



00463
3
24^a

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PRESUPUESTACION NACIONAL EN MEXICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA
ALFREDO ROSAS ARCEO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F. 1990



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.

PRESUPUESTACION NACIONAL EN MEXICO.

INTRODUCCION.....	1
1. LA PRESUPUESTACION EN EL PROCESO DE PLANEACION MODERNA...	8
1.1. Vinculación entre Planeación Nacional y Economía.....	8
1.2. El Enfoque Neoclásico.....	21
1.3. El Enfoque Keynesiano y sus Desarrollos Ulteriores.....	32
1.4. Una Visión Política de los Presupuestos Modernos.....	47
2. UN MARCO TEORICO PARA LA INTERPRETACION DE LA CRISIS PRESUPUESTARIA.....	61
2.1. Funciones Gubernamentales y Sectores Económicos....	61
2.2. Niveles y Composiciones Presupuestarias.....	70
2.3. Alternativas ante la Crisis.....	107
3. LA PLANEACION MEXICANA.....	139
3.1. El Periodo Posrevolucionario de Regulación Implícita.....	141
3.2. El Periodo de Control Normativo Explícito.....	148
3.3. El Periodo de la Presupuestación con Enfoque Regional.....	157
3.4. El Periodo de Control Unitario.....	167
3.5. El Periodo 1982-1988.....	185
4. LOS PRESUPUESTOS NACIONALES EN MEXICO; EVOLUCION Y TENDENCIAS.....	197
4.1. Desarrollo de las Técnicas de Presupuestación Nacional.....	197
4.2. Examen de los Presupuestos de Ingresos y Egresos: Tendencias Distributivas.....	225
4.3. El Sector Paraestatal: Comportamiento Presupuestario.....	283
5. A MANERA DE CONCLUSIONES.....	298
6. ANEXO ESTADISTICO.....	338
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	339
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	376

INTRODUCCION.

Todas las administraciones públicas modernas buscan la compatibilidad entre la planeación y la presupuestación respectiva. La conjunción de las técnicas de planeación global con la presupuestación central del gobierno proviene de la evolución por la que ha transitado la consolidación de los estados nacionales. De tal manera que no puede pensarse en la modernización productiva sino se cuenta con una administración presupuestaria afín; por lo que la importancia y actualidad del tema de estudio parecen indiscutibles.

Las diversas escuelas económicas han prestado gran atención a la problemática presupuestaria del gobierno, considerando que en este documento contable y financiero viene a resumirse una expresión del bienestar colectivo de la nación. En efecto, tanto para hacer una apología de esa posición como para expresar críticas a la misma, todas las corrientes del pensamiento económico le dan atención primordial al balance de gastos e ingresos periódicos del Estado, sin que nadie haya obtenido hasta ahora una interpretación universalmente aceptada sobre el significado de presupuesto federal.

Al examinar numerosos estudios técnicos sobre presupuesto, de acuerdo a distintas corrientes del pensamiento, se constata que actualmente, al igual que hace cien años, los aspectos políticos del mismo resultan definitivos en la práctica administrativa correspondiente. Por ello la inclinación por revisar una visión política del presupuesto, siguiendo las fuentes bibliográficas que en ese sentido parece más fructífera.

Una vez seleccionada una metodología como la indicada, se determinó hacerla implícita y relacionarla con nuestra realidad nacional, en el entendido de que esa aproximación contribuiría a darle contenido a los razonamientos abstractos de la teoría general. No resulta excesivo recordar que los apremiantes problemas del endeudamiento público mexicano, y sus efectos desequilibradores del presupuesto, no han encontrado soluciones técnicas que no proviniesen de una decisión política.

Si bien se hace referencia a una serie de aspectos actuales en la situación mexicana, cabe aclarar que no trata en profundidad el Pacto de Solidaridad Económica (PASE) concertado a fines de la administración de Miguel de la Madrid ni el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) concertado en la administración de Carlos Salinas de Gortari, aunque en las conclusiones de este trabajo se comenta sobre dichas concertaciones. La documentación formal de la planeación nacional permitió hacer una revisión de la programación sectorial pretendida hasta el año de 1988. En lo que hace a la información cuantitativa, logra establecerse una serie que permite asentar observaciones a partir de 1938.

En este último caso, o sea la recopilación e interpretación cuantitativa referida a los presupuestos federales, se contempla un panorama que contiene los aspectos fundamentales de la presupuestación en México. Comenzando por un compendio presupuestal de largo plazo (1938-1980) y con ayuda de las gráficas correspondientes, se describen las principales tendencias de la recaudación y los gastos presupuestales. A partir de ahí, los datos de los déficit o superávit presupuestales resultan de suma utilidad para numerosas argumentaciones. Al concentrarse la revisión en el último decenio 1975-1985, que registra cambios de gran importancia para la

administración pública mexicana, se pormenorizan diferentes aspectos presupuestales de este decenio: los gastos e ingresos presupuestales, el valor agregado, la situación financiera del gobierno y la deuda pública, entre otros, para finalizar con una consideración particular del sector paraestatal.

Se puede decir que el sentido general del trabajo permite hacer compatibles tres partes: la primera, de rescate teórico en cuanto a una visión política de los presupuestos modernos; la segunda, de interpretación actualizada del fenómeno presupuestal en base a la primera, y la tercera, de carácter más creativo, como cuando se plantea una primera aproximación al cálculo de la inversión social y los gastos de legitimación en México.

Por todo lo anterior, cabe destacar que este trabajo se dedica al estudio de la presupuestación en los modernos regímenes de la administración pública. Consta de cuatro capítulos, las conclusiones y el anexo estadístico. El Capítulo primero se refiere a los diversos enfoques metodológicos que pueden utilizarse en el estudio de la teoría y la política presupuestal, enfatizando las vinculaciones entre planeación y presupuestación. El Capítulo segundo revisa el enfoque metodológico adoptado en este trabajo para poner de relieve el análisis de la crisis fiscal mexicana del presente y sus posibles alternativas de evolución. El Capítulo tercero recapitula la trayectoria de la planeación y la presupuestación en el marco de la administración pública de México. El Capítulo cuarto llega a pormenorizar las diversas técnicas de presupuestación utilizadas en México y la conformación de los capítulos presupuestarios correspondientes, tanto del Gobierno Central como del Sector Paraestatal.

Los objetivos del estudio consisten en analizar el proceso de presupuestación en México, a partir del enfoque económico que propuso James O'Connor. De acuerdo a ello, se pueden desagregar varios objetivos parciales. En primer lugar, recopilar un panorama teórico general sobre la cuestión presupuestaria. En segundo, reseñar la metodología adoptada para este trabajo con especial referencia a las grandes alternativas de política que plantea la situación actual. En tercero, revisar los antecedentes de la planeación y la presupuestación en México, con especial atención en cuanto a las condiciones político-jurídicas de su ejercicio. En cuarto, realizar un estudio detallado de los presupuestos políticos mexicanos, tanto en lo que hace a sus componentes de gastos e ingresos como al desenvolvimiento de las técnicas de presupuestación.

La obra de Carlos Marx y la de Max Weber sirvieron de apoyo a James O'Connor para hacer su propuesta sobre las funciones estatales. Como es conocido, existen numerosas interpretaciones sobre las funciones del Estado. En este trabajo, y siguiendo la concepción de O'Connor, se afirma que las diversas funciones que cumple el Estado, a través de su versión institucionalizada en el Gobierno, se pueden resumir en dos esenciales: la de acumulación y la de legitimación; las cuales representan conceptos de filiación marxista y weberiana, respectivamente.

A lo anterior debe sumarse el hecho de que O'Connor propone una división tripartita de la economía (Sector Monopólico Privado, Sector Paraestatal y Sector Competitivo), de manera similar a lo que plantean los estudiosos de los oligopolios como Staíndl y Sylos Labini, proponiendo una visión orgánica del funcionamiento público-privado que algunos no tendrían reparos en calificar de organicista, en tanto que otorga racionalidad a un

funcionamiento económico que muchas veces carece de la misma o, por lo menos, de un criterio único de esta racionalidad.

Los cinco asuntos que son evocados (función de acumulación y legitimación, más clasificación tripartita de los sectores), constituyen el módulo de la propuesta de O'Connor que se adoptó para este trabajo, por lo que el planteamiento de la problemática que se hace con respecto a México consistirá esencialmente en una proyección de estas cinco categorías en las cuestiones presupuestales del sector público. Para ello, se desarrolla una secuencia temática que va de lo general a lo particular, es decir, desde un panorama teórico amplio hasta el estudio pormenorizado de los componentes de gastos e ingresos presupuestales.

En lo que respecta a los ingresos presupuestales, la diferente capacidad de respuesta de los agentes económicos otorgan otras tantas posibilidades ante la exacción fiscal.

Mientras las grandes empresas del sector monopolístico pueden neutralizar en buena medida los efectos de traslación e incidencia; las pequeñas empresas del sector competitivo no pueden hacerlo. Del lado de los gastos públicos, el capital monopolístico transfiere al presupuesto gubernamental los costos del capital social, es decir, los que corresponden a la inversión social en forma de capital físico o humano, más los referentes a consumo y gasto social.

La obra de O'Connor tuvo el gran mérito de señalar en términos actuales (puesto que existen antecedentes bibliográficos que no se reducen a Rudolf Goldscheid, como anota el mismo O'Connor) dos áreas de conflicto para los gobiernos de nuestros días y sus políticas presupuestarias respectivas. En

primer término, que el financiamiento gubernamental en apoyo de la iniciativa privada (función de acumulación), no puede ser infinito. Y, en segundo, que la expansión del Estado Benefactor (función de legitimación) había llegado a su límite. Estas ideas deben adaptarse al medio mexicano necesariamente. Primero, porque el apoyo gubernamental a la iniciativa privada siempre tuvo que relacionarse con una actitud poco nacionalista de los empresarios privados (fugas de capital) y con un grado de desarrollo económico relativo, muy distante del de los países centrales (EE.UU) que fueron objeto de la reflexión por parte de autores como O'Connor. Al mismo tiempo, sería absurdo equiparar al Estado Benefactor de México con el de países como Suecia o similares, en los cuales ese Estado Benefactor alcanzó un desarrollo cuantitativa y cualitativamente muy superior. Por ello, varios autores latinoamericanos han subrayado las peculiaridades latinoamericanas en lo que hace a una función de legitimación caracterizada por un Estado Benefactor (u Ogro Filantrópico) prematuramente envejecido.

En todo este planteamiento resulta útil, y hasta indispensable, estudiar la presupuestación nacional en México, desde la perspectiva de la administración pública que privilegie los aspectos políticos y económicos del asunto, objeto de la investigación.

En virtud de que la administración pública es una ciencia multidisciplinaria en cuyo contenido convergen disciplinas sociales, el estudio selecciona los aspectos políticos y económicos del fenómeno administrativo presupuestario, como una parcialidad suficientemente demostrativa del problema general. En aval del planteamiento que se acaba de formular, existe una amplia bibliografía, parte de la cual figura explícitamente anotada a lo largo de la tesis.

No es la intención afirmar que existe un cabal acuerdo sobre la definición misma de la ciencia administrativa, lo que tampoco se puede asegurar respecto a todas y cada una de las ciencias sociales. Es lógico que así suceda en tanto que la materia prima de los objetos de investigación coincide con las personalidades y grupos sociales de pertenencia que se refieren a cada investigador, y forma parte de una realidad caracterizada desde siempre por el cambio y la transformación. En este sentido, vano sería pretender fijar fronteras rígidas entre las diversas ramas del conocimiento.

Por otra parte, una investigación intelectual satisfactoria que brinde conceptos lo suficientemente precisos como para eslabonar métodos de razonamiento lógicos con respecto al examen multidisciplinario, hace referencia a un universo de investigación en movimiento permanente en donde los problemas y la forma de encararlos, hoy día, se caracterizan siempre por su rápida obsolescencia. Quizá, como plantea Daniel Loschak, sea necesario unir el análisis micro y macrodecisional a las variables históricas y de entorno, a las particularidades de un examen sincrónico y diacrónico, para obtener, como resultado de todo ello, instrumentos operativos y conceptuales novedosos que permitan realizar amplias investigaciones en la ciencia administrativa. Todo ello en nada se opone a que se haga una tesis sobre la disciplina seleccionando, dos o más, entre varias aristas del problema.

1. LA PRESUPUESTACION EN EL PROCESO DE PLANEACION MODERNA.

1.1. Vinculación entre Planeación Nacional y Economía.

Un sistema económico hace referencia a las manifestaciones causales de los procesos involucrados, así como a los elementos estratégicos que lo componen dentro de un orden y estructura determinadas. En cuanto al funcionamiento teórico de los sistemas económicos hay dos tendencias opuestas: una reconoce ciertos principios de carácter común a todas las estructuras económicas, la otra lo niega.

Sin embargo, una característica de cualquier sistema económico contemporáneo es el hecho de que éste requiere para su expansión de un proceso de acumulación. Así, en el capitalismo, el proceso de acumulación es orientado por individuos o empresas privadas mientras que el Estado desempeña un papel que se pretende sea pasivo. En el socialismo se hace hincapié en el papel del gobierno y se minimiza el de las empresas privadas y los individuos en dicho proceso. Se deben mencionar también a las llamadas economías mixtas, que combinan elementos de ambos sistemas y que pueden clasificarse según predominen las características de la economía de mercado o de la planificación central (1).

Por un lado, el capitalismo se basa en la propiedad privada de los medios de producción y tiene como móvil principal la maximización de la ganancia. Además, el Estado desempeña un papel indirecto y coyuntural en el sistema económico. Por otra parte, la economía centralmente planificada -o socialista- se caracteriza por la propiedad colectiva de los medios de producción. Aquí el sistema de precios se determina por coeficientes técnicos, no por cálculos que expresen escasez o ganancia. Además, el

Estado desempeña un papel protagónico en el sistema económico, al contrario de la empresa, que de ser la unidad económica principal en el capitalismo pasa a convertirse en unidad técnica de producción. El aparato estatal incluye la estructura gubernamental y las instituciones jurídicas y coercitivas que determinan el tipo y el grado de planificación.

Para ilustrar los aspectos de presupuesto y planificación colectivista a continuación se dedican algunos párrafos a las economías de planificación central, en base al ejemplo de la Unión Soviética.

La existencia de naciones socialistas, cuyo número se incrementó en la posguerra en forma notable, significó un nuevo componente para la teoría de la política fiscal (2), ya que en estos países los medios de producción propiedad del Estado inducen al gobierno a planificar la economía en forma centralizada y global, con el objeto de administrar el uso de los recursos disponibles.

Esta nueva proyección de la política fiscal muestra la necesidad de ligar el análisis presupuestal al funcionamiento particular de cada régimen económico. Existen cuatro principios básicos sobre los que descansa la planeación financiera soviética, que son los siguientes: la planeación se realiza a partir de términos físicos, con fuertes efectos sobre la asignación de recursos. Los precios son administrados de manera centralizada. La economía monetaria es necesaria para el pago de salarios, la distribución, para las relaciones con el sector no estatal y para el costo de la producción corriente en el sector estatal. La acumulación proviene del ingreso corriente que deberá surgir de los gravámenes, de las utilidades internas de la industria y del gasto inflacionario. La inversión es administrada por medio del plan que se

realiza a través de subvenciones y de los recursos internos de la industria.

En una economía colectivista centralizada los planes no son de previsión de coyuntura, sino planes de directivas, los cuales tienen un carácter obligatorio para todos los órganos del Estado y determinan la orientación del desarrollo económico para todo un país. Para otros, el plan trata de prever el desarrollo futuro de la actividad económica. Sin embargo, el fin teórico general de los planes económicos es realizar una adaptación de la producción a las necesidades sociales.

Los conceptos fundamentales en planificación son necesidad social y demanda (3). La necesidad social se define como el estado de un individuo tipo con respecto a los medios necesarios o útiles para su existencia o su desarrollo. En este sentido la necesidad que interesa al planificador será la necesidad social resultante de un determinado estadio de la civilización. Las necesidades sociales se distinguen de las necesidades individuales en que no incluyen las necesidades subjetivas del individuo; de hecho, representan una evaluación gubernamental de las mismas, porque las necesidades sociales están tanto cualitativamente como cuantitativamente determinadas por el Estado. Una necesidad social es aquella que se satisface dado un nivel de desarrollo técnico, la distribución de los medios de producción y la del conjunto de los recursos económicos.

Mientras que para una determinada cantidad de medios de producción, así como para un estado de la técnica y de las necesidades individuales, las necesidades sociales de cada objeto están cuantitativamente determinadas, la demanda individual de cada tipo de objeto, sin embargo, puede desviarse

de la necesidad social. A este fenómeno se le conoce con el nombre de "elasticidad de la demanda", por adopción del concepto similar que se utiliza para las economías capitalistas. La cantidad demandada de un bien puede desviarse de la amplitud de la necesidad social del mismo bien, por ello no es posible que la producción se adapte a la cantidad demandada sin que haya, a su vez, adaptación a la necesidad social. En los regímenes colectivistas, se entiende que todas estas discontinuidades son resueltas por el gobierno.

De lo anterior se desprende que el fin teórico de todo plan económico es la adaptación de la producción a las necesidades sociales. Se habla de dos tipos de adaptación a las necesidades: un tipo de adaptación consciente y otra espontánea o inconsciente, automática. La primera supone la contabilización de las diferentes necesidades: en qué cantidad y cómo ha de repartirse la producción (plan) y, la segunda, deja en manos de un mecanismo mercantil la tarea de determinar lo que se ha de producir, en qué cantidad y cómo ha de operarse esta repartición (concurrentia). Así es como esta última realiza una adaptación a posteriori en virtud de leyes económicas que se imponen a los productores de manera inmanente, a través de las fluctuaciones de mercado.

Así, de manera general, se puede decir que también en el socialismo se persigue el fin teórico de satisfacción del consumo, puesto que no basta con la existencia de un organismo que elabore un plan de producción para lograr el equilibrio entre producción y consumo, se requiere también que este organismo tenga la posibilidad de generar en los consumidores y las empresas los medios de pago necesarios para que puedan adquirir la producción así obtenida. Esto último se considera como el fin esencial del

plan: la adaptación a las necesidades y, por tanto, al consumo dentro de una economía monetaria con política presupuestal y acumulación de excedentes.

De esa manera, en cualquiera que sea el sistema económico de que se trate, la presupuestación y la planificación se vinculan tan estrechamente, que no pueden pensarse como dos actividades independientes.

En las economías capitalistas, el sistema presupuestal moderno resulta de la unión de dos grandes fenómenos (4): a) el hecho político implícito en el gobierno de cualquier Estado-Nación (capitalista o socialista), y b) el incremento de las actividades económicas gubernamentales. Ambos son considerados elementos causales básicos de la política presupuestaria. En este sentido, dicho proceso presupuestal ha sido desigual en la medida en que siempre estuvo asociado a las etapas de formación de la Nación-Estado y a que las influencias que lo promovieron fueron tan diversas como diferentes fueron el desarrollo político y económico de esas naciones.

Es en Inglaterra donde se utilizó por primera vez el presupuesto (antes de 1789), ya que el sistema obligaba al poder ejecutivo a realizar un programa financiero de gastos e ingresos y enviarlo para su aprobación a la asamblea representativa de la nación. Con la Revolución Francesa se estableció el control parlamentario sobre las finanzas, al tiempo que se extendía por todo el mundo la práctica presupuestaria del gobierno central.

Por otra parte, hay que considerar el caso norteamericano en donde el presupuesto no fue usado en épocas más tempranas, por el hecho de que las prácticas administrativas condujeron al Congreso a controlar el poder ejecutivo, a través de asignaciones muy específicas. Así, durante casi todo el siglo XIX los ingresos por aranceles lograron cubrir los gastos del

gobierno federal norteamericano, posibilitando una administración relativamente simple del erario público. Por otro lado, los desarrollos en el área del presupuesto fueron importantes en todo el mundo: en Prusia, en el siglo XV; Alemania, en 1688; Austria en 1766, a manera de ejemplo.

El presupuesto es un documento que contiene un programa de ingresos y gastos. La administración presupuestaria se basa en el eslabonamiento de operaciones divididas y diferenciadas como son, por ejemplo, la formulación y la ejecución (5). Los datos así obtenidos sirven para propósitos complementarios como: proporcionar información general a los ciudadanos interesados y, al mismo tiempo, dar bases para la realización de nuevas estimaciones que servirán para elaborar el proyecto de presupuesto sobreviniente.

El presupuesto es, entre otras cosas, una planeación anticipada de gastos e ingresos. Con esta concepción se pretende obtener una relación entre los fines y los medios para lograrlos; relación entre gastos proyectados e ingresos fiscales necesarios para financiarlos. Un objetivo inicial sería dar una perspectiva general y anticipada al gobierno y al sector privado de gastos e ingresos para que, en función de las metas de la comunidad, puedan evaluar dicho plan financiero gubernamental. Esto último determina que los ciudadanos puedan realizar sus propias evaluaciones acerca de la satisfacción que obtienen de la producción gubernamental de bienes y servicios, a cambio de los impuestos que han pagado.

La importancia del presupuesto radica en que para cualquier entidad que realice una actividad económica, este es el resultado de fuerzas que en determinado momento se registran presupuestariamente para tomar decisiones

que implican gastos e ingresos del gobierno. De esa manera, la preponderancia del presupuesto como plan de gobierno consiste en que señala objetivos, para los cuales se necesitan considerar los costos en que se incurrirá para llegar a metas, lo que implica previamente la toma de decisiones.

Los ingredientes esenciales (6) del proceso presupuestal se pueden agrupar como sigue: se trata de conocer la importancia relativa de gastar dinero, en montos variables, en los varios objetivos escogidos, y saber si pueden ser precisados los mayores beneficios que pueden obtenerse. El gobierno puede formular una serie de presupuestos hipotéticos óptimos, en los cuales las mezclas entre las diversas metas cambiarán de acuerdo con la magnitud del presupuesto. El problema de los recursos para hacer frente a cualesquiera de estos hipotéticos presupuestos lo determina el Estado, considerando la política económica y fiscal que menos perjuicios cause a la comunidad. La aplicación de los tres puntos anteriores permitiría al Estado confrontar los gastos y los beneficios que se derivan de los mismos y encontrar así el presupuesto que mejor se ajuste a sus necesidades, entre los varios formulados.

En relación a los criterios básicos del presupuesto, existen en principio dos normas que deben ser contempladas al formularlo, la primera señala que los gastos totales del gobierno deben cubrirse mediante entradas ordinarias (los impuestos); la segunda indica que los gastos corrientes deben ser iguales a las entradas por impuestos, mientras que los egresos en inversión han de ser cubiertos con deuda pública u otra forma de ingresos no ordinarios (7).

La razón más importante para considerar el contenido político del presupuesto es que en su elaboración intervienen cada día más personas e instituciones. Es así como, a través de un proceso político, se distribuyen los recursos financieros que controla el presupuesto. Por lo anterior, las agencias y departamentos estatales involucrados en la elaboración del presupuesto participan activamente en los conflictos de intereses mediante el proceso político respectivo. Estas agencias y departamentos deberán tomar en cuenta que sus expectativas y las de los otros determinarán pérdidas por un lado y ganancias por el otro, quienes resultan en determinados saldos netos con respecto a determinados grupos sociales.

Dentro de ese encuadramiento político de la cuestión presupuestal, la administración del presupuesto se refiere a la asignación de recursos financieros escasos, a través de la competencia entre diversos grupos sociales, con la mayor eficiencia posible. Para lograrla existen un conjunto de procesos administrativos que implican tomar decisiones para el mejor uso de los recursos asignados, con vistas a la obtención de los resultados netos mencionados.

Dentro de los organismos económicos del gobierno el presupuesto domina la escena administrativa, principiando con el análisis, la planeación y finalmente con el manejo y control del mismo. El presupuesto deberá considerar objetivos definidos y su costo monetario; comparar métodos alternativos para obtener los objetivos señalados; considerar los compromisos de gastos futuros; un programa único es manejado por diferentes unidades administrativas que se encargan de segmentos de dicho servicio, y las limitaciones que en materia de gasto federal se tienen para definir y

medir ciertas metas. La buena administración presupuestal será aquella que esté en condiciones de proporcionar todos los datos que se encuentran implícitos en el presupuesto, informaciones sobre el uso de recursos por el Estado y sobre la producción gubernamental de bienes y servicios. Todo lo cual no invalida un análisis político del funcionamiento presupuestario sino que le da un contenido concreto y realista.

Habitualmente resulta beneficioso desde el punto de vista analítico y operativo, instrumentar una desagregación presupuestaria (8). En ese sentido, el presupuesto por función considera lo que un gobierno realiza a través de sus gastos más que lo que adquiere con los recursos a su disposición, es decir, este tipo de presupuesto transfiere la importancia de los medios útiles para cumplir sus programas al cumplimiento en sí mismo. El trabajo fundamental del presupuesto por función es el registro y clasificación de actividades ya realizadas, de fines ya cumplidos. Lo importante en este proceso de clasificación funcional es su propósito o su logro, siendo esto el eslabón entre los materiales comprados y las construcciones o servicios prestados con ellos.

El presupuesto de inversión o "presupuesto de capital" se puede estudiar por dos aspectos fundamentales: su financiamiento y su proyección; también se toma en cuenta el proceso presupuestal específico, las metas se precisan en términos económicos y los problemas, desde el punto de vista de su resolución, pueden ser encarados por medio de cálculos económicos objetivos. La diferencia de este tipo de presupuesto con el anterior, radica en que su proyección es hacia el futuro y no la historia de trabajos gubernamentales pasados.

El presupuesto por programa se puede formular a partir del presupuesto tradicional o administrativo. También es necesario conocer el proceso gubernamental por medio del cual se llega a la toma de decisiones, como paso importante para formularlo. El propósito primario del presupuesto programa consiste en facilitar la realización de las elecciones a tomar. Este programa exige la necesidad de efectuar las operaciones consideradas, determinando también la aplicación de nuevas técnicas analíticas.

La característica central del presupuesto estatal (en cualesquiera de sus subconjuntos como el presupuesto por funciones y el de capital, entre otros) es que en él se determina qué bienes y servicios se producirán, con qué medios y a qué sectores de la sociedad beneficiará. El presupuesto se elabora por medio de mecanismos políticos mediante los cuales los sectores sociales externan sus opiniones y así influyen en las decisiones tomadas por el Estado. La administración gubernamental arbitra en esas presiones a través de la política presupuestaria global o desagregada.

Fue el poder sobre el gasto lo que llevó a que el Poder Ejecutivo requiriera de la aprobación parlamentaria, lo cual significó que los principios del presupuesto presidieran todas las operaciones gubernamentales, ya que ellas implican grandes desembolsos. Con un efectivo presupuesto ejecutivo y un adecuado ejercicio presupuestal fueron establecidas responsabilidades definitivas para el control de operaciones gubernamentales. Para formular un programa de gobierno adecuado, que tome en cuenta los deseos legítimos de la población y que satisfaga las necesidades de la economía, se requiere de la integración y coordinación de la programación presupuestal pero, sobre todo, de una democracia transparente difícil de alcanzar a corto plazo.

La planeación presupuestal significa algo más que un número de programas gubernamentales sin relación. En la medida en que se hacen cada vez más recomendaciones para nuevos proyectos de programas, es necesario comparar la urgencia política, social y económica de los programas propuestos y determinar una secuencia de tiempo a través de la cual un gran número de proyectos pueden ser acomodados en un programa de trabajo general de gobierno. Por medio de la formulación del presupuesto debe conocerse la importancia de cada programa en el que se gastará dinero y como se obtendrá éste. Asimismo, se tomarán en cuenta los efectos de las acciones gubernamentales en la economía. De esta forma se obtendrá el presupuesto económico de toda una nación, que es la herramienta principal de la planeación presupuestal.

Volviendo a las distintas formas presupuestales, se ha intentado una clasificación de los presupuestos atendiendo a ciertas características distintivas: su financiamiento, el nivel de gobierno, la entidad gubernamental que lo prepara o su efecto económico; cada uno con sus respectivas subdivisiones. Por su financiamiento: presupuesto ordinario, extraordinario y de calamidades; por el nivel de gobierno: federal, estatal y municipal; por poderes gubernamentales que lo preparan: presupuesto ejecutivo, legislativo y judicial; por su efecto económico: presupuesto ordinario, de capital y de emergencia.

Generalmente la técnica presupuestal pasa por cuatro fases: formulación, autorización, ejecución y control. A partir de los momentos de su formulación se ejercen diversas presiones sobre los organismos respectivos para influir en la grandes particiones financieras (entre ahorro y consumo, entre pago de deuda externa o fomento del mercado interno, o similares). Desde el punto de vista de la ciencia política, la aprobación de un

presupuesto moverá fuerzas y grupos de todos tipos: clases económicas, intereses regionales, grupos poderosos que corresponden a subclases económicas y otras entidades políticas de presión. Finalmente, la ejecución del presupuesto está determinada por las disposiciones que señala el Congreso al convertirlo en ley y la revisión presupuestal tiene como meta final la realización de dos aspectos de extrema importancia: el primero se refiere a conocer en qué medida las proyecciones gubernamentales fueron realizadas y el segundo, a la provisión de procesos y métodos para presupuestar en el futuro.

Como vemos, tanto las normas como las técnicas presupuestales superan el contenido formal del presupuesto. Por el contrario, éste resulta ser un hecho cada vez más relacionado con la economía pública y la política fiscal aunque se debe distinguir entre ellas. En los tratados más modernos la acepción de economía pública ya no está sujeta a discusión en tanto se identifique con la producción, distribución y consumo de bienes administrados por el Estado; el concepto de la política fiscal se refiere al uso de los gastos e ingresos gubernamentales para la estabilización y desarrollo de la economía. Ambas han adquirido presencia indiscutida entre las ciencias sociales, en la medida en que se desarrolla la participación estatal en la economía.

Con el enunciado de la llamada Ley de Wagner (9), a principios de este siglo, comienza la preocupación por el significado de la creciente intervención del Estado en la economía. Esta "ley" afirma que la intervención del Estado aumenta en la medida que lo hace la producción per cápita. Cabe agregar que esta creciente intervención del Estado no se ha dado en forma lineal sino más bien por una serie de avances y retrocesos

que no invalidan el sentido general de la "ley" mencionada. Sin embargo, resta por explicar el significado de la regulación pública y su relación con el tamaño de gobierno, así como la relación Estado/gastos públicos, todos ellos como determinantes de la intervención gubernamental.

Una visión muy particular de la intervención estatal en la economía la dieron los autores clásicos al considerar el pleno empleo como caso general, explicando sus desviaciones como fricciones temporales entre precios y costos, suponiendo la economía sin factores externos (gobierno), en la cual el trabajo y el capital siempre encontraban en qué ocuparse. Ello no significaba que no existieran las actividades gubernamentales sino que los tratados no se interesaban en el mantenimiento de una alta tasa de empleo en el plazo corto o en el crecimiento continuo de la producción global. Consideraban que la economía a la larga tiende a producir a una tasa, determinada por la oferta de capital y trabajo y el avance de la tecnología, y que por lo tanto los precios y los salarios tenderían a ajustarse a los cambios en los gastos monetarios totales en bienes y servicios, de tal modo que la producción real permaneciera sin cambio. Esta teoría prevaleció con algunas variantes en el pensamiento de los economistas hasta después de la depresión. Por su parte, la actividad gubernamental en esta etapa clásica está dirigida a considerar sus efectos en el corto plazo, señalándose como adecuada la intervención del Estado cuando producía efectos positivos en la división del producto resultante entre inversión y consumo y entre uso privado y público, siendo que esta última consideraba que los gastos públicos deben ser estrictamente financiados con impuestos. Aunque nunca hubo acuerdo sobre la importancia del presupuesto, éste estaba basado en la trilogía de preceptos que fueron elevados a la categoría de artículos de fe a la mitad del siglo XIX, entre

los que sobresale el que sostiene que "los ingresos deberán ser siempre iguales a los egresos", conocido también con el nombre de "presupuesto equilibrado".

Después de las contribuciones marginalistas (Marshall), toda esta normatividad presupuestaria será recuperada con matices propios, lo que genéricamente se conoce como el enfoque neoclásico. Conservando el principio esencial de los presupuestos equilibrados, se irán produciendo nuevas aportaciones, las cuales arriban actualmente a la escuela de la "elección pública", como se plantea en el siguiente apartado.

1.2. El Enfoque Neoclásico.

Según las contribuciones actuales de esta corriente, desde el pasado reciente ha existido la inquietud por analizar el significado de la intervención del gobierno en la economía de mercado. Todos los estudios coinciden en señalar dos problemas principales acerca de la intervención del Estado. Uno es el de las reformas promovidas por administradores que proponen modelos ideales de lo que debe ser el bien social y de inmediato señalan al Estado como el realizador de estos objetivos. El segundo problema es la creciente esfera de influencia del Estado sobre la vida social y económica. La sociedad se veía así en el dilema de escoger entre el libre mercado y la intervención estatal. Al hacer esto último los individuos irían perdiendo su libertad, ya que el aparato burocrático del Estado crece cada día más.

Al afirmar que están en decadencia tanto el sistema de libre mercado como el socialismo estatista, la teoría del sector público (10) hace de este planteamiento la piedra angular de una supuesta novedosa teorización

de las implicaciones económicas de los procesos políticos, originada en las aportaciones de Federico Von Hayek. La actualización de contribuciones neoclásicas se liga a un interés creciente por parte de los economistas en el estudio de las decisiones políticas y el papel de los órganos estatales en los procesos democráticos. En esta corriente destacan autores como James Buchanan y otros teóricos del "Public Choice" como Tullock, Downs y otros.

Los tratadistas neoclásicos han fundamentado varios de sus conceptos en críticas al keynesianismo. De esa forma sostienen que una revisión de esos planteamientos ha quedado en el mejoramiento de algunos instrumentos de política económica y no ha servido para identificar lo peor de tal concepción que es la sobredimensión de la economía de mercado. Destacan el hecho de que si bien Keynes sostiene que la inversión pública reactiva la inversión privada, en cambio nunca afirma que la inversión privada deba ser sustituida por la inversión pública. Según los neoclásicos, los estudiosos y divulgadores de Keynes han contrapuesto a la empresa privada el "Estado Benefactor" que busca el interés general por medio de la política de estabilización presupuestaria y la función redistribuidora del presupuesto.

La corriente neoclásica se ha centrado en una aguda crítica al Estado benefactor de filiación keynesiana. Para ello, partieron de deducciones basadas en problemas de asignación de recursos económicos y desembocaron en otros campos de las ciencias sociales como el derecho, en el que propusieron un conjunto de hipótesis orientadas también a cuestionar las implicaciones jurídicas del Estado Benefactor, que acarriarían consecuencias dañinas a la libertad de los individuos. Más aún, si se considera que según el enfoque neoclásico los estudios modernos acerca de

la intervención del Estado en la economía han demostrado que el comportamiento de este último no se debe al propósito de lograr un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto. La función del Estado debe ser orientada a dar facilidades al funcionamiento de la economía de mercado y no a obstaculizarla, por lo que según esta escuela, la actividad económica gubernamental debe estar perfectamente limitada.

A la pregunta elemental ¿para qué se necesitan los gobiernos?, que se formulan los neoclásicos, ellos responden que si bien el gobierno utiliza legítimamente la coacción en el cobro de impuestos, por ejemplo, la mayor parte del poder y de los recursos obtenidos por el Estado han sido utilizados incorrectamente y no han servido para elevar el nivel de vida de la población. Aunque la coacción es necesaria en algunos aspectos, ésta debe tener un límite que es la protección de la propiedad y su defensa. El Estado debe reducirse a un nivel óptimo en el que sea eficiente y pueda ser controlado por la sociedad.

En su vasta crítica neoliberal, los neoclásicos reiteran que los gobiernos adolecen de varios defectos. En primer lugar, los burócratas de menor rango temen tomar decisiones sin consultar a sus superiores. Además, al no existir el beneficio como criterio de ejecución, el burócrata tiende a incrementar su fuerza rodeándose del mayor número posible de subalternos y pone en práctica numerosos mecanismos tendientes a desviar las responsabilidades a los niveles superiores. Producto de este mismo funcionamiento "perverso" de la administración pública, conforme se asciende de nivel, la información recibida está más distorsionada. Debido a lo anterior, no debía resultar sorprendente que los burócratas aprueben las acciones de la iniciativa privada sólo después de largas

"negociaciones", con lo cual obstaculizan el desarrollo económico.

El gobierno paternalista, dicen los neoclásicos, trata de hacer pensar a la gente que los costos de las mercancías que proporciona son muy bajos o nulos. Ese mismo gobierno se hace permeable a las asociaciones de productores que con él colaboran y lo presionan para obtener privilegios. Así, el Estado protege a los productores locales de la presencia extranjera, a pesar de que ésta es altamente benéfica para la economía. La competencia entre individuos no debe ser obstaculizada por ningún motivo, redistribuir el ingreso de los ricos a los pobres representa castigar a los sectores más dinámicos y productivos y favorecer a los más atrasados e improductivos. Esto hace que una masa de subsidios permanentes estén gravando la economía.

La regulación de industrias enteras, sostienen los teóricos de la Escuela del "Public Choice", desemboca en baja eficiencia y burocratización de sus funcionarios debido a que se elimina la necesidad de competir y, por lo tanto, de mejorar la producción. Como las organizaciones obreras exigen protección para sus industrias, al aumentar los salarios reales disminuye el empleo. Pero ya que el Estado se hace cargo de los desempleados, a los sindicatos no les importa provocar desempleo, lo que condiciona al Estado a favorecer situaciones críticas por crear inflación solucionable con más recesión y más desempleo.

El poder coactivo del gobierno también sería un modo incorrecto de redistribuir la renta. Las objeciones neoclásicas a esta política se pueden resumir (11) en la siguiente forma: a) no puede ser ponderada la equidad; b) al transferir recursos de las clases altas a las bajas, habrá cada día más miembros de la clase baja que de la alta, la igualdad es un

concepto de dudosa validez; c) los altos impuestos necesarios para alcanzar la justicia social son una coacción que rechazan los grupos que tienen que pagarlos. Una economía abierta con un sistema de redistribución altamente desarrollado que no aplique las regulaciones correspondientes, está condenado a la bancarrota; d) la educación gratuita conduce a una abundancia de "intelectuales" y a una falta de empresarios. Para evitarlo, a los estudiantes se les deben conceder préstamos en lugar de garantías; e) la seguridad social y la vejez es una función que antaño desempeñaba la familia y que ahora indebidamente ha pasado a manos del sector público. Cuando el Estado se hace cargo de estas funciones la familia pierde su razón de ser.

