAR PRECIOS REALISTAS, ETC. POR TAL MOTIVO, SE HA PREFERIDO MANIPULAR EL GASTO PÚBLICO, PARA ALENTAR O DESALENTAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA COYUNTURA.

EN MÉXICO POR LO TANTO, ES URGENTE REDISEÑAR LA POLÍTICA DE INGRESOS. CON ELLA DEBE DISMINUIRSE SUSTANCIALMENTE LA EVASIÓN FISCAL Y DARLE UN MUCHO MAYOR GRADO DE EQUIDAD AL SISTEMA IMPOSITIVO; ELIMINAR GRADUALMENTE Y CON MAYOR INTENSIDAD LOS SUBSIDIOS Y EXENCIONES FISCALES QUE AGRAVAN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ETC. EN FIN SE TRATA DE FORTALECER LA ESTRUCTURA Y LOS NIVELES DE INGRESO, SI SE PRETENDE ATENDER NIVELES IMPORTANTES DE GASTO.

### 3. LÍMITES AL GASTO PÚBLICO.

EL CRECIMIENTO EXTRAORDINARIO DEL DÉFICIT FISCAL HA SIDO UNO DE LOS HECHOS ECONÓMICOS MÁS DESTACADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. ESTE FENÓMENO SE DERIVA DE UNA DEFICIENCIA SECULAR DEL AHORRO PÚBLICO PARA FINANCIAR UN GASTO CRECIENTE DERIVADO DE LAS PRESIONES SOCIALES.

CONTRADICCIONES EN LA NORMATIVIDAD PARA EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO PROPICIA SU EXCESO. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN QUE AUTORIZA LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SEÑALA UN IMPORTE IDÉNTICO AL MONTO DEL IMPORTE QUE ESPECIFICA LA LEY DE INGRESOS, COMPUESTO DE INGRESOS ORDINARIOS Y ENDEUDAMIENTO. SIN EMBARGO, EL MONTO DEL GASTO PÚBLICO PUEDE EXCEDERSE CON RESPECTO A LO AUTORIZADO. EL ARTÍCULO 10º DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1983 AUTORIZA A LA SPP PARA REALIZAR EROGACIONES ADICIONALES HASTA POR UN MONTO IGUAL AL IMPORTE DE INGRESOS EXCEDENTES, SIEMPRE Y CUANDO DICHAS OPERACIONES SEAN REPORTADAS EN LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL CORRESPONDIENTE.

ESTE PROCEDIMIENTO EN EL EJERCICIO DEL GASTO ADOLECE DE LOS SIGUIENTES DEFECTOS:

- EL MONTO DEL EJERCICIO DEL GASTO PUEDE SER MUY DIFERENTE AL AUTORIZADO POR EL CONGRESO.
- LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS SANCIONA EROGACIONES POR UN MONTO CONSIDERABLE QUE NO CORRESPONDE A PROGRAMAS O PROYECTOS AUTORIZADOS POR DICHA CÁMARA,
- LOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO PUEDEN CRECER CONSIDERABLEMENTE Y REBASAR LA CAPACIDAD FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO.

- ÉSTOS NIVELES DE EXCESO EN EL GASTO PÚBLICO Y LA DEUDA PÚBLICA SÓLO SE EXPLICAN EN CASOS DE CATÁSTROFES NACIONALES Y ES LO QUE DEBE ENTENDERSE POR CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS.
- TAL PROCEDIMIENTO CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 8º, 15º Y 16º DEL PROPIO DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1983.

SE ENTIENDE QUE EL PRESUPUESTO NO DEBE TENER UNA RIGIDEZ TAL QUE IMPIDA UNA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE EN EL SECTOR PÚBLICO. NO OBSTANTE, DEBE PROCURARSE QUE EL EJERCICIO FISCAL (INGRESO, GASTO Y DEUDA PÚBLICA) SEAN POR MONTOS MUY CERCANOS A LOS IMPORTES AUTORIZADOS; POR LO QUE EN CADA EJERCICIO FISCAL EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN QUE AUTORIZA LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEBE SEÑALAR UN TOPE MÁXIMO A LOS IMPORTES ADICIONALES DE INGRESO, GASTO Y DEUDA PÚBLICA, CON EL OBJETO DE MANTENER LOS PRINCIPIOS DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL Y SOBERANÍA POPULAR. NATURALMENTE, QUE DICHO PORCENTAJE DEBERÁ SER DIFERENTE EN CADA AÑO, SEGÚN SEA LA COYUNTURA ECONÓMICO-SOCIAL Y EN CASO DE EXISTIR CONDICIONES REALMENTE EXTRAORDINARIAS QUE IMPLIQUEN EL EJERCICIO DE MONTOS SUPERIORES A ESOS TOPES, SE DEBERÁ SOLICITAR AUTORIZACIÓN PREVIA A LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LA CUAL DEBE CALIFICAR ESOS HECHOS EXTRAORDINARIOS QUE JUSTIFICARÍAN TAL SOLICITUD.