El mercado es un sistema de intercambio sin coordinación central. Su éxito no puede explicarse sino por su superior eficacia en el logro del progreso material (12). La competencia y el comercio son la mejor forma de conseguir el progreso material. Al identificar los defectos de este sistema -monopolios y otras formas de distorsión de la competencia- los economistas han pretendido solucionarlos mediante la intervención del Estado en la economía. Una economía perfecta no puede existir, así que se debe escoger entre un mercado imperfecto o un Estado ineficiente, como alternativas reales, siempre según esta escuela.

A diferencia de los gobiernos, las empresas son organizaciones que están amenazadas constantemente por la bancarrota si no maximizan sus beneficios. Algunos rechazan esta afirmación porque hay, según ellos, una tendencia hacia la concentración del poder económico en formas monopólicas. Sin embargo, los neoclásicos argumentan que: a) la libre importación de productos actúa contra las tendencias monopólicas de las empresas de un país, como lo hacen las diferencias salariales y tecnológicas entre países

desarrollados y menos desarrollados; b) las empresas para sobrevivir a la competencia tienen que renovar sus procesos productivos constantemente; c) los viejos monopolios tienen mercados cautivos y no se expanden hacia nuevas áreas, así surgen un sinnúmero de nuevas empresas en los nuevos mercados; d) si no hay un surgimiento más rápido de nuevas empresas, esto no se debe a los obstáculos impuestos por los monopolios sino a las normas impuestas por el gobierno y los altos impuestos.

Con las "señales" de los precios, el mercado induce a la gente a reaccionar ante cambios. El ajuste viene dado por el propio interés personal, sin recurrir al altruismo o a la disminución del bienestar de unos en favor de otros. Entonces esta forma de organización económica mercantil, según los neoclásicos, muestra que cuando se trata de elevar el nivel de vida, ellos son muy superiores en eficiencia comparada. También el mercado puede ser un instrumento de aprendizaje, lo que significa que las empresas constantemente lanzan nuevos productos cuya "eficacia" debe ser probada en el mercado. La innovación es frenada por la ausencia de competidores, ya sea por la existencia de monopolios o regulaciones burocráticas. Los subsidios y apoyos a la investigación básica y aplicada favorecen la concentración, ya que éstos se conceden a grandes industrias.

Se critica al sistema de mercado por sufrir crisis cíclicas y se proponen como solución las políticas de estabilización dirigidas por el Estado. Sin embargo, estas políticas anticíclicas elevan el nivel de incertidumbre en el mercado conduciendo a recesiones. Entonces, la coherencia y el pronóstico adecuado de la política monetaria y fiscal es un instrumento muy eficaz para estabilizar la economía.

El banco central debería poseer vastas facultades para emitir dinero y una amplia responsabilidad en la estabilidad del nivel de precios, a través del poder adquisitivo del dinero. De seguirse esta política monetaria deberá existir una moneda libre de inflación, pues ésta induce a las personas a buscar protección en los sistemas de seguridad social, imponiendo cargas adicionales al Estado y la sociedad.

Tal vez la justificación por el retorno hacia posiciones neoclásicas se deba al fracaso de ciertas políticas de bienestar promovidas por el Estado. El optimismo respecto de las políticas estabilizadoras ofrecidas por la política fiscal de tipo keynesiano ha tendido a desaparecer en los últimos años. Las razones de esto serían las siguientes: a) primero está el problema del período de tiempo en que una medida de estabilización comienza a hacer efecto en la economía. Como en la posguerra las recesiones han tendido a hacerse más cortas y frecuentes, los efectos de políticas expansivas comienzan cuando la recesión ha terminado y entonces es necesario aplicar una política restrictiva. Por lo tanto, el ciclo económico ha tendido a ser una variable dependiente de los cambios en las políticas estatales. No se puede aceptar que una sincronización adecuada de la política fiscal se base solamente en un análisis económico, cualquiera que sea. b) Después de la Segunda Guerra se han planteado grandes problemas debidos a la fuerte expansión. El más importante de ellos es la inflación. Sin embargo, los efectos de la política fiscal en materia de inflación no han sido estudiados con profundidad y el análisis económico actual parece inadecuado para ello. Las características del sistema económico en tiempos de inflación son diferentes a las de tiempos de estabilidad de precios. c) No está claro el papel del dinero y de la política monetaria en el análisis de una política fiscal determinada. Se

supone o bien una oferta constante de dinero o tipos de interés constantes. Estos supuestos producirán resultados diferentes de una política fiscal determinada. Este es el problema de los efectos del déficit presupuestario sobre la oferta monetaria y los tipos de interés. d) En las condiciones actuales, con tipos de cambio flexibles, los efectos de un aumento del déficit presupuestal, según tipos de cambios corrientes y futuros, registran fuertes oscilaciones (13).

Según los neoclásicos, los objetivos de las políticas de distribución de la renta keynesianos no han sido expuestos con claridad. La teoría del bienestar social evita enfrentarse al problema. El objetivo habitualmente expuesto es el de alcanzar una distribución mejor de lo que existe. Se distingue entre distribución de la renta funcional e individual. La distribución funcional se refiere a un aumento de la participación de los trabajadores y a una disminución de los beneficios. Una política tributaria progresiva y una política de aumentos salariales puede reducir la cuota de beneficios. Pero si los beneficios y la rentabilidad bajan demasiado, disminuirán la inversión y el empleo. Otra forma de reducir beneficios es el mantenimiento de tasas de interés muy bajas o negativas en términos reales. Según la óptica neoclásica se ha llegado a una situación en ciertos países en que "el trabajo explota al capital". La combinación de políticas impositivas progresivas, inflación y una política de salarios crecientes ha conducido en ellos a una nivelación tal que los niveles de renta en los diversos estratos sociales resultan muy similares. Debido a esto se pierde productividad pues no existen suficientes incentivos para los trabajadores que los obliguen a luchar por llegar a un nivel más alto de salario, haciéndose manifiesta la contradicción entre nivelación de ingresos y objetivos de eficacia.

El pensamiento económico de la escuela neoclásica pretende hacer de la economía una ciencia pura, libre de juicios de valor, siendo que un nuevo pensamiento económico positivo debe incluir variables sociales, políticas, psicológicas y ecológicas, entre otras. La escuela neoclásica ha causado mucho daño a la ciencia económica y a la sociedad al tratar de excluir de sus análisis los conflictos sociales y considerar las elecciones (toma de decisiones) como asuntos puramente técnicos. Estas elecciones sociales suponen conflictos que únicamente se pueden resolver mediante procesos políticos.

Existen por lo menos tres suposiciones erróneas de los economistas neoclásicos (14): 1) que las tareas económicas se realizan en respuesta a las "señales" del mercado; 2) que las empresas están subordinadas al Estado y 3) que el consumidor es quien decide el tipo y la cantidad de bienes y servicios.

La "soberanía" del consumidor ha sido mermada por el control empresarial de los mercados a través de la publicidad. La capacidad de voto se ha perdido por la creciente alianza entre el llamado complejo militar industrial y la burocracia estatal. Esto último ha conducido a una economía planeada, aunque trate de negarse tal hecho. Dejadas a su libre juego, las fuerzas económicas solamente funcionan para las grandes empresas.

El creciente número de movimientos sociales son el de la protección de los consumidores y el cuidado del ambiente, comprueba el hecho de que si el consumidor realmente decidiera si la asignación eficiente de recursos se pudiera hacer sin la intervención del Estado, no existirían estos movimientos y se viviría en el mundo tal como lo han propuesto los modelos

económicos. Los objetivos empresariales se alejan cada vez más de los deseos y expectativas de la sociedad, a la vez que la creencia de que las empresas lucran al máximo sólo es parcialmente cierta. En la estructura empresarial moderna han cobrado gran importancia la seguridad y el crecimiento de la empresa (especialmente su burocracia). En suma, estas empresas tienen el poder de imponer sus decisiones a la sociedad, fijar precios y costos, influir sobre la conducta de los consumidores, y administrar las relaciones laborales y también influyen sobre la actitud de los votantes a través del gasto y del Estado.

Si se lograra controlar a las empresas a través del sistema de planeación del Estado, esto se haría para que las empresas sirvan al interés público y no para que lo definan. Las leyes antimonopólicas demuestran cuan débil es el argumento tan difundido de la competencia en un sistema de libre empresa y cuan necesaria es la regulación estatal.

Se tendrá que reestructurar el uso de los recursos alejándolos de actividades ya sobredesarrolladas, como la producción de bienes de consumo superfluo. Estos recursos deberán ser dirigidos a satisfacer necesidades sociales hasta ahora descuidadas tales como la vivienda, la salud, el control de la contaminación y el reciclaje de los desechos. Las empresas deberán adaptarse a los movimientos sociales que exigen estas prioridades. Sin embargo, es difícil que esto ocurra sin la secuencia de conflictos que acarrea cualquier modificación en la estructura de poder establecida.

Se piensa que para reforzar el débil sistema de mercado, las pequeñas empresas bien estructuradas podrían prestar algunos servicios al sector público que actualmente ofrecen las grandes compañías. Sectores tales como

transporte y salud, deberán ser administrados por el Estado ya que el bajo nivel de ganancias en estas actividades no atrae al sector privado. Por otro lado, las grandes empresas privadas que trabajan mayoritariamente para el Estado deberían ser controladas por éste.

Dado el desempleo causado por la introducción de nuevas tecnologías deberá introducirse un sistema que garantice el ingreso. Con ese fin, serían de gran utilidad medidas fiscales de distribución del ingreso y la nivelación entre los salarios de obreros y administradores. Para el cumplimiento de estas demandas se sugiere influir en los parlamentos o cámaras donde se encuentran los representantes de los grupos sociales; aunque se corre el riesgo de que su influencia sobre las decisiones políticas pueda bloquear, y de hecho lo hacen, cualquier propuesta que no convenga a sus intereses. Es por eso que han surgido movimientos sociales alternos, alejados de las formas tradicionales de presión sobre el Estado.

La mala administración macroeconómica ha provocado una crisis de legitimidad del Estado en los países industriales. Las viejas recetas ya no son aceptadas por el público tan fácilmente. Las expectativas de un crecimiento económico sin problemas, de mayor cantidad de empleos y de salarios más altos han caído por tierra. Las recesiones se han hecho "necesarias", se afirma, por la decreciente tasa de ganancia en la producción capitalista.

El sistema de libre mercado no se derivó de Dios ni de las leyes naturales (15). Fue resultado de un paquete de "legislación social": el cercado de tierras y la conversión del trabajo en una mercancía. Así, se ataca el mito de que únicamente el sector privado produce riqueza absorbida después por improductivos programas gubernamentales; más bien sucede todo

lo contrario, ya que el Estado y la sociedad se han convertido en alimentadores del sector privado, sin que en realidad tengan una participación en las ganancias. Se ha llegado a un sistema económico en que riesgos y costos han sido socializados y los beneficios siguen privatizados.

La experiencia muestra que las opciones limitadas a la elección entre desempleo o inflación han venido a ser refutadas con los hechos. El desempleo se ha hecho estructural y la inflación persiste. Ambos son producto del uso intensivo de capital y recursos. La solución sería una mezcla de baja cantidad en capital, energía y materias primas y un alto uso de mano de obra subutilizada. En economías como la norteamericana y la inglesa la mano de obra es hoy el factor más eficiente en algunos procesos productivos. Dos factores nuevos de inflación son: en primer lugar, la creciente complejidad interna del sistema y sus crecientes costos sociales y con un sector público en expansión; y, en segundo lugar, los efectos externos causados por la decreciente cantidad de recursos y la consiguiente necesidad de hacer grandes inversiones de capital para obtener productos de depósitos cada vez más pobres e inaccesibles. Como se verá cualquier política de corte liberal es inviable a causa de las interdependencias (fundamentalmente basadas en aspectos tecnológicos), que echan por tierra los supuestos de mercados operativos en base a relaciones económicas espontáneas.

1.3. El Enfoque Keynesiano y sus Desarrollos Ulteriores.

Pocas obras han logrado como la de John Maynard Keynes (16), tan alto nivel de complementariedad entre desarrollo teórico y práctico. La obra de

éste aparece como una respuesta individual a la crisis económica ortodoxa; en su General Theory of Employment, Interest and Money, estudia las variaciones en la producción y, por lo tanto, en el nivel de empleo de los factores. De esa manera puede decirse que el análisis se centra en la vinculación entre el empleo y la inversión, a través del papel que juegan el dinero y el interés. La tasa de interés, aparece como un instrumento para estimular la inversión, y así evitar que la economía caiga en una crisis de sobreproducción. El sistema económico capitalista advierte Keynes, no corrige sus desequilibrios de manera espontánea. El tenía la convicción de que el capitalismo requería de acciones coyunturales y anticíclicas, llevadas a cabo por el Estado.

Al contrario de las teorías clásicas y neoclásicas, Keynes proponía definir como funciones objetivo de la acción estatal los volúmenes de empleo, producción e ingreso. La preocupación principal consistía en llevar a cabo una regulación y transformación paulatina del capitalismo para que éste siguiera funcionando, junto con el aumento del bienestar de los trabajadores y la pequeña burguesía. No obstante que estas ideas padecieron de cierto rechazo entre quienes vieron en ellas una agresión a lo que constituía su concepto de libre empresa, tarde o temprano fueron aceptadas debido a que manifestaron cierta capacidad para mantener vigente el sistema capitalista. Se debe hacer notar que estas ideas están concebidas en el contexto de un capitalismo maduro, lo cual hace que su trasplante a países menos desarrollados no deje de tener dificultades.

En cuanto a la economía pública y la política fiscal, la contribución keynesiana se puede presentar bajo los siguientes aspectos: 1) necesidad de estudiar la economía pública como un todo y dirigirla a conocer en forma

completa los efectos que la actividad económica produce en una nación; 2) tomar en cuenta que el pleno empleo es el objetivo indisputable de las políticas económicas, cualquiera que sea la estructura de poder o el sistema económico; 3) la intervención del Estado puede justificarse ampliamente; y 4) la economía pública moderna se comprende mejor por medio de las formulaciones de la política fiscal como lo consideró Keynes, quien dio un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas y gubernamentales.

El antecedente de la política pública lo constituye la política fiscal. La importancia de ésta depende, en todo caso, tanto de la eficaz coacción gubernamental como de la cooperación que otorgue el sector privado para la obtención de los objetivos a los que se han llegado por decisiones tomadas por la comunidad que se manifiestan en los sistemas políticos y administrativos. La política pública se ajusta más a las leyes de una ciencia social como lo es la economía, cuya esencia es la mutabilidad, el cambio y/o la transformación.

Ante la depresión de 1929, el proceso de producción hacia el empleo pleno se resquebraja y se hace evidente la incapacidad de la teoría clásica. La teoría tradicional señala que las actividades fiscales del Estado eran incapaces de alterar el producto nacional total y que el gobierno debía usar gastos y tributos para obtener metas específicas. Esta proposición de no afectar el producto nacional es combatida por Keynes en su Teoría General, hecho que fue conceptualizado como una verdadera revolución en el pensamiento de la materia, ya que preconizó el uso de la política fiscal (gastos, ingresos y deuda) para causar efectos, consciente y deliberadamente, en la economía como un todo.

Esta nueva teoría fiscal se proponía demostrar que la relación entre la masa de dinero en circulación y los gastos e ingresos monetarios globales no era fija (17). Además, trata de demostrar que la simple administración monetaria no solucionaba nada. Así cobra gran importancia la política fiscal como instrumento para controlar la inestabilidad económica, este aspecto diferenciaba la metodología keynesiana de la neoclásica.

El uso del gasto gubernamental (área preferente de política fiscal keynesiana) parece ser que continuará siendo el instrumento de esa área de política más importante para preservar la estabilidad económica. Una razón importante para ello es el hecho de que la política presupuestal tiene como objetivo primordial delimitar los gastos y analizar los factores objetivos que sirven de fundamento para determinar el nivel y la dirección de los egresos gubernamentales.

Los gastos del Estado están dirigidos fundamentalmente a compensar las fluctuaciones del gasto privado. Por ello estos gastos deben tener la capacidad de ser modificados rápidamente, pero los impuestos no tienen esta capacidad. El primer objetivo de la política fiscal moderna que tienda a un equilibrio y compense los cambios en los gastos del sector privado, será determinar estas fluctuaciones para luego proyectar la política gubernamental adecuada que sirva de balance por efectos de la economía como un todo. Así, los economistas keynesianos consideran que una política de pleno empleo debe descansar, en forma primordial, en un aumento constante de la capacidad total del consumo, lo que quiere decir que la ayuda a desocupados debe ser algo más que compensatoria, para producir el efecto esperado en la propensión a consumir.

La contribución de los impuestos en la política fiscal depende de la estructura de éstos (18); si esta política es flexible y progresiva, es de esperarse que el sector privado reduzca sus gastos cuando haya prosperidad y los aumente cuando la economía esté en receso. Para los fines de la política fiscal, los impuestos deben tener una estructura progresiva y deben contar con la suficiente flexibilidad para adaptarse a los cambios cíclicos de la economía.

J. M. Keynes en su Teoría General dio a la política fiscal reconocida categoría, entendiéndola como un arsenal de instrumentos y medidas que usados en forma audaz e inteligente podrían salvaguardar el sistema capitalista al eliminar sus más graves defectos. Tomando como referencia concreta las economías capitalistas desarrolladas, el análisis keynesiano para efectos de lo que significa una economía susceptible de lograr los niveles de pleno empleo industrial se resumen de la siguiente manera (19): Una economía industrialmente avanzada no necesariamente está en equilibrio al llegar al pleno empleo. Los resultados depresivos consistentes en bajas de salarios monetarios para reducir costo de mano de obra, son inadecuados. La acción gubernamental puede significar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva.

Lo anterior permitió a Keynes formular una política fiscal para países avanzados, la cual consiste básicamente en lo siguiente: reforzar una política de bajas tasas de interés; suplir la inversión privada por medio del gasto público; y crear un sistema tributario progresivo.

De esto se desprende que la materia prima de la política fiscal está formada por la política monetaria y que su advenimiento se debió a la coyuntura que fue la depresión de 1929-1933 y a la Segunda Guerra Mundial,

que demostraron la ingente necesidad de la intervención gubernamental para defender las instituciones que den margen a la empresa privada, sin imaginar ninguna falsa oposición entre política fiscal y política monetaria.

El capitalismo actual es una economía mixta en la que la mayor parte de los bienes son producidos y consumidos por el sector privado. Buena parte de la producción la consumen las necesidades públicas; también parte de la renta del sector privado proviene del presupuesto del Estado. La política presupuestaria del Estado afecta el nivel de empleo y de precios en el sector privado, por lo que se hace necesario desarrollar una normatividad particular que guíe la intervención estatal.

Esta normatividad se puede estudiar desde dos puntos de vista. Por el primero se expondrían las reglas y principios que sirven para una gestión eficiente de la economía pública, o lo que se llama teoría normativa u óptima de la economía pública. Por el segundo se desarrollaría una teoría que explicara por qué se mantienen las políticas existentes, y se proyectarían las políticas que se adoptarán en el futuro. A continuación se presenta el primer tipo de estudio normativo.

Como no existe uniformidad en la conducta normativa aplicable a la economía pública, se examinará la determinación de las políticas presupuestarias en un estado imaginario donde predominan las normas eficientes de planificación fiscal. El departamento fiscal (20) tiene como objetivo la utilización de los instrumentos que le son propios para: a) conseguir ajustes en la asignación de los recursos; b) conseguir ajustes en la distribución de la riqueza y la renta; y, c) conseguir la

estabilización económica. Cada una de estas funciones las realiza una rama particular del departamento fiscal, con lo que aparecen la rama de servicios, la de distribución y la de estabilización. En esta muestra hipotética, cada administrador planea su trabajo suponiendo que las otras dos ramas realizan adecuadamente sus funciones.

La función de la rama de servicios es la de conseguir los ajustes necesarios en los usos alternativos de recursos escasos en el mercado. Las principales situaciones donde es necesaria una política de asignación y que por lo tanto justificaría la política gubernamental reguladora, son las siguientes:

a) En caso de control monopolístico. Aquí pueden usarse políticas presupuestarias para eliminar las imperfecciones en el mercado. Pero como la regulación de la competencia no es un problema directo de política presupuestaria, este problema se analizará indirectamente.

b) En el caso de unión de factores productivos y de procesos de producción que tienen costos decrecientes. Un proceso de impuesto subsidio es necesario para garantizar una producción óptima.

c) Situaciones donde las economías o deseconomías externas se originan por el funcionamiento de determinados individuos o empresas.

d) Cuando surgen por diferencias entre el riesgo público y el privado y otras en preferencias temporales públicas y privadas.

e) En el caso de necesidades sociales, donde éstas deben ser satisfechas por medio de servicios que se consumen en iguales cantidades por todos. Sin embargo, existen personas que no pagan el servicio y no pueden ser excluidas, por lo que es necesario una provisión presupuestaria

para satisfacerlos.

Todas estas situaciones son para cuando la política correctiva es necesaria a fin de garantizar una asignación de recursos que esté de acuerdo con las preferencias del consumidor. Un tipo diferente de intervención consiste en aplicar una asignación de recursos que se desvía de la reflejada por la soberanía del consumidor: a éstas se les llamará necesidades preferentes y corresponde al gobierno decidir sobre sus satisfactores (21).

Las necesidades sociales constituyen un tercer tipo diferente a las dos anteriores que no pueden satisfacerse mediante el mecanismo del mercado porque su disfrute no está sujeto al pago de un precio. El mecanismo del mercado, además, no sirve para revelar las preferencias del consumidor en cuanto a dichas necesidades; por lo tanto, para estos casos es necesaria la intervención del gobierno quien debe determinar los recursos destinados, a la satisfacción de tales necesidades, la medida en que habrán de satisfacerse y el modo en que el costo se repartiría entre los grupos sociales. Se parte del supuesto de que los individuos pueden evaluar las necesidades sociales, es decir que éstas formen parte de las escalas individuales de preferencia junto con las necesidades privadas. Ya que sin esto, no se pueden determinar las preferencias públicas que satisfacen las exigencias de una sociedad democrática.

Los impuestos establecidos por la rama de servicios están destinados a cubrir el costo de los servicios públicos. La distribución de estos pagos de impuestos, tomando en cuenta que expresan la evaluación del individuo de las necesidades sociales, basada en la justa distribución de la renta, dependerá de la elasticidad respecto a la renta de las necesidades

sociales. Si la elasticidad es igual a uno, las aportaciones impositivas serán proporcionales; por encima de uno, progresivas; y por debajo de la unidad, regresivas.

Si se plantea como hipótesis que el decidir la satisfacción de determinadas necesidades públicas y que el costo de las necesidades provoca utilización de recursos. La deseada transferencia de recursos puede llevarse a cabo apoderándose de estos recursos o productos directamente con incautación o mediante la obtención de impuestos.

El mecanismo impuesto-compra, como medio de transferencia de recursos, permite una asignación de costo independiente de la distribución de la propiedad de los recursos que han de ser transferidos. El proceso entero puede considerarse como una combinación de una transferencia directa de recursos mediante incautación y de un sistema de impuesto compensación, de modo que se obtenga la distribución adecuada de los costos. Para la rama de servicios, la necesidad de obtener una distribución de costos, independiente de la transferencia de recursos, constituye la razón de ser de los impuestos.

La tarea básica de la rama de servicios es la de escoger entre esas alternativas de recursos, es decir, es un problema de costo de oportunidad. Si los recursos se utilizan para satisfacer determinadas necesidades públicas, no estarán disponibles para otras necesidades públicas o privadas, por lo que el presupuesto de la rama de servicios debe estar siempre equilibrado. El principio de equilibrio del presupuesto de la rama de servicios no crea conflicto con el principio de desequilibrio del presupuesto de la rama de estabilización. La función de la rama de servicios puede ser considerada como la función clásica de la política

presupuestaria. Al formular el presupuesto de la rama de servicios, se presupone que existe un estado de distribución deseado o justo con que empezar. La tarea de la rama de distribución es determinar y garantizar un estado justo de distribución. La distribución de la renta y la riqueza en una economía de mercado depende de cierto número de factores. El resultado de estos factores es un estado de distribución de la renta con un grado dado de igualdad o de desigualdad. Sin embargo surgen situaciones en una sociedad democrática en que es precisa una interferencia en el estado de distribución de la renta, por lo que debe establecerse un mecanismo para conseguir la distribución. El modo más fácil y directo de instrumentar el ajuste es hacerlo mediante un sistema de impuestos y pagos de transferencia.

Los impuestos y transferencias de la rama de distribución están destinados a trasladar recursos desde el patrimonio de un individuo al del otro. Al igual que en la rama de servicios el presupuesto de la rama de distribución está planeado sobre el supuesto de que el punto de equilibrio lo proporciona la rama de estabilización. El equilibrio debe darse en el sentido financiero y también en el real.

A veces es necesario hacer ajustes distributivos, los cuales deben ser instrumentados mediante el presupuesto de la rama de distribución. El problema está en decidir cuál es el estado adecuado de distribución. Lo que se hará aquí es tomar en cuenta que la renta total disponible para su distribución puede en sí depender del estado de distribución, de aquí surge el problema de diseñar la estructura de impuestos y transferencias de manera que dé el mismo trato a las personas que están en situaciones

básicas iguales, pero que difieren en cuanto a la forma en que adquieren su renta.

El estado adecuado de distribución tal como se determina por la rama de distribución, está definido en términos de renta ganada, menos impuestos o transferencias que la rama de distribución decide establecer. Los impuestos y transferencias de la rama de estabilización son neutrales desde el punto de vista distributivo, y la rama de distribución no tomará en cuenta los impuestos recaudados por la rama de servicios. Persiste una interdependencia entre los dos presupuestos. El programa de la rama de servicios depende del esquema de demanda efectiva, tal como se establece por los ajustes de la rama de distribución; el programa de esta rama depende de la distribución de las rentas de los factores en el mercado, afectadas por las políticas de la rama de servicios.

La función de la rama de estabilización es la de mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda (22). La política pública debe asumir una función estabilizadora, para más o menos mantener las desviaciones del pleno empleo y la estabilidad de precios. Los principios básicos de esta política pública serán los siguientes. Si predomina el paro involuntario, aumentar el nivel de demanda de modo que los gastos totales se ajusten a un nivel superior con el valor de la producción realizada en pleno empleo. Si predomina la inflación, reducir el nivel de demanda de modo que los gastos totales se ajusten a un nivel inferior con el valor de la producción media en precios corrientes, en vez de precios en alza. Si predomina el pleno empleo y la estabilidad del nivel de precios, mantener el nivel global de gastos monetarios para evitar el paro y la inflación.

La primera regla se basa en que la política fiscal puede ser utilizada para aumentar el nivel global de gastos que elevará el nivel de empleo. El nivel de demanda puede ser elevado de diversos modos. Ya sea que el gobierno aumente sus propios gastos en bienes y servicios, que haga gestiones para aumentar los gastos privados o combinar las dos medidas. La segunda regla es para el caso donde los gastos totales exceden a la producción valuada en precios corrientes. Los gastos del gobierno en bienes y servicios deben reducirse, los impuestos aumentarse y suprimirse las transferencias. En la tercera regla se observa que el mantenimiento del pleno empleo y la estabilidad de los precios no implica un nivel constante de demanda global. La política debe proporcionar una expansión de la demanda adecuada al crecimiento de la capacidad de producción. Debe estructurarse para obtener un ritmo de desarrollo que se mueva en el equilibrio, manteniéndose un alto empleo y la estabilidad del nivel de precios.

La planificación presupuestaria de la rama de estabilización tiene las siguientes funciones: el administrador de la rama debe evaluar el nivel de gastos totales que aparecerán en ausencia de tal presupuesto que incluye gastos en bienes y servicios por la rama de servicios, gastos privados de inversión, consumo y exportación netos. El presupuesto de la rama de estabilización incluirá en cualquier momento impuestos o transferencias, nunca incluirá los dos al mismo tiempo. La función de la imposición en el contexto del presupuesto de estabilización es para evitar la inflación y las transferencias para evitar la deflación. Los ajustes fiscales no son los únicos medios que existen para garantizar la estabilización económica, se deben también tomar en cuenta otros medios como son las políticas monetarias y de deuda o los controles de salarios y de precios.

Una vez determinados los objetivos del plan presupuestario, deben escogerse la política y legislación para instrumentar los fines. El Estado debe planificar su política de impuestos y gastos de manera que obtenga el resultado final deseado después de considerar las interacciones resultantes entre el sector público y el privado. La función del Estado como empresario u organizador de la producción debe distinguirse de la función de satisfacer las necesidades públicas.

Después de que la rama de servicios decide las necesidades públicas que han de satisfacerse, debe determinarse si los bienes y servicios necesarios han de adquirirse a empresas privadas o producirlos la administración pública, después de la compra de los factores de producción hecha por el Estado. En los dos casos el producto terminado puede ponerse a disposición del consumidor, libre de cargas directas. Puesto que el fin de la administración de la producción pública es en gran medida independiente del de la satisfacción de necesidades públicas, la cuestión es saber cuándo debe llevarse a cabo la producción pública.

Situación diferente a la anterior se plantea cuando la administración pública sirve para sustituir el control público sobre la asignación de recursos. Para evitar la falta de eficiencia en la asignación, el control público es necesario si la demanda es elástica; así las necesidades en cuestión son necesidades preferentes, de manera que su satisfacción será fomentada por la política pública. El control público es necesario también para evitar las distorsiones en el estado justo de distribución, si la demanda es inelástica y si las compras gravan pesadamente a familias de rentas bajas.

A pesar de las evidentes fallas del monetarismo y del llamado "poskeynesianismo", no ha surgido ninguna nueva teoría alternativa más adaptada a las nuevas circunstancias económicas del mundo industrializado (23).

La tesis central del poskeynesianismo es la incertidumbre, que socava el viejo concepto económico de equilibrio. Sin embargo, esta teoría utiliza para su análisis las herramientas tradicionales de la teoría económica (24). Los poskeynesianos han sido incapaces de trascender el viejo paradigma económico y su método. Entonces, se plantean los problemas desde el punto de vista del paradigma hoy en crisis. Su teoría aún no ha descartado el mercado, la oferta y la demanda como variables centrales; sin embargo, sí rechazan la "mano invisible" del mercado libre y se ubican en una economía más realista con oligopolios y políticas gubernamentales que, aunque siguen defendiendo el mito de las "leyes del mercado", administran precios y producen ciclos de negocios. Aceptan que la economía está dominada por grandes empresas y agencias del gobierno, pero no proponen nuevas alternativas. Hablan de elevar la inversión para aumentar la productividad del trabajo. Pero ¿en qué se va a invertir? ¿en la producción de los mismos bienes que contaminan y derrochan energía o en una nueva industria con uso de recursos y energía renovables que pueden sostener un proceso permanente de productividad? Además, se cae en la trampa de definir la productividad como productividad del trabajo per cápita, que en realidad es un índice de automatización.

Algunos neokeynesianos introducen en sus explicaciones variables que otros no consideran en beneficio de la simplificación. Algunas de estas variables son: el crecimiento demográfico; el agotamiento de las viejas fuentes de energía, y los costos cada vez más altos del deterioro ambiental. Sin embargo, muchos de ellos no toman en cuenta asuntos como los

crecientes costos sociales y de transacción en las sociedades industriales, las decrecientes tasas de rendimiento de la producción por el uso de técnicas intensivas en capital y energía y el crecimiento de las deseconomías de escala.

Es absurdo pensar que las actuales sociedades industriales, complejas e interpenetradas, pueden ser manejadas con el mecanismo de la demanda agregada. La famosa síntesis entre la teoría neoclásica y la keynesiana en realidad no es tal. Keynes no modificó los modelos básicos del equilibrio de los neoclásicos (25). Se analizan las economías industriales como sistemas en equilibrio cuando en realidad sus estructuras han evolucionado hacia sistemas en desequilibrio crónico. Se debe reconocer el hecho de que durante años se ha estado manipulando la economía y los mercados de un modo creciente y que, por lo tanto, la "mano invisible" del mercado es un mito. Por otra parte, en relación al fracaso de la regulación en base a la demanda agregada, ante la confusión conceptual en la teoría económica es difícil que la planificación global pueda solucionar algún problema. Uno de los principales obstáculos es la excesiva cantidad de datos que pueden conducir a engaños estadísticos.

A pesar de que se proponen medidas como la reorientación de la inversión a ciertos sectores, la conservación de la energía y el desarrollo de nuevas formas de producirla, no se enfrentan problemas como qué grupo ha de sacrificarse para frenar la inflación: los trabajadores o las empresas. Una medida keynesiana propuesta es frenar los salarios para que la productividad crezca, pero en una sociedad con sindicatos y monopolios esto sería muy difícil.

La forma en que se toman las decisiones de política económica hoy en día: centralizada, tecnocrática y de arriba a abajo, impiden la libre circulación de la información que podría llevar a la formulación de ideas nuevas. Por ello hay una tendencia por parte de la sociedad a ya no delegar tanto poder de decisión en asuntos que le afectan directamente, como tecnología y producción; y tratar así de neutralizar tanta concentración.

1.4. Una Visión Política de los Presupuestos Modernos.

El objetivo central de los comentarios que siguen es presentar una metodología explicativa de la dinámica presupuestal en base a los conflictos de intereses o fuerzas políticas que actúan en la sociedad. Para ello hay que examinar más a fondo la relación entre el sector monopolista y el sector estatal. Se tratará de demostrar cómo el crecimiento simultáneo de estos sectores origina una crisis social y una crisis fiscal cada vez más agudas (26). La causa principal de la crisis fiscal es la contradicción fundamental de la producción capitalista, es decir, por el hecho de que mientras la producción es social, los medios de producción son privados. La producción capitalista absorbe cada vez más a los pequeños negocios y empresas, proletarizando a un número mayor de gente que no tiene otra cosa que vender más que su fuerza de trabajo para subsistir. La consecuencia de esto es un incremento de las necesidades sociales que nadie puede satisfacer más que el Estado.

La relación entre trabajo y capital es la causa inmediata de las tendencias contradictorias a mediano y largo plazos. El capital monopolista y los sindicatos han trasladado sus conflictos a los sectores competitivo y estatal. En primer lugar, han apoyado las inversiones

sociales financiadas por el Estado. En segundo lugar, han apoyado la socialización de gastos en consumo social, como los gastos médicos y las pensiones. Para las industrias monopólicas esto significa aliviar su carga de gastos en capital variable, como el seguro médico y la jubilación negociada con los sindicatos. En tercer lugar, tanto los sindicatos como las empresas monopólicas han apoyado los desembolsos para gastos sociales, han defendido el presupuesto militar y han fortalecido al sistema asistencial público para que la población excedente, absoluta y relativa, se mantenga en calma y no se vuelva contra el sistema. Como son los contribuyentes los que han financiado en su mayoría dichos programas, esto se ha traducido en un incremento tanto de beneficios como de salarios para las empresas monopólicas.

Por último, los sindicatos y las industrias monopólicas han impulsado la innovación tecnológica, que ha repercutido en una expansión del empleo no sólo en el sector competitivo sino también en el sector estatal. Cuando se utiliza toda la actividad productiva de la economía por medio del aumento del empleo estatal, más que por el incremento de gastos asistenciales, los costos salariales se incrementan, presentándose así una inflación salarial.

Los gastos que realiza el Estado en forma de inversiones sociales y consumo social, han impulsado mucho el crecimiento de la producción y el incremento de los ingresos del conjunto de la economía y muy en particular del sector monopólico. Sin embargo, al aumentarse más los gastos sociales, al socializarse más los costos de capital y al incrementar los salarios estatales más que la productividad, resulta cada vez más difícil para el Estado financiarse sanamente como consecuencia del desarrollo económico, al

cual contribuye indirectamente por medio de los gastos del capital social.

Los aumentos en los índices impositivos y el financiamiento inflacionario han sido necesarios para apoyar la expansión del sector estatal. El poder monopolístico impide una tercera forma de financiamiento, por medio de la creación de industrias estatales, porque se socializarían los beneficios.

Cualquiera que sea la forma en que se financia el Estado -por medio de impuestos o de manera inflacionaria-, el resultado es una reducción del ritmo de crecimiento de los salarios reales. Así, los efectos de las relaciones de producción en el sector monopolista y estatal, son desastrosos para los trabajadores del sector competitivo. La reducción de los salarios reales reduce el nivel de vida e imposibilita el ascenso a los empleos en el sector monopolístico. De esta forma los trabajadores del sector competitivo tienen que recurrir a la asistencia social del Estado para mantener su subsistencia.

La crisis fiscal es básicamente una crisis social, que refleja no solamente los antagonismos entre el capital y el trabajo sino incluso los que se presentan en la misma clase trabajadora. Esta crisis fiscal y social se presenta más claramente en las relaciones de las industrias monopolistas.

Los salarios monetarios del sector monopolista aunque se incrementan, tienden a perder terreno con respecto a la productividad. Las relaciones entre el sector monopolista, y entre los trabajadores y la dirección empresarial comienzan a deteriorarse en la medida en que los sindicatos organizan huelgas para mantener los salarios reales a la par con la productividad. Si los salarios monetarios aumentan con mayor rapidez que

la productividad, los costos por unidad aumentan, lo que obliga a las industrias monopolistas a incrementar los precios para conservar sus beneficios de monopolio. Por lo tanto, en un sentido restringido, la teoría que explica la inflación por medio del incremento de los costos es correcta: la disminución del nivel de vida por la inflación obliga a los trabajadores a exigir salarios más elevados, lo que a su vez origina una presión inflacionaria. Las empresas monopólicas que pretenden aumentar sus beneficios, introducen métodos que ahorran fuerza de trabajo, aumentando así el número de trabajadores que se desplazan al sector competitivo. De tal modo que un mayor número de trabajadores depende del presupuesto del Estado para mantener su nivel de vida. Si el capital monopolista depende exclusivamente del incremento de precios para aumentar sus beneficios, la inflación aumenta, cargando al Estado con gastos más elevados.

La estabilidad social de la economía norteamericana de posguerra, ha necesitado de tres factores para su desarrollo: la expansión hacia mercados exteriores; la hegemonía económica mundial, y el mantenimiento de relaciones de producción armónicas en el sector monopolista, así como la socialización de los costos y gastos de producción en ese mismo sector, conjuntamente con la apropiación privada de los beneficios y la ausencia de la socialización de las retribuciones salariales. En otras palabras, la estabilidad ha hecho necesaria una inflación y una crisis fiscal permanente. Actualmente la inflación es un serio problema para el Estado; reducirla y solucionar la crisis fiscal son los supuestos básicos de la estabilidad.

Teóricamente existen tres medios por los cuales el Estado puede frenar los costos, olvidar la crisis fiscal y reducir la inflación. El primero

consiste en deflacionar al conjunto de la economía mediante una recesión controlada. El segundo, en introducir y hacer respetar controles de precios y salarios; y, el tercero, en cooperar con el sector monopolista para incrementar la productividad en el sector estatal y en el sector privado.

Si el Estado opta por una recesión controlada, tendría que utilizar la política fiscal y monetaria para reducir la demanda agregada, aumentar el desempleo y debilitar a los sindicatos en los sectores monopolista y estatal. Pero se presentan efectos negativos, tales como la reducción de la demanda agregada y las ventas, que da lugar a la subutilización de la capacidad productiva. Esto implica reducir la productividad del trabajo e incrementar el costo por unidad de trabajo, lo que origina una inflación de costos especial. Otro efecto es el incremento del desempleo o subempleo que incrementa los gastos del Estado. Asimismo, la recesión controlada reduce los ingresos salariales y los beneficios, por lo tanto, la tasa impositiva y la recaudación de impuestos, originando problemas en el presupuesto.

Una segunda opción consiste en imponer controles de precios y salarios en el sector monopolista. Estos controles reducen el riesgo de una espiral depresiva de empleo, ingreso y producción, así como de beneficios, riesgo y que está latente en las recesiones controladas. Con los controles se atenúa la inflación salarial en el sector estatal, lo que influye para evitar que la crisis fiscal se desboque. También se disminuye la inflación general puesto que se establecen límites para los salarios de los trabajadores del sector monopolístico que influyen a los del sector estatal.

La tercera opción a largo plazo para el Estado, es la de estimular la productividad en el sector monopolista, con el fin de frenar así los

precios y los costos, para incrementar la producción y los beneficios y para solucionar la crisis fiscal. Para que esto suceda el Estado está obligado a mejorar la eficacia del sector estatal, ayudando indirectamente a elevar la productividad en el sector monopolista.

La tesis principal en lo referente a la inversión estatal es que elevar la productividad significa modificar las prioridades presupuestarias para favorecer al sector monopolista, más que incrementar la eficacia en las empresas estatales. Esto requiere a la vez de un control administrativo centralizado y una planificación centralizada del presupuesto. Planes como éstos pueden llevar a la formación de un amplio complejo socioindustrial bajo el mando del Estado y las industrias monopólicas. Para el desarrollo de este complejo socioindustrial resultan necesarios tres cambios políticos. Primero: el capital monopolista tiene que desarrollar nuevos y más estrechos vínculos con el Estado, fortaleciendo los ya existentes. Segundo: el éxito del complejo socioindustrial no depende únicamente del poder combinado del sector estatal y monopólico sino también del debilitamiento del capital competitivo, especialmente reduciendo su influencia en el congreso. Y, tercero: es necesario que el capital monopolista establezca nuevas relaciones con los obreros sindicalizados, para asegurarse que éstos no se opondrán al crecimiento del complejo socioindustrial.

Para la teoría económica, el mecanismo de mercado determina el volumen, los métodos de distribución y la producción misma. Este mecanismo no funciona para la determinación del gasto del Estado. El capital privado organiza la producción sólo si existen expectativas de beneficio. La administración del Estado, en cambio, organiza la producción como resultado

de decisiones políticas. Estas decisiones políticas se producen dentro de un marco de relaciones sociales.

Se analizarán a continuación cuáles son los canales por los que las relaciones entre las clases económicas encuentran su expresión política dentro del gobierno federal, su presupuesto y a qué interés sirve éste. El gran número de centros de poder, más o menos autónomos, existentes en el Estado impiden hacer un análisis simplista del poder federal respecto a su presupuesto. La primera gran influencia sobre el gobierno lo constituye la clase capitalista. Sus miembros se han organizado según grupos de interés que se han apropiado de múltiples espacios de poder, por medio de relaciones estrechas con el gobierno. Sus intereses específicos se reflejan en la política seguida por cientos de organismos estatales y gubernamentales.

La interrelación económica entre la economía privada y el Estado, así como el crecimiento de la burocracia federal, han transformado los problemas político económicos en problemas administrativos (27). La actividad de los grupos de presión y sus conflictos han caracterizado no sólo al poder legislativo sino también al ejecutivo. Sin embargo, las actividades políticas de los grupos de interés resultan por sí mismas contradictorias para la supervivencia y expansión del capitalismo, porque mantienen intereses dispares que dificultan su satisfacción haciendo difícil o imposible una planificación global de la economía. Por lo tanto, es necesario que exista una dirección política consciente de los distintos intereses de las clases para coordinar las actividades de los departamentos gubernamentales. Dado los conflictos que se presentan en el seno de la clase dirigente, las decisiones generales no son tomadas por una dirección

Única, sino por una multitud de organismos privados, públicos y semipúblicos. Las orientaciones generales se formulan dentro de federaciones de empresarios, en universidades importantes, agencias de planificación y partidos políticos. Estas orientaciones generales tienen gran influencia en la formulación de leyes iniciativa del Ejecutivo. Pero el presidente y sus asesores permanecen independientes, interpretando principalmente los intereses generales de la clase del gran capital, antes que los intereses particulares. De esta forma los intereses de clase del capital monopolista no se reducen a la interpretación particular de los mismos, sino que se constituyen en el seno de la administración estatal. Desde este punto de vista, el Estado no es un instrumento sino una estructura dotada de autonomía relativa.

La segunda forma como se expresan las relaciones de producción en el terreno político, tiene que ver con la regulación de las relaciones sociales entre las clases para asegurar la reproducción y el mejoramiento del nivel técnico de la mano de obra, así como para mantener el orden social. Con el fin de que los movimientos populares y sindicales no pongan en peligro la estabilidad política, las grandes empresas y organismos políticos lanzan programas para disminuir los antagonismos transformándolos en un conjunto armónico. El Estado trata de implantar un sistema coherente, donde tengan cabida todos los elementos de la población para conseguir la lealtad de las masas y una legitimidad ante la sociedad.

Las principales funciones del Estado: legitimación y acumulación de capital, son extremadamente costosas, necesitan de un control central eficaz por parte del ejecutivo sobre el presupuesto federal y el aparato administrativo. El capitalismo moderno, que es un sistema de producción

interdependiente y sumamente especializado, necesita de una coordinación y un control centrales. A nivel internacional, los principales países capitalistas, fundamentalmente Estados Unidos, necesitan de un sistema de producción militar altamente centralizado, un complejo industrial militar que funcione independientemente del Poder Legislativo.

Antes de la adaptación del capitalismo a la democracia moderna, la propiedad pública se manejaba con criterios muy particulares. Con el desarrollo del capitalismo mercantil e industrial, la propiedad pública fue manejada cada vez más bajo control público y la propiedad privada se consolidó como institución privada. Con el triunfo del liberalismo, la clase media trajo consigo nuevos principios presupuestarios, que fueron aplicados en el siglo XIX principalmente en Europa y Norteamérica.

En la medida en que se desarrollaba el capitalismo de Estado y la industria monopolista, los principios presupuestarios del Estado liberal fueron abandonados. Lo más significativo fue la expansión de los gastos estatales y el incremento en las funciones económicas del Estado. Esta evolución del presupuesto estatal, como factor decisivo de la vida económica, ha sido paralela al desarrollo de una burocracia estatal permanente. El capitalismo de Estado es el fundamento de los principios económicos modernos.

En los primeros años del siglo XX, el dominio del capital nacional y los grupos de interés regionales, comenzaron a alejar al Poder Legislativo y al Ejecutivo de la influencia de poderes locales e individuales. El último se convirtió en el representante del capital nacional. El Congreso fue perdiendo paulatinamente su influencia sobre el presupuesto y fue

transfiriéndola al Ejecutivo. De esta manera el Ejecutivo representará las decisiones fundamentales sobre el presupuesto federal.

Otro paso importante para el dominio del Ejecutivo sobre el presupuesto, lo constituyó el cambio gradual de presupuestos por partidas a presupuestos por programas. Los primeros clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir, mientras que los segundos lo hacen según el rendimiento que será producido por un determinado programa. El presupuesto por programas es una técnica para dirigir el conjunto de la economía y centralizar los recursos del presupuesto, así como para aliviar la crisis fiscal. Las dos prácticas presupuestarias siguen siendo la especialización y el poder de decisión marginal.

La especialización no es otra cosa que la toma de decisiones por parte de especialistas que se guían por criterios profesionales y técnicos. El poder de decisión marginal significa que los profesionales presupuestarios aceptan programas y políticas vigentes y se esfuerzan para evitar conflictos políticos y para no alterar la paz social (28). Con el uso extendido de estas prácticas, la experiencia política y la competencia profesional sustituyen a la lucha partidista. Las decisiones presupuestarias pierden su carácter político y se burocratizan.

La experiencia con múltiples programas fiscales -y aun con la elaboración de presupuestos por programas-, demuestra que las exigencias y prioridades del presupuesto aún se basan en contraposiciones de exigencias de clase, y de exigencias de intereses especiales. La planificación del presupuesto, basada totalmente en las necesidades del capital monopolista, no podrá ser un hecho hasta que el poder administrativo no esté centralizado en el Ejecutivo.

Esta política de parte del Congreso que representa a los diversos intereses particulares y que considera al presupuesto como parte independiente, es totalmente contrario a los intereses del capital monopolista. Sin embargo, el Poder Ejecutivo va ganando terreno ejerciendo cada vez más controles extraoficiales sobre las iniciativas del Congreso. En consecuencia la política presupuestaria es favorable al Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo se resiste a aprobar las iniciativas que defiende el Congreso, fundamentalmente las que benefician al pequeño capital. A largo plazo estos intereses deben ceder el paso a los intereses del gran capital. Así pues, solamente el Poder Ejecutivo puede decidir, al ser el que mejor representa los intereses del capital monopólico. El Poder Ejecutivo regula cada vez más las relaciones sociales y de producción entre el capital y el trabajo, aunque también el Gobierno Federal actúa en favor de los intereses de las industrias y grupos de capitalistas determinados.

La determinación y control del presupuesto a nivel local y estatal plantea un problema multiforme, ya que existe una amplia gama de tipos de impuestos locales y estatales, así como grandes diferencias en los fondos públicos de origen federal, estatal y local (29). La política de intereses particulares y su control presupuestario caracterizan a la administración estatal y local, así como de la federación. Aunque a nivel local y estatal los intereses particulares son preponderantes, ellos se presentan entre el capital local de las industrias competitivas y las élites de poder local.

La administración local está subordinada a la administración estatal, por lo tanto el capital competitivo representado por la administración local adopta normalmente una perspectiva de alcance estatal, porque el poder político reside en el Estado. Una característica para la elaboración

del presupuesto estatal es su perspectiva limitada, puesto que los sindicatos y los capitalistas locales son los que negocian en términos generales cuestiones salariales y laborales.

Como se puede ver, la función de las administraciones locales es principalmente la de suministrar capital social e inversiones sociales para la acumulación de capital, presentándose así una íntima relación entre los grandes negocios y el poder local, a tal grado que en la administración local se refuerza con la administración monopólica.

El incremento de la integración regional y nacional, así como la creciente concentración y centralización económicas, hacen necesario que el capital monopolista exija una gestión centralizada del presupuesto, especialmente en lo que se refiere a las necesidades regionales. La tendencia a largo plazo por parte del Poder Ejecutivo es la de restar importancia política a los intereses locales, dándole mayor influencia a la Administración Federal.

CITAS

- (1) Jorge Ruiz Dueñas, Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México, México, UAM-A, 1982, pp. 12 y 13.
- (2) Benjamín K. Retchkiman, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, México, UNAM, 1975, p. 396.
- (3) Charles Bettelheim, Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Madrid, Tecnos, 1972, p. 47 y sig.
- (4) Benjamín K. Retchkiman, Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, UNAM, 1977, p. 284.
- (5) Otto Eckstein, Finanzas Públicas, México, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, 1965, pp. 40-66.
- (6) Benjamín K. Retchkiman, op. cit., p. 296.
- (7) James M. Buchanan, Hacienda Pública, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968, pp. 101-116.
- (8) Benjamín K. Retchkiman, op. cit., pp. 313-333.
- (9) Ibidem, p. 361.
- (10) James M. Buchanan et al., Sector Público en las Economías de Mercado, Madrid, Espasa-Calpe, 1979, pp. 14-20.
- (11) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, N. Y., McGraw-Hill, 1973, pp. 83-108.
- (12) James M. Buchanan, op. cit., pp. 3-8.
- (13) James M. Buchanan et al., op. cit., p. 31.
- (14) Hazel Henderson, La Política de la Edad Solar. Alternativas a la Economía, México, FCE, 1985, p. 85.
- (15) Ibidem, p. 89.
- (16) Jorge Ruiz Dueñas, op. cit., pp. 16-24.
- (17) Benjamín, K. Retchkiman, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, pp. 370-375.
- (18) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, op. cit., pp. 187-213.
- (19) Barry N. Siegel, Agregados Económicos y Política Pública, México, FCE, 1973, pp. 134-151.
- (20) Richard A. Musgrave, Teoría de la Hacienda Pública, Madrid, Aguilar, 1959, pp. 4 y 5.

- (21) Ibidem, p. 10.
- (22) Ibidem, p. 19.
- (23) Hazel Henderson, op. cit, p. 74.
- (24) Enrique Quintana, "La Función Consumo y el Multiplicador: Una Revisión de la Polémica", en Revista Análisis Económico, México, UAM-A, Vol. IV, Núm. 6, enero-junio, 1985, pp. 117-138.
- (25) Hazel Henderson, op. cit, p. 76.
- (26) James O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981, p. 65.
- (27) Ibidem, p. 93.
- (28) Ibidem, p. 110.
- (29) James M. Buchanan, op. cit, pp. 471-516.

2. UN MARCO TEORICO PARA LA INTERPRETACION DE LA CRISIS PRESUPUESTARIA.

2.1. Funciones Gubernamentales y Sectores Económicos.

En cualquier sociedad capitalista la planeación y la presupuestación son el resultado de aspectos dinámicos debido a que los diversos grupos sociales entran en contradicción incrementando sus peticiones de beneficios sociales, al mismo tiempo que tratan de pagar menos impuestos. Los contribuyentes exigen servicios, pero se niegan a pagar más por ellos. En general, las demandas de la sociedad sobre los presupuestos locales, regionales y estatales tienden a crecer, pero las capacidades de los ciudadanos para pagar estos servicios resultan limitadas (1). En los últimos años se ha visto que los gastos del Gobierno Federal se han incrementado con mayor rapidez que la producción total. Esto ha dado como resultado una crisis fiscal del Estado que no es otra cosa que la tendencia que presenta el gasto del gobierno a crecer más rápidamente que los ingresos.

Las leyes del mercado no determinan la composición del gasto del gobierno, ni las cargas fiscales, más bien todas las partidas presupuestales reflejan los conflictos económico sociales de los grupos y clases que actúan en la sociedad (2). El bienestar individual está ligado a la relación entre las clases sociales y a la problemática económica que conlleva el proceso de producción. Nadie puede evadir los efectos de la crisis económica y fiscal, por lo que tanto las leyes mercantiles como el bienestar individual se conjugan en procesos contradictorios que encuentran culminación en el presupuesto gubernamental, a causa del significado del mismo en la economía y en el conjunto de la sociedad.

La teoría del presupuesto gubernamental que sustentamos, se basa en el estudio de la política fiscal; ello implica utilizar los principios que rigen el volumen de la distribución de la carga impositiva entre distintas clases sociales y la asignación del gasto público, como resultado de los conflictos de intereses respectivos (3).

La falta de una teoría integrada a la economía y a la política, ha llevado a ciertos economistas a adoptar posiciones casi irreales frente a los gastos del gobierno. Aun cuando estos últimos representan una proporción cada vez mayor del gasto total de los países capitalistas, se tiende a ignorar la incidencia efectiva del presupuesto estatal (4). Normalmente no se toman en cuenta las determinantes reales en los modelos teóricos sino que, más bien se estima el volumen de gasto estatal necesario que satisfaga las expectativas teóricas. De esta manera, la aproximación formal de la política fiscal, en el mejor de los casos, es simplista ya que los gastos y los programas concretos y el presupuesto en su conjunto son explicables sólo en términos de poder dentro de la economía. Para evitar caer en una interpretación meramente formal de la política presupuestaria y ajustar las finanzas públicas a los modelos económicos, es necesario utilizar una teoría del crecimiento económico que tenga que ver con las circunstancias económicas y políticas de la sociedad respectiva.

En este último sentido, la premisa que podría plantearse es que el Estado capitalista debe satisfacer dos funciones básicas aunque contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa, por un lado, que ese Estado debe reproducir las condiciones necesarias de la acumulación capitalista, y por otro, que tiene que mantener las condiciones sociales

necesarias para la reproducción del capital. La segunda premisa es que la crisis fiscal sólo puede ser comprendida partiendo de las categorías de la economía política, adaptadas a la problemática fiscal. Siguiendo esta línea teórica se entiende que el gasto del Estado tiene un doble carácter: como capital social y de gasto social, correspondientes a sus funciones básicas como gobierno.

Las funciones de acumulación y legitimación que cumple el Estado se reflejan en términos de capital y gasto sociales. El capital social no resulta de otra cosa que de los gastos necesarios para una acumulación privada rentable, es productivo, ya que aumenta indirectamente el excedente. Este capital social se subdivide a su vez en dos partes: la inversión social y el consumo social. Al mismo tiempo, los gastos de legitimación, formados por proyectos y servicios tendientes a lograr una armonía social y por ende una legitimación del Estado, son por lo general improductivos, como por ejemplo el seguro de desempleo y la seguridad pública.

El Estado presenta así un carácter dual y contradictorio donde sus sectores administrativos están comprometidos en la acumulación y la legitimación global. Ello se debe a varios factores (5). En primer lugar, a que el crecimiento de las actividades del Estado es causa y efecto de la expansión del capital monopolista. Esto es que, por un lado, el crecimiento del sector estatal y su gasto impulsan el desarrollo del sector monopolista y, al mismo tiempo, que el gasto de los programas estatales es resultado de la expansión del capital monopolista. La socialización de los costos de capital de la inversión social y del consumo social va en aumento por la creciente acumulación del capital monopolista. Lo anterior contrasta con la idea liberal de que el crecimiento del sector

monopolista se contraponen al crecimiento del sector estatal. Lo que en realidad sucede es que el crecimiento del sector monopolista expande la necesidad de gastos sociales. A un mayor crecimiento del capital social corresponde un mayor crecimiento del sector monopolista y cuanto mayor sea este último, mayores serán las erogaciones del Estado para gastos sociales.

El segundo factor, que explica el carácter dual y contradictorio del Estado, es que la acumulación de capital social y la erogación en gastos sociales resultan de un proceso contradictorio que genera tendencias hacia crisis económicas, sociales y políticas, ya que mientras que el Estado socializa cada vez más los costos sociales, el sector privado se apropia del excedente social. De ello resulta la tendencia a incrementar más rápidamente los gastos del Estado que los medios para financiarlos.

En la economía nacional, las actividades empresariales pueden clasificarse en dos grandes grupos: las primeras son empresas organizadas por el capital privado y las segundas industrias organizadas por el Estado. El sector privado -a su vez- se subdivide en dos tipos de empresas: las competitivas donde predomina el pequeño capital y las administradas por el gran capital o monopolísticas. Existe interdependencia entre los tres subconjuntos, pero cada uno mantiene sus propias características (6).

En el sector competitivo la relación capital/trabajo así como la productividad son bajas, el incremento en la producción depende más del aumento del empleo que del incremento en el capital fijo. Ocupa buena parte de la mano de obra con la mayor proporción en servicios. Como consecuencia de la baja productividad los salarios en el sector son relativamente bajos. A estas industrias competitivas de mercados inestables e irregulares, corresponde también un mercado de trabajo

inestable e irregular, donde la mano de obra suele estar mal retribuida y es contractual o de temporada. Por lo regular los trabajadores empleados en el sector competitivo, son los que no han encontrado empleo o que son rechazados por el sector monopólico. El movimiento obrero en este sector se encuentra relativamente atrasado, en parte por la movilidad del empleo y en parte por la multitud y disgregación de empresas que hace difícil la organización sindical. La característica general del sector es que los trabajadores están condenados a un empobrecimiento material relativo. Por lo general, en las industrias competitivas las condiciones de trabajo suelen ser pobres y los niveles de subempleo y desempleo altos.

La gran mayoría de las empresas que componen el sector monopólico surgieron de un proceso competitivo e incrementaron rápidamente su relación capital/trabajo y su rendimiento por trabajador, lo que les permitió llegar a esa posición privilegiada. El incremento en la producción en estas empresas se busca fundamentalmente mediante el aumento del capital fijo y la innovación tecnológica. Los salarios son relativamente altos, no obstante los trabajadores no calificados apenas si están mejor que los trabajadores de la industria competitiva. El alto grado de capital invertido por trabajador hace necesario que la empresa regule la producción y el empleo, para evitar subutilización de la capacidad instalada. Lo anterior asegura que en este sector haya trabajo estable con horario completo todo el año y permite distinguir clases de trabajadores como los no calificados, los trabajadores ocupados en la producción, el mantenimiento y tareas similares, los trabajadores administrativos y técnicos. La característica social de la mano de obra y la concentración física y geográfica de las unidades productivas, así como los altos niveles de producción y beneficio para las empresas, hace posible que en este

sector aparezcan grandes sindicatos que intervienen en el mercado de la fuerza de trabajo.

El sector estatal se subdivide en dos categorías: producción de bienes y servicios organizada por el propio Estado y producción realizada por industrias bajo contratos del Estado. En ambas categorías de industrias estatales, la producción depende de las prioridades presupuestales del gobierno y de su capacidad para movilizar los ingresos fiscales. La demanda de trabajo en este sector, aunque es estable, depende de los cambios políticos que afectan a los paquetes presupuestarios, pero en general la subvención estatal asegura dicha estabilidad. Esa estabilidad en el empleo, la poca movilidad laboral y las grandes unidades de producción, favorecen la formación de sindicatos, a pesar de que el grado de heterogeneidad de los trabajadores no permite que se unifiquen las demandas, se ponen obstáculos a la organización sindical.

En el sector competitivo los precios, salarios y beneficios están determinados por las fuerzas del mercado o por el juego de la oferta y la demanda. El mecanismo del mercado competitivo consiste en que un incremento en la productividad se traduce en elevaciones del nivel de vida a través de cambios en los precios y en los beneficios. Así pues, manteniendo las condiciones generales de la economía sin modificación, se puede decir que las industrias competitivas varían sus precios en proporción a los incrementos en la productividad.

Las empresas monopólicas no se rigen por las fuerzas del mercado para determinar sus niveles de salarios precios, y beneficios. Estas empresas poseen un apreciable poder de mercado, de tal manera que la determinación de sus precios queda fuera de la ley de la oferta y la demanda.

Suponiendo una productividad del trabajo constante, el incremento en los salarios será el principal determinante del incremento en los precios. Como en las empresas monopólicas los salarios no aumentan por medio de las fuerzas del mercado, tienen que intervenir los grandes sindicatos para obtener altos salarios para los trabajadores, dándose una relación de poder entre dos grandes monopolios: la empresa y el sindicato. Los salarios son administrados en estas empresas según sea el resultado de las presiones de los sindicatos que negocian aumentos salariales dependiendo del incremento en la productividad y de su poder monopólico. Pero una vez alcanzado cierto nivel salarial en el sector monopólico, los sindicatos del sector competitivo y estatal tratarán de nivelar las remuneraciones a las nuevas tasas de salarios. La consecuencia de esto es que los salarios medios tienden a crecer más rápidamente que la productividad media, con efectos sobre la inflación permanente, es decir la elevación continua de precios y salarios. Las fuerzas del mercado dejan de funcionar y son las fuerzas dominantes entre sindicatos y empresas monopólicas las que determinan la distribución de recursos, salarios y beneficios.

Las leyes de mercado se ven entonces fuertemente impugnadas por un doble proceso de los mecanismos mercantiles (7), en tanto que no arriban a producir eficientemente los bienes públicos y dudosamente puedan cumplir con las metas de justicia social inherentes a los fines colectivos, pero que difícilmente pueden ser asumidas por la pirámide de poder que habitualmente organiza los mercados privados.

En la sociedad, la empresa monopólica es el motor de la acumulación de capital y el crecimiento económico, puesto que producen para obtener un beneficio cada vez mayor e inmediato, a diferencia de las empresas

estatales que funcionan en relación a un beneficio indirecto. No obstante, el incremento en la producción de las empresas monopólicas depende directamente del progreso técnico y científico que repercute necesariamente en una mayor productividad. Este progreso técnico y científico está determinado por el crecimiento del capital social y del sector estatal. De tal manera que la expansión de los sectores monopolista y estatal es el resultado de un proceso de interdependencia entre ellos.

La expansión del sector monopolista tiende a generar excedentes de capital en forma de una mayor productividad o incremento de "stokcs"; asimismo, genera un excedente de población. El gobierno es el que ha absorbido la mayor parte de ese ejército de desempleados. Se presenta una situación contradictoria ya que el gobierno plantea mantener un alto nivel de empleo en el sector monopolista, pagando altos salarios e impulsando la innovación tecnológica tendientes a ahorrar fuerza de trabajo, lo que genera a su vez más desempleo. Esto repercute directamente en los niveles de vida de los trabajadores del sector competitivo, puesto que se incrementa la oferta de trabajo, lo que permite presionar los salarios a la baja.

Para aquellos trabajadores cuyo ingreso esta por debajo del mínimo de subsistencia no hay otro remedio que acudir a la asistencia social que proporciona el Estado en algunos países y en ciertas épocas. Cada una de las prestaciones estatales requiere un nuevo organismo de expansión, lo cual reafirma que el crecimiento del sector monopolista conduce indirectamente a la expansión del sector estatal. Resumiendo, podemos decir que, el crecimiento de la fuerza laboral excedente y la capacidad productiva sobredimensionada constituyen un único proceso, como

consecuencia del desarrollo monopolista concentrado, así también como los gastos del Estado en asistencia social y armamentismo quienes forman parte de este mismo proceso.

El proceso de expansión monopólico presenta la tendencia a apoderarse del capital competitivo. El control que ejerce el área monopolista sobre este sector, así como el incremento de la oferta de trabajo a largo plazo, tienden a reducir los beneficios en el conjunto competitivo. Los beneficios también se reducen cuando este último sector de empresas compiten con el gran capital a través de los mecanismos de precios y como consecuencia de mantener bajos salarios.

El sector estatal se expande porque necesita, cada vez más, suministrar capital social para que el sector monopolista se desarrolle. Los costos de expansión de los programas estatales se incrementan debido a dos razones: en primer lugar porque los incrementos en la productividad son muy pequeños; y, en segundo lugar, porque los salarios son relativamente altos y se incrementan con rapidez. Los salarios son altos puesto que los servicios estatales requieren de mano de obra calificada y porque los salarios estatales tienden a nivelarse con los del sector monopólico. La tendencia a nivelar los salarios de las empresas estatales con la productividad del sector industrial trae como consecuencia la elevación de los costos en el sector estatal. En este sentido, los sectores monopolistas y estatal están íntimamente relacionados.

2.2. Niveles y Composiciones Presupuestarias.

La experiencia presupuestaria mundial parece demostrar que los gastos públicos funcionan de manera relativamente independiente de los niveles de rentas e ingresos y producto (8). En realidad, lo que muy probablemente sucede, es que no se han sistematizado suficientemente los análisis políticos de los presupuestos y que -a partir de ese hecho- las obras de divulgación hayan destacado más la ocurrencia de algunas regularidades acaecidas con los impuestos en relación a las variables macroeconómicas, que las similares correspondientes a los gastos públicos. De cualquier manera, comencemos por recapitular algunos aspectos relativos a los gastos públicos.

Desde principios de siglo los gastos civiles y militares han experimentado un fuerte incremento en todos los países capitalistas (9). Así sucedió en la década de los años sesentas en todos los apartados que conforman la administración pública. Las dos partidas que más crecieron fueron el gasto militar y la asistencia social, esta última contiene los gastos en consumo social y gasto social. El incremento en el gasto militar así como el de bienestar social aparecen como las dos preocupaciones fundamentales del presupuesto federal. Aparte de las enormes asignaciones para capital social y seguridad en forma de consumo social, la administración federal monopoliza los gastos militares y maneja cantidades crecientes de gastos en asistencia social. En este sentido la mayor parte de los gastos que realiza la administración federal se destina a capital social (10).

El capital social puede producirse por medio de la inversión social o por medio del consumo social. La inversión social se realiza, a su vez,

mediante capital físico o capital instrucción. El capital físico no es otra cosa que la infraestructura económica material, como servicios de transporte y carreteras, así como los de utilidad pública y los que faciliten en general la expansión industrial. El capital instrucción está representado por todos los servicios que componen al sistema educativo, científico y de investigación.

En todos los países capitalistas, el sector monopolista ha socializado los costos de planeación, perfeccionamiento y modernización del capital social físico. Estos costos se socializan por dos motivos fundamentales: a) porque la mayor parte del capital físico se utiliza para suministrar aquellos bienes y servicios que el capital privado necesita en forma permanente, y b) porque a menudo los costos exceden a los presupuestos de las compañías privadas involucradas.

El capital físico se subdivide en inversiones complementarias e inversiones discrecionales. Las primeras consisten en instalaciones y servicios sin las cuales el capital privado dejaría de ser rentable y que tienen que ver con el ritmo de acumulación de capital. En cuanto a las inversiones discrecionales, se realizan para proporcionar incentivos a una nueva acumulación privada. Su objetivo no es el de obtener una rentabilidad empresarial sino más bien una rentabilidad global de la comunidad de negocios.

Las inversiones de capital físico y de capital instrucción representan una carga cada vez mayor en el presupuesto estatal, sucede así por tres razones complementarias. La primera, porque la creciente complejidad e interdependencia del capital monopolista necesita más y mejor capital

ffsico. El segundo motivo, es el hecho de que las instalaciones de infraestructura son cada vez más grandes e indivisibles y su beneficio es para el capital en general. Y, por último, por la influencia del pequeño capital y ciertos intereses industriales del capital monopolista que hacen que el gobierno realice una serie de gastos improductivos.

Como el capital estatal tiene la característica de ser social, casi todo desembolso del Estado es en parte y al mismo tiempo inversión social, consumo social o gasto social. Sin embargo, siempre existen agrupaciones poderosas como los partidos políticos o compañías monopólicas que tienen gran influencia en la magnitud y ubicación de las instalaciones y servicios que realiza el gobierno. Por ejemplo, los grupos de presión, como el constituido por las empresas del complejo automovilístico y el de carreteras, son los que determinan en gran medida la naturaleza general del sistema de transportes y comunicaciones. Por su elevado volumen, las asignaciones en comunicaciones y transportes representan la inversión más importante de capital fijo, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de carreteras. Al no impulsar el transporte público y las autopistas de peaje, el Estado ha socializado la red de autopistas urbanas pagadas por los contribuyentes y lo ha hecho en complicidad con las industrias automotrices, petroleras y del caucho. Para el usuario normal del automóvil, el presupuesto para el transporte constituye un subsidio gigantesco, es por tanto una forma de socialización de los costos del capital variable. Ese subsidio que concede el Estado al transporte y las comunicaciones, así como el derroche de recursos que se presenta como consecuencia del entrecruzamiento y duplicación de programas a causa de la intervención e influencia que tienen los grupos industriales, constituyen

una carga cada vez más pesada para el presupuesto estatal, lo que contribuye a su desequilibrio.

El crecimiento económico y la acumulación de capital dependen de la aparición de nuevos procesos de producción así como de la integración científica y tecnológica. Los avances técnicos, la investigación y la educación constituyen actualmente la forma más costosa de inversión social. La acumulación de capital y el crecimiento económico están en función del desarrollo de los factores productivos así, como de las relaciones de producción. En torno al desarrollo de los factores productivos la educación tecnológica ha jugado un papel clave de ahí la necesidad de que sobre todo en el terreno científico, el Estado se haya hecho cargo de fomentar esta actividad. Dada la movilidad de la mano de obra característica de la sociedad capitalista, para las empresas no resulta rentable establecer departamentos de enseñanza para su personal de oficina ni para fomentar su desarrollo científico, por lo tanto esta responsabilidad recae en el presupuesto estatal, lo que incrementa los gastos en inversión social.

Este nuevo sistema ha exigido enormes gastos de capital, una amplia contratación de personal docente y administrativo y un aumento en los servicios e instalaciones educativas en general, o sea nuevas y más elevadas erogaciones presupuestales (11). La reorganización del proceso laboral y la libre disposición de masas de trabajadores capacitados técnicamente impulsaron rápidamente el progreso tecnológico, lo que ha sido fundamental para revolucionar los procesos de producción dentro del sector monopolista. La socialización de los costos de formación profesional ha impulsado el desarrollo tecnológico, como consecuencia de esto se ha incrementado más la utilización de capital físico que de mano de obra

activa, lo que a su vez ha incrementado la productividad, acelerando el incremento de la fuerza laboral excedente relativa, lo cual repercute en un incremento de las necesidades del gasto social, necesarios para legitimar la organización social en los países donde la seguridad social alcanza a los desocupados.

En México, la asignación del gasto público en educación ha transitado recientemente por diversas fases. Si se toma como indicador, por ejemplo, la participación del presupuesto del sector educativo en el presupuesto federal (12), vemos que mientras en 1977 ésta era de 5.1%, en 1984 había descendido a 2.4%. Se relacionan así, las fases de expansión del producto, con las de recesión y crisis fiscal. La crisis financiera en el sector educativo se ha tratado de solucionar mediante la orientación de la educación hacia objetivos tecnológicos, rezagando en parte la educación artística y humanística. El objetivo a largo plazo es adecuar la educación superior a las necesidades de crecimiento del capital monopólico.

Las asignaciones para el consumo social pueden separarse en dos grupos:

- a) bienes y servicios consumidos colectivamente por la clase trabajadora; y
- b) protección social contra la inseguridad económica. En general, mientras más amplios sean los gastos sociales, se socializan más los costos del capital variable, esto a su vez implica menores salarios monetarios y mayor beneficio para las empresas. Por esta razón el capital monopolista apoya activamente los gastos en consumo social. El desarrollo del capitalismo moderno ha implicado una mayor interdependencia entre vivienda, transporte, comercio, industria y esparcimiento y se ve en la necesidad de incrementar constantemente el gasto en consumo social.

Una fuente importante de desarrollo del consumo social lo constituye el crecimiento de las ciudades. En el caso de ciertos países desarrollados, entre las ciudades y la periferia de las mismas, se ha establecido una interrelación significativa; en la cual la periferia ha utilizado y se ha beneficiado de los recursos de bienes y servicios que las ciudades producen para la expansión del capital (13). Los servicios de los centros urbanos al ser esenciales para la expansión del capital monopolista se expanden con rapidez, mientras que se han desplazado a la periferia, las fábricas, almacenes de depósito y demás instalaciones conjuntamente con los puestos de trabajo mejor pagados del sector monopolista obrero. En la ciudad sólo permanece la fabricación a pequeña escala, el comercio minoritario y los servicios del sector competitivo, donde la productividad y los salarios son relativamente bajos.

Las interrelaciones entre la demanda de bienes públicos y la de bienes privados están técnicamente determinadas y socialmente condicionadas. Por ejemplo las familias suburbanas utilizan más frecuentemente las carreteras y la distribución de los gastos se resuelven a su favor. También la demanda de servicios sociales está condicionada. Por ejemplo las zonas de clase media suburbanas comúnmente dan más preferencia a la enseñanza que los barrios obreros. Sólo por esta razón el presupuesto para educación puede resolverse a favor de las clases medias, aunque su base impositiva y el número de escolares sea el mismo que en el sector obrero. A medida que las familias suburbanas más prósperas se desplazan hacia los vecindarios que proporcionan una mayor calidad de consumo social, estos mismos vecindarios van adquiriendo una base social más sólida para la expansión de servicios sociales.

La economía de la ciudad es muy distinta a la de su periferia (14). Los trabajadores del sector competitivo están concentrados en centros urbanos, las rentas y los valores residenciales son más bajos y la base impositiva es más reducida. De ahí que las asignaciones para consumo social que se destinan para satisfacer las demandas de los habitantes urbanos son comparativamente pequeñas. En la periferia, el poder para influir sobre el presupuesto en consumo social se encuentra bien definido y sus representantes defienden sus intereses en forma más o menos directa.

Tres son las consecuencias de estas tendencias de subordinación de los centros a las periferias urbanas. La primera: existe una disminución de la rentabilidad global dentro de la ciudad, sobre todo en el sector comercial y el de servicios. La segunda: el traslado del personal -oficinistas, técnicos y obreros- desde su casa a los establecimientos de trabajo. Y, la tercera, tiene que ver con la creciente escasez de vivienda para los trabajadores de ingresos medios y altos. Esta situación ha obligado al Estado y a la clase empresarial a trazar planes de remodelación urbana y proyectar inversiones para cada ciudad.

Otro gran grupo de gastos para consumo social está constituido por las transferencias a los trabajadores y sus familias en forma de seguro social contra accidentes y enfermedades laborales, vejez, jubilación, defunción y desempleo. La expansión de la seguridad social es la consecuencia lógica del desempleo tecnológico y cíclico que acompaña al crecimiento económico. De ello resulta que muchas de las prestaciones de seguridad social deben clasificarse como gastos sociales y no como asignaciones para el consumo social.

La seguridad contribuye a la estabilidad social y política, volviendo apolíticos a los jubilados y a los desempleados. Pero el objetivo fundamental de la seguridad social es el de crear una sensación de solidez económica de los trabajadores activos, en especial en los trabajadores del sector monopolista, elevando la moral y reforzando la disciplina. De esto se desprende que el objetivo central de la seguridad social es el incremento en la productividad que se refleje en un incremento de beneficios. De esta forma, el seguro social no es básicamente un seguro para los trabajadores sino una especie de seguro para los capitalistas y las grandes empresas (15).

Los gastos en seguridad social vienen a dar una respuesta a la problemática y consecuencias que plantea la acumulación de capital, aparte de representar una fuerte erogación del presupuesto fiscal. Mientras el capital monopólico prosiga su expansión en base a una tecnología reductora de fuerza de trabajo y mientras exista la negociación entre capital y trabajo, no cabe duda que los gastos en servicio social seguirán incrementándose.

La productividad y capacidad productiva del sector monopolista tiende a expandirse más rápidamente que la demanda de trabajo. Esto se agrava aún más por la expansión y socialización de los costos del capital social. El gasto militar y el de asistencia social están determinados por las necesidades del capital monopolista y por las relaciones de producción de este sector. Además, la mano de obra excedente crea presiones políticas dirigidas al crecimiento de la asistencia social. Por lo tanto, los determinantes estructurales del gasto militar y del social son los mismos; ambos gastos pueden interpretarse como aspectos distintos de un mismo fenómeno general.

La economía de los países se compone de dos sistemas organizativos: el sector público y el sector privado. Ambos conforman lo que se llama una economía mixta, la cual está basada en un sistema de mercado. La actividad productiva privada tiene como objetivo la ganancia, no así la del sector público, cuyo objetivo es satisfacer necesidades sociales (16).

Para saber si los políticos deciden objetivamente sobre las actividades públicas puede hacerse una comparación de la productividad de los gastos públicos. Aquí se pueden considerar tres fórmulas complementarias: a) los gastos de inversión para la prestación de servicios del Estado; b) gastos con productividad fiscal (productos, aprovechamientos), y c) gastos que promuevan la actividad económica tales como la educación, transporte y seguridad social. (17).

Un hecho económico sumamente relevante que se ha venido dando en los últimos años, es el determinado por el tipo de organización económica de una sociedad, por el papel del Estado en ésta y por las presiones políticas de las clases y los grupos de interés pertenecientes a esa sociedad nombrada (18).

Los gastos públicos aparecieron paralelamente a la división de la sociedad en clases. En las primeras etapas, los gastos del Estado se destinaron a las actividades religiosas, militares y a la construcción de monumentos y edificios públicos. El desarrollo de las instituciones jurídicas implicó también la gradual diferenciación entre los recursos públicos y los privados. En la época feudal disminuyó el uso de los gastos públicos. Los ingresos del señor feudal eran utilizados en función de sus intereses personales. La iglesia fue la institución que asumió algunas

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

funciones sociales, por lo que algunos de sus gastos se destinaron a ciertos servicios públicos.

Aunque en los comienzos del feudalismo había una tendencia a restringir los gastos del Estado, en la etapa mercantilista el Estado los utilizó para ampliar el poderío naval de los países europeos y, como consecuencia, su poderío comercial. Para Adam Smith, el Estado debía dejar funcionar por sí sola a la economía; sin embargo los gastos del Estado han seguido creciendo hasta nuestros días. Con el aumento de los gastos públicos se originaron grandes movimientos políticos que culminaron en las constituciones burguesas que en buena medida reglamentan el control legislativo del gasto público.

La sociedad industrial actual, cada día más compleja, requiere de la creciente participación del gobierno (19). En este sentido se distinguen dos tendencias: a) los egresos del gobierno crecen más de prisa que el ingreso nacional y mucho más rápido que la población, y b) los gastos en las antiguas y en las nuevas actividades del gobierno han llegado a cifras enormes; esto dio origen a la Ley de Wagner (a la cual hemos hecho referencia en el capítulo anterior), que enuncia que el Estado constantemente asume nuevas tareas y realiza tanto las antiguas como las nuevas funciones con mayor amplitud.

Existen dos puntos de vista principales respecto a los gastos del Estado. Uno rechaza cualquier egreso que vaya más lejos de los gastos en el mantenimiento del orden social y la defensa del país. Además se le considera una imposición injusta sobre la sociedad. La segunda opinión considera que el gasto público debe crecer hasta un nivel en que los beneficios sociales compensen el decremento en el bienestar provocado por

las imposiciones tributarias. Las causas del incremento de los gastos públicos son lo suficiente complejas como para poder ser explicadas por una ley. En todo caso sería útil conocer si la tendencia del gasto público a largo plazo es a crecer más que el privado, una vez transcurridas las fases privatizadoras de la economía.

La preocupación en occidente es que si están aumentando más los gastos públicos que los privados, la economía puede estar dirigiéndose a lo que se ha llamado "capitalismo de Estado". Sin embargo, el aumento de los gastos públicos puede tener un efecto positivo sobre el bienestar de la sociedad sin que ello implique la pérdida de la libertad política y económica. Cuando el Estado tiene a su disposición la mayor parte del ingreso nacional se puede estar en presencia de una economía planeada, más este no es el caso de las llamadas "economías mixtas".

Además, es difícil establecer un parámetro para medir la cantidad de libertad que los ciudadanos pierden con la intervención del Estado. Esta intervención ¿nace simplemente del Estado o tiende a beneficiar a los grupos que manejan el aparato estatal?. Ni las comparaciones entre ingreso nacional y gasto público, ni la medida de la pérdida de libertad por el aumento del gasto público pueden dar una idea correcta y única de la importancia económica del Estado (20).

Los gastos públicos se dividen en gastos reales y transferencias. Los primeros se destinan a pagos de factores utilizados en la producción pública; los segundos a incrementar el poder adquisitivo del sector privado, cualquiera que sea el grupo social beneficiado. Esta discusión es de gran importancia si se mira en el contexto de la economía pública, en el reparto de recursos entre el sector estatal y el privado, y la distribución

de la riqueza y el ingreso. Al tomar factores de producción en términos reales estos se desvían del uso privado; además las transferencias tienen una evidente función de redistribución y afectan el uso de recursos (21). Si bien el gobierno toma las decisiones sobre su gasto público no tiene un control directo sobre el uso de los recursos.

Cuando existe una ocupación completa de los factores productivos, los incrementos en los gastos reales del gobierno determinarán una disminución en el consumo y en la inversión y, por consiguiente, de la producción. Pero si los gastos reales del Estado aumentan cuando los factores productivos no están plenamente utilizados, no habrá ningún efecto negativo sobre la producción. Por el contrario, si el poder adquisitivo aumenta con estos gastos, el sector privado puede verse impulsado a incrementar la utilización de recursos y así aumentará la producción (22).

De lo anterior se pueden deducir dos posibilidades importantes. La primera se refiere al pleno empleo de factores y a la adquisición de éstos por el Estado; la segunda, es la posibilidad de que una baja en la compra de factores por parte del Estado conduzca a un incremento en la cantidad de bienes ofrecidos por el sector privado. En el primer caso, si hay empleo pleno de los factores con aumento de las compras por parte del gobierno producirá inflación, ya que el sector privado no estará dispuesto a ceder estos factores al Estado. En el segundo caso, se puede considerar que una baja en los gastos del gobierno puede conducir a la liberación de factores para que los utilice el sector privado y así aumente la producción. Pero esto no es seguro, es posible que a una baja en los gastos del Estado siga una baja en los gastos del sector privado.

Las transferencias se dividen en dos rubros: subsidios y pagos de interés de la deuda pública. Con las técnicas presupuestales modernas no hay lugar para equívocos en la distinción entre los diversos subsidios. El indudable aumento de los gastos no exhaustivos (subsidios) ha conducido a la opinión de que aumentan la intervención del Estado en los negocios privados, ya que si bien el gobierno no gasta directamente sí determina quién y en qué se gasta. Este argumento surge por el hecho de que al aumentar las transferencias tienen que aumentar los impuestos y esto reduce los recursos disponibles para ahorro y consumo, con lo cual disminuye la inversión. La disminución en la inversión obligará al gobierno a intervenir para eliminar el desempleo, lo cual aumentará la esfera de acción del Estado.

Por otro lado, en general los subsidios aumentan en relación directa con el aumento de la población. Los subsidios no fiscales, tales como la fijación de salarios mínimos y controles de precios, aunque repercuten en la distribución del poder de compra de la población, no son considerados en las estadísticas oficiales, por lo que su estimación es difícil. Estos subsidios no fiscales han venido reduciendo la magnitud de los subsidios presupuestarios.

En la economía de mercado, las decisiones sobre asignación de recursos se dan a través del mecanismo de precios, tanto demandantes como oferentes responden a las señales de los precios y así distribuyen sus recursos. Al menos esto es lo que supone la teoría. Sin embargo, el mecanismo de precios puede no funcionar adecuadamente, ya que la toma de decisiones lleva tiempo; además, no se pueden cambiar con rapidez decisiones que han establecido hábitos durante largos períodos de tiempo. Por el contrario,

en el sector público el presupuesto toma en cuenta los costos y los beneficios sociales de los bienes y servicios que se ofrecerán en el mercado. En cuanto a lo que se ha de producir, las decisiones son tomadas democráticamente por los beneficiarios que van a recibir los productos de la industria estatal. A pesar de que el aumento de los gastos gubernamentales ha traído críticas en el sentido de que este aumento produce efectos dañinos a la economía, aún no hay una explicación clara sobre la creciente intervención del Estado en la economía y la expansión del gasto público, más allá del enfoque metodológico que se adopta en este trabajo (23).

En cuanto a los dos problemas planteados al principio, (el de la baja en la inversión privada y el de la participación del Estado) se puede responder que los hechos observados indican que a mayores gastos gubernamentales ha correspondido un crecimiento de la inversión privada y de las empresas sin paralelo en tiempos pasados. De igual modo, la participación del Estado tiende a aumentar con respecto al sector privado con los progresos técnicos, la educación de todas las capas sociales, la movilidad de éstas y el perfeccionamiento de la democracia. Sin embargo, no hay bases para asegurar que un sector sea más eficiente que el otro. Quizá aquí reside el "nudo gordiano" del problema de la intervención estatal en la economía.

Otro asunto que viene a colación es el de los mercados imperfectos. Cuando existen estos mercados se hace evidente, y quizá más necesaria, la intervención del Estado en la economía con el objeto de corregir las distorsiones provocadas por prácticas monopólicas u oligopólicas. En este sentido no hay duda de que los gastos estatales son por completo

justificables, sobre todo en rubros como la educación y la seguridad social. Sin embargo, es necesario señalar que existen dispendios exagerados pues, como se ha señalado, hay grupos de presión que pueden desviar gastos que no necesariamente benefician al conjunto de la sociedad.

Es evidente que cualquier decisión económica trae perjuicios a unos y beneficios a otros. En la economía de mercado las decisiones se toman por la mayoría de consumidores y por la mayoría de productores, por ende, los daños causados a ciertos grupos se minimizan, pues las decisiones tomadas han de beneficiar a la mayor parte de los consumidores, debido a que el Estado está comprometido a reducir o eliminar los efectos nocivos provocados por una economía de mercado (24).

El hecho de tomar decisiones económicas por parte del gobierno presupone juicios de valor que deben ser considerados aceptando que las comparaciones personales de utilidad son válidas. El problema principal aquí es cómo los individuos toman sus decisiones para maximizar sus beneficios entre bienes públicos y privados. Si se acepta la distribución del ingreso disponible y la "emisión del voto", a través del gasto monetario, como demostración de los deseos de bienes y servicios, aún queda por saber si la institución voluntaria se lleva a cabo y qué mecanismo es utilizado para tomar las decisiones (25).

Las decisiones por parte del "votante" sobre lo que se debe hacer con el gasto público revisten más complejidad, ya que generalmente no ejerce tanto control sobre esos gastos como sobre los propios. Esto se debe a que para el "votante" el dinero público no es suyo, sino de otros; el presupuesto de gastos y el de ingresos se presentan en forma separada; los representantes de los votantes son los que toman las decisiones de cómo gastar, aunque

esos representantes son presionados por los partidos políticos a que pertenecen. Como los miembros de los partidos ejercen presión sobre los representantes, las decisiones presupuestales pueden ser tomadas en beneficio de grupos particulares y no de los votantes en general. Para evitarlo, los economistas consideran como principio básico el de la comparación marginal de los costos de oportunidad de los diferentes usos del gasto público, siendo básico para esta comparación un correcto sistema presupuestal (26).

El análisis de la participación del Estado en la economía ha venido a ser más que una discusión científica una violenta discusión ideológica (27). Este debate se ha centrado en el efecto que tiene el gasto público en el nivel de precios y en el empleo. Esta violenta discusión se ha ido a los extremos: de un lado, los contribuyentes se niegan a pagar más impuestos porque argumentan que el dinero únicamente se malgasta y que el aumento del gasto público conducirá finalmente a la ruina económica. Otro argumento muy usado es que con la participación creciente del Estado en la economía se propende el socialismo de Estado. Por otra parte, ciertos grupos privados, por ejemplo los de los Estados Unidos de Norteamérica, hacen recomendaciones al gobierno para que aumente los gastos en escuelas, seguridad social, salubridad, transportes, entre otros.

El Estado asistencial se desarrolla como consecuencia del crecimiento de la mano de obra excedente y de un escaso poder adquisitivo. El Estado bélico se expande gracias al crecimiento del capital excedente y a la incapacidad de ser consumido en el país de origen (28). Por consiguiente, tanto el gasto militar como el asistencial presentan una doble naturaleza: a) la asistencia social controla políticamente a los desempleados, y b) con

las subvenciones se logra expandir la demanda y los mercados nacionales. Por todo lo anterior se puede calificar a la administración pública como Estado bélico asistencial, en aquellos países que dedican grandes partidas presupuestales al desarrollo de los gastos militares y de la seguridad social.

Sin embargo, la velocidad con que crece la productividad tiende a hacer más lento el crecimiento del sistema asistencial y, por lo tanto, disminuye las posibilidades de hacer crecer la demanda y de aumentar el empleo en el sector estatal. Este origina que los gastos bélicos y de asistencia social aumenten simultáneamente. En suma, el control de la población excedente exige el control y la expansión de los mercados mundiales y, a su vez, es la condición necesaria para poder controlar a la población excedente. Si no se consigue expandir el mercado mundial, la economía no generará suficientes recursos transferibles a la población excedente. Entonces, se producirán problemas internos que tomarán la atención del Estado y esto frenará la expansión internacional.

Los volúmenes y las composiciones presupuestales están en función directa de la forma particular de expansión económica que realiza cada Estado. Así, por ejemplo, las raíces del militarismo norteamericano (29) se deben buscar en la tendencia del sector monopolista a generar capital excedente. Los monopolios requieren la expansión de mercados para conseguir que la demanda agregada de éstos cubra lo más posible su creciente capacidad productiva. Se consideran entonces una serie de procesos productivos con leyes de funcionamiento, siempre basados en los conflictos de intereses que dinamizan las relaciones sociales. Este último tipo de enfoque de los desenvolvimientos económicos y sociales impide caer en visiones funcionalistas de los sucesos (30).

El empleo en el sector monopolista también depende de la expansión internacional. Los mismos sindicatos han apoyado durante largo tiempo las políticas de exportación y de control de las materias primas por parte de los monopolios norteamericanos. El crecimiento de la productividad está limitado por las dimensiones del mercado. Los monopolios no se interesan en mejorar su producción si las nuevas inversiones no pueden ser cubiertas por la expansión de las ventas. Las buenas relaciones laborales también son factor indispensable para el crecimiento de la productividad; y sólo se consiguen con una mejor situación competitiva y una excelente situación internacional.

El crecimiento de los grandes regímenes industrializados no puede atribuirse únicamente a factores económicos (31). El gobierno norteamericano ha gastado muchos millones de dólares en mantener la hegemonía económica, política y cultural de los Estados Unidos. Por lo tanto, el complejo militar industrial y el militarismo norteamericano son inconcebibles fuera del concepto del desarrollo capitalista mundial con su acentuación en la competitividad nacional.

Los factores que contribuyen al aumento del gasto en armamentos son: en primer lugar, la expansión del industrialismo en todos los niveles y la creciente sujeción a salarios de la población mundial no hacen más que agrandar el ámbito de la acumulación de capital y, por lo tanto, de los conflictos nacionales y de clase. Además, la competencia imperialista exige la constante mejora de la tecnología militar para lograr mantener el equilibrio de fuerzas y, por último, hay una creciente disputa entre las naciones industrializadas por vender armamentos de avanzada a los países del Tercer Mundo. En segundo lugar, los fabricantes de material bélico son

los que absorben buena parte del presupuesto, lo que hace que tengan un gran interés en la carrera armamentista. Como consecuencia de la superespecialización de los recursos de estas compañías en el área militar, les es prácticamente imposible dedicar una parte de esos factores en la producción militar para el sector civil. De ahí que tengan que ser subvencionados en forma indefinida.

¿Cuáles son las consecuencias de la incapacidad de diversificación y del poder político detentado por estas compañías y los bancos que las han financiado? Por un lado, la tasa de beneficios para estas compañías ha sido más alta que en el resto de la economía. Y por otro lado, cuando se reducen o se cancelan contratos y las compañías comienzan a tener problemas, el gobierno recurre en su ayuda con subvenciones y avales para empréstitos.

Otro factor que puede contribuir en el futuro al aumento del gasto militar es el hecho del avance técnico en la producción civil, el cual depende de un grupo militar científico cada vez más numeroso. En los Estados Unidos, el sector militar es políticamente la esfera más aceptable para desarrollar la tecnología más allá de lo que permiten las capacidades técnicas y financieras del capital privado. A medida que el crecimiento económico depende cada vez más de nuevas tecnologías y nuevos productos, el sector militar se va convirtiendo en el más importante suministrador de tecnología para usos no militares. Desde esta perspectiva, la investigación militar debe ser vista como una inversión social y no como gastos sociales. A su vez, el perfeccionamiento de la tecnología militar hace aumentar aún más las necesidades militares y activa nuevas investigaciones y producciones militares. A pesar de diversos tipos de fluctuaciones, los

gastos de guerra han presionado decididamente al alza la relación gasto público/PNB (32), de manera que los "picos" alcanzados durante los períodos bélicos tienden a elevarse de nivel con el transcurso del tiempo.

La acumulación de capital y las innovaciones tecnológicas crean tres tipos de desequilibrios económicos y sociales: a) el desarrollo económico produce tensiones y presiones dentro de las economías locales y regionales; b) el crecimiento económico genera desequilibrios entre las diversas industrias y sectores de la economía, y c) la acumulación y el avance técnico reproducen las desigualdades en la distribución de la renta y de la riqueza. Además, las fuerzas del mercado contribuyen al desequilibrio debido a los efectos multiplicadores de la demanda sobre la producción.

El sistema industrial es una economía en constante desequilibrio, en donde los subsidios permanentes a los pobres son fenómenos presupuestarios atribuibles al crecimiento monopolista. En primer lugar, una economía dominada por monopolios tiende a generar más desigualdades que una economía más competitiva. El origen de las desigualdades se encuentra en la fijación monopolista de los precios. La escasez y el excedente de los bienes de consumo se manifiestan en forma de desequilibrios sociales. En segundo lugar, la permanencia de los subsidios se debe a la forma en que se perciben los desequilibrios económicos y sociales y las medidas que se toman para resolverlos. Los capitalistas competitivos tienen un reducido control sobre las variables económicas. Por este escaso control, los desequilibrios son percibidos como fuerzas impersonales que se encuentran fuera del control humano. Puesto que los desequilibrios son aceptados como naturales por el capital y el Estado, y puesto que el capital detenta la ideología dominante, no es extraño que la sociedad en su conjunto vea como inevitables los desequilibrios y las crisis transitorias. Con la

evolución del industrialismo, la percepción de estos problemas va tomando otro punto de vista. Los desequilibrios generados se atribuyen a políticas conscientes de las grandes compañías, de los sindicatos y de los organismos gubernamentales, más que a las invisibles fuerzas del mercado.

La premisa central en el consenso entre capital y sindicatos es el crecimiento acelerado del PNB. Cuanto mayor sea la renta nacional habrá menos conflictos laborales que perturben la producción. De la misma manera, se considera que la expansión internacional y la adopción de nuevos procesos productivos son las mejores garantías para evitar conflictos políticos y sociales. En la realidad esta idea no ha funcionado tan bien como se pudiera pensar. La mayor razón es que los beneficios económicos no se han distribuido equitativamente sino que se han concentrado en las compañías monopolistas y en los sectores sociales asociados a ellas, incluyendo al sector estatal.

Los beneficios de la inversión social y del consumo son canalizados hacia el sector monopolista y los sindicatos de ese sector. Mientras que los costos recaen sobre los trabajadores y el capital competitivo. O sea, además de que el crecimiento del sector monopolista empobrece al competitivo, el crecimiento de la inversión social y del consumo social agudizan las contradicciones entre estas dos fracciones de capital.

Por su baja calificación, raza o sexo, la fuerza laboral excedente es incapaz de conseguir empleo en el sector monopolista. Donde existen programas de asistencia (33), ellos son financiados con impuestos provenientes de los trabajadores de los sectores monopolista y estatal. O sea, mientras por un lado el salario real de los trabajadores del sector monopolista aumenta, por otro, disminuye a causa de los impuestos y/o la

inflación exigida para financiar los gastos sociales de producción que el crecimiento del sector monopolista hace necesarios. Entonces, el presupuesto del Estado puede ser visto como un condensado financiero cuya finalidad es redistribuir la renta dentro de la clase trabajadora con el objeto de mantener la estabilidad política, expandir la producción y acelerar la acumulación y los beneficios del sector monopolista.

Al igual que los trabajadores del sector monopolista, la mano de obra excedente exige una cantidad cada vez mayor de asistencia financiada por el Estado. Los trabajadores sindicalizados sí bien están de acuerdo en luchas por objetivos como nivel salarial mismo, no están de acuerdo en solventar la asistencia social. Por otro lado, el pequeño capital paga salarios muy bajos, por lo que siempre se opone a cualquier programa tendiente a aumentar el salario en el sector competitivo. A nivel estatal y regional hay oposición a los programas asistenciales, ya que los pequeños comerciantes y agricultores necesitan una reserva de trabajo para mantener bajos salarios y aumentar sus ganancias.

Se ha reconocido en los medios intelectuales que el desempleo y la pobreza son inherentes al desarrollo capitalista y que los programas asistenciales deben tener un carácter permanente (34). Por esta razón, la administración estatal ha instituido programas de creación de puestos de trabajo y de formación profesional con el objeto de formar capital social para las empresas del sector competitivo.

Los gastos en asistencia social tienden a aumentar en épocas de desorden social y a disminuir en cuanto han atacado los problemas. Pero, por lo

general, el orden sociopolítico sólo se restablece como consecuencia de la expansión económica. Como la expansión del sector monopolista es la fuente de pobreza, es previsible que los gastos sociales de la producción sigan en aumento. El costo final que se requiere para estabilizar el orden social industrialista es el dinero necesario para lograr que el capital regional y el local (las economías subdesarrolladas dentro de la nación desarrollada) se integren permanentemente dentro del consenso político liberal corporativo y para mantener en el poder a las bases dirigentes (burguesías locales) partidarias del sistema económico unificador. Cada día es más necesaria la alianza entre el capital corporativo y los intereses agrícolas tradicionales, así como el capital local y regional para lograr los triunfos legislativos de las políticas corporativas globales.

La expansión del sistema industrial impone al Estado nuevas cargas fiscales; se trata principalmente de los gastos en la protección del medio ambiente. El incremento del sector industrial, sobre todo el más moderno, se basa en la creación continua de nuevos productos, lo cual exige un ritmo rápido de envejecimiento económico y, por lo tanto, arriba a un mayor derroche de recursos y más contaminación. Debido al crecimiento incontrolado del capital monopolista no sólo se está amenazando el equilibrio ambiental sino también la propia acumulación de capital. Desde el punto de vista de la crisis fiscal, los programas antipolución han ido absorbiendo cada vez más recursos del presupuesto. Se afirma que un nuevo complejo industrial dedicado a producir tecnología anticontaminación para las otras industrias está surgiendo; que estas nuevas industrias resultan muy rentables debido a las transferencias y exenciones por parte de la administración hacia ellas, y por el financiamiento aportado para la

investigación tecnológica. Si bien se puede obligar a la industria a establecer tecnologías no contaminantes, sus recursos no son suficientes para lograrlo y, por lo tanto, el gobierno debe apoyar financieramente estos programas. De esa manera, el control de la polución significará en el futuro inmediato una mayor erogación para el presupuesto del gobierno y, en consecuencia, un mayor gasto de los recursos fiscales.

El Estado puede financiar su creciente presupuesto de tres maneras (35): a) creando empresas estatales que reporten excedentes al presupuesto central; b) emitiendo deuda pública, y c) elevando los impuestos y/o introduciendo nuevos. Aunque generalmente sucede que ni la creación de empresas estatales, ni la contratación de deuda han repercutido en la liberación fiscal del Estado. A través de las empresas estatales se establece una alianza entre el Estado y el capital monopolista (36) y su administración está orientada a acelerar la acumulación de capital en el sector monopolista. Por esta razón, el desarrollo de la industria estatal no ha dado como resultado grandes excedentes sino más bien un mayor endeudamiento y una mayor dependencia fiscal del Estado.

Desde un punto de vista técnico, casi no hay impedimentos para que exista acumulación de capital estatal en las áreas productivas de la economía. Si el Estado actuara con sus empresas en el sector monopolista donde la tasa de beneficio suele ser más alta y estable, obtendría suficientes recursos para financiar su presupuesto. Pero estas posibilidades se detienen en el terreno político, ya que el sector monopolista no está interesado en la introducción directa del Estado en la economía. El sector privado solamente acepta inversiones estatales que sean indirectamente productivas. El capital privado está también

interesado en mantener al Estado fiscalmente débil, ya que así impide la posibilidad de que el Estado tenga mayor margen de maniobra en los asuntos económicos. Al monopolizar las actividades más lucrativas, el sector privado mantiene el mito de que el Estado es incapaz de administrar el capital productivo.

Todo el sistema legal está regulado por los intereses de la iniciativa privada. Así, surgen normas para que la empresa estatal no pueda financiarse mediante la emisión de acciones, además de estar obligadas a mantener un presupuesto equilibrado, es decir, que sus precios deben cubrir solamente los costos de producción. A las imposiciones legales se suman las ideológicas; la más importante argumentación es la de que el Estado es incapaz de ser directamente productivo. Únicamente en periodos de crisis como las guerras, el capital privado permite que el Estado intervenga en áreas directamente productivas de la economía, ya que ello significa expansión económica y avances tecnológicos. En cuanto se retorna a la normalidad, el Estado es relegado de las áreas productivas. En los Estados Unidos el capital privado trata de invadir aún las áreas tradicionales en que ha actuado el Estado como son: enseñanza, urbanización y vivienda. Esto es que un complejo socioindustrial, libre de toda oposición política, colocaría al Estado en una posición de mayor dependencia todavía con respecto a las necesidades e intereses del capital monopolista.

En Europa la empresa estatal estaba ampliamente difundida y desarrollada; el capital estatal había ido creciendo junto con el privado. Por ello es un caso aparte. Aproximadamente, entre el 20% y 30% de la inversión directamente productiva provenía de las empresas del Estado. A pesar de que el capital estatal coexiste con el privado, éste tiene pocas

posibilidades de liberación fiscal debido a que las empresas únicamente se han nacionalizado y no se han socializado completamente. La empresa estatal existe para acallar el descontento político y para financiar las pérdidas del sector privado, pero no para montar negocios rentables que reduzcan la dependencia fiscal del Estado. Los beneficios de estas empresas se encuentran restringidos por normas jurídicas, se canalizan hacia el consumo privado o para financiar al sector privado.

Los gobiernos europeos han respondido a las crisis políticas y/o económicas mediante creación de empresas mixtas o la nacionalización, pero no mediante subvenciones indirectas, garantizando las inversiones, tal como ha sido en EEUU. Dentro del contexto de desarrollo capitalista europeo, el Estado acudió en ayuda del capital privado no con la intención de eliminar a éste sino para mantener el funcionamiento de las actividades productivas. En general, en todos los países europeos hubo nacionalizaciones o creación de empresas estatales al terminar la Segunda Guerra Mundial, éstas están siendo sometidas a procesos de privatización en la actualidad.

Las nacionalizaciones se han hecho en épocas de descontento popular contra la empresa privada. Debido a ese carácter, las empresas estatales europeas no han fomentado la liberación fiscal del Estado sino que más bien han tendido a fortalecer al sector privado. Las leyes impiden que estas empresas obtengan beneficios u operen bajo principios comerciales. En general, el sector nacionalizado europeo produce los bienes y servicios que no produce la empresa privada; y los suministra en condiciones muy favorables para el sector privado. O sea, la industria privada es el principal beneficiario del sector nacionalizado. Luego entonces, desde un punto de vista económico, no parece existir ningún antagonismo entre sector

privado y sector estatal. Otra restricción fiscal para el Estado es su deuda, debido a que mucho de su capital productivo lo conforman industrias anticuadas, incapaces de producir beneficios. Por último, las disposiciones legales y administrativas que regulan el funcionamiento de las empresas estatales más dinámicas impiden que el Estado logre una política industrial global que permita el financiamiento del presupuesto estatal.

Así como las empresas estatales no solucionan el problema fiscal del Estado y sí fortalecen al sector privado de la economía, los préstamos tienen similares consecuencias y finalidades. Si bien permiten al sector hacendario mayor poder en la planificación monetaria y fiscal, por otra parte, la institucionalización de la deuda permite un mayor control del capital privado sobre el Estado. La razón de esto es que mientras el capital privado se endeuda para expandir y/o mejorar su producción, el sector estatal pide prestado para aumentar la asistencia social y, además, buena parte de estos recursos benefician al sector privado (37).

Tanto la expansión del capital social como el incremento en los gastos de asistencia social influyen sobre la capacidad del Estado para liquidar indirectamente las deudas, en cuanto que el aumento en estos gastos mantienen la demanda agregada, la renta y el empleo; aceleran la acumulación privada y, por lo tanto, aumentan la base impositiva. Sin embargo, ni el capital social ni los gastos sociales logran aumentar la capacidad del Estado para pagar su deuda en forma directa. La seguridad social y los préstamos del Estado derivan del poder que tiene para recaudar impuestos y de su posibilidad de aumentar la base impositiva a medida que aumenta el PNB.

La aparición de la deuda estatal permitió al sector privado trasladar sus intereses hacia sectores clave de la economía, como son banca y comercio. La deuda estatal proporcionó las bases para la expansión de la deuda privada en el siglo XIX con efectos consiguientes en la demanda. El crecimiento de estos dos tipos de deuda (la estatal y la privada), permitió la aparición de una nueva clase de rentistas. A largo plazo el Estado se hizo dependiente de esta clase de banqueros y financieros y, por lo tanto, políticamente quedó en deuda con ellos. También fue en la Europa del siglo XIX donde la deuda tuvo su raíz en la guerra. Como el sistema tributario era improductivo, el capital privado y el Estado emitieron deuda para ocultar los costos de la guerra.

En los Estados Unidos (38), la deuda pública también ha servido al crecimiento económico. Desde finales del siglo XVIII, los gobiernos norteamericanos han desviado muchos de los fondos fiscales hacia el pago de deuda. En la actualidad el sector financiero sigue siendo muy poderoso. Los bancos y grandes industrias continúan obteniendo grandes ganancias comprando valores emitidos por el Estado. Conforme pasa el tiempo el Estado se sirve más y más de la deuda pública para financiarse.

Durante la posguerra, en Norteamérica (39) comenzó a disminuir la dependencia del Estado respecto del capital financiero como consecuencia de la obligación que Hacienda impuso al sistema de la Reserva Federal de mantener precios de las nuevas emisiones de deuda federal, es decir, restricción monetaria. La disminución de la independencia del sistema de la Reserva Federal y la pérdida de poder del capital financiero sobre el Estado debe buscarse en la creciente interrelación entre el Estado y el sector monopolista y en el establecimiento de medidas nacionales,

internacionales y políticas presupuestarias destinadas a favorecer intereses de clase. La política fiscal es utilizada como instrumento regulador del conjunto de la economía, mientras que la deuda federal es el resultado del déficit presupuestario previsto de antemano a fin de que sirva para la expansión de la actividad económica general. Actualmente, debido a la relativa autonomía del Estado, éste ha comenzado a financiar su déficit mediante emisiones especiales, es decir, títulos que se distribuyen entre determinadas agencias del gobierno, lo cual es una forma de financiamiento por la que el Estado se presta a sí mismo. Con los períodos inflacionarios cada vez más propagados, el sector financiero comenzó a negarse a entregar fondos a largo plazo, por lo que la deuda del Estado debió pagarse en plazos cada vez más cortos. A medida que el plazo de la deuda se acorta adquiere mayor liquidez, es decir, se parece más al dinero y, por lo tanto, deviene más inflacionaria haciéndose necesario que el Estado emita más títulos especiales que son los que han provocado en buena medida la inflación y la crisis fiscal.

El gran interrogante que plantea la expansión de la deuda pública es (40) justipreciar las consecuencias que tienen los diferentes niveles de deuda sobre la solvencia general de una economía dada, la composición de sus activos reales y financieros, la forma de operar de los mercados de capital dinero y el funcionamiento de las instituciones de ahorro.

La consecuencia directa de este financiamiento inflacionista es la subida de las tasas de interés y, por lo tanto, el servicio de la deuda pública. Esta política impone una carga fiscal sobre el Estado. En el futuro, si el Estado logra obtener superávit presupuestario, las fuerzas políticas impedirán que este sobrante sea utilizado para reducir la deuda estatal. Esto quiere decir que la deuda pública seguirá subiendo.

El capital financiero no presta dinero para actividades económicas demasiado riesgosas, salvo en raras excepciones. La norma es que los banqueros no prestan dinero si no están seguros que se destinará al financiamiento de obras de capital social, que contribuyan a la ampliación de la base impositiva al servir de incentivo a la inversión privada y a la actividad económica. Es decir, que las administraciones estatales hipotecan sus ingresos al pago de su deuda (41).

Los negocios financieros de las empresas estatales varían de Estado a Estado; en algunos, los bancos no prestan si las inversiones del gobierno no se asignan a las actividades tradicionales destinadas a la administración pública; en otros, se analizan los proyectos estatales antes de comprar las obligaciones emitidas por los gobiernos locales. Sin embargo, cada día es más difícil que las corporaciones locales o estatales consigan colocar sus obligaciones; además, como constantemente aumentan los gastos locales se tienen que utilizar más ingresos fiscales y, de esta manera, se reduce la capacidad de conseguir más préstamos. Se prevé que en el futuro el endeudamiento y el pago de su servicio sigan en ascenso.

En suma, a pesar de que se logre captar a los pequeños ahorradores en el mercado monetario de las obligaciones estatales y locales, se puede afirmar que parte de los ingresos tendrán que venir de la administración federal. La necesidad del financiamiento proveniente de fondos federales será cada vez mayor a medida que los préstamos se utilicen en la construcción de capital socioindustrial (guarderías y formación profesional, como ejemplo), quienes apenas permiten recuperar el capital invertido en el sentido de ampliar la base impositiva a corto y largo plazos.

El enriquecimiento de algunas clases a expensas de otras constituye, según algunos estudiosos, la finalidad del sistema tributario y la modalidad más antigua de los conflictos de intereses sociales (42). Por tal motivo, el Estado debe inventar y establecer sistemas impositivos que disimulen el contenido injusto de toda la estructura tributaria, así como el carácter explotador de la estructura de clases. Si el Estado no es capaz de disimular la explotación tributaria corre el peligro de que se intensifiquen los problemas referentes a la crisis fiscal.

Los sistemas fiscales no son más que las formas concretas que adoptan los regímenes de poder en los distintos sistemas de clases (43). La clase dominante trata normalmente de ocultar la explotación o de racionalizarla en términos ideológicos. En las sociedades capitalistas avanzadas se le oculta al contribuyente la explotación fiscal. Los impuestos indirectos siguen siendo la fuente más importante de los ingresos del Estado. No obstante que algunos productores soportan múltiples impuestos, la explotación fiscal es aceptada porque se corresponde con la cultura de la clase capitalista dominante.

El gobierno utiliza los tipos impositivos y la estructura tributaria como instrumentos de política fiscal para la estabilización y crecimiento económico. Asimismo, la política de gasto del gobierno se orienta hacia la socialización de los costos del capital fijo variable, mientras que la política tributaria se dirige fundamentalmente a la expansión de los beneficios del capital privado.

Aparentemente la clase monopolista está sujeta a múltiples impuestos sobre sus beneficios; pero la mayor parte de los gravámenes sobre los beneficios de las sociedades son absorbidos por los consumidores

(trabajadores y pequeños empresarios) y no por las grandes empresas. Solamente en épocas de crisis o de guerras se han hecho intentos serios de gravar al capital.

La clase capitalista monóplica no paga ningún impuesto por los dividendos obtenidos mediante plusvalías no realizadas y paga impuestos bajísimos cuando invierte en cierta clase de bonos de gobierno. Existen una multitud de formas que permiten evadir impuestos para esta clase social y el impuesto sobre la renta personal no ha significado peligro para la acumulación y concentración de riquezas, lo que ha permitido que los impuestos a la propiedad y al comercio sean trasladados básicamente a los consumidores. Dado que los capitalistas monopólicos tienen a su disposición una gama amplia de formas de evadir los impuestos, el sistema tributario descansa de hecho en la explotación de los pequeños comerciantes y de los y de los trabajadores, en particular del sector monopolista. El impuesto sobre seguridad social, así como el de las ventas y los impuestos indirectos y el que se aplica a la renta personal tienen todos ellos un carácter explotador.

El sistema tributario representa dos funciones principales (44). En primer término, permite al gran capital aumentar su renta, por lo que juega un papel estratégico en la preservación de la posición dominante. En segundo término y en relación a lo anterior, el sistema fiscal -a fin de atender los gastos sociales y de capital social- se apropia del capital de las pequeñas empresas y de los trabajadores. De esta manera, al no poder generar ahorros líquidos los trabajadores se ven sujetos a depender cada vez más del Estado, generando así una contradicción necesaria del sistema fiscal: por un lado son los trabajadores los que soportan el mayor

peso de la carga fiscal y, por otro lado, esta clase es la que necesita una cantidad creciente de gastos en consumo social y gastos sociales, debido a su condición de clase trabajadora.

La administración federal es la que se queda con la mayor parte de los recursos fiscales generados por el crecimiento económico, puesto que en la medida que crece el empleo y los ingresos, el impuesto sobre la renta personal acapara una porción del incremento de los ingresos mayor a la que obtienen los impuestos estatales sobre la propiedad y las ventas. Existe por lo tanto una contradicción entre las crecientes cargas fiscales que acumulan los Estados y Municipios. Esta contradicción refleja los conflictos existentes dentro de la actual estructura de poder: mientras que el capital monopolista es relativamente poderoso a escala federal, el capital competitivo lo es a escala estatal y local. El capital monopolista obliga a la pequeña empresa y a los trabajadores a financiar la expansión del sector monopólico, aunque no hace nada para aumentar los gastos sociales y el capital social, lo que induce a las corporaciones estatales y locales a elevar los impuestos e introducir otros nuevos.

Existe el problema fundamental para los empresarios y planificadores locales de no disponer de los fondos necesarios en el lugar y momento precisos necesarios para la acumulación. Para solucionar este problema, el capital monopólico se está uniendo para establecer corporaciones administrativas alternativas que acaparen los poderes de las corporaciones locales y les permita disponer más fácilmente de los recursos fiscales, orientándolos a sus necesidades de acumulación.

Económicamente, el programa socioindustrial consiste en la transformación de gastos sociales en capital social, mediante programas

económicos que proporcionen al capital monopolista nuevas alternativas de inversión subvencionada y que a la vez disminuyan el empobrecimiento de la fuerza laboral excedente. Políticamente, este programa implica la creciente alianza entre grupos del sector monopolista, la población excedente y los trabajadores peor remunerados del sector monopólico. Sociológicamente, el complejo consiste en la creación de un nuevo estatus de trabajadores a nivel administrativo y profesional que se encarguen de planificar y poner en marcha nuevos programas referentes al capital socioindustrial como puede ser salud, vivienda y educación.

Como resultado de este programa se obtendría, a la larga, un aumento en la productividad global de la economía que ayudaría a aliviar la crisis fiscal, puesto que las erogaciones de la administración tendrían un impacto directo en la productividad a largo plazo de la economía, con lo que se haría crecer la renta total y la base gravable, reduciendo las dificultades para financiar el presupuesto. En otras palabras, no es más que conjuntar al máximo al sector estatal con el monopolista, que es el más dinámico en términos de crecimiento económico. Para el sector competitivo, el complejo socioindustrial le plantea pocas alternativas, puesto que este sector requiere para su crecimiento de un mercado laboral favorable, al mismo tiempo que no realiza grandes inversiones en capital sofisticado.

Otro elemento importante lo constituye la industria militar, la cual adopta una doble característica en relación con un mayor desarrollo del complejo socioindustrial. La industria militar se ha constituido en polo estratégico para el crecimiento y estabilidad económica de los Estados Unidos. Esta situación plantea enormes obstáculos a la hora de desviar fondos de la producción militar a la producción civil, necesarios para el

financiamiento del complejo.

La crisis fiscal y el complejo socioindustrial se ubican dentro de las luchas sociales, políticas y económicas de los principales estratos y clases sociales. Los límites de la reforma fiscal capitalista dependen de las luchas y movimientos políticos actuales que conforman el complejo socioindustrial. La expansión de este complejo está cada vez más ligada a la cuestión de la planificación regional y al logro de una administración regional dominada por las grandes empresas. Es necesario que el gran capital y el Ejecutivo Federal resten poder y sometan a las administraciones locales.

La resistencia tributaria puede tener consecuencias políticas extremadamente graves para el orden establecido en los países desarrollados. La razón fundamental es que los trabajadores no pueden evitar los impuestos sobre la renta personal, sobre el consumo y todos los demás impuestos que inciden directamente sobre la renta y el ingreso. La revuelta fiscal tiene su origen en el volumen y la composición de los gastos estatales y en la distribución de la carga tributaria, lo que hace más difícil el financiamiento futuro de los crecientes presupuestos.

La acumulación de capital y el consecuente incremento de la renta han aumentado la base gravable, permitiendo al Estado el financiamiento de los programas que son esenciales para una acumulación más rentable dentro del sector monopolista. Al Estado no le ha quedado otro remedio que estimular la acumulación privada, a fin de generar el crecimiento económico necesario para obtener suficientes fondos fiscales que permitan seguir apoyando la acumulación capitalista.

La diferencia entre las peticiones presupuestarias nacionales por parte de los contribuyentes que dependen del Estado es, al mismo tiempo, causa y efecto de la resistencia fiscal. La disminución presupuestal para gastos sociales, así como la inmovilidad de los salarios reales, han originado una serie de críticas hacia la administración gubernamental por parte de los trabajadores estatales que se ha reflejado en el incremento de organizaciones sindicales. La expansión del sindicalismo y las luchas organizadas son consecuencia de múltiples factores, pero el principal se encuentra en la propia crisis fiscal. Es esta última quien también produce profundas alteraciones cualitativas en las relaciones que se dan entre los trabajadores estatales y los administradores y políticos del Estado. Por esto, los grupos mencionados se ven envueltos en conflictos cualitativos y cuantitativos que se van extendiendo a todas las zonas del sector estatal.

Los trabajadores del sector monopólico y los trabajadores estatales ocupan lugares diferentes dentro de la economía política. Las grandes compañías se protegen de los incrementos salariales, utilizando el mecanismo de precios. Para el sector estatal este mecanismo no se presenta; por lo tanto, los conflictos salariales dentro del sector estatal no pueden darse a sí mismos tal como ocurre en el sector monopolista. En el sector monopólico los sindicatos pueden luchar por una parte de los beneficios empresariales. Los sindicatos estatales ven restringidas sus peticiones, puesto que la base de la ganancia aquí es la base impositiva, limitándose solamente a luchar por tratar de mantener el nivel de ingresos de los trabajadores estatales, similar al de los del sector monopólico.

La movilización de los clientes estatales, así como de todas las demás personas dependientes del Estado, refleja también la crisis fiscal. La

gran masa de los clientes estatales proviene de los excedentes de mano de obra. Esta masa de desempleados se ve obligada a recurrir al Estado para cubrir sus necesidades principales de vida. Pero, a consecuencia de la revuelta fiscal, del coste de la inversión social y del consumo social, al Estado le es cada vez más difícil cubrir las necesidades de inflación y de relativo estancamiento económico, sobre todo, para la población de las zonas rurales que no se hallan sindicalizadas.

Una alianza de la mayoría de la fuerza laboral excedente, apoyada por las organizaciones radicales de los trabajadores del Estado, tendría enormes consecuencias con respecto al desarrollo económico y político norteamericano (45). Quizás la única forma en que el Estado pueda contener este movimiento sea mediante la aceleración del crecimiento del complejo socioindustrial, ya que así tendría el poder electoral de la población excedente y podría combinarlo con el dinero y el poder de los grupos monopólicos.

La pugna económica y política en torno a las cuestiones de distribución de la carga fiscal, el volumen de los gastos estatales y las preferencias presupuestales, han llevado a un enfrentamiento entre los diferentes sectores que componen la sociedad norteamericana. El Estado no ha podido normalizar las relaciones de producción en el sector estatal, donde se han pretendido establecer organismos estatales orientados a encontrar arreglos administrativos para estos enfrentamientos y conflictos o para mantenerlos dentro de los cauces institucionales. El problema es fundamentalmente insoluble, ya que no existe el mecanismo para solucionar esta contradicción. No existe ningún órgano que pueda hacerla de mediador entre la administración y los empleados estatales, puesto que la propia

administración es una de las partes implicadas ante la dirección y los trabajadores.

2.3. Alternativas ante la Crisis.

El período de los años setenta se caracterizó por una búsqueda constante de alternativas para el desarrollo económico y social de México (46). Son proposiciones alternativas las que sustentan diferentes factores sociales, producto de la agudización de las contradicciones y que antes solamente podía abordar el Estado, aunque cabe destacar que también actualmente el discurso renovador fue promovido por el mismo gobierno. Se planteaba pues la necesidad de una tregua que permitiera poner en marcha una reforma social y económica más o menos profunda (47).

Los intentos y proyectos del Estado por diseñar y dirigir el proceso de cambio han tenido suerte diversa. El proyecto de reforma económica anunciado después del fracaso del programa de "desarrollo compartido" tuvo múltiples problemas agudizados por las crisis económicas y por los condicionamientos impuestos por el FMI. El colapso financiero de 1976 motivó que muchos sectores ubicados en la clase dominante expresaran sus objetivos de orientar al Estado a formular una estrategia económica que permitiera al país tener el crecimiento económico de los años sesenta. De esta manera y con el auxilio petrolero, así como con las medidas de austeridad dentro del gobierno, el país se ubicaría en la antesala del desarrollo. Esta fue una opinión muy socorrida en ese tiempo, sin embargo, la recuperación económica ausente cuestiona esta opinión que sólo descansaron, en lo fundamental, en la puesta en marcha del desarrollo anterior.

La economía del país se ha caracterizado en los últimos años por un estancamiento inflacionario y, posteriormente, por una recuperación económica parcial con fuerte presión inflacionaria. La parcial recuperación económica ha descansado en el impulso que se ha dado a la industria petrolera. Su impacto a nivel nacional y regional ha sido considerable, puesto que es el petróleo el que ha orientado los rumbos de la economía nacional, en vez de que sea ésta la que ubique al "oro negro" dentro de un programa general de desarrollo. Como consecuencia de esto, se ha observado el rezago relativo de otras actividades productivas y de bienestar social, así como de aquéllas que dependen directamente de la actividad petrolera. De esta manera, el incremento en las importaciones se ha orientado fundamentalmente a abastecer de equipo a la industria del petróleo, dejando de lado los posibles beneficios que podría traer para la economía en su conjunto. Asimismo, la recuperación económica ha descansado en el desarrollo de la industria del automóvil y de artículos de consumo duradero, orientado a mercados de altos ingresos que han sido beneficiados por el creciente desarrollo económico.

La expansión económica ha encontrado múltiples obstáculos que no han sido resueltos mediante la importación; siendo que al contrario han surgido numerosos cuellos de botella que presionan más a la balanza de pagos, a pesar de los cuantiosos recursos provenientes de la venta de petróleo. La recuperación también se ha visto limitada y amenazada por una futura crisis, dado su carácter tardío, puesto que desde mediados de los años setentas era ya evidente que el desarrollo polarizado en ciertos sectores clave para la economía global era insuficiente. Con el pretexto de dejar para mejores momentos la inversión en sectores estratégicos, la economía ha caído en grandes desequilibrios. Los estragos provocados por el carácter

tardío de la recuperación tuvieron repercusiones irreversibles en la atención de las satisfacciones sociales. Los recursos petroleros han sido insuficientes para cimentar por sí solos la estrategia de crecimiento sostenido, fundamentalmente si se usan sólo para subsanar deficiencias en la balanza de pagos y en general para atenuar los desequilibrios externos e internos. Veamos entonces a continuación, las causas generales de esos desequilibrios.

Para el FMI (48) la variable clave de la demanda en México es el monto del déficit del sector público; causado por la expansión del gasto del gobierno mucho más allá de lo que sus ingresos propios lo permitían. Además, en relación a la pérdida de competitividad de México, se dice que la inflación por salarios fue la causa más importante de este fenómeno. El Banco Mundial aporta un diagnóstico similar sobre el desequilibrio externo y subraya como causa importante la ineficiencia del Estado en la economía. Tanto el FMI como el Banco Mundial coinciden en señalar al Estado como el principal responsable de los desequilibrios económicos: déficit e inflación. El Fondo pretende adaptar las condiciones de cada país al esquema monetarista, sin detenerse demasiado en las particularidades de cada caso.

Al tomar la balanza de reservas como el referente fundamental para analizar el desequilibrio externo, la teoría monetarista no puede explicar los desfases entre el manejo de las políticas fiscal y monetaria y la balanza de reservas; es decir, cuando hubo un manejo adecuado de la política fiscal y monetaria, período 1954-1970, la balanza de reservas fue deficitaria durante cinco años. Desde el punto de vista estructuralista la debilidad del modelo monetarista es que confunde los factores que explican

las causas originales del desequilibrio externo con los mecanismos de propagación, esto es, con los factores que agudizan y aceleran el propio desequilibrio. Un diagnóstico alternativo debía tomar como variable relevante para analizar el desequilibrio externo la balanza de cuenta corriente, ya que en ella se reflejan las transacciones del sector real de la economía y ayuda a interpretar y conocer mejor las debilidades de la estructura productiva de los países en desarrollo en su relación con el comercio exterior.

Las causas del déficit crónico en la balanza en cuenta corriente radican en el modelo de industrialización que México adoptó para promover su crecimiento económico: la sustitución de importaciones. Como en la primera etapa de sustitución de importaciones existió una dependencia estructural de importaciones, ello explica los fracasos en el control del desequilibrio externo por vía de la devaluación de la tasa de cambios. A pesar de esto, el desequilibrio externo permaneció y, en cambio, el proceso inflacionario se aceleró.

La etapa del desarrollo estabilizador impulsó un crecimiento industrial considerable y la diversificación del aparato industrial. Sin embargo, éste tenía muchos defectos: no estaba integrada la producción, la tecnología era anticuada y, por ello, no había competitividad. En general, las políticas comerciales e industriales no estaban orientadas a la formación de una industria eficiente. En este último sentido, el proteccionismo excesivo e indiscriminado que acompañó a la primera etapa de sustitución, al prolongarse hasta la segunda etapa, dio lugar a una estructura industrial ineficiente.

En el período de 1971-1976 se iniciaron algunos cambios en la política económica respecto a la seguida en el período de desarrollo estabilizador, aunque esas modificaciones se centraron en las deficiencias de la política fiscal continuándose con el modelo de sustitución de importaciones como principal estrategia de industrialización, ya que el crédito externo y la inversión extranjera fueron las principales fuentes de financiamiento del déficit comercial, los cargos sobre la cuenta corriente empezaron a adquirir dimensiones insospechadas. Así, el déficit en la balanza de pagos era prácticamente insostenible en 1976, por lo que se recurrió al cambio de paridad en agosto de ese año.

Explicación de los altos niveles de desequilibrio en los balances parciales, fueron causas como las siguientes: a) la sobrevaluación del peso -que restó competitividad a las exportaciones y estimuló las importaciones-; b) el exceso de demanda -que espoleó la inflación-; c) la recesión inflacionaria mundial -que disminuyó los mercados para las exportaciones y encareció las importaciones-; y d) las expectativas devaluatorias -que originaron la salida de capitales al exterior y la dolarización del sistema financiero. Más, estos factores sólo se agregaron al problema estructural que sufría la balanza de pagos.

El cambio en la paridad del peso y la adopción de un sistema de flotación regulada contemplaba efectos positivos derivados de la recuperación de la competitividad externa, se esperaba (49) un crecimiento de las exportaciones y una baja de las importaciones, resultantes de un proceso mayor de sustitución y que también se aumentaría el empleo. Los efectos principales de la devaluación fueron: la contracción del PIB real y la disminución de la participación relativa de los ingresos reales de los asalariados.

México inició negociaciones con el FMI 15 días después de la devaluación, a fin de obtener apoyos para su moneda. De acuerdo al diagnóstico del FMI, debía eliminarse el exceso de demanda, que en México gira esencialmente alrededor del déficit del sector público y de la política crediticia.

El FMI propuso el conocido paquete de política económica fundado en la tesis de ajuste monetarista. Es decir: liberalizar el mercado interno; eliminar subsidios y controles a los precios; liberalizar el comercio internacional; reducir aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones; reducir la participación del Estado como agente económico; y contraer y controlar estrictamente la oferta monetaria.

Sin embargo, México no puso en práctica fielmente las políticas del FMI puesto que no se liberalizó totalmente el comercio sino que se instrumentó un proceso de racionalización del proteccionismo con tratamiento gradual; la política de la disminución de la demanda agregada se substituyó por una de intensificación de la inversión; el Estado en lugar de disminuir su participación, la incrementó sobre todo con inversiones en el campo petrolero; si bien hubo control salarial, se pusieron en marcha programas de producción y empleo. La política de precios se orientó en buena medida a proteger al consumidor de menores recursos mediante controles de precios y programas de fomento a la producción de bienes básicos. La política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas consistió en orientar los subsidios a las actividades que estimulan o distribuyen el ingreso y liberalizan los precios y las tarifas en forma gradual y programada para no desalentar la producción ni espolear

la inflación. La estrategia cambiaria del gobierno consistió en mantener el valor de la moneda en consonancia con las cambiantes circunstancias mundiales y con las necesidades de crecimiento del país.

La línea de la política del gobierno fue la de topes salariales. Se fijó un tope salarial de incremento que hacia 1977 era del 10%. Otra de las medidas más importantes fue la reestructuración de las tasas de interés, con el fin de aumentar el ahorro interno. Los objetivos consistieron en reducir la excesiva liquidez del sistema financiero y a la vez frenar el proceso de dolarización. Contrariamente a los dictados del FMI, entre 1977 y 1979, los gastos de inversión aumentaron en 3% su participación en el PIB, en lugar de haber disminuido en 0.7% cada año, según lo especificaba el convenio. En ese mismo período los gastos corrientes tuvieron un incremento del 70%, en contraste al congelamiento del gasto señalado en el mismo convenio.

Para reducir el déficit fiscal teóricamente se inició una política de saneamiento de las finanzas del sector público; empero, la reestructuración fiscal se guió por dos principios: el de equidad, disminuyendo la carga fiscal para las de menores recursos; y el de aliento a la inversión productiva, haciendo más atractiva la retención de utilidades y capitalización de las empresas mediante mayores incentivos.

Actualmente, haciendo una evaluación retrospectiva, vemos que México no observó ninguno de los tres "topes" acordados en el convenio de facilidad ampliada: la base monetaria tuvo un incremento muy superior a lo estipulado en el convenio, el déficit fiscal en 1979 tuvo un nivel mayor al de 1976 y el endeudamiento externo fue ligeramente superior a lo convenido.

En el primer semestre de 1977 se resienten los efectos de la devaluación y de la demora del gasto del sector público; sólo a partir del segundo semestre de 1977, y hasta 1979, surge una notable recuperación debida fundamentalmente a la utilización del petróleo como instrumento principal para el ajuste externo y el crecimiento. La actividad económica no respondió favorablemente a la devaluación. El principal factor que influyó en el estancamiento de la producción fue la insuficiencia de la demanda interna, aunque también estuvieron presentes la escasez de crédito y los problemas financieros derivados de la propia devaluación.

Al interior del gabinete económico se formaron dos grupos de opinión que percibían en forma distinta la crisis (50). Para el primer grupo los desajustes eran transitorios y en consecuencia se debía continuar con la política de austeridad. La opinión del segundo grupo señalaba que era urgente una participación más activa del Estado para promover la producción y el empleo. Difícil resultaría afirmar que triunfaron sin matices los puntos de vista de uno u otro grupo. En resumen, los resultados macroeconómicos aparentemente favorables esconden el hecho de que tanto la reducción del déficit de la balanza de pagos y del déficit fiscal se lograron con la contracción de la actividad económica. El gobierno mexicano usó el petróleo como instrumento de ajuste al equilibrio externo y pudo resistir las exigencias del FMI. Con la bonanza petrolera, México recobró su capacidad de financiamiento externo y la tradicional confianza de la comunidad internacional.

El crecimiento real del producto global del país ascendió al 8% anual durante el tiempo cubierto por el convenio con el FMI. El crecimiento del sector petrolero fue determinante para que el producto global y los

componentes de la demanda agregada tuvieran mayor dinamismo, sin embargo el haber utilizado el petróleo como un instrumento de ajuste y no como una palanca de desarrollo, ocasionaría que el desequilibrio externo apareciera una vez más como la restricción fundamental al crecimiento.

El modelo petrolero exportador, si bien permitió un crecimiento real del producto, no sentó las bases para una estrategia de industrialización y comercio exterior que permitiera que el crecimiento económico del país no fuera violentamente interrumpido una vez más por el desequilibrio del sector externo. El país pasó a depender excesivamente de los ingresos petroleros al tiempo que en la industria se manifestaba el bloqueo de un proceso de sustitución de importaciones sobre todo en los bienes intermedios y de capital, que afectó el avance industrial.

Durante la llamada minicrisis de julio 1981, las dificultades en el mercado petrolero y la evidencia de la inflación interna mucho mayor que la internacional, generaron expectativas de una devaluación y el sistema financiero mexicano se dolarizó con gran rapidez, al tiempo que se efectuaban cuantiosas fugas de capitales. En 1981 el problema principal de la economía mexicana fue la creciente magnitud del déficit externo y el agotamiento de los expedientes tradicionales para su financiamiento: ingresos petroleros y deuda externa. Los ingresos brutos de exportación petroleros no ofrecen expectativas para financiar las importaciones y el crecimiento. Esto obliga a recurrir con mayor intensidad al endeudamiento externo, lo que a su vez propicia la formación de expectativas de un maxi devaluación y de fuga de capitales acelerada.

Se pueden distinguir, en el período 1978-1982, dos tipos de causas de desequilibrio externo, macroeconómicas y estructurales. Entre las primeras

se encuentran el crecimiento acelerado de la demanda agregada y la sobrevaluación del tipo de cambio. Entre las segundas, las inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior que condujeron a una ineficiente apertura externa manifestada por la sustitución de importaciones de manufacturas y a la monoexportación petrolera. También pueden considerarse como limitantes estructurales la carga creciente de la deuda externa, la dolarización del sistema financiero y la crisis internacional.

Cuando entre 1977 y 1981 el país recurrió a la exportación de petróleo como forma de acelerar el desarrollo, se cayó en un proceso de sustitución de importaciones, con sus consecuentes efectos en el desequilibrio externo. Este proceso se dio cuando aumentaron las importaciones de productos en relación a la oferta total. Así, la importación de manufacturas pasó de 21.18% en 1970 a 31% en 1980. Se importaron principalmente bienes intermedios, productos siderúrgicos, así como bienes de capital, cuyo ritmo de importación creció de menos de 55% en 1970 a 60% en 1980. En el ámbito externo las exportaciones se enfrentaron a economías en recesión y a medidas proteccionistas que causaron bajas en precios de productos de exportación.

La deuda externa del sector público creció vertiginosamente en los años 1980 y 1981. El principal problema de esta deuda, al menos hasta 1982, es que fue contratada a corto plazo y a tasas de interés en constante aumento. Esta fuente de financiamiento, por lo tanto, se presenta como problemática, al menos a corto plazo. Al mismo tiempo la banca y el sistema financiero en su conjunto tendieron a dolarizarse. En julio de 1982 estaban depositados en los bancos mexicanos una gran cantidad de dólares, de los

cuales buena parte estaban en depósitos a plazo fijo. Gracias a la libertad cambiaria tan celosamente defendida, la fuga de capitales no tuvo límites (51). De la conjunción de todos los factores anteriormente descritos resultó una crisis insospechada, a partir de 1981.

El origen de las devaluaciones de 1982 se puede concretar, más que en ninguna otra parte, en el sector productivo. La monoexportación y la desustitución de importaciones fueron determinantes en el origen del problema. Con la devaluación de febrero de 1982 se acentuó más la inestabilidad del sistema financiero que no se enfrentó debidamente en el programa de ajuste de ese mismo mes. Estas medidas consistieron en un aumento salarial, la elevación de tasas de interés y el aumento de los precios y tarifas de los bienes producidos por el sector público. El 5 de agosto de 1982 se establece un control parcial de cambios que consistió en la creación de dos mercados de divisas. Poco tiempo después, debido a que las medidas adoptadas desde febrero para controlar el sector financiero fracasaron, el primero de septiembre 1982 se nacionalizó la banca y se estableció el control generalizado de cambios.

Con la nacionalización bancaria se logra un mayor control monetario y financiero orientado a las prioridades nacionales. Pero para lograr éste, el Estado debe racionalizar y profundizar su participación en la economía. Dado el origen macroeconómico y estructural del desequilibrio externo de México es necesaria una política simultánea del ajuste macroeconómico y de cambio estructural, a través de un enfoque que modifique las expectativas y que permita al Estado recobrar su legitimidad y su capacidad de rectoría, tendiendo a que el crecimiento económico se logre manejando de manera adecuada la política de precios relativos y tipos de cambios, así como la

de administración de la demanda. Además, se requiere del fomento de la oferta productiva (mecanismo estructural); pero sobre todo, se debe defender la planta industrial y el empleo. La política macroeconómica debe dirigirse a corregir los desequilibrios en la demanda, así como los precios relativos. La política cambiaría deberá ajustarse a los requerimientos del sector exportador y de la sustitución de importaciones. Se requiere además un programa de fomento selectivo al incremento de la producción, la inversión y el empleo.

Pero esta política de ajuste sugerida en el párrafo anterior no es suficiente, ya que no se da la reasignación de recursos en forma espontánea. Al aumentar la oferta de bienes básicos, reducir el desequilibrio externo y evitar las devaluaciones se crean fuertes expectativas inflacionarias que deben ser neutralizadas por la estrategia de ajuste y cambio estructural, de industrialización y de comercio exterior. Tratando de proponer un conjunto de caminos a seguir, podemos decir que se deben contemplar cuatro programas en la estrategia de ajuste y desarrollo: el de defensa de la planta productiva y el empleo, el de bienes básicos, el de fomento de exportaciones y el de sustitución de importaciones.

El Programa de Acción Inmediata para la protección de la planta productiva y el empleo, incluía las siguientes políticas que redundarían en otros tantos contenidos de la política presupuestaria. Una política de compras del sector público orientada al mercado interno; una política de negociación internacional enfocada a mejorar nuestras exportaciones y a regular las importaciones; política de subcontratación para pequeñas y medianas empresas; aumento de la oferta de bienes básicos; política de

exportaciones y de sustitución de importaciones; un nuevo pacto social entre gobierno, capital y trabajo. En todo ello, el sector de bienes básicos debe funcionar como el generador del crecimiento autosostenido. De esa manera, el modelo de exportación descansaría sobre el sector manufacturero y sobre el sector turístico, a mediano y largo plazo debería sustituir al modelo petrolero exportador como generador de divisas.

Comparando las crisis económicas de 1976 y 1982 se pueden sacar varias conclusiones sobre las políticas de ajuste puestas en marcha para solucionarlas. El primer ajuste, después de 1976, se dio en un contexto de auge de las exportaciones petroleras, lo que permitió librar a la política económica de los dictados del FMI. Pero, la monoexportación de petróleo como instrumento de ajuste del desequilibrio externo y del crecimiento, condujo a la sustitución de exportaciones y a la dependencia del petróleo, esto aunado a un sistema de libre cambio, dolarizado y con fuga de capitales, no podían llevar sino a la crisis de 1982.

La nacionalización de la banca y el control de cambios, bien manejados, pueden conducirnos a la autonomía de nuestra política monetaria y a lograr la estabilidad del sistema cambiario financiero. Mas estas medidas no son suficientes, el Estado debe racionalizar su participación en la economía, exponiendo claramente a todos los sectores sociales un proyecto de desarrollo nacional.

La necesidad y posibilidad de crecimiento más acelerado, así como la introducción de cambios fundamentales en la estructura económica, son opciones que se expresan dentro y fuera del país. Sin embargo, ellas empiezan a debilitarse cuando se enfrentan a la problemática planteada por la política fiscal, la estructura agrícola o la referente al comercio

exterior. Toda esta temática se encuentra actualmente en el centro del debate político. La puesta en marcha de modificaciones estructurales traería, por un lado, el seguimiento coherente del plan industrial, pero por el otro, acarrearía serias contradicciones, puesto que las medidas económicas de largo plazo tendrían que enfrentarse con intereses creados que plantearían una interrogante política a solucionar. El marco político se completa con el debilitamiento sufrido por las clases populares que se manifiesta en desempleo, caída salarial real y repercusiones similares.

Conforme se desarrolla la crisis económica en la década de los setentas los empresarios pasan de una actitud defensiva, que busca preservar prerrogativas, a una actitud de crítica sobre la conducción de la economía nacional. El Consejo Coordinador Empresarial se integra oficialmente el 7 de mayo de 1975, en su declaración de principios define su proyecto de desarrollo para la nación: se resalta el papel central de la empresa privada como elemento fundamental de la economía, relegando el papel del Estado solamente al aseguramiento de las condiciones políticas de paz social para el desarrollo y al de inversionista el renglón de la infraestructura necesaria para el fomento de la empresa privada. Estas posiciones de los empresarios frente al Estado han sido reiteradas constantemente desde el triunfo de la Revolución de 1910, pero adquieren actualmente mayor importancia ante la definición política y de conducción del desarrollo económico, sobre todo en momentos en los que el petróleo respalda el crecimiento económico.

Los propósitos declarados del movimiento obrero son: que la propiedad adopte las modalidades que el interés público requiera con arreglo a los derechos otorgados por la Constitución al Estado, también deben participar

activamente los obreros y los campesinos. Estos planteamientos surgidos de las difíciles condiciones por las que atraviesa la clase trabajadora plantea nuevos postulados ante la coyuntura política; se trata de modificar sustancialmente el modelo de desarrollo imperante, que se muestra cada vez más ajeno a los intereses de los trabajadores. De esta forma, parece ser que el movimiento obrero se encuentra en el momento político conveniente para hacer una revisión a fondo en torno a sus alianzas con el Estado.

La disputa por el proyecto de nación que pretenden las distintas clases y grupos sociales se ubica en torno al rumbo que debe tomar el desarrollo económico y en el momento crítico por el que atraviesa el país (52). Las características que adopte el proyecto de nación estarán asociadas a la correlación de fuerzas sociales que prevalece en el país. El movimiento obrero reitera su alianza con el Estado sobre nuevas bases de participación social y económica, y el sector empresarial pretende ampliar los terrenos liberales económicos participando cada vez más en el proyecto de desarrollo.

Es posible abordar el problema de la recuperación de la economía mexicana presentando a esta última como un fracaso pues, a pesar de que dicha recuperación se ha apoyado en el petróleo y el gasto público, no ha sido otra cosa que una recuperación consistente en el establecimiento de la hegemonía del capital monopólico, a través de la centralización del capital, de la elevación de la productividad y de la proletarianización de un creciente número de capas sociales.

En el proceso de recuperación, el Estado dejó de serlo para toda la sociedad y se transformó en un Estado que ha favorecido principalmente a

los grupos empresariales. Para explicar este cambio es necesario hacer un análisis de los lineamientos de la política económica de la administración del Presidente Miguel de la Madrid y también de los lineamientos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

Los puntos a rescatar de estos documentos son los siguientes (53): a) las implicaciones del aumento de los ingresos de las finanzas públicas que, a través de la Reforma Fiscal, provocarán la centralización; b) el proyecto de rentabilización de las empresas estatales, en el cual el Estado provocará la centralización de capitales haciendo que solamente los más fuertes puedan sostener el alza en los costos sociales de bienes y servicios; y c) el carácter selectivo del crédito, los estímulos y apoyos fiscales y la priorización de zonas, sectores y regiones de actividad económica, lo que lleva de nuevo al apoyo de unos sectores y depresión de otros.

Se concluye que el papel del Estado tomó gran importancia a partir de la nacionalización de la banca pero que, en el actual sexenio al hablar del gobierno como el órgano rector de la economía y de ser instrumento contra la crisis, se debe decir que más que detenerla ha acentuado sus efectos en unos sectores para atenuarlos en otros. Es importante resaltar que en esta fase de recuperación el Estado deja de tomar a su cargo los sectores no rentables, pero el hecho de que asuma este papel se debe a la crisis fiscal y por ello tiene que cambiar su postura frente a la acumulación. Lo anterior es el punto de arranque para analizar la crisis fiscal en el marco de la recuperación desigual y relativa.

Con respecto a la economía de subsidio, a través de las empresas estatales, ésta engloba la función de contrarrestar la caída de la tasa

de ganancia, su mecanismo estriba en no participar en su nivelación, además de no competir con el capital privado. Estas empresas son atrasadas, ineficientes y su productividad es muy baja. Otros problemas son los subsidios con precios por debajo del valor y la necesidad de modernizarse y crecer.

La importancia de la intervención del Estado en la economía o el Estado en la crisis se visualiza a través de cuatro fenómenos que vienen a la par con la fase de recuperación: a) auge petrolero; b) caída del auge petrolero a partir de 1981; c) dinamización de algunas ramas de la economía por la intervención pública del Estado, básicamente a través de Pemex, y d) el peso de las pequeñas y medianas industrias ineficientes y aquellos sectores de acumulación que se han rezagado.

Podríamos decir que el papel del Estado en la crisis ha generado desequilibrios, agudizados por la recuperación desigual y relativa. Este proceso de recuperación (1978-1981) no parece tener la debida consistencia porque a medida que el Estado se involucra más en los problemas económicos, la crisis fiscal se hace más evidente. El déficit crece y se hace más necesario el endeudamiento. La crisis fiscal se manifiesta en la contradicción entre la creciente necesidad intervencionista del Estado y los limitados medios disponibles. Esto puede hacer recaer toda la estrategia estatal en una sola y particular alternativa como sería dirigir la crisis articulando a la fracción monopólica para favorecer su predominio.

Actualmente se plantean una serie de problemas adicionales, por los cuales el Estado atraviesa, para que realmente se logre una recuperación de la economía (54). En este sentido, el Estado, en su papel dentro de la

crisis, apunta a un déficit y crisis fiscal creciente frente a un proceso de recuperación desigual, apoyado en el gasto público y en la intervención de las empresas estatales y otras privadas altamente subsidiadas. Este cambio de postura se enmarca en el proceso de la crisis mundial, rescatando básicamente elementos como la cohesión de los grupos dirigentes y por otro lado la productividad y la sobreutilización del trabajo, en los cuales se encuentra el centro de discusión sobre la reconversión del Estado a su papel de dirigir la crisis.

En 1986 México se encontraba en una de las peores crisis económicas de los últimos cincuenta años, la cual parece entrar ahora en una fase más aguda, llena de obstáculos para el desarrollo y sin posibles soluciones reales para el futuro del país (55). Así pues, la mayoría de la población mexicana será más pobre que al inicio de los años ochentas.

La crisis económica supone enormes cargas para la población del mañana, ya que a los males provenientes de ésta se agregan los rezagos históricos, vinculados a la forma de crecimiento que el país adoptó en las últimas décadas. Se presenta así un agotamiento estructural que agudiza los comportamientos cíclicos. El problema central es que el desarrollo económico que vivió el país hasta los años setenta no pudo impedir la marginación económica política y social de millones de mexicanos.

Por otro lado, la dependencia y vulnerabilidad de la economía aumentaba conforme se incrementaba la actividad económica, aflorando de paso las insuficiencias del aparato agrícola e industrial que se agudizan en tiempos de crisis. De esta forma las posibilidades de tener un crecimiento económico sostenido son remotas; la recuperación ha demostrado ser débil y se deterioran los mecanismos que sustentaban la estabilidad del sistema

económico social.

Las bases de la recuperación no pueden ser pensadas en la perspectiva que motivó el largo período de desarrollo estabilizador (1954-1970). Independientemente de las insuficiencias de este modelo de desarrollo, las características económicas internas y externas han cambiado. Para los países como México, su recurso último será la capacidad de utilizar su mano de obra para poder competir en el mercado exterior. En la medida en que el país se interrelacione cada vez más con las corrientes mercantiles y financieras mundiales, su margen de maniobra será cada vez menor dado que la división internacional del trabajo no parece adjudicarle una posición predominante.

La disminución del precio del petróleo de 25 a 15 dólares por barril, entre 1985 y 1986, ha demostrado de nueva cuenta la debilidad de la balanza de pagos. Una situación similar se observa en las finanzas públicas, puesto que aproximadamente la mitad de lo que recauda el gobierno proviene de PEMEX. Al reducir los precios de este producto y el volumen de sus ventas, los ingresos del gobierno bajan y, en esa medida, también sus programas de fomento y bienestar.

Actualmente el Estado no tiene los elementos de que dispuso en los años cincuenta y sesenta, se ha deteriorado incluso su legitimidad interna, generándose cierta desconfianza de parte del sector empresarial. El Estado no puede estimular la inversión privada y no cuenta en la actualidad con los recursos para invertir directamente. Asimismo, no dispone de una base institucional sólida que pueda contrarrestar las carencias económicas, deteriorándose aun más la legitimidad gubernamental, sobre todo ante sus aliados tradicionales: los grupos populares y las organizaciones de masas.

México se enfrenta hoy a la más prolongada recesión económica de los últimos años, la crisis económica interna es parte de la que se tiene a nivel mundial. Esto plantea la necesidad de derrumbar dos ilusiones para el cambio: una, que es posible encontrar acciones favorables a nivel económico mundial para el país; y otra que plantea la estrategia de recuperación a largo plazo con la complacencia del mercado exterior, sin que éste haga muchas exigencias a la economía nacional.

El actual gobierno ha presentado un ambicioso programa de cambio estructural. No obstante, con el agravamiento de la crisis económica, cualquier opinión en torno a las alternativas estratégicas de cambio corren el riesgo de parecer irreales. Dentro de la actual crisis asumen un papel determinante tanto el terremoto y sus consecuencias, como la crisis financiera externa (variación precios del petróleo, deuda). En torno a estos dos elementos se organizan las opciones y posibles decisiones que se tomen y que tienen que ser las de un nuevo orden económico interno.

Al mismo tiempo, el endeudamiento externo empeorado por la disminución en el precio del petróleo, pone en el centro de la discusión no sólo la política económica y financiera internacional de México sino también la urgencia de recomponer el aparato productivo nacional, particularmente el industrial. La construcción de un nuevo orden económico interno trasciende el plano económico social y tiene que ver desde un principio con los mecanismos y articulaciones del proceso de desarrollo en su conjunto. Se hace necesaria la intervención del Estado para incidir en una redistribución del ingreso más justa para que los beneficios sociales lleguen a las capas más desprotegidas de los mexicanos.

El proceso de cambio tecnológico a nivel mundial afecta a países atrasados como México, que han seguido una forma imitativa y lineal de industrialización por sustitución de importaciones y que habían obtenido algunas ventajas comparativas con base en el trabajo barato y materias primas abundantes. Ahora se está frente a un proceso tecnológico que requiere cada vez menos de los dos últimos elementos; lo cual implica una pérdida de las ventajas comparativas, sobre todo en este momento coyuntural en que la necesidad de divisas y el incremento en el empleo constituyen necesidades cruciales a solucionar.

Con la agudización de la crisis internacional la concertación con el resto de los países latinoamericanos se constituye en una alternativa de vital importancia. Con relación a Estados Unidos, la diplomacia mexicana parece tener dos caminos: interrelación e interdependencia productiva con el país del norte, administrada y apoyada en un contexto nacional; o asimilación segmentada de la economía, la población y el territorio. Hacia el norte y hacia el sur todas las posibilidades parecen fomentar un verdadero desarrollo de la autonomía nacional.

La actual posición del Estado dentro de la economía es cuestionada por el sector empresarial, que reclama nuevas formas de acción, nuevos conductos estables e incluso nuevas instituciones para normar la economía mixta. Estas opciones expresan de alguna manera el desgaste de una forma de crecer y conducir el desarrollo, que proviene de un largo período de estabilidad relativa. Parece ser impostergable promover un proceso de reformas legales que den amplitud y solidez, así como credibilidad, al sistema político mexicano. Una democracia estable para México implica bases sociales y productivas que no necesariamente existen y que la

organización política no garantiza por sí misma. Todo ello nos conduce a una reinterpretación actual de la economía mixta nacional.

La participación del Estado constituye un pilar de las economías mixtas de mercado y uno de los temas más discutidos actualmente. Dentro de este asunto, el de las empresas públicas quizá sea uno de los de mayor relevancia. Seguramente, a esta discusión ha contribuido la posición ideológica de cada uno de los autores y la preferencia por uno u otro sistema económico. Sin embargo, lo que queda claro es que cada sistema económico responde a una concepción determinada del Estado en relación al mercado, por ello, en esta polémica destaca la oposición entre economía de mercado y economía colectivista, con un nuevo miembro de la lista: las economías mixtas (56).

El capitalismo surge como una fuerte intervención del Estado durante el período mercantilista, dentro del contexto del absolutismo. Pero las revoluciones burguesas transformaron este poder estatal hasta que, más recientemente, las corrientes neoliberales reconsideraron la intervención estatal y niegan su validez, adjudicándole al gobierno solamente un papel de gendarme en los asuntos económicos. En nuestro siglo, es J. M. Keynes quien hizo nuevas propuestas sobre el papel del Estado dentro de la economía. Afirmó que el capitalismo no es capaz por sí mismo de corregir sus desequilibrios y que la participación del gobierno era necesaria para garantizar la supervivencia del sistema económico. El pensamiento keynesiano se impuso relativamente rápido en todo el mundo. Durante un largo período se aplicaron sus ideas en las políticas monetarias y fiscales. Es necesario hacer notar que la teoría keynesiana se corresponde con un capitalismo maduro, muy distinto al de los países subdesarrollados,

en donde el desempleo es permanente y no cíclico y la capacidad industrial sufra serios desajustes.

Con el tiempo, las teorías keynesianas han sido cuestionadas. Actualmente el ataque contra estas teorías parte de las tesis liberales que se creía habían sido superadas. Esta corriente del pensamiento rechaza toda intromisión del Estado en las actividades económicas y sociales; su papel se reduce al de arbitro y protector de estas actividades.

Aunque se cuestiona la intromisión del Estado en cualquier actividad económica, es en el área de la producción donde han surgido mayores controversias. La empresa pública es vista como una forma viciosa de la intervención estatal, por varias razones, entre ellas especialmente la evaluación de sus resultados, difíciles de medir puesto que se ven afectadas por procesos macroeconómicos; lo que provoca confrontaciones entre algunos grupos sociales. Tal vez sea a causa de fundamentos como el que acaba de señalarse que, en nombre de la supresión de los antagonismos de clases, algunos grupos empresariales toleran la intervención del Estado.

Desde el punto de vista marxista, el papel de la empresa pública estaría relacionado con la formación de capital en la empresa privada, transfiriendo sus excedentes a ésta o haciéndola más rentable. Según la teoría del capitalismo monopolista, las empresas del Estado estarían destinadas a asegurar la continuidad del sistema, tanto política como socialmente, sin tener muy en cuenta la rentabilidad de las inversiones. Se estima que esta falta de interés en la rentabilidad beneficia sobre todo al capital monopólico. Pero, si es así ¿por qué se cuestiona tanto al sector paraestatal?. Es una ingenuidad considerar que la intervención estatal, su carácter y su magnitud son un reflejo directo de la ideología

del Estado. En el Estado no sólo están presentes los intereses de la burocracia, ni ésta presenta objetivos únicos.

En México la rectoría del Estado en la promoción del desarrollo no puede darse únicamente en el ámbito económico, tiene también que abarcar otros ámbitos como el político y el social, que debe sustentarse en la legalidad, cuya fuente es la legitimidad. En años recientes, el gobierno mexicano ha comenzado a deshacerse de empresas y agencias de servicios, la razón esgrimida para emprender estas acciones ha sido primordialmente la crisis fiscal del Estado, pero no un renunciamiento a la economía mixta y a la rectoría estatal (57).

Sin embargo, los programas de privatización en general tienen otras causas. Una de las más importantes son los programas de estabilización promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las condiciones impuestas por el Banco Mundial (BM). Las causas internas son diversas. Una es la entrega de empresas saneadas al sector privado; otra son las presiones de grupos interesados en algunas áreas lucrativas manejadas por el Estado; otra el crecimiento de la mediana y pequeña industria que significa el freno a las actividades productivas del gobierno, por las características de expansión de estas industrias, quienes forzosamente deben contar con un marco estatal flexible, y otra, los problemas de carácter coyuntural que conducen a la venta de empresas controladas por el Estado con el objeto de racionalizar al sector público.

Aceptando el hecho de que el Estado cumple dos funciones básicas: la de acumulación y la de legitimación, necesariamente se llega a la conclusión de que se requiere de cuantiosos recursos, mayores a los ingresos que obtiene normalmente el sector público. Esto conduce a una crisis fiscal,

puesto que se contraponen la limitación de medios a la expansión de las necesidades de acumulación y legitimación. Los organismos internacionales proponen como una de las soluciones a este problema la reducción de las actividades productivas del Estado. Así disminuiría el déficit del gasto corriente.

Toda esta reversión no puede ser explicada solamente por una línea ideológica conservadora de un partido político gobernante, ya que con el ascenso de los partidos socialistas en Europa occidental y su política de retracción estatal, podríamos pensar que en todo el mundo se está dando este proceso de desmantelamiento del sector productivo del Estado. América Latina no constituye una excepción y han habido diferentes formas de la reversión lo mismo dentro de los regímenes militares que en los democráticos; desde Argentina hasta México.

Para México, la caída de los ingresos por la venta de petróleo ha significado el crecimiento del déficit entre ingresos y gastos de manera continua. Los incrementos del déficit incluso superan el crecimiento del PIB, lo que contribuyó a poner en el primer plano la discusión sobre las empresas públicas. La polémica tiene dos tendencias principales. Una de ellas se inclina por mantener una cantidad grande de empresas paraestatales ya que, de no hacerse esto, se perdería margen de negociación política y económica por parte del Estado. Por el lado de las organizaciones patronales existen matices en las opiniones; pero todas coinciden en la necesidad de que el Estado reduzca su actividad económica.

Se debe mencionar que, en la actual correlación de variables expansivas de la economía, la respuesta de los posibles inversionistas ha sido muy pobre. Se pueden suponer dos causas de este fenómeno: una de ellas se

relaciona con el auge de los negocios financieros, la otra hace pensar en presiones sobre el Estado para que ceda mayores espacios de rentabilidad. No está por demás recordar entonces que la discusión sobre la intervención estatal debe darse tanto en el ámbito social como en el económico y el jurídico. Ante ello, las disposiciones macropolíticas del Estado deberán ser prudentes y oportunas a través de mecanismos políticos y sociales idóneos, ya que la interpenetración de las instituciones mexicanas ha evolucionado por decenios en una forma flexible adaptada a una amplia gama de circunstancias nacionales.

La estrategia del cambio estructural resumida por el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, se integró al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que precisa en términos fiscales y financieros esa estrategia.

La política de financiamiento cumple una tarea de gran importancia en la reordenación económica y el cambio estructural del presente. Podríamos afirmar que las causas inmediatas de la crisis de 1982 fueron de carácter esencialmente financiero, ya que la suspensión de pagos sobre la deuda externa estuvo ligada a los desequilibrios de las finanzas públicas de las cuentas con el exterior (particularmente el gran endeudamiento externo), a la inflación nacional, a la insuficiencia del ahorro interno y a la escasez de divisas. Por todo ello, resulta lógico que se busque adecuar la estrategia del cambio estructural con las características del financiamiento orientado a lograr las prioridades del desarrollo económico.

El Programa plantea diversas acciones en relación a cuatro áreas o aspectos principales: el ahorro, la canalización de los recursos crediticios, la reorientación de las relaciones económicas con el exterior y el desarrollo institucional del sistema financiero.

En lo que hace al ahorro interno se tratarían de recuperar sus niveles históricos, como punto de partida para su crecimiento progresivo. En ese cometido, el ahorro del sector público será un elemento esencial, que se subdivide en el del Gobierno Federal y en el del sector paraestatal. El ahorro del Gobierno Federal progresará en función del crecimiento de la recaudación fiscal, por lo que será necesario reducir substancialmente la evasión y la elusión fiscal. El ahorro del sector paraestatal se ha visto desequilibrado en años recientes a causa de una insuficiente generación de recursos propios de inversión. Esto último lo condicionó hacia una dependencia excesiva de las transferencias y créditos externos. En el futuro inmediato se realizarían nuevos ajustes en los precios y tarifas de esas empresas públicas, así como apoyos crediticios a las mismas, sin excluir las capitalizaciones o asunción de pasivos.

Se mejorará la eficiencia de la circulación de los flujos crediticios en acuerdo con las finalidades del cambio estructural. La banca de desarrollo y los fondos de fomento se orientarán hacia la canalización de recursos crediticios preferenciales y a apoyar los proyectos prioritarios, teniendo en cuenta las características particulares de cada institución y los problemas específicos de los sectores de actividad involucrados. Ello no implica que las operaciones no estarán basadas en criterios de rentabilidad, puesto que la solvencia y seguridad mismas de los bancos están en juego.

Las empresas serán objeto de apoyo financiero, para solucionar los problemas de estrangulamiento de dinero que se presentan a causa de una inadecuada composición de sus balances de recursos monetarios y

crediticios, redundante en una baja capitalización tanto de mediano como de largo plazo que bloquea la inversión productiva.

La reorientación de las relaciones con el exterior buscará lograr una evolución constantemente favorable de la cuenta corriente de balanza de pagos. Para ello se utilizará una política cambiaria de tipos reales para la moneda nacional, debidamente integrada con los apoyos crediticios a las actividades vinculadas al sector externo que la estrategia del cambio estructural requiera.

Un conjunto de adecuaciones institucionales completarán el panorama financiero del cambio estructural. La banca múltiple mejorará y reorientará su operación, a fin de compatibilizar el logro de una adecuada rentabilidad con las metas establecidas de autonomía de gestión y competencia interinstitucional. En base a la experiencia lograda por la banca mexicana, se buscará una eficaz combinación entre las instituciones de banca múltiple y la banca especializada conciliando -entre otras finalidades- los objetivos correspondientes al desarrollo nacional con los del desarrollo regional y local.

Hasta aquí, se han planteado una serie de aspectos generales de la estrategia financiera del cambio estructural. Corresponde ahora anotar dos o tres comentarios con respecto a la estrategia fiscal del cambio estructural que forma parte de la anterior.

De una manera muy sintética, se puede decir que la estrategia del cambio estructural en términos fiscales se reduce a aumentar la recaudación efectiva de la administración fiscal y a reducir el gasto corriente de la misma. De esa manera, se pretendía lograr un aumento en el ahorro del Gobierno Federal que pasara de 0,6% del PIB en 1977-1982 a aproximadamente

2% en el lapso 1985-1988. Esto último se acompaña del hecho de que la participación de los ingresos tributarios del Gobierno Federal en el PIB pasarán de un 13.7% registrado en el período 1977-1982, a representar el 17.3% entre 1985 y 1988. Cabe destacar que en todo este mejoramiento del ahorro fiscal efectivo del Gobierno Federal se planeó incrementar durante la presente administración la recaudación en base a los impuestos directos, de manera que durante los cuatro últimos años de la administración de De la Madrid dicha recaudación represente el 5.5% del PIB, en promedio.

Todo este conjunto de grandes objetivos de la estrategia del cambio estructural en términos fiscales, se apoyará en una serie de acciones como las siguientes:

- . Reforzar el aspecto administrativo de la recaudación,
- . Aumentar el presupuesto de la administración tributaria,
- . Actualizar permanentemente el padrón nacional de contribuyentes,
- . Descentralizar la administración tributaria,
- . Aumentar el número de auditorías fiscales,
- . Reafirmar la práctica del dictamen fiscal,
- . Desarrollar el sistema de fiscalización permanente, y
- . Globalizar el ingreso de las personas físicas contribuyentes del impuesto sobre la renta.

CITAS

- (1) Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Little, Brown and Company, 1974, pp. 1-5.
- (2) James O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981, pp. 22-31.
- (3) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, Planning and Budgeting in Poor Countries, A Wiley-Interscience Publication, 1974, pp. 1-10.
- (4) Paul Boccard, Etudes Sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat. Sa Crise et Son Issue, Paris, Editions Sociales, 1973, en particular: Teoría de la Crisis del Capitalismo Monopolista de Estado y Regulación Económica de una Democracia Avanzada, pp. 291-314.
- (5) James O'Connor, op. cit. p. 25.
- (6) Ibidem, pp. 33-62.
- (7) James Buchanan, "El Fracaso del Mercado y del Gobierno" en Buchanan et al., El Sector Público en las Economías de Mercado, Madrid, Espasa Calpe, 1979, pp. 77-100.
- (8) Henry Brochier y Pierre Tabatoni, Economía Financiera, Madrid, Ariel, 1960, pp. 39-43.
- (9) James Buchanan, Hacienda Pública, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968, pp. 233-252.
- (10) James O'Connor, op. cit., p. 130.
- (11) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 45-64.
- (12) Felipe Estevez y Elia Marum, "El Financiamiento de la Educación Superior: un Reto a la Crisis" en Revista Análisis Económico, México, UAM-A-DCSH, N.º 3, enero-junio, 1986, p. 167.
- (13) James O'Connor, op. cit., p. 158.
- (14) Otto Eckstein, Finanzas Públicas, México, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, 1965, pp. 67-103.
- (15) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 11-44.
- (16) Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 8-11.
- (17) Benjamín Retchkiman, Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, UNAM, 1977, pp. 67-112.

- (18) Heinz R. Sontag, "Hacia una Teoría Política del Capitalismo Periférico", en Heinz R. Sontag y Héctor Valecillos (compiladores), El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, México, Siglo XXI, 1977, pp. 134-183.
- (19) Otto Eckstein, op. cit., pp. 4-39.
- (20) Benjamín Retchkiman, op. cit., p. 71.
- (21) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, N.Y., McGraw-Hill 1973, pp. 83-108.
- (22) Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 101-122.
- (23) Ibidem, pp. 63-100.
- (24) James Buchanan, op. cit., pp. 9-16.
- (25) Benjamín Retchkiman, op. cit., p. 101.
- (26) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 66-100.
- (27) Elmar Altvater, "Notas Sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado", en Heinz R. Sontag y Héctor Valecillos, op. cit., pp. 88-133.
- (28) Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 138-141.
- (29) James O'Connor, op. cit., p. 190.
- (30) Ian Gough, "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado" en Heinz Sontag y Héctor Valecillos (compiladores), op. cit., pp. 224-302.
- (31) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 101-115.
- (32) Richard A. Musgrave, Sistemas Fiscales, Madrid, Aguilar, 1973, p. 103.
- (33) James O'Connor, op. cit., p. 200.
- (34) Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 216-218.
- (35) Otto Eckstein, op. cit., pp. 121-192.
- (36) James O'Connor, op. cit., p. 222.
- (37) Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, op. cit., pp. 239-250.
- (38) Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, op. cit., pp. 567-594.
- (39) James O'Connor, op. cit., p. 235.
- (40) Richard A. Musgrave, op. cit., p. 344.
- (41) Otto Eckstein, op. cit., pp. 214-234.

- (42) James O'Connor, op. cit., p. 249.
- (43) Gabriel Ardant, Théorie Sociologique del l'impot, Dos Vol. S.E.V.P.E.N, París, 1965.
- (44) James O'Connor, op. cit., p. 253.
- (45) Ibidem, p. 293.
- (46) Paul Boccara, op. cit., Para una interpretación de la crisis estructural en un país desarrollado, con especial referencia a las condiciones políticas y tecnológicas, pp. 111-128.
- (47) Rolando Cordera y Carlos Tello, México. La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones de Desarrollo, México, Siglo XXI, 1985, pp. 55-77.
- (48) René Villarreal, La Contrarrevolución Monetaria, México, Océano, 1983, pp 391-454.
- (49) Ibidem, p. 401.
- (50) Ibidem, p. 409.
- (51) Ibidem, p. 424.
- (52) Rolando Cordera y Carlos Tello, op. cit.
- (53) Ivan Molina Ochoa y Luis Hernández Palacios, "La Crisis Fiscal del Estado en México" en Revista Iztapalapa, N.º. 8, México, UAM-I, enero-junio, 1983, p. 131.
- (54) Ibidem, p. 131.
- (55) Rolando Cordera y Carlos Tello, "México. Opciones y Decisiones" en Nexo, N.º. 13, México, marzo, 1983, pp. 13-19.
- (56) Jorge Ruiz Dueñas, "Hacia un Nuevo Perfil de las Entidades Paraestatales" en Política y Administración Pública. Debate sobre Entidades Paraestatales, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 1, 2a. Época, N.º. 1, septiembre-diciembre, 1986, pp. 87-96.
- (57) Ibidem, p. 89.

3. LA PLANEACION MEXICANA.

En este capítulo se presentan una serie de antecedentes del proceso de planeación mexicana. Resulta forzoso, entonces, referirse a lo que sucedía en las dos grandes subdivisiones del sector público, o sea, el sector central y el sector paraestatal. El lector encontrará, por la razón expuesta, referencias simultáneas a la planificación gubernamental y paraestatal de acuerdo a las cuatro etapas diagramadas para este capítulo. Dado que aun hoy en día podría discutirse la significación real de un "sistema nacional de planificación" en México, resulta lógico que los hechos que se comentan a continuación sean más bien indicadores de evolución de la administración pública en general y no estrictamente referidos a la presupuestación. Al mismo tiempo, cabe destacar que se utiliza una periodización basada en la obra de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1), a la cual se agregan algunos matices particulares fundamentalmente a causa de la actualización necesaria.

Con el transcurso del tiempo, las funciones estatales se resumen cada vez más en las formas específicas de planificación que adoptan los países. Aún se puede decir que las más severas políticas de desregulación no cuestionan las bases del Estado, aunque sí los mecanismos de planificación. En el fondo, la naturaleza básica de la economía pública (2) se reorganiza para lograr la optimización de las funciones público-privadas de crecimiento y reproducción del régimen de producción.

Planear es influir en el desarrollo ulterior del proceso social. Es un propósito premeditado, el cual asumen las sociedades en función de su ideología y con arreglo a una estructura económica y a un sistema político

determinados (3). Como ya está visto, la planeación es autoritaria cuando es impuesta por un poder que toma las decisiones centralmente. Es plural y participativa si se da en el marco de un sistema democrático. En este último caso, la planeación significa la participación de todos los grupos sociales, la conciliación de diversos intereses; de tal forma que se alcanza un equilibrio de fuerzas en el desarrollo, cuando expresa de manera clara la voluntad de la comunidad sobre el proyecto de nación más deseable.

En la primera etapa de formación del Estado mexicano, existe una contradicción entre las estructuras heredadas de la colonia (centralismo) y el modelo político federalista adoptado. Esta situación se constituyó en campo propicio para el caudillismo y el caciquismo, que reflejaban la falta de una centralización de las decisiones político administrativas de orden nacional y una descentralización de las mismas a nivel ejecutivo.

El proceso de institucionalización del poder que tuvo lugar como producto de la Revolución Mexicana pretendió eliminar los regionalismos. Se adoptó un modelo federal en el que paradójicamente se ha reforzado el centralismo político y se ha impulsado débilmente la descentralización en materia administrativa, lo que dificulta el proceso de planeación. En general la transformación de las estructuras administrativas, entre las que están incluidas las dependencias encargadas del manejo presupuestal, está orientada por dos grupos de variables de cambio. La primera se refiere al conjunto de requerimientos que la prosecución de un determinado crecimiento (económico, social, etc.) demanda del gobierno. La segunda, a los conflictos de intereses localizados particularmente en la administración pública (4).

3.1. El Periodo Posrevolucionario de Regulación Implícita.

La planeación en México se da en un contexto histórico propio, susceptible de subdividirse en tres momentos diferentes previos al presente. El primer momento o coyuntura histórica estuvo conformado por la promulgación de la Constitución de 1917, que planteó un nuevo proyecto nacional (5). En esta Constitución se reconoce la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, otorga facultades al Estado para dar a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y reconoce el dominio nacional de los recursos naturales. Al mismo tiempo, en ella se establecen los mecanismos jurídicos que permitirán la expansión de un sistema de economía mixta, de tal modo que el Estado orientaría el uso de los recursos productivos hacia el cumplimiento de objetivos nacionales.

En ningún artículo de la Constitución se señalaban atribuciones específicas expresas para que el Estado elaborara un sistema nacional de planeación; aunque tampoco existía impedimento con respecto a ello. Diversos autores estiman que esta posibilidad, de hecho, al comenzar el período posrevolucionario nacional no se tradujo en un plan operativo, con objetivos, políticas y mecanismos para su concreción. Así, las primeras preocupaciones por traducir el proyecto nacional en políticas concretas se dan en el marco del partido dominante, ya que el Estado mexicano contemporáneo no puede explicarse desvinculado de aquél. Por ello, la planeación en México ha sido promovida por dos instancias: la del gobierno y la del partido que surge con la Revolución.

El proceso de planeación dentro del Estado aparece cuando el liberalismo económico comienza a agotar sus posibilidades. Es entonces cuando una intervención limitada del Estado y sus acciones orientadas solamente a asegurar el libre juego de los intereses de la sociedad, muestran sus falencias. De esa manera, las crisis cíclicas del capitalismo pusieron en tela de juicio el liberalismo económico. A partir de la gran depresión de 1929, los estados capitalistas asumieron un conjunto de responsabilidades económicas y sociales que antes se hallaban sujetas a las fuerzas del mercado. Al concluir la Segunda Guerra Mundial, los Estados comenzaron a planear sus actividades económicas y sociales con el propósito de aligerar las constantes crisis del sistema capitalista; y paulatinamente la noción del Estado fue asimilándose a la del gobierno (6).

Los antecedentes de la planificación en México registran un dato importante en el mandato del Presidente Calles, quien al inicio de su gestión ordena la creación de las Comisiones de Eficiencia orientadas hacia los servicios públicos. Posteriormente en 1928, establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos que tenía como objetivo hacer estudios sobre los problemas económicos y sociales del país, de acuerdo a su ley constitutiva. Por esos años surge el Departamento del Presupuesto de la Federación, pero se produjo un vacatio legis de cuatro años después de publicarse en el Diario Oficial, con lo que se canceló la posibilidad de su desarrollo.

En 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), al tiempo que se formula el Programa de Acción del mismo, el cual se compromete a cumplir Pascual Ortiz Rubio. En 1930, al llegar éste a la presidencia expide la Ley sobre la Planeación General de la República, orientada al ordenamiento del territorio nacional a través de una Comisión de Programa. También se

preveía la creación de un órgano de consulta, la Comisión Nacional de Planeación, de carácter mixto.

Existe cierta confusión con respecto a esta Ley, puesto que si bien la misma hace mención de los atributos planificadores que le corresponden al gobierno de México, el objetivo central era diseñar el "Plan Nacional de México" con base en un conjunto de documentos geográficos pertinentes. La experiencia demostró que las disposiciones del instrumento normativo no fueron puestas en práctica y que, por esa y otras razones, relativas al funcionamiento institucional de la época, este ordenamiento jurídico no pudo integrarse a un marco legal efectivo de la planeación y presupuestación nacionales.

Poco tiempo después, en 1933, el Presidente Abelardo L. Rodríguez estableció un órgano técnico consultivo del Presidente, denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas funciones eran asesorar al Presidente en materia económica. En ese mismo año el Partido Nacional Revolucionario elabora el Primer Plan Sexenal; posteriormente publicado bajo el nombre de Primer Plan de Gobierno, adoptado por el entonces candidato a la presidencia de la República Lázaro Cárdenas. Con este plan se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar problemas en el sector externo. Se contemplan también los problemas agrarios y educativos y se sostiene que el Estado es agente regulador de la actividad económica. Sin embargo, el plan era más bien un bosquejo general de la política económica a seguir durante el régimen del Presidente Cárdenas. No contenía ningún instrumento práctico para su ejecución: México no contaba con organismos económicos o estadísticos, que realizaran los estudios

necesarios para traducir las instrucciones generales del plan en términos cuantitativos.

Ese Primer Plan Sexenal, elaborado por técnicos del Gobierno Federal y por la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, además de haber conformado un documento de plataforma electoral que ni proponía un programa financiero, ni contenía instrumentos prácticos para su ejecución, tampoco traducía sus objetivos en términos cuantitativos; fue elaborado por la administración del Presidente Elías Calles, lo cual sería un factor importante para que Cárdenas, al asumir el poder, hiciera un seguimiento relativo de lo previsto en el Plan (7).

Por lo anteriormente afirmado, se puede decir que las primeras etapas de la planeación fueron eminentemente políticas. Obedecieron a los intentos de concretizar las reivindicaciones de la Revolución; así el "Primer Plan Sexenal" dio una orientación nacionalista a las acciones del Estado Mexicano. La eficacia de este plan se ubica en el ámbito ideológico y reivindicativo, no en el técnico (8).

Al mismo tiempo que utilizamos en este trabajo una clasificación determinada de las etapas de planeación y presupuestación en México, cabe destacar que ellas han obedecido a otras causas generales como la voluntad de recopilar información a fin de elaborar los documentos del partido en el poder y la programación de determinadas inversiones según acuerdos especiales con el exterior, por ejemplo para obtener créditos financieros específicos.

Alrededor de los años treinta, las acciones gubernamentales relacionadas con la planeación y la presupuestación tuvieron como finalidad tratar de conformar un diagnóstico económico de la situación mexicana, que fue

siempre un capítulo prioritario de los procesos de planificación estatales. En 1936, se emitió la "Ley de Expropiación" que otorgaba al gobierno el derecho de actuar más ampliamente en el sistema económico.

Adicionalmente, se creó el Comité Asesor Especial (1935), el cual debía quedar integrado por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Las finalidades perseguidas por este comité eran las de coordinar las políticas nacionales de planeación, aunque resulta conveniente reconocer que no existen registros de logros significativos por parte del comité mencionado, en el cumplimiento de sus objetivos. De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto de 1935, el proceso de preparación o elaboración de la cuenta de egresos, quedaba bajo la administración de la Secretaría de Hacienda (9).

Hacia finales de la década de los treinta, Cárdenas dispuso la realización de las tareas necesarias, a fin de elaborar el Segundo Plan Sexenal 1941-1946. Dicho plan resaltaba la conveniencia de cuantificar los objetivos económicos y contenía lineamientos acordes con la política popular perseguida por la administración Cárdenas. Posteriormente, durante el período de Avila Camacho, esa política de corte popular fue matizada y reorganizada por un planteo general de industrialización con énfasis en el desarrollo de la iniciativa privada, sin olvidar totalmente la dosis de reformas sociales que otorgan estabilidad a las funciones legitimadoras del Estado. De todas maneras, podríamos decir que el Segundo Plan Sexenal fue otro antecedente de la planificación estatal en México, el cual mejora en términos conceptuales al primero, pero que no redundó tampoco en instrumentaciones efectivas. Ambos fueron elaborados sin conocimiento

alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría seria escasez de técnicos y especialistas en todos los niveles. Por otra parte, estos planes fueron preparados por administraciones salientes y no contuvieron disposiciones que permitieran la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la Constitución.

Los problemas de la Segunda Guerra Mundial en México obligaron a la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica, que en el año de 1942 sustituyó al Consejo Nacional de Economía; su objetivo era solucionar los problemas acarreados por el conflicto internacional y la recopilación de información general y estadística sobre la producción industrial del país. A su vez, el Consejo Mixto de Economía Regional, se encargaría de realizar estudios estatales.

Entre 1925 y 1946 se crean empresas públicas (10) para responder a problemas inmediatos, de manera que pueda evidenciarse la existencia de una política de expansión paraestatal bastante aleatoria. A pesar de lo sugerido en el párrafo anterior, en el marco de una escena política convulsionada por las luchas entre facciones antagónicas, el Estado Mexicano construye sus bases organizativas; se crean, entre otras, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Fomento Minero, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Ciertamente, la Constitución otorga nuevas funciones al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional, pero es también la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica lo que perfila al Estado como principal promotor del desarrollo.

Desde 1930 el Estado canalizó su inversión básicamente a las actividades de fomento que propiciaron un marco adecuado para la actividad privada. Con la creación de instituciones como Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional, entre otras, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época. Fue también en esos momentos históricos que el Estado incrementó su actividad empresarial con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final. Con este propósito decidió también la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Industrial de Abastos (IDA), y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Una determinada etapa de la planeación en México se vio influida por el pensamiento económico del período de la Segunda Guerra Mundial y de la posguerra respectiva. Entonces el desarrollo se vio como un problema técnico de crecimiento económico, por lo que los esfuerzos se concentraron en la necesidad de incrementar las inversiones, sin prever suficientemente la productividad de éstas, ni los mecanismos institucionales, sociales y políticos que han de regular la utilización de dichos recursos en relación a las repercusiones de los mismos sobre el nivel de vida de la población en general. Es por ello que en esta época se avanza más en planes de inversión que en un sistema global de planeación. Ejemplo de ello fue el "Plan de Inversiones del Gobierno Federal" 1947-1952, preparado por el Banco de México que, sin embargo, nunca llegó a ponerse en marcha (11).

3.2. El Período de Control Normativo Explicito.

Al asumir el mando del Poder Ejecutivo el Presidente Miguel Alemán Valdés, el PRM se había transformado previamente en el actual PRI. Durante su régimen, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se promulga la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1947. Esta ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proponer un plan general de operaciones al Presidente, que, de ser aprobado, sería de carácter obligatorio además de tener facultades de control y fiscalización. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público adquirió funciones adicionales al fiscalizar diversas instituciones financieras a través de las Comisiones Nacionales Bancarias, de Seguros y de Fianzas, representando así este intento un esbozo del actual mecanismo de coordinación sectorial. A esta Secretaría se le otorgó también la facultad de fiscalizar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no financieros.

La Comisión Nacional de Inversiones, en 1948, constituyó el primer mecanismo de control del funcionamiento y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Era un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque debería participar también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo cual generó problemas de coordinación intersectorial. Su corta existencia, pues fue disuelta en 1949, se debió a su ineficacia para asumir el control, vigilancia y coordinación de los organismos y empresas del Estado (12).

Con el decreto del 8 de diciembre de 1949, que otorgó la responsabilidad a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para ejercer funciones de control y vigilancia sobre la empresa Ferrocarriles Nacionales de México y más tarde, al asumir el control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad, dicha entidad pasó a ocupar un papel importante en el control directo de los organismos descentralizados y empresas públicas, que se formalizó con la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado de 1959.

La creciente importancia de la acción estatal en la economía y su relevante función de estímulo para el proceso de industrialización a través de infraestructura, energéticos baratos, precios subsidiados, incentivos fiscales, protección arancelaria y control de salarios, a manera de ejemplo, condujeron a una Comisión Mixta de México con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a recomendar, a fines de 1952, la formulación de un Programa de Desarrollo, tal como quedó asentado en la documentación respectiva.

El gobierno de Ruiz Cortines creó, en 1953, el Comité de Inversiones integrado a la Secretaría de Hacienda y Economía, el cual debía funcionar bajo la autoridad de esta Secretaría, el Banco de México y Nacional Financiera. Era el primer intento sistemático por programar las inversiones del sector público. El Comité mencionado emprendió con tal vehemencia el control de los diversos programas de inversiones que no pudo menos que atraerse numerosos problemas políticos (13). Ese tipo de fricciones entre los organismos involucrados y las dificultades de operación que enfrentó la Secretaría de Hacienda, en su calidad de supremo

árbitro, son, entre otras, las razones por las que las funciones del Comité se trasladaron a la Presidencia de la República. Así fue como se creó en 1954 la Comisión Nacional de Inversiones, bajo el mandato directo del Primer Mandatario. Este organismo representó un avance importante en la programación del sector público. Sus principales funciones eran: a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; c) someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas; y d) sugerir también al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

Esta comisión alcanzó logros significativos, en base a una fuerte centralización de las decisiones. En efecto, como los organismos y empresas debían lograr autorización previa de la comisión y del Presidente para realizar sus inversiones, debían producirse reacciones tanto de los administradores públicos al frente de organismos y empresas, como de la propia Secretaría implicada en los procesos de financiamiento de las inversiones (Hacienda).

Por otra parte, la Comisión de Inversiones aun cuando no estaba facultada para controlar la realización de éstas, de hecho podía hacerlo, pues disponía de la información necesaria para ello y ejercía presión por su calidad del órgano sin cuya autorización no se asignaban los recursos para nuevas inversiones, pudiendo negarla a aquellas dependencias o entidades que no hubieran cumplido en proyectos anteriores. Se planteaba así, un proceso de reforma administrativa de la presupuestación y de la

planeación que podría haber representado cambios institucionales básicos. La experiencia posterior no confirmó tales expectativas (14). De todas maneras, la Comisión constituyó un eficaz instrumento para canalizar las inversiones públicas hacia aquellas áreas prioritarias (irrigación, energía, comunicaciones, transportes) establecidas en el marco de una política económica orientada a modernizar la industria, substituir importaciones y proteger la consolidación de las actividades modernas de entonces, aunque ello implicara transferir a este sector parte de los excedentes generados en el resto de la economía, particularmente en el sector agrícola.

En base al éxito obtenido en la administración de la deuda pública heredada se comenzó a pensar en una posible "Secretaría de Planeación y Presupuestos", aunque no se puso en práctica finalmente. En cambio, más adelante, se creó la Secretaría de la Presidencia, la cual formaría parte junto con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, antes de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de un subconjunto medular de la administración pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias. El control administrativo de las empresas públicas -excluidas las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito- quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. En cuanto a las facultades de la Secretaría de la Presidencia no fueron suficientemente precisadas. Veamos a continuación las disposiciones que, de todas maneras, contribuyeron a definir sus facultades (15): por El

Acuerdo del 29 de junio de 1959 se dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estados, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deberían elaborar un programa de inversiones para el periodo 1960-1964. El programa se debería presentar a la Secretaría de la Presidencia para su aprobación; se facultaba a ésta a ejercer la función de vigilancia de la inversión pública y la de las entidades paraestatales. A su vez, el Acuerdo del 19 de noviembre de 1959, dispuso que los organismos y empresas públicas presentaran ante la Secretaría en cuestión las modificaciones que se introducirían en sus programas de inversión al año siguiente.

El Acuerdo del 7 de julio de 1961, sobre la planeación y el desarrollo económico y social del país, facultó a la Secretaría de la Presidencia para promover las modificaciones que fueran necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública, así como para fijar los procedimientos que normaran la acción conjunta de la administración pública federal. Con la reforma del artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, se estableció que las obligaciones que contrajeran los organismos y empresas públicas, tanto en moneda nacional como extranjera, debían quedar inscritas en un registro que para tales efectos se abriría.

Es razonable afirmar que la diferencia básica entre el periodo de "desarrollo con inflación" (aproximadamente 1946 a 1955), con respecto al periodo del "desarrollo estabilizador" (aproximadamente 1956 a 1969), estuvo radicada en las políticas monetaria y fiscal. Durante el periodo de crecimiento con inflación, la política monetaria no restrictiva financiaba un déficit fiscal crónico. Durante el periodo posterior, el elemento dinamizador de la inversión sería principalmente el ahorro interno (16).

Podríamos decir que entre 1958 y 1962, la Secretaría de la Presidencia no llevó a cabo sus funciones vinculadas con la planeación y la programación de inversiones, no obstante haberse establecido la previa autorización por la Presidencia de las inversiones de las dependencias, organismos y empresas; ya que la administración efectiva de las inversiones fue ejercitada por las instancias directamente interesadas en el proceso de capitalización respectivo.

La coexistencia de dos direcciones paralelas, independientes una de la otra, refleja la concepción que ve como dos elementos separados a la planeación y a la administración de las inversiones del sector público. La Dirección de Planeación (separada de la Dirección de Inversiones), desde el inicio de sus funciones en 1962, no fue capaz de iniciar una planeación nacional integrada; ello es atribuible a la falta de coordinación entre Secretarías y a la ausencia de una centralización de las actividades nacionales de planeación en una sola Secretaría.

En un acuerdo presidencial de 1962 se estableció una Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, que implicaba la responsabilidad conjunta de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, con el objeto de formular los programas del caso. Esto constituyó el punto de partida contemporáneo para la elaboración, con técnicas modernas de planeación, de programas de desarrollo económico y social de México. Al Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito se le encomendó la elaboración de estudios y normas, así como la promoción de medidas tendientes a regular las instituciones de crédito.

El Plan de Acción Inmediata, principal ejercicio de esta Comisión, fue formulado como una respuesta a la situación de estancamiento que vivía la economía mexicana desde finales de la década de los cincuenta. Los cambios más importantes que proponía la primera versión del Plan se centraban en la distribución de la inversión pública. Dado que ésta se había concentrado en la infraestructura, se intentaba poner el acento en las inversiones sociales. También fue el primer intento de elaborar un programa nacional de inversiones, que abarcara al sector privado.

El plan tuvo pocas posibilidades de ser instrumentado eficientemente por tres razones principales: a) no se justificaron los niveles de inversión que fueran acordes con un modelo macroeconómico; b) no se contemplaba ninguna reforma administrativa que facilitara la ejecución del plan, y c) no proponía medidas de política económica con las cuales se pudieran lograr las metas del plan. A pesar de todo, encontramos en él un ejemplo claro de aquellos documentos formulados con la finalidad expresa de obtener financiamiento.

También durante el transcurso de esta etapa de la planeación en México, la teoría del crecimiento técnico fue ligada al enfoque estructuralista que establece un conjunto de reformas, las cuales tienden a constituir un Estado orientador, promotor y planificador del desarrollo. Se hace hincapié en una mejor distribución del ingreso con el objetivo de fortalecer el mercado interno, lo que se traduce en el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" y posteriormente en el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970". Estos planes aún no contemplan un marco global en el cual incluir al conjunto de la sociedad. No contaban tampoco con una infraestructura técnica que permitiera cumplir con los objetivos y las metas. En un sentido político, no son un resultado inmediato de los

programas del partido en el poder, pues en esta época este último carece de una programa que sirva de gufa al gobierno (17).

El desarrollo del período 1946-1958 estuvo caracterizado por ser una estrategia de crecimiento con inflación y sin gran desarrollo de los niveles de ingresos públicos. En este último sentido, influyó decisivamente la política destinada a estimular la inversión privada y, en consecuencia, a instrumentar una fiscalización sumamente benigna con respecto a las utilidades de las empresas. Siendo el nivel de ingresos públicos escasamente dinámico en su expansión, lógico resultó que aun un moderado gasto público redundara en déficit presupuestales secularizados (18).

El crecimiento inflacionario registrado alrededor del período mencionado en el párrafo anterior, condujo a la administración del Presidente López Mateos a recurrir al endeudamiento externo, con el fin de financiar al gasto público. Sin la presión inflacionaria provocada por la excesiva emisión de circulante se trataba de continuar con la política de industrialización y reducir la inflación, manteniendo para ello la estabilidad de precios y el tipo de cambio del peso frente a las monedas extranjeras.

Por otra parte, en 1961 se acordó, en Punta del Este, la conocida Alianza para el Progreso; ésta condicionó los créditos internacionales a la formulación de planes generales de desarrollo. Se pretendió así constituir un programa nacional de inversiones destinado a obtener financiamiento internacional. Dicho plan pretendía financiar el 50% de la inversión pública con créditos foráneos otorgados conforme a la mencionada Alianza.

Como ya hemos visto, el control de los organismos y empresas del Estado quedó asignado a tres dependencias del Ejecutivo Federal: la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. No obstante que el grado de coordinación entre las tres dependencias nunca fue adecuado y que existían funciones superpuestas y duplicadas, a esta conformación de poderes se dio en llamarla "el triángulo de la eficiencia". Si la Secretaría de la Presidencia buscaba lograr la máxima coordinación entre las líneas de política económica y la inversión pública, la Secretaría de Hacienda asumió un papel singular en el funcionamiento y control de las empresas públicas desde su primera etapa de formación. Así, esta última en 1964, tomó la decisión de incorporar al presupuesto de egresos de la Federación de 1965, veinte de los más importantes organismos y empresas públicas, con el fin de poder tener directamente regulados sus ingresos y gastos.

Aunque la responsabilidad, en una primera instancia, del análisis y evaluación de los presupuestos y programas de las entidades paraestatales, correspondía a los consejos de administración de cada empresa, el Gobierno Federal dio importantes pasos tendientes a la implantación de modernas técnicas presupuestales entre las que destacan las distintas modalidades del presupuesto por programas (19). La Secretaría del Patrimonio Nacional pasó a ser la dependencia encargada de evaluar la gestión de los organismos y empresas públicas, a través del análisis de los presupuestos por programas anuales de estas entidades. Dentro de sus atribuciones se encontraba también verificar que la estructura programática fuera congruente y que los programas diseñados se justificaran en los términos marcados por la política económica.

Podemos decir que la evolución de la infraestructura administrativa para la planeación, a partir de 1960, se resume en el hecho de que la Comisión Intersecretarial para la Elaboración de Programas de Desarrollo Económico y Social aportó las primeras experiencias de planeación para ejercer el control de la administración pública, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, este último durante el régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Adicionalmente, en el mismo periodo mencionado, fue creada la Comisión de Administración Pública, en 1965, la cual tenía como objetivo estudiar la reforma administrativa requerida para el cumplimiento del programa de desarrollo económico y social para ese sexenio. Esta comisión orientó sus pasos hacia la institucionalización de los sistemas y mecanismos de programación de la administración pública federal. Durante este periodo deben agregarse las reformas y adiciones a la Ley para el Control de 1966.

Dentro del Programa del Sector Público 1966-1970 existió un capítulo sobre reforma administrativa, con una concepción tecnocrática de la administración -según algunos autores (20)- ya que ese Programa adoptó un criterio de racionalidad administrativa puramente instrumental.

3.3. El Periodo de la Presupuestación con Énfasis Regional.

En nuestro país se produjeron, durante la década de los años sesenta, varias tendencias que eran un indicador del desgaste del modelo de desarrollo económico y de la capacidad de control político por parte del Estado Mexicano. Las tendencias mencionadas pueden resumirse en cinco puntos que son: disminución en la tasa de crecimiento de las exportaciones;

incremento acelerado del déficit en balanza de pagos; progresivo deterioro financiero del Estado; baja en el ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero, y caída en las tasas de producción agrícola (sobre todo en el renglón de alimentos). Todo esto amenazaba a algunos factores claves: la capacidad de importación, el papel de Estado como dinamizador de la inversión privada, la perspectiva de un mercado en crecimiento que estimulara la inversión y una oferta relativamente elástica en la producción de alimentos que había prevenido la inflación y mantenido bajos precios. Así pues, se cuestionó al esquema del "desarrollo estabilizador" que pretendía concentrar recursos en los sectores con capacidad para generar ahorros e invertir y que el Estado realizase sacrificios fiscales (21) para promover actividades del sector privado y atraer inversiones y empréstitos del exterior. A todo esto hay que añadir además el costo social de la estrategia seguida, lo cual condujo a una serie de reajustes del aparato estatal.

El desarrollo estabilizador hizo que el potencial de desarrollo se aprovechara y logró la creación de una estructura productiva y financiera adecuada para el largo plazo: el ahorro voluntario se vio incrementado en su propensión marginal, también aumentaron la productividad del trabajo y del capital, los salarios reales y la participación de los salarios en el ingreso nacional. Sin embargo, el crecimiento demográfico, los desequilibrios de productividad por hombre, la existencia de zonas atrasadas que aún no aprovechaban sus posibilidades de desarrollo, la abundante población joven que demandaba educación y las crecientes necesidades de seguridad social imponían, junto con las tendencias antes anotadas, un compromiso aún mayor por parte del Estado. En suma, el Estado llegó a un punto tal en que debía tener una amplia gama de recursos

y la forma de lograr dicho fin debía considerar la promoción del desarrollo y una más justa distribución del ingreso como objetivos primordiales. Así, las medidas que se adoptaran debían formularse pensando en una mayor cohesión en función de los objetivos. Recapitulando, de manera por demás sintética, el panorama en que se encontraba el país en 1970 al dar inicio el gobierno del Presidente Luis Echeverría, era el de un patrón de desarrollo agotado y una recientemente vivida y "solucionada" crisis de conciencia provocada por lo sucesos de 1968. A estos retos debería enfrentarse el nuevo gobierno.

Cuando Luis Echeverría asume el poder define lo que sería el objetivo principal de su gobierno: el fortalecimiento del Estado, en particular de sus finanzas, que le permitiera enfrentar el deterioro sufrido tanto en el patrón de acumulación de capital como en la solución de los conflictos sociales. El predominio del capital monopólico determina que la expansión del Estado se efectúe aumentando el gasto corriente para atender problemas de insuficiencia en la demanda efectiva de una economía oligopólica, o bien, incrementando los gastos de capital para disminuir los costos de producción de los capitalistas. En ese sentido, las modernas técnicas de la política fiscal y de deuda pública, proveerían al Estado de una amplia gama de instrumentos presupuestales (22).

El incremento de la actividad estatal estuvo caracterizado por tres elementos: una política hacendaria y monetaria que se constituía como traba al fortalecimiento estatal; la ausencia de una programación económica que permitiera un control efectivo del presupuesto federal, y un gran margen de discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos.

Ya desde su discurso de toma de posesión, Echeverría reconoció que el fortalecimiento del sector público, y en especial la inversión pública, potenciaba la capacidad gubernamental para dirigir el crecimiento económico. El marco constitucional en que se encuadra lo anterior preveía una economía mixta y el diagnóstico contemplaba la armonización de la economía pública con los intereses privados, como una de las bases de la economía mexicana. Así pues, puede afirmarse que la tendencia del gobierno del Presidente Luis Echeverría fue la de reforzar la influencia en la economía mexicana por parte del Estado, en especial en cuanto al monto y destino de las inversiones. La ampliación del intervencionismo estatal puede entonces atribuirse a elementos tanto estructurales como coyunturales, debidos al ciclo capitalista. De esa forma, el grupo gobernante en ese sexenio reclamó para el Estado el derecho a la conducción global del régimen económico. Sobre esto último, Francisco Javier Alejo dijo: "...el gobierno del Presidente Echeverría ha logrado no sólo evitar las crisis que asomaban de la acumulación de problemas soslayados en el pasado, sino también consolidar prácticas de largo plazo en pos de un nuevo proyecto nacional" (23). La historia real vendría luego a ajustar el significado de este tipo de hipótesis.

José Ayala plantea (24) que la intervención estatal en el sexenio echeverrista pasó por un intenso proceso de reestructuración de las funciones del Estado, que si bien apoyaban la acumulación privada de capital del sector dominante, buscaban compatibilizar diversas concepciones sobre la forma de afrontar la crisis fiscal y la manera en que el sector público debía insertarse en ella.

El programa de gobierno de Echeverría se constituyó en un intento de modernizar al país, ya que en las décadas anteriores la inversión pública

se destinó, de manera preferente a la creación de la infraestructura necesaria para el impulso de la empresa privada en detrimento de los gastos de beneficio social. Puede así decirse que la intervención estatal en la economía mexicana no era, en términos competitivos, sino de carácter funcional con el desarrollo capitalista. Una importante medida para la mencionada modernización la constituyó la reforma fiscal, la que además requería una reforma administrativa que garantizara un uso más racional de los recursos públicos que, un gobierno con poco gasto y dedicado al desarrollo de proyectos productivos acordes con las necesidades de insumos e infraestructura básica para el desarrollo del capital, necesitaba con urgencia.

Por otra parte, aunque desde luego en relación con la estrategia de desarrollo seguida en los primeros años del gobierno echeverrista, dicha estrategia debería considerar ahora, además del mantenimiento de la paz social: la modernización de los sectores industriales, la eliminación de fracciones del capital ineficientes, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la instrumentación de nuevas formas de inversión en el sector de los medios de producción e insumos y, además, la realización de una reforma educativa que asegurara, en el corto plazo, una oferta de mano de obra como la que necesitaba la modernización del país.

Es claro, entonces, el reconocimiento por parte del gobierno echeverrista, de que para corregir grandes desequilibrios económicos y sociales debía formularse una estrategia de largo plazo. Se convocó a una etapa de "desarrollo compartido" y se introdujeron varias medidas para el logro de ese objetivo. Una importante cuestión la constituiría el papel de la presupuestación, ya que para entonces empezaba a tener una atención

preferente y que nos llevará a que, en secciones posteriores de este trabajo, pueda ligarse a la aportación específica que el gobierno de Echeverría hizo al esfuerzo planificador en México. A este respecto Reynolds menciona:

"Las necesidades del presupuesto anual desempeñarían probablemente un papel principal en la determinación de la política fiscal y monetaria, y los intentos tendientes a alcanzar un equilibrio interno y externo serían marginales a lo sumo" (25).

Hacia 1972, el Gobierno adoptó una línea de política expansiva con respecto al gasto público tanto en su parte corriente como en la de capital. Al mismo tiempo que aparecieron organismos como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). La ocupación en el sector público se incrementaría notablemente en alrededor de un 60% durante todo el sexenio respectivo.

En el período del Presidente Luis Echeverría Álvarez se llevaron a la práctica varias recomendaciones hechas por la Comisión de Administración Pública. Para 1974 se elaboró un "Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", que se instrumentó y fue un precedente para que en 1975 apareciera el primer presupuesto de egresos con orientación programática. Así, se efectuaron acciones encaminadas a un proceso de reordenamiento previsto ya en la reforma administrativa (26).

A su vez, la Ley para el Control de 1966 presentaba algunas lagunas que pretendieron eliminarse mediante la nueva Ley para el Control de 1970

(D.O.31-XII-70). Con esa ley se consideró por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria. La Secretaría del Patrimonio Nacional asumió la supervisión de las etapas estratégicas del proceso administrativo y, muy particularmente, la de planeación del gasto público y el ejercicio de éste.

Esta Secretaría intervenía en la adquisición y enajenamiento de los bienes muebles e inmuebles de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, distribuyó funciones; éstas -hasta entonces a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional- a partir de la reorganización de la administración pública, pasaron a ser parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de dependencia de orientación y apoyo global, así como de los coordinadores de sector.

Por otro lado, en 1971 estaba muy avanzada la descentralización económica y administrativa con la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que representaron una modalidad de la planeación regional instalados en las diversas entidades de la federación. Los COPRODES tuvieron tres etapas sucesivas (27): a) del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975. En esta etapa los 21 comités se instauran por decretos individuales; b) la que inicia el 28 de enero de 1975, con la emisión de una disposición jurídica para regularlos y, por medio de otro decreto se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional; c) de 1976 a febrero de 1981 -dentro del período de control unitario indiscriminado- se introducen ajustes que hacen compatibles los comités con

la legislación sobre asentamientos humanos. Esta tercera etapa, según se verá llega a su fin con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Hacia fines de 1975, se formularon severas críticas a la SHCP y al sistema presupuestario en funciones, particularmente porque parecía desvincular excesivamente la gestión del gasto corriente con el de capital (28). También en esta etapa, el Presidente expidió el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa, con el objeto de vincular a los comités con las tareas de programación de la inversión pública federal. Al mismo tiempo la Secretaría de la Presidencia a través de la Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas emprendió el establecimiento de comités estatales de desarrollo rural con el fin de coordinar las actividades del Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER).

Algunos de los principales problemas a que se enfrentaron los COPRODES son los siguientes (29): a) su papel coordinador no estaba en consonancia con la naturaleza jurídica del instrumento del cual habían surgido; b) a pesar de que fueron creados como entidades independientes, terminaron actuando como otra agencia federal; c) no se especificaron correctamente las funciones de funcionarios y de agencias federales; d) los representantes en el comité carecían de capacitación, tanto técnica como administrativa; e) el Gobierno Federal, como siempre, asumió la mayor parte de las funciones de los COPRODES; y f) no se conocían profundamente los objetivos de estas entidades.

El proceso presupuestario en ese período (1970-1976), como en otras administraciones gubernamentales, siguió el curso de una normatividad y

procedimientos recurrentes. La Dirección General de Egresos era la unidad elaboradora y controladora de los presupuestos de la Federación. Los fondos no eran administrados directamente por las dependencias sino que éstas sólo manejaban documentos avalados por la Dirección General de Egresos.

Los asesores económicos del Presidente elaboraban su estudio de proyecciones macroeconómicas llamado Marco Global del Gasto Presupuestal, que fijaba parámetros para las erogaciones en función de las disponibilidades financieras. A su vez, la Dirección General de Egresos tomaba como base el gasto efectivo de los siete primeros meses del año para hacer una proyección anual. Entre agosto y octubre cada dependencia formulaba su anteproyecto de presupuesto, siendo que debían someterse a los límites de gasto corriente previamente fijados. La Dirección de Egresos compendia entonces los anteproyectos con vistas a un proyecto final de egresos corrientes. Al mismo tiempo, las propuestas de gastos de capital llegaban a la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, la cual, mediante las consultas respectivas, llegaba a determinar la cuantía global de la inversión pública y su desagregación por cada dependencia y entidad. Luego de todo lo anterior, se arribaba al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que junto con la iniciativa de decreto, se remitía al Poder Ejecutivo. En base a ello, el Ejecutivo presentaba a la Cámara de Diputados, el 15 de diciembre como fecha límite, el proyecto presupuestario anual. El ejercicio y control sobrevivientes, quedaban básicamente a cargo de la Dirección General de Egresos, aunque podían existir requerimientos de autorizaciones especiales por parte de la Secretaría de Patrimonio Nacional o de la Presidencia. Los órdenes de pago se tramitaban a través de la Tesorería (30).

De acuerdo a algunas opiniones particulares (31), que unen sus voces a una corriente sumamente crítica al gobierno de Echeverría, las instancias presupuestarias y administrativas fueron reflejo de una ineficiencia gubernamental generalizada. En este último sentido, reformas institucionales insuficientes, crecimiento del aparato público por agregación, expansión de la venalidad de los funcionarios y ausencia de un proyecto global de gobierno debidamente articulado con los escalones subordinados al poder central, signaron un período de gobierno contradictorio en el desarrollo de su política económica general.

A fin de sugerir algunas reservas que nos merecen interpretaciones como la mencionada en el párrafo anterior, se puede decir lo siguiente: el período de "desarrollo compartido" administrado por el Presidente Echeverría registró consecuencias de diversa índole no consistentes entre sí muchas de ellas, a causa de factores operantes en el largo plazo de la economía mexicana. En este último sentido, debe serse cuidadosos al hablar de la "incompatibilidad" entre los diversos instrumentos de la política económica, tanto en la administración del Presidente Echeverría como en las posteriores a esa gestión de gobierno. Por ejemplo, se verá en otras partes de este trabajo (capítulo IV), que los aumentos significativos en las recaudaciones tributarias se logran en base a reformas institucionales y no a un progreso sistemático de la captación fiscal. Ello condiciona fuertemente el funcionamiento de la política estatal (fiscal en este caso), sobrecargando la significación de las reformas institucionales y quitándole poder de instrumentación efectiva al gobierno central. De allí que las políticas de "freno y arranque" (noción esta última utilizada generalmente sin mayores precisiones), difícilmente puedan tener en nuestro medio nacional los efectos cuantitativamente más ajustados

que se logran en otros países como EEUU. De cualquier forma, la gestión de Gobierno 1970-1976 pareció instrumentar una alta capacidad de iniciativa con respecto a la economía público-privada; no resulta sorprendente entonces, que se hayan alzado fuertes críticas provenientes de sectores sociales francamente favorecidos por la rigidez secular del régimen social de acumulación y crecimiento.

3.4. El Período de Control Unitario.

En los párrafos finales del apartado 3.3 se hace una somera referencia a algunas cuestiones centrales de la política económica gubernamental, ahora se verá el contenido de las mismas en una etapa posterior de desarrollo institucional.

La concepción y la práctica de la planeación democrática ponen en juego diversos factores que rebasan decididamente las supuestas capacidades tanto de los políticos providenciales como de los técnicos administradores de la optimización (32). Cuando se iniciaba la administración del Presidente López Portillo parecía que las prioridades organizativas de la administración pública tenderían a adecuar el aparato de gobierno a un conjunto de prácticas modernas de planeamiento. Con esta idea general se compendiaron los párrafos siguientes, con respecto a otro período de crecimiento económico en el que muchos y muy variados políticos providenciales y técnicos de la optimización, tuvieron una decidida actuación en el aparato de Estado, aunque no siempre con la responsabilidad que debiera ser correlativa. El lapso comprendido en este sexenio correspondería al período de control unitario con la característica de ser éste de orden indiscriminado.

El momento de la planeación en México, que se da en los años recientes, perfecciona los instrumentos técnicos y administrativos de otras etapas. Si en 1975 el PRI elabora el "Plan Básico de Gobierno" que pretende articular las demandas sociales, en el sexenio de José López Portillo la planeación cobra gran relevancia y se transforma, de hecho, en una opción diferente para la administración pública. Se crea entonces la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), eje sobre la cual descansará el sistema nacional de planeación. En este sentido, en 1980 es dado a conocer el "Plan Global de Desarrollo"; éste va más lejos que un simple programa de inversiones, es un plan basado en necesidades colectivas interpretadas por el gobierno de entonces.

El documento mencionado precisa los grandes objetivos de la política de desarrollo como independencia, empleo y mejor distribución del ingreso. Su principal estrategia de desarrollo consiste en el crecimiento del empleo, a través de la reorientación de la política económica y de la precisión de los programas sectoriales. También se establecen políticas regionales y de las zonas urbanas. Se definen los elementos de las políticas sociales y se orientan las políticas salariales, de precios y ganancias para hacerlas congruentes con las políticas sociales y de desarrollo.

Se plantearon cuatro objetivos nacionales como metas de la planeación:

- a) fortalecer la independencia en México, como país democrático, justo y libre, tanto en lo económico como en lo político y en lo cultural;
- b) dotar a la población de empleo y un mínimo de bienestar;
- c) lograr un crecimiento económico alto, permanente y eficiente, y
- d) mejorar la distribución del ingreso.

Todo esto pretendía transformar el simple crecimiento de la economía en un real progreso social orientado por un sistema nacional de

planeación, con el objeto de dar sustancia a los postulados que enunciaba. Sin embargo, todo plan debe ser constantemente revisado y depurado con la participación de todos los sectores de la sociedad (33).

Para que sea posible un sistema integral de planeación es indispensable que se establezcan algunas reformas fundamentales y completas en la administración pública y en la estructura legal e institucional del sector público. Además, es importante que la planeación no sea llevada desde arriba sin la participación democrática de los ciudadanos.

La Secretaría de la Presidencia, al elaborar el diagnóstico y las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para el Período 1971-1976, señalaba entre los principales problemas los siguientes: superposición, duplicación y, a veces, contraposición de competencias y funciones entre algunas dependencias centrales. La Secretaría de la Presidencia, encargada de la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico, no disponía del manejo del presupuesto, lo que en ocasiones provocaba una seria desvinculación entre lo que se programaba y las posibilidades reales de su funcionamiento. El control normativo y operativo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos recaía en una, dos y hasta tres dependencias centralizadas. Todo ello evidenciaba la ausencia de un sistema integral de planeación.

Por ello, el proceso de institucionalización de un sistema nacional de planeación se convirtió en el núcleo de las reformas a la Administración Pública Federal, propuestas por el candidato a la presidencia José López Portillo. La institucionalización adoptaría cuatro modalidades: a) la obligatoria, orientada a regular las acciones encomendadas a las

dependencias y entidades; b) la de coordinación, a través de convenios únicos entre gobiernos estatales y municipales; c) la inductiva, permitiría al Estado estimular o restringir las acciones de los sectores social y privado, y d) la de concertación, permitiría establecer compromisos libremente pactados entre el sector público y los sectores social y privado.

Las bases jurídicas fundamentales del programa 1977-1982, por lo que se refiere a la implantación del Sistema Nacional de Planeación, estaban constituidas, entre otras, por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública.

Uno de los aspectos más característicos del programa de reforma administrativa 1977-1982, fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta Secretaría se convirtió en el órgano central normativo del sistema de planeación integral que, junto con la Secretaría de Hacienda, integraban las dependencias de orientación y apoyo global. Por otra parte, la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento surgió para contar con una instancia de coordinación y de preparación de información común a ambas dependencias.

El Sistema Nacional de Planeación operó básicamente en torno a tres instancias o niveles de decisiones. Además de lo arriba enunciado, de carácter globalizador, el segundo nivel correspondía a los coordinadores de sector, para producir la planificación a nivel sectorial. Finalmente, el tercer nivel, el institucional, correspondía a cada una de las entidades paraestatales.

Desde fines de la administración echeverrista se identificaron en el país dos alternativas de desarrollo económico que trascendieron al gobierno de López Portillo. Estas perspectivas pueden asociarse al desarrollo compartido (más cercano a la alternativa estructuralista que la opción siguiente) y el desarrollo estabilizador (más cercana a la alternativa monetarista que la opción precedente).

Según S. D. Komorowski (34), la planeación en México se practicó desde 1930 con la ley sobre "Planeación General de la República" seguida del Primer Plan Sexenal en 1933 y del segundo en 1940. Como sabemos, entre esa fecha y la década de los setenta aparecen algunos otros planes según los diferentes gobiernos. Sin embargo, es hasta el período del Presidente José López Portillo cuando se da el empuje a la planeación como instrumento básico del Gobierno Mexicano. Los principales planes que se elaboran en ese sexenio son: Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP; Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, SEPAFIN; Sistema Alimentario Mexicano, Oficina de Asesores del C. Presidente; Programa Nacional de Empleo 1980-1982, Comisión Consultiva del Empleo, y Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Los anteriores son los documentos más importantes que sobre planeación se publicaron en el sexenio de 1976 a 1982.

Fitzgerald (35) encuadró las alternativas en las instituciones públicas y definió las Secretarías que él calificó como "intervencionistas" (SPP y SEPAFIN), y las "no intervencionistas" (SHCP y Banco de México). Lo anterior se trasladó al terreno teórico y se asoció a las "intervencionistas" con el estructuralismo cepalino y al keynesianismo europeo; en tanto que a las "no intervencionistas" con el neoclasicismo norteamericano y el monetarismo internacional. En lo que se refiere a la

estrategia de desarrollo, este autor las clasifica en "planeadores" y "hacendarios". En el marco mexicano de 1977, la pugna entre Rodolfo Moctezuma, Secretario de Hacienda, y Carlos Tello, Secretario de Programación y Presupuesto, que terminó con la renuncia de ambos, pareció ilustrar específicamente las dos alternativas.

Al iniciarse el período de José López Portillo la crisis se manifestaba en diversas formas: recesión en la actividad económica, parálisis en la inversión tanto pública como privada, aumento del desempleo, creciente inflación, interrupción del proceso de intermediación financiera, preferencia de los poseedores de activos financieros de dólares por pesos, considerable fuga de capitales y una inflación que aumentaba constantemente su ritmo. Desde el inicio del sexenio se asignaron recursos crecientes a PEMEX; se concentró en dicha empresa una proporción importante en el incremento del gasto público, lo cual fue determinante en el desplazamiento de la restricción de divisas que en años anteriores se había erigido en una barrera a la fluidez del proceso de acumulación de capital en la economía mexicana.

Durante la primera mitad del sexenio de López Portillo, el gobierno adoptó tres líneas de acción: las reformas política, administrativas y económicas. Para los efectos de este trabajo adquiere una importancia primordial este conjunto de reformas, las cuales parten de la premisa de que cualquier acción gubernamental con miras al futuro se encontraba condicionada por la carencia tradicional de eficiencia y organización administrativa, así como por la expansión del aparato estatal ocurrida de 1970 a 1976. Era pues necesaria una reorganización diseñada con extremo

cuidado que sirviera como plataforma para los posteriores intentos de planeación.

Bajo la premisa apuntada se inició un esfuerzo de mejoramiento de las funciones del aparato estatal y el establecimiento de un mecanismo de "planeación central" (36) con implicaciones futuras de intervención estatal en la economía. Se buscaba crear un gran instrumento económico en manos del gobierno, cuyo centro estaría constituido por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Comercio. Con respecto a esa época cabe pensar que la alternativa "planeadora" logra en su favor la decisión de no ingresar al GATT, el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano y la decisión de no incrementar la producción de petróleo a pesar de la presión de los Estados Unidos.

La reorganización del proceso de acumulación se realizó junto con la recreación de ciertos elementos del patrón de crecimiento (fijeza del tipo de cambio, renuencia a la introducción de reformas fiscales, de precios y tarifas que lesionaran las ganancias privadas), al mismo tiempo que se ponían en entredicho otros aspectos del proyecto nacional (mantenimiento del salario real en presencia de inflación, por ejemplo). Es decir, todo parecía una rectificación de los años anteriores y una actualización del patrón de crecimiento histórico en función de las expectativas petroleras.

La vía ordenada de la planeación, por lo menos en teoría, contempla un enfoque de largo plazo. Sin embargo, en la práctica, para establecer la planeación a largo plazo se requiere de una maquinaria muy eficiente y con cobertura a todo el sistema socioeconómico, tanto en el aspecto sectorial como en el regional. En México los documentos de planeación no estuvieron suficientemente coordinados pues se carecía de un sistema nacional de

planeación integrado; sólo se utilizaban instrumentos basados en informes del PRI, la Constitución Política y la ideología de la revolución mexicana; fenómeno que fue natural en la etapa de formación de la maquinaria planeadora, pero no más tarde.

Las entidades administrativas fueron organizadas por sectores de actividad para conjuntar sus capacidades en un plan general de congruencia. La programación económica y social fue adoptada como medio fundamental del gobierno que buscaba una correspondencia entre objetivos y estrategias, entre fines y medios. Se llevó a cabo, además, un sistema nacional de información, ya que es esta la materia prima para programar, presupuestar, evaluar y controlar los actos de gobierno.

En el Segundo Informe del Presidente López Portillo puede apreciarse una planeación con características un poco más formales, lo cual es reflejo del incremento en la actividad de la Secretaría de Programación y Presupuesto que ya para 1978 comenzaba a dar sus primeros frutos.

En este informe se reiteró que los objetivos prioritarios del desarrollo eran alimentos y energéticos y que se buscaba que el instrumento del desarrollo fuera la planeación. Se programaron, para este fin, metas sucesivas que definieron el Plan Global de Desarrollo Nacional en tres etapas bianuales: superación de la crisis, consolidación de la economía y crecimiento acelerado. También se hizo énfasis en la rectoría del Estado en la selección de proyectos, el establecimiento de metas, la proposición de estrategias y el saneamiento de la vida económica y social, como actividades saludables para nuestro país.

Los tipos de proyectos que se pretendía tener eran tres: de expansión o modificación de la actual infraestructura, los cuales eran los que dejan

beneficios en el más corto plazo; los que elevarían el nivel y forma de vida de los mexicanos, en particular de los marginados, y los de investigación y tecnología que con financiamientos estimulantes impulsarían el desarrollo industrial.

El Plan Nacional Alimentario se caracterizaba por la coordinación institucional en todas sus fases. Este plan pretendía brindar raciones con alto valor nutritivo considerando los hábitos de consumo y el poder adquisitivo de las clases bajas mexicanas. En 1978 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que sería permanentemente revisado y actualizado y donde se incluían los planes de los Estados y Municipios, en los que la Federación prestaba su asesoría. El programa de productos básicos pretendía garantizar el abasto real y oportuno de alimentos, servicios o bienes vitales, dado que no serviría de mucho fomentar la producción agrícola si no se asegurara el consumo a precios accesibles a toda la población.

Los programas para el mejoramiento de los servicios fueron encaminados al impulso del transporte colectivo y hacerlo llegar a las zonas rurales del país. También se dirigieron a los servicios de carácter social como la seguridad vial, el correo, el telégrafo y la telefonía rural. Otro programa de este renglón fue el programa nacional de desarrollo del autotransporte federal, fortaleciendo los mecanismos de acción concertados entre concesionarios y autoridades.

López Portillo, en ese Segundo Informe, habló de la integración de los procesos afirmando que ella debía realizarse partiendo de la disponibilidad de energéticos y de la regionalización del país; de concebir dichos procesos para aprovechar la mano de obra campesina; utilizar la creciente

fuerza de trabajo y ocupar óptimamente la población económicamente activa; cubrir los huecos de actividad, desarrollando la siderurgia y los bienes de capital; aprovechar materias primas e impulsar la agroindustria; de seleccionar tecnología y de ponderar el proteccionismo, buscando incrementar la capacidad competitiva. Esto debería hacerse para no reproducir el desarrollo estabilizador carente ya de consenso social.

En todo lo anterior se basa el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (37), para la optimización en el uso de los recursos energéticos partiendo de la estructura de producción y consumo. Esos recursos energéticos eran básicamente petróleo, gas y fuerza hidráulica, completándose con geotermia, carbón y energías nuclear y solar.

También afirmó el Presidente en el mencionado Segundo Informe, que los planes se definen por sus objetivos, temporales y espaciales, y éstos por la potencialidad de sus disponibilidades que, si no son renovables, deben garantizar al menos reservas y manejar excedentes para sustituirlos por recursos permanentes y, si son renovables, conservarlos y reproducirlos. El Plan Nacional de Industrialización no sólo es el desarrollo de un proyecto industrial sino de sus posibilidades, vinculadas con el fomento industrial y con los centros de consumo.

Otros planes promovidos por López Portillo, al final de su segundo año de gobierno, fueron: el Programa de Energía; el Programa Nacional de Planificación Familiar que pretendía reducir la tasa de crecimiento poblacional al 2.5% anual en 1982; el Programa Fronterizo de Actividades Turísticas y Culturales que implicaría un tránsito en ambos sentidos de 160 millones de personas al año; el Programa Nacional Social y Obrero que contemplaba vacaciones escalonadas, celebrándose para este fin convenios,

con hoteleros y líneas de transporte, que perseguían usar la capacidad instalada ociosa y establecer sistemas de descuento y de crédito.

Es interesante resaltar la importancia que en esta etapa del gobierno lopezportillista se prestó a la planeación sectorial, hecho que no extraña si se consideran las características asignadas a la organización de la administración pública desde el inicio del sexenio.

Partiendo de la reforma administrativa, el Plan Global fue el resultado de totalizar y compatibilizar planes y programas sectoriales coordinados por las estrategias que se derivan del Sistema Alimentario Mexicano, el programa de productos básicos, el de empleo, el de capacitación, el de productividad y, muy en especial los que se refieren a las zonas marginadas y los que se involucran en las políticas financieras fiscales y de subsidios, para establecer una sana relación de precios, salarios, utilidades y fisco.

Ya desde el inicio del sexenio se contemplaba la planeación a partir de una reforma administrativa que la hiciera posible. El Plan General de Desarrollo no es la conclusión de un proceso sino el inicio del conjunto de compromisos y tareas, cuyo cumplimiento habría de darle efectividad.

La estrategia del Plan parte de la filosofía política y de las características del sistema mexicano: economía mixta de mercado; derechos individuales y sociales; pluralismo político; tradición institucional, y un régimen político nacionalista y popular. Se tomaron propuestas del movimiento obrero organizado sobre cambios acelerados en la economía para el logro de nuevos niveles de productividad y justicia. La dirección estratégica se orienta hacia la creación de empleos para buscar mínimos de

bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, como paso hacia una mejor distribución del ingreso. El Plan Global de Desarrollo totalizaba y compatibilizaba los planes sectoriales publicados con anterioridad. Así pues, por ejemplo, la programación industrial y la de otros sectores, debían considerar la economía en su totalidad. La estrategia del plan suponía el uso de los instrumentos y medios del sector público y se expresaba en 22 políticas básicas.

El Plan Global de Desarrollo estaba considerado sólo como una etapa intermedia en la construcción del sistema nacional de planeación. Este delimitaba sus objetivos y actividades al año de 1982, dado que expresa un plan de gobierno, ubicándose en las barreras temporales del sexenio, si bien consideraba algunas perspectivas en un plazo más largo. Se necesitaba, para la ejecución del Plan, de continuidad e impulso. El compromiso que la administración pública asumió, dada la obligatoriedad que el Plan tenía para ella, la obligaba a adecuar las actividades, programas y métodos a los objetivos y metas propuestas.

Como la planeación se dividió en sectores, las paraestatales se agruparon según su actividad. Sus funciones las coordinaban las Secretarías de Estado y estaban sometidas a una planificación imperativa. En esa vertiente obligatoria están bien estructurados los distintos organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria. Las empresas de participación estatal minoritarias estaban orientadas por la vertiente indicativa y concertada.

La integración de los sectores administrativos se llevó a cabo, en la mayoría de los casos, tomando en consideración la afinidad de las atribuciones, funciones y actividades de la dependencia centralizada que

actuaria como coordinadora de sector con los objetivos específicos de la entidad paraestatal a sectorizar.

Entre las funciones asignadas al coordinador de sector destacan: planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades; orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las entidades en su sector. Con el fin de garantizar la mayor eficacia y congruencia de la administración pública paraestatal con las metas de la política económica nacional se han utilizado mecanismos operativos para impedir el crecimiento desmedido e irracional de la estructura de la administración paraestatal. A su vez, para dar cumplimiento a la parte que el programa básico de gobierno asignaba a las dependencias coordinadoras del sector, éstas procedieron a elaborar sus correspondientes planes sectoriales. La elaboración de ellos proporcionó experiencias importantes en materia de coordinación, presupuestación y programación. Dado que se buscaba fortalecer el esquema sectorial mediante el manejo participativo y corresponsable del gasto público federal entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, las dependencias coordinadoras de sector y las entidades coordinadas, se pretendía cumplir con el objetivo de racionalizar el proceso presupuestario.

Las empresas públicas tuvieron un papel decisivo en el logro de algunas metas contenidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En particular en la reorientación de la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y en la creación de una industria nacional de bienes de capital. El Plan Global de Desarrollo propuso una estrategia para superar los estrangulamientos de eficiencia, administración y producción de las empresas públicas, ya que los objetivos principales de estas estrategias

eran: a) aumentar la productividad del sector paraestatal; b) mejorar su operación, administración y relaciones laborales y c) generar un volumen de ahorro corriente suficiente para financiar una proporción importante de la inversión a realizar.

Con la firma de las llamadas bases para la coordinación de acciones en materia de programación, presupuestación y evaluación, la Secretaría de Programación y Presupuesto adquirió compromisos con catorce Secretarías de Estado, con el Departamento del Distrito Federal, con seis organismos y empresas paraestatales, con la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, con el COPLAMAR y, finalmente, con dos programas intersecretariales: el de productos básicos y el de puertos industriales, lo que reforzó su carácter de dependencia de orientación y apoyo global. La Secretaría de Programación quedó encargada de expedir los lineamientos a seguir en materia de programación, presupuestación, evaluación y programación presupuestal a nivel regional. A su vez, los contratos o compromisos programáticos consistentes en la celebración de "contratos de programa" entre las dependencias coordinadoras y las empresas públicas agrupadas en un sector constituyeron herramientas de concertación entre las mismas. Un caso concreto de aplicación son los ensayos efectuados por la Secretaría de Pesca (entonces Departamento) a fin de encuadrar su sector de actividades dentro del Sistema Nacional de Planeación. Interesa subrayar especialmente que esos contratos programa constituyan una declaración unilateral de voluntad por parte de las entidades paraestatales, mediante la cual se comprometían los directores generales de las empresas respectivas ante la coordinación sectorial, a ejecutar un programa anual de trabajo con el cumplimiento de metas específicas, todo ello sujeto al presupuesto aprobado.

A causa de las modificaciones hechas a la estructura centralizada de la administración pública y la adopción del modelo sectorial como eje de articulación del sistema nacional de planeación, se hizo necesario mejorar los mecanismos de evaluación y control de las dependencias y entidades de la administración pública. Para ello se creó el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF). Ese sistema consistió en un instrumento para la captación, procesamiento y suministro de información a las diversas instancias de decisión sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el presupuesto de egresos de la Federación, lo que permitía identificar desviaciones entre lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas.

Con la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O.31XII76), se descentralizaron las funciones de contabilidad, en lo referente a los aspectos operativos, pues cada entidad quedó encargada de llevar su propia contabilidad, en tanto los aspectos normativos fueron asignados a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual correspondió elaborar los catálogos de cuentas y en general el diseño de los sistemas contables. Durante la administración del Presidente López Portillo se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como ya mencionamos anteriormente, con atribuciones tan significativas como las de Hacienda o Gobernación, al mismo tiempo que se emite la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal mencionada, para reemplazar a la predecesora Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, puesta en práctica desde 1936 (38).

El 31 de diciembre de 1976, señalaba la ley citada en el párrafo anterior, en su artículo 13 que los gastos deberían estar fundamentados en presupuestos programas donde se detallen objetivos, metas y unidades responsables de la instrumentación, siempre con arreglo a los costos respectivos. Al mismo tiempo, el artículo 4o. de dicha Ley, prescribía que la programación del gasto público debía basarse en los planes de desarrollo.

"Estamos convencidos de que el sistema de presupuestos por programas es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público, y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas" (39).

En la misma fecha (31-XII-76), la Ley General de Deuda Pública fijó la obligación de las dependencias públicas ante la SHCP, de entregar sus programas financieros anuales, de mediano y largo plazo, y toda la documentación necesaria para evaluar sus requerimientos crediticios respectivos.

En una área administrativa diferente a la anterior, y gracias a la Ley de Obras Públicas de 1981, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le asignaron las facultades que en materia de control de los contratos y obras públicas ejercían las anteriores Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. La Secretaría de Programación y Presupuesto se subdividió en tres: la Subsecretaría de Programación, la de Presupuesto y la de Evaluación. En lo que respecta a la de Presupuesto, recuperó en buena medida las funciones tradicionales de la gestión presupuestal. Así, las direcciones que la componían eran las de Inversiones Públicas, la de Egresos y la de Pagos. Correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto la instrumentación general del gasto público, al mismo tiempo que se adoptaban nuevas normas de funcionamiento de la administración

pública como la planeación, la sectorización, la programación presupuestaria y la evaluación. Todo lo cual demandaba una verdadera concertación entre diferentes instancias del gobierno. Es decir, durante la administración gubernamental anterior a la actual, se pusieron en práctica una serie de reglamentos y disposiciones jurídicas que ajustaron el control de las entidades y organismos pertenecientes al sector público. Entre otras, puede mencionarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.31-XII-76) y la Ley de Bienes Nacionales (D.O.8-I-80). Pero -sobre todo- se otorgaron nuevas facultades al Congreso de la Unión, en lo que hace a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación a la revisión de la Cuenta Pública, así como a la comparecencia de directores y administradores de organismos y entidades del sector público.

En algunos decretos iniciales que dieron origen a los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) estaba incluida la participación de las empresas públicas, en los Comités restantes no fue así. En el decreto de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional se especificó que esta comisión tendría las funciones de promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y hacer recomendaciones a los COPLADES para que sus actividades fueran consistentes con las políticas de desarrollo regional y nacional. A los Comités se les asignó la tarea de promover y coordinar las actividades federales relacionadas con los asentamientos humanos en sus respectivas regiones. Además, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional se transforma en Comisión Nacional de Desarrollo Regional Urbano. En lo que se refiere a los objetivos de los COPLADES, éstos se pueden resumir así: capacitación de la mano de obra y aumento de la productividad del trabajo; utilización

productiva de los recursos de los Estados; realización de estudios de factibilidad con el objeto de determinar las áreas de inversión; elaboración de propuestas en cuanto al desarrollo económico y social, tanto a corto como a mediano y largo plazos; elaboración de proyectos de inversión acordes con las necesidades de cada entidad federativa; proponer y estructurar la realización de obras, a nivel federal y nivel estatal; realización de inventario de los recursos nacionales, tanto humanos como naturales; establecimiento de comisiones regionales cuando fuese necesario, y proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el logro de los fines propuestos. En términos generales, los COPLADES funcionaron con enormes dificultades, lo que ocasionó que no cumplieran con los objetivos para los que fueron creados.

El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) se incorporó al esquema del CUC, con el fin de desarrollar las zonas rurales marginadas y la coordinación de los órganos nacionales y estatales de las instituciones de promoción social; asimismo, se convinieron mecanismos para la autoevaluación en los Estados de la Federación del Sistema Nacional de Evaluación. Con el fin de fortalecer a los gobiernos estatales se les otorgaron facilidades que hasta entonces eran exclusivas del Gobierno Federal. Dentro de la misma finalidad se adecuaron normas, sistemas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación y presupuestación al nivel regional. Estos programas tendrían tres modalidades: a) los Programas Estatales de Inversión (PEI); b) los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), y c) los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).

La función principal del Programa de Acción del Sector Público (PASP), era vincular el presupuesto con los programas sectoriales de mediano plazo

y correspondía al intento de garantizar la secuencia plan-programa-presupuesto. Corresponde al segundo nivel, o instancia de decisión, la planeación denominada sectorial, cuya responsabilidad se encomendó a las distintas dependencias del Ejecutivo en su carácter de coordinadores de sector y que, conjuntamente con las entidades paraestatales correspondientes, constituyen los sectores administrativos.

Para 1983-1985 el Programa de Acción del Sector Público estaba encaminado a ser intermediario entre las dos administraciones gubernamentales para que no se interrumpiese la continuidad de los proyectos y programas que estaban operando, con arreglo al plan global vigente entonces.

Persiste la idea básica de la participación del Estado en el proceso de desarrollo. La empresa pública, en tanto entidad representativa de la participación del Estado, ha sufrido un proceso de cambio correlativo a la evolución misma de éste y de la planificación. Todas estas características evidencian las grandes posibilidades organizativas de la programación y la presupuestación en nuestro país.

3.5. El Período 1982-1988.

Una serie de reformas legislativas se produjeron a inicios del sexenio 1982-1988. Por un lado, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, a fin de reestructurar el desempeño del poder Ejecutivo. Con ello, se creó la Contraloría General de la Federación y se cambiaron los nombres de algunas Secretarías de Estado con la correspondiente reestructuración de funciones (SEMIP, SEDUE). También en ese conjunto de medidas se buscó el perfeccionamiento constitucional y se

dispusieron diversos ordenamientos tendientes a mejorar el control de las entidades paraestatales y el desarrollo de la productividad en las entidades de la Administración Pública Federal, además de un esquema de planeación más depurado. El régimen en cuestión está comprendido en el período de control unitario, sin embargo éste tiende a cobrar características de ordenación.

El período posterior a 1983 se distingue por la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo actual y sus programas respectivos. El Plan recoge la experiencia de planeamiento que ha logrado México y guarda una fuerte relación con los diversos momentos de desarrollo institucional, particularmente con el rol del Estado en la economía. Si en 1930 el régimen de planeación debía comenzar por inventariar los recursos materiales de la Nación, posteriormente se pasó a programar la inversión pública y hasta las mismas tasas de crecimiento económico global. En años recientes se lograron ubicar las acciones de los distintos sectores en un marco estratégico único, se compatibilizó la metodología de planeación con los procedimientos emergentes y se desarrolló la toma de conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los órdenes de la vida social. No obstante, existían deficiencias como fue la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendieran programas de mediano plazo, así como el logro de una mejor articulación de los sectores de la Administración Pública. También otra de las dificultades a corregir era llevar a cabo la compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo para que en los Estados se dieran los cambios en el uso del territorio y, finalmente, a través del apoyo a la organización de los grupos sociales, se deberían realizar modificaciones en los mecanismos existentes de participación, negociaciones y concertación (40).

En los inicios de la administración del Presidente Miguel De la Madrid Hurtado se producen una serie de iniciativas legales que vinieron a perfeccionar el marco institucional del país. Entre diciembre de 1982 y mayo de 1983, el Ejecutivo remitió a las Cámaras propuestas de reformas y adiciones a la Constitución, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las disposiciones de carácter mercantil, a la Ley de Planeación y la primer Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.

En el ámbito constitucional, el nuevo artículo 25 de la Carta Magna estableció los fines de la rectoría del Estado y se fijaron explícitamente los propósitos y el encuadramiento jurídico de los sectores público, privado y social, los cuales son los componentes de nuestra economía mixta. También, en ese nuevo artículo, se estableció que existirán áreas estratégicas a cargo del sector público, según lo que dispondrá más adelante el artículo 28, y otras áreas prioritarias de posible coparticipación entre los sectores nombrados, o sea el público, el privado y el social.

El artículo 26 de la Constitución es de suma importancia para todo lo que hace a la planificación y la presupuestación. Dicho artículo detalla las facultades del Estado para llevar a cabo la planificación del desarrollo económico y social. Motivo fundamental de esta última, será la activa participación de los ciudadanos, particularmente en lo que se llamara Sistema Nacional de Planeación Democrática. Como precepto no menor, también en ese artículo, se establece que el Poder Legislativo intervendrá en el citado Sistema de conformidad con las leyes respectivas.

Desde hace tiempo que el régimen de propiedad imperante en México ha sido la materia básica del artículo 27. Ahora, se han adicionado dos apartados al mismo, el XIX y el XX, los cuales buscan incluir en el dominio constitucional el concepto de desarrollo rural integral que comprende el eficiente ejercicio de la justicia agraria, donde destaca con características propias la seguridad en la tenencia de la tierra.

En el artículo 28 se introducen varias reformas. En primer lugar, se añade el concepto de práctica monopólica, no con el objetivo de eliminar el concepto de monopolio sino a fin de regular los fenómenos de concentración y centralización del capital que vulneran la economía ciudadana y de los consumidores. En segundo lugar, en concordancia con el artículo 25, se precisan las actividades estratégicas que están a cargo del Estado, tales como el servicio público de banca y crédito. En tercer lugar, se dispone que el Estado contará con los organismos y empresas que sean conducentes para asegurar el funcionamiento de las áreas estratégicas y prioritarias, donde el gobierno participe con los sectores social y privado. Finalmente, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de la Ley de Planeación, se concretizan las facultades de intervención del Estado en varios sectores de actividad de la economía nacional.

Al comenzar el período gubernamental 1982-1988 se realizaron diversas reformas legislativas. Entre ellas estuvieron las efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, encaminadas a reestructurar el poder Ejecutivo Federal. Por este medio, entre otras modificaciones ya mencionadas, destaca para nuestro examen la asignación a la Secretaría de Programación y Presupuesto de todo lo que hace a la modernización administrativa global, sectorial e institucional.

En lo relativo al control de las empresas públicas, los instrumentos al efecto no dejan de poseer aún características muy generales y algo imprecisas. Es por ello que se piensa en la factibilidad de aplicar instrumentos controladores más específicos. La nueva Ley de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, es una etapa más en el perfeccionamiento de los instrumentos de control. Ahora bien, esta última Ley recupera la utilización de algunas excepciones y supletoriedades, particularmente con respecto a las entidades financieras.

Existe una serie de controles que se ejercen sobre el proceso presupuestario. Las entidades globalizadoras (SPP y SHCP) instrumentan controles internos y externos. La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O.31-XII-86) precisa el ámbito personal de validez a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos del Gobierno Federal (art. 2o., fracc. VI, VII, VIII). También establecen normas en estos asuntos: el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), (D.O.18-XI-81) la Ley de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Otra instancia controladora está constituida por la Comisión Gasto/Financiamiento quien ha presentado hasta el momento ciertos altibajos en su desempeño, en opinión de algunos responsables del sector público. Es probable que en un futuro cercano se replantee la integración de la misma en una sola estructura administrativa.

Al mismo tiempo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (D.O.8-II-85) hace referencia a las entidades paraestatales según lo dispone el artículo 2, fracción IV.

Las Cámaras del Congreso de la Unión tendrían control sobre el sector paraestatal, eventualmente en lo que hace a la aprobación presupuestal, la fiscalización, la interpelación y la investigación. Ello se debe, por ejemplo, a que las dos primeras situaciones constituyen facultades de la Cámara de Diputados (según la fracción IV del art. 74, Constitucional y su reforma del D.O.28-XII-82).

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 es un producto de la política organizativa e institucional del Gobierno Federal que presta gran atención al fomento de la participación social. Prueba de ello es que el plan está dividido en tres apartados. En el primero se establece el marco de referencia para la conformación de la estrategia general. En el segundo, se precisan los criterios instrumentales. En el tercero, se bosqueja la forma de participación de los diversos grupos sociales. La primera gran subdivisión se ocupa entonces de los principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivo y estrategia, con un necesario encuadramiento en el contexto nacional e internacional en el cual habrá de aplicarse el plan. En la segunda gran división se hace una descripción de los escenarios macroeconómicos alternativos y del uso probable de los instrumentos de política que utilizará el Estado. En la tercera y última gran subdivisión se precisan los medios por los cuales la sociedad, en general, podrá intervenir en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Diversos medios y personalidades dirigieron algunas críticas al PLANADE. Resumiéndolas y agrupándolas, fueron las siguientes.

- . Falta de cuantificación en cuanto a metas macroeconómicas.
- . Falta de un compromiso ideológico más preciso.
- . Sujeción a principios del FML.
- . No reconocimiento de los efectos de la deuda pública y privada acumulada, sobre las posibilidades del futuro inmediato en cuanto a crecimiento económico e inflación.

- . Incompatibilidad entre la política industrial anunciada y la de precios.
- . Confusión entre las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo.
- . Desconocimiento de los aportes logrados en los Foros de Consulta Popular.

Las respuestas que merecieron estas observaciones fueron las siguientes:

- . La situación económica mundial impide hacer cuantificaciones.
- . El compromiso es con la sociedad, no con una teoría determinada.
- . El PLANADE no es solamente un compendio de intenciones.
- . En los programas sectoriales sí hay metas específicas.

El contenido del plan, queda complementado e integrado por los siguientes programas sectoriales:

- . Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
- . Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.
- . Programa Nacional de Energéticos.
- . Programa Nacional de Minería.
- . Programa Nacional de Alimentación.
- . Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar.
- . Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico.
- . Programa Nacional de Capacitación y Productividad.
- . Programa Nacional de Turismo.
- . Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.
- . Sistema Nacional para el Abasto.
- . Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- . Programa Nacional de Ecología.
- . Programa Nacional de Salud.
- . Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte.
- . Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- . Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.

Las actividades de planeación en México se encuentran normadas jurídicamente por la Ley de Planeación (D.0.5-I-83). Por su vital importancia para nuestro análisis conviene hacer una breve exploración de su contenido. En su primer capítulo dicha Ley precisa su objeto: regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, como obligatoria para la Administración Pública Federal, al mismo tiempo que define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la concertación e inducción de acciones respecto a

los particulares y en general del conjunto de la sociedad. En su segundo artículo del mismo capítulo, la Ley indica que la Planeación Nacional del Desarrollo es un medio o instrumento del Poder Ejecutivo para el ejercicio de las atribuciones que las normas le confieren en relación a las características básicas de su mandato.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es materia del segundo capítulo. En ese sentido, se prescribe que la Administración Pública Federal llevará a cabo las actividades al efecto a través de las cuatro etapas habituales de la planeación, o sea: formulación, instrumentación, control y evaluación. Al mismo tiempo, el citado capítulo deslinda determinadas atribuciones en materia de planeación para diversas entidades gubernamentales. De esa manera, la Secretaría de Programación y Presupuesto es responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional, tanto como elaborar los programas especiales que le señale el Poder Ejecutivo. A su vez, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar en la definición de la política financiera, fiscal y crediticia.

Dentro del capítulo tercero se faculta al Ejecutivo para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos actores sociales en la planeación.

En su caso, el capítulo cuarto detalla las características y elementos esenciales del plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sobre todo, se afirma que el Plan Nacional de Desarrollo expresa el compromiso general con respecto al desarrollo económico y

social. Con base en lo anterior, se formula los programas sectoriales, regionales y especiales.

El capítulo quinto regula las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los Estados y Municipios, con el objetivo implícito de consolidar los progresos que en materia de coordinación se han logrado.

Se fijan bases para la concertación entre el sector público y las respectivas representaciones de los actores sociales (capítulo sexto), sean ellos agrupaciones o particulares. En lo que respecta a las entidades paraestatales, se dispone que debe existir congruencia entre sus programas y presupuestos y los objetivos y prioridades del plan y los programas emergentes, a fin de ordenar sus actividades de concertación.

Finalmente, la Ley que nos ocupa en estos párrafos contiene un capítulo de responsabilidades cuyo objetivo general es el de disponer la observancia de la norma y la consecución de sus propósitos fundamentales.

CITAS

- (1) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, Las Empresas Públicas en México, México, Porrúa, 1985.
- (2) Adolfo Wagner, "Three Extracts of Public Finance", en Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, N.Y., MacMillan, 1967, pp. 1-15.
- (3) Natividad González Parás, "Los Aspectos Políticos de la Planeación en México" en Revista Línea, Núm 4, México, PRI, enero, 1982, pp. 33-46.
- (4) James O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981.
- (5) Natividad González Parás, op. cit., p. 38.
- (6) Harold M. Groves, Finanzas Públicas, México, Trillas, 1975, pp.15-26.
- (7) Arturo Guillén, Planificación Económica a la Mexicana, México, Nuestro Tiempo, 1971, p. 109.
- (8) Natividad González Parás, op. cit., p. 38.
- (9) Alfredo Cuevas Camarillo, La Transformación de las Estructuras Administrativas Encargadas del Manejo del Gasto Público Federal 1946-1976, México, Tesis en Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1987, p. 4.
- (10) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 33.
- (11) Natividad González Parás, op. cit., p. 40.
- (12) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 43.
- (13) Arturo Guillén, op. cit., p. 120.
- (14) Pablo González Casanova, "Participación Política y Programación del Desarrollo" en v.a. Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Siglo XXI, 1974, pp. 87-96.
- (15) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 51.
- (16) Francis Bator, El Problema sobre el Desembolso Gubernamental, México, Compañía Nacional de Ediciones, 1964, pp. 117-122.
- (17) Natividad González Parás, op. cit., p. 41.
- (18) Federico J. Herschel, Ensayos sobre Política Fiscal, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1975, pp. 628-635.
- (19) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 68.

- (20) Alfredo Cuevas Camarillo, op. cit., p. 78.
- (21) Julio Labastida Martín del Campo, "Proceso Político y Dependencia en México 1970-1976" en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXXIX, Núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo, 1977, pp. 193-227.
- (22) Harold M. Groves, op. cit., pp. 750-792.
- (23) Francisco Javier Alejo, "Política Fiscal y el Desarrollo Económico en México", México, SEP/SETENTAS, 1969, p. 7, citado por José Ayala, "Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976" en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 39, México, FCE, 1981, p. 581.
- (24) José Ayala, op. cit., pp. 575-592.
- (25) Clark W. Reynolds, "Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro)" en El Trimestre Económico, Vol. XLIV, Núm. 178, México, octubre-diciembre, 1977, p. 1009.
- (26) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 79.
- (27) Jorge Ruiz Dueñas, Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México, México, UAM, 1982, p. 48. (Ensayos 8).
- (28) Federico J. Herschel, op. cit., pp. 209-277.
- (29) Jorge Ruiz Dueñas, op. cit., pp. 54-56.
- (30) Alfredo Cuevas Camarillo, op. cit., pp. 103-105.
- (31) Ibidem, p. 114.
- (32) Véase Discurso del Ignacio Ovalle Fernández en la Reunión "Planeación para la Libertad", del 23 de junio de 1976, Citado por Alfredo Cuevas Camarillo, op. cit., pp. 121-122.
- (33) Natividad González Parás, op. cit., p. 42.
- (34) S.M. Komorowski, "Algunos Problemas de la Planificación en México" en Revista Investigación Económica, Núm. 152, México, UNAM, abril-junio, 1980, pp. 119-148.
- (35) E. V. K. Fitzgerald, "México: a New Direction in Economic Policy", Bank of London and South America Review, Vol. 12, Núm. 10, octubre, 1978, citado por Miguel Basáñez, La Lucha por la Hegemonía en México, 1968-1980, México, Siglo XXI, 1981, p. 121.
- (36) En el sentido que la política presupuestal puede tener en las economías de mercado. Véase Harold M. Groves, op. cit., pp. 701-724.

- (37) Probablemente uno de los ensayos de planificación pioneros dentro de su especialidad en América Latina.
- (38) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit., p. 137.
- (39) José López Portillo, "La Administración del Gasto Público en México", en Revista de Administración Pública, Núm. 27, México, 1975, p. 36, citado por Alfredo Cuevas Camarillo, op. cit., p. 117.
- (40) México. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 20.

4. LOS PRESUPUESTOS NACIONALES EN MEXICO: EVOLUCION Y TENDENCIAS.

4.1. Desarrollo de las Técnicas de Presupuestación Nacional.

Un obstáculo constante en el sector público es la escasez de recursos financieros. Independientemente de su posición fiscal, no hay gobierno que pueda evitar hacer negociaciones y alterar sus metas, tanto del presente como del futuro, a causa de esas restricciones financieras. Las políticas del gobierno pueden determinarse de modo eficaz, haciendo una elección lógica de las formas de actuar, con plena conciencia de lo que implica cada una de ellas; aunque para lograr ese conocimiento es preciso recopilar, organizar y analizar la información administrativa, cuantitativa y cualitativa de manera sistemática, para derramar luces sobre las consecuencias de la asignación de recursos públicos limitados.

Los objetivos del presupuesto público son tanto políticos como administrativos. El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por el cual se formulan normas políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, tanto legislativos como administrativos. Todo presupuesto debe vincularse con la totalidad del proceso de planeación nacional. Recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan la conducción de los asuntos públicos. En este sentido, podemos identificar tres etapas sucesivas en la instrumentación de reformas presupuestales en los Estados Unidos, mismas que resultan de singular importancia por la influencia determinante que tuvieron sobre los países del bloque occidental, entre ellos, México:

Primera etapa 1920-1935: En ella predomina la formación de mecanismos adecuados para controlar los desembolsos. Segunda etapa: Se inició con el "New Deal", la cual podría llamarse "La Nueva Política del Gobierno de Roosevelt" y termina a principios de la década de los cincuenta. Esta es la etapa de orientación administrativa. Tercera etapa: Es la de los esfuerzos realizados hoy en día para vincular los planes estratégicos con los presupuestos y para establecer un sistema presupuestal de múltiples finalidades. Coincidiría con la utilización de presupuestos por programas.

Los aspectos fiscales de los presupuestos son los que han ameritado la mayor atención por parte de las administraciones públicas. En casi todos los gobiernos se ha considerado que el presupuesto es un instrumento financiero y contable, en el cual se presentan y revisan los cálculos estimativos de erogaciones en función de recursos económicos. Las solicitudes se fundan en el propósito detallado de los desembolsos y se tabulan las partidas requeridas para un renglón administrativo. El mérito de las solicitudes se juzga a la luz de comparaciones de los desembolsos anteriores. Durante la época de los controles fiscales, se consideraba el equilibrio anual del presupuesto como principio fundamental de una política fiscal sólida.

Los dirigentes del movimiento en pro de los presupuestos de ejecución durante la primera parte de este siglo, se imaginaron un sistema de clasificaciones funcionales concretadas al trabajo por realizar. Consideraban las partidas de desembolsos como datos secundarios y se les hacía figurar únicamente para fines informativos.

La Comisión "Taft", en su informe de 1912, se opuso enérgicamente a las asignaciones o aplicaciones denominadas "propósitos del gasto" y recomendó

clasificar los desembolsos en unidades o dependencias del organismo, en tipos de trabajos, en clases de gastos y en métodos de financiamiento. Sin embargo, los primeros esfuerzos para crear cuentas funcionales fracasaron de cierto modo.

Uno de los problemas que ha seguido obstaculizando al presupuesto lineal típico, es el gran número de partidas de asignación. La Oficina de Investigación Municipal, al implantar las bases para los presupuestos de la ciudad de Nueva York en 1917, propuso se distinguiera entre la finalidad de los presupuestos y las asignaciones, así como entre los tipos de clasificaciones convenientes para cada una. Las asignaciones deberían usarse como controles estatutarios sobre gastos, en tanto que los presupuestos se considerarían como instrumentos de planificación y de publicidad. Los presupuestos deberían contener todos los detalles relativos a planes de trabajo y especificaciones de los costos para realizarlos. La Oficina recomendó que se implantaran "Programas de Trabajo" que presentaran una relación o análisis detallado de cada función o trámite. Este fue un concepto trascendental del presupuesto; contenía un sistema presupuestal de múltiples propósitos, del tipo que se halla hoy en día en los sistemas de planeamiento, programación, presupuestos y cuadros de operaciones.

Esta distinción entre los presupuestos y las asignaciones o aplicaciones no se comprendió bien en ese entonces, rechazándose la idea de los programas de trabajo en virtud de que les faltaba apoyo contable apropiado. A principios de la década de los años veinte, el enfoque presupuestal hacia el "objeto de gasto" se hallaba muy extendido. La generación fundadora que formuló presupuestos, se concretó a perfeccionar este punto

de vista orientándolo hacia el control; esta época se caracterizó por la obsesión en pro de las formas y descripciones de hechos reales, así como por recomendar procedimientos.

En virtud de que muchos de los abusos administrativos que engendraron controles de objetos estaban reglamentados por estatutos y de que se implantaron sistemas de contabilidad que inspiraban más confianza, gradualmente se liberó al presupuesto de su acción controladora. En la década de 1930 a 1939, el "Bureau of the Budget" (Oficina del Presupuesto) se trasladó de la Secretaría del Tesoro a una oficina de nueva creación -la Oficina Ejecutiva del Presidente- lo cual significó un cambio importante en el enfoque federal hacia los presupuestos, desviándolos de la organización controladora hacia la administrativa. Se introduce así a la segunda etapa reseñada.

El movimiento en favor de la administración científica, históricamente vinculada con la administración pública, también aceleró la adopción de procedimientos presupuestales para valorar y mejorar la labor administrativa. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial la orientación administrativa se asentó firmemente en todos los órdenes menos en uno, el de los presupuestos federales. En 1949 la "Comisión Hoover" pidió que se modificaran las clasificaciones del presupuesto para que estuviesen acordes con la orientación administrativa. La Comisión usó por primera vez el término de "rendimientos" (resultados).

Los presupuestos de rendimientos poseen una fuerte orientación administrativa; su objeto principal es ayudar a los administradores en su valoración de la eficiencia en el trabajo de las unidades operadoras. El objetivo se procura alcanzar a través de: 1) establecer las categorías

presupuestales en términos funcionales; y 2) proporcionar patrones de medición del trabajo y costo para facilitar el desempeño más eficiente de las labores prescritas. Asimismo, se ha manifestado que la idea central del presupuesto de ejecución o rendimiento es que el proceso presupuestal se enfoque a programas y funciones, es decir, a realizaciones por lograr y trabajos por ejecutar.

También se incorporaron al documento presupuestal explicaciones en las que se describen los programas de ejecución. Estos estados ofrecen un panorama general del trabajo que se ejecutará en el organismo que solicita fondos. Las "narraciones" desempeñan una función descriptiva y justificante, pero no proporcionan una base objetiva para valorar el costo y utilidad de los desembolsos. Los presupuestos de rendimientos trajeron la cauda de múltiples patrones de medición del trabajo y de costos. Los procedimientos que tuvieron aplicación más amplia fueron las estadísticas detalladas del volumen de trabajo, recopiladas por administradores para justificar solicitudes de fondos adicionales.

La siguiente innovación relevante fueron los presupuestos por programas, tema que retomaremos más adelante. La ponderación y la valoración de programas optativos son factores importantes en las políticas presupuestales modernas. El mismo dinero gastado en programas diferentes puede rendir resultados variables de realizaciones tanto económicas como sociales. En la política presupuestal acertada, generalmente se procura desembolsar recursos públicos donde puedan obtenerse los mayores beneficios netos. Se ha dicho también que todo presupuesto debe ser la expresión de un plan programado.

Tres aspectos (1) han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas: 1) como resultado de la creciente intervención del Estado en el proceso económico, el presupuesto se ha convertido en una eficaz herramienta para afrontar las fluctuaciones económicas; 2) el presupuesto fiscal se ha consolidado como un instrumento útil de distribución del ingreso; y 3) en forma global el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

El presupuesto no es un mecanismo aislado y ajeno al funcionamiento de la economía de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política en cuanto expresa decisiones gubernamentales en transacciones concretas y resultados propuestos, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios, y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas.

Planificar significa hacer congruentes ciertos objetivos deseables con los recursos disponibles. Implica también dar forma a un conjunto de decisiones, coordinadas y compatibles entre sí, que guiarán a una empresa o a un Estado. Por otro lado la programación significa establecer los fines, a través de planes, programas y proyectos, y los medios para alcanzar estos fines.

Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia. La

programación requiere de la concurrencia de todos estos principios, mismos que dan fisonomía al proceso de programación.

El primer principio es el de la racionalidad; se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción inteligentes. El segundo principio es el de la previsión que se basa en la fijación de plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. El tercer principio es el de la universalidad; en virtud del cual la programación debe ser global para dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas; la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. El cuarto principio es el de la unidad, el cual y tiene como consecuencia que los planes estén integrados entre sí y formen un todo orgánico y compatible. El quinto principio es el de continuidad; implica dar continuidad a los objetivos estratégicos y a los programas diseñados para alcanzarlos. El sexto, y último principio, es el de inherencia; la programación, necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración.

Como habíamos visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a) formulación, b) discusión, c) ejecución y d) control y evaluación de los resultados. Ahora se revisará el contenido principal de cada una de esas etapas a fin de identificar la naturaleza del proceso global. La formulación supone que se poseen la metodología y técnicas adecuadas de programación; se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa; se efectúa después una proyección de las tendencias

observadas en el curso del tiempo, y se plantean las metas concretas y con base en la evaluación de las alternativas, asignándose los recursos.

Con todas las variantes que existen en cada país para discutir y aprobar los programas, se puede afirmar que, en general, para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos.

La ejecución corresponde al aparato gubernamental, ya que la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para desarrollar esa capacidad será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. La ejecución eficiente de los programas es fundamentalmente una tarea de buena administración.

En la tarea de control y evaluación del cumplimiento de las metas del programa es importante contar con estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El examen periódico y objetivo de los avances permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos.

Se enumeran a continuación ciertas características comunes a todo programa. Las partes que componen un programa pueden dividirse así: a) presentación, b) diagnóstico, c) pronóstico, d) fijación de metas y asignación de recursos y e) ejecución del programa. Los proyectos globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Se ponen en práctica las técnicas de programación global. Estos instrumentos tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales. En los presupuestos económicos nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas: empresas, personas, exterior y gobierno, así como de cada uno de los sectores económicos.

Los planes a largo plazo establecen tasas de crecimiento para la producción nacional y prevén la creación de mejores opciones para todas las capas sociales. Por otra parte, los planes pueden ser de tres tipos: nacionales, regionales y urbanos.

Para que pueda funcionar un sistema de planificación es necesaria la existencia de una organización especial del sector público que distribuya cada instrumento de planificación a unidades administrativas adecuadas. Los organismos centrales de planificación tendrían a su cargo los mecanismos de orientación, decisión y operación. Las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos estatales y locales, tendrían a su cargo los mecanismos de ejecución. De la misma manera, los mecanismos de información estarían a cargo de las dependencias que elaboran las estadísticas, tanto a nivel central como sectorial y de los centros de investigación. Por otra parte, en los consejos consultivos a nivel presidencial se pueden insertar los mecanismos de participación popular.

Hay cuatro fundamentos importantes en el proceso de programación: a) la definición de una política, b) la elaboración de planes, c) la formulación de programas de trabajo y d) la presupuestación. Estos cuatro aspectos del

proceso de programación son inseparables, ya que interactúan en las diferentes fases de ella; los planes son el resultado de la política general del gobierno. Un plan debe conducir a un programa de trabajo. Entre la planificación y el presupuesto existen fuertes vínculos, ya que la formulación del presupuesto es una parte importante del proceso general de planificar. La elaboración del presupuesto consiste en asignar los costos a los fines propuestos en el proceso planificador.

El presupuesto programa (2) en realidad es un conjunto de proyectos que deberán realizarse en el futuro. Por otra parte, el presupuesto fiscal ha llegado a ser un instrumento eficaz en la ejecución de los planes de desarrollo económico. Los planes gubernamentales de corto plazo, los cuales señalan las acciones que se cumplirán en un futuro cercano, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestal y con parte del presupuesto programa del gobierno.

El presupuesto por programas tiene dos raíces básicas, una de ellas en el gobierno federal, donde los conceptos del presupuesto por programas fueron introducidos como parte de los sistemas de control en tiempo de guerra por el "Consejo de Producción Bélica". La otra raíz -más profunda y más antigua- se halla en la industria privada. Existen pruebas de que las grandes empresas como Dupont y General Motors aplicaban procedimientos técnicos desde principios de 1920.

El concepto básico en que se apoyan los presupuestos por programas es que se presentan solicitudes presupuestales en función de "agrupaciones" o "conjuntos de programas"; sin embargo, este concepto ha sido ampliado para abarcar una estructuración de programas de acuerdo con los objetivos, independientemente de la responsabilidad de las dependencias; además de

esto, se hace un esfuerzo consciente para: 1) determinar objetivos finales; 2) buscar una gama más amplia de opciones selectivas, y 3) vincular los programas con los planes financieros.

La meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando tanto datos acerca de gastos y beneficios de enfoques optativos para alcanzar objetivos públicos propuestos, como valorizaciones de rendimientos (efectividad o desempeño), para facilitar una visión continua de programas destinados a conquistar objetivos seleccionados.

Las principales características de la programación presupuestal son: a) ser un auxiliar en la programación del proceso de desarrollo; b) cubrir un período relativamente corto; c) ser una técnica especializada, en el sentido de que comprende únicamente al gobierno; d) valerse de dimensiones reales y financieras a la vez; y e) la participación de muchas disciplinas en su elaboración.

Las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programa son las siguientes (3): a) el presupuesto tradicional es de carácter administrativo y contable, mientras que el presupuesto por programa es un conjunto de proyectos, que deberán llevarse a cabo en el futuro cercano; b) el presupuesto tradicional atiende más bien a las compras, no así el presupuesto por programa que centra su atención en lo que se tendrá que realizar y que permite analizar los costos de programas y proyectos y buscar alternativas a ellos; c) el presupuesto tradicional únicamente proporciona información acerca de la utilización de los fondos, sin embargo, no contiene los antecedentes necesarios para que los funcionarios administren correctamente los fondos asignados para el

logro de las metas propuestas; en cambio los presupuestos por programa no sólo establecen acciones a emprender en el futuro sino que establecen metas de mediano y largo plazo; de esta forma se pueden solucionar los problemas de información de que adolecen los tipos de programación más antiguos; d) el control y la precisión legislativa sobre el presupuesto tradicional únicamente es vertical; no se puede interpretar lo que este presupuesto significa en términos de la actividad del Estado; por otra parte, con el presupuesto por programa se obliga al poder Ejecutivo a cumplir las metas propuestas y al legislativo a asignar fondos suficientes para cada programa; de no hacerse así, el gobierno no podría llevar a cabo sus finalidades y el poder legislativo no podría evaluar los resultados de esto; este tipo de presupuesto está adaptado a las necesidades de la planificación presupuestaria; con sus clasificaciones, el presupuesto puede analizarse con arreglo a la congruencia entre los programas y la asignación de fondos para cada uno de ellos; al mostrarse los gastos y los costos de cada proyecto, se puede lograr la programación por sectores con un alto grado de congruencia e integración, y e) al abandonar el presupuesto tradicional por el presupuesto por programas será necesario buscar los métodos que permitan ponderar el desarrollo y el costo de cada programa.

Dentro de la política presupuestaria tradicional, el presupuesto es considerado como una herramienta de la política del gobierno a través de la cual se asignan recursos para poner en práctica objetivos concretos. También es un instrumento de administración porque lleva a cabo acciones específicas para el control y ejecución de programas.

En la medida que las clases sociales hegemónicas en los países en vías de desarrollo no tienen en común los mismos propósitos, se generan

problemas para la formulación de los presupuestos y debido a que cuando se aplican éstos no se incorpora en ellos contenidos deliberados de políticas a programas y proyectos específicos, la presupuestación debe considerar una serie de elementos como son el conjunto de compromisos legales entre el fisco y las clases sociales, entre el fisco y las provincias regionales o entre el municipio y los pobladores de la comunidad o distrito. Lo anterior nos muestra el grave problema que significa para algunos países la formulación de una política presupuestaria clara, acorde con los medios y objetivos trazados, esto hace más difícil la posibilidad de una planificación técnica del presupuesto.

Al presupuesto tradicional sólo se le ha considerado como un sistema cuya función ha sido meramente administrativa y contable siendo por ello inoperante y por esta razón es que debe ser reemplazado, además de que está muy lejos de desempeñar una función programadora de las actividades del gobierno. Hay que entender por presupuesto tradicional aquel que se presenta clasificado por instituciones públicas, a las cuales se les asignarán los fondos clasificados según el objetivo o material del gasto (4). Como acabamos de mencionar este sistema no cumple una función programada, por lo que todo se reduce a estimaciones de gasto basándose en que los servicios públicos operan con eficiencia y economía.

Por lo anterior, el presupuesto cumplía una función simplemente jurídico-contable cuyo centro era el control formal de los medios y recursos asignados a los servicios de la administración pública, y ello no permitía tener un control de los objetivos y resultados, siendo esto último la función principal del presupuesto.

El presupuesto por programas es definido por las Naciones Unidas como un sistema donde lo más importante es la atención a las cosas que el gobierno realiza y no a las que este adquiere. Hasta fechas recientes los presupuestos no eran otra cosa que largas listas de lo que el gobierno podía gastar y ello le daba un carácter contable; por su parte el presupuesto por programas hace hincapié en aquéllo en lo que el gobierno desea realizar poniendo en marcha los objetivos trazados y los medios para alcanzarlos. Existen una serie de definiciones respecto a este presupuesto como las siguientes:

- Es un instrumento de la administración pública para la toma de decisiones sobre objetivos, que establece las metas y las medidas para el logro de éstos en el corto plazo y asume las consecuencias financieras de tales decisiones.
- Es la expresión financiera de la acción programada del gobierno.
- Es un instrumento contable ya que estima las cifras y acopla los gastos que se han previsto y autorizado por el programa.
- Es la formulación y adopción de un plan a través del cual se ponen en práctica la relación entre los recursos y las actividades planificadas y aprobadas, con base en un programa y un costo.
- Es también expresión de cantidad, forma, uso, dirección y objetivos de los gastos e ingresos.
- Es un conjunto de cuentas que hablan de las acciones que se quieren realizar en un periodo determinado.

- Es el documento donde se calculan los ingresos y se autorizan los gastos de un Estado.
- Es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de planes, coordina los recursos y actividades del sector público (5).

Con base en estas definiciones se puede hacer una aproximación al concepto que nos ocupa al decir que el presupuesto por programas, además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple una función básica que es la de adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas en el corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada y así se conjuntan sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación. Así se podrían citar algunas características de dicho presupuesto: es una técnica con carácter interdisciplinario e interinstitucional porque toma en cuenta los aspectos más importantes de las diferentes disciplinas e instituciones del sector público para imprimirles una acción programática financiera en función de la política del gobierno y del plan de desarrollo; el contar con etapas y elementos que actúan en forma coherente e interdependientemente le hacen cumplir con los requisitos de proceso y de sistema; cumple un papel planificador a corto plazo porque se caracteriza por el diagnóstico y programación anual, además de hacer congruentes los objetivos y metas a través de programas específicos; se le considera como instrumento