#### 4. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NO PUEDE DETERMINARSE SOBRE BASES NETAMENTE CIENTÍFICAS. LA SOLUCIÓN FINAL SE ENCUENTRA EN EL ÁREA DEL PROCESO POLÍTICO, ES LA VOLUNTAD POPULAR LA QUE DECIDE LOS ALCANCES DE TAL SECTOR, POR TAL RAZÓN, EL GRADO DE DESARROLLO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO RESULTA CRUCIAL PARA DETERMINAR EL INTERÉS PÚBLICO Y SU DEBIDA LEGITIMACIÓN.

DURANTE LAS DOS ADMINISTRACIONES ANTERIORES PROLIFERÓ LA CREACIÓN DE EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, FIDEICOMISOS Y ORGANISMOS, LO QUE TRAJÓ CONSIGO LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES, FOMENTO A LA INEFICIENCIA Y EL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.

POR EJEMPLO, EN EL SECTOR TURISMO EXISTEN: EL CONSEJO NACIONAL DE TURISMO, LA SECRETARÍA DE TURISMO, FONATUR, NACIONAL HOTELERA, INMOBILIARIA EL PRESIDENTE CHAPULTEPEC, INMOBILIARIA HOTELERA, TURISSTE, CONACURT, ETC.

ES NECESARIO QUE PARA QUE EXISTA UNA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y RACIONALICE EL GASTO, FUSIONAR LAS EMPRESAS A UN MÍNIMO INDISPENSABLE DENTRO DE CADA SECTOR Y SE EVITE ASÍ EL DESPILFARRO, LA DUPLICIDAD Y LA INEFICIENCIA. EN UN GRUPO DE UNIDADES PRESUPUESTALES, UNA PODRÍA FUNGIR COMO MATRIZ Y EL RESTO COMO FILIALES.

## BIBLIOGRAFIA

1. BELL, DANIEL. "MODELS AND REALITY IN ECONOMIC DISCOURSE"  
EN THE CRISIS IN ECONOMIC THEORY, EDITADO POR BELL DANIEL  
Y KRISTOL IRVING, BASIC BOOKS, INC., PUBLISHERS, NEW YORK,  
E.U.A.
2. DEAN JAMES W. "THE DISSOLUTION OF THE KEYNESIAN CONSENSUS",  
EN THE CRISIS IN ECONOMIC THEORY, EDITADO POR BELL DANIEL  
Y KRISTOL IRVING, BASIC BOOKS, INC., PUBLISHERS, NEW YORK,  
E.U.A.
3. DIEMEX WHARTON. ECONOMETRIC FORECASTING ASSOCIATES.  
PHILADELPHIA, PA. 19104, E.U.A. CIFRAS HISTÓRICAS.
4. ENRÍQUEZ CERVÍN ROBERTO, EVIDENCIA ECONÓMICA SOBRE EL  
DESENVOLVIMIENTO DEL INGRESO Y LA CARGA TRIBUTARIA EN MÉ  
XICO. REV. DE COMERCIO EXTERIOR, VOL. XXIV, NÚM. 11,  
NOV. 1974, MÉXICO D. F.

5. GALBRAITH, JOHN K. "EL IMPERATIVO DE UNA POLÍTICA DE LOS INGRESOS". REV. ECOMUNDO, No. 17, Nov. 1978, MÉXICO D.F.
6. INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, "SPATIAL DEVELOPMENT IN MÉXICO". WASHINGTON, D.C. E.U.A. 1974
7. MUSGRAVE RICHARD A. Y MUSGRAVE PEGGY B. "PUBLIC FINANCE, IN THEORY AND PRACTICE", Mc. GRAW HILL BOOK COMPANY, NEW YORK, E.U.A. 1973
8. SEATER JOHN J. "A PERSPECTIVE ON STAGFLATION", EN THE CRISIS IN ECONOMIC THEORY, EDITADO POR BELLA DANIEL Y KRISTOL IRVING. BASIC BOOKS, INC., PUBLISHERS, NEW YORK, E.U.A.
9. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO, MÉXICO, D.F. 1976
10. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. AGENDA PRESUPUESTARIA 1980. MÉXICO D. F.
11. STEINER PETER O. "THE PUBLIC SECTOR AND THE PUBLIC INTEREST" EN PUBLIC EXPENDITURES AND POLICY ANALYSIS, EDITADO POR HAVEMA ROBERT H. Y MARGOLIS JULIANS, HARKHAM PUBLISHING COMPANY, CHICAGO, E.U.A. 1970
12. TODARO MICHAEL. "ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE THIRD WORLD". LONGMAN, NEW YORK, E.U.A. 1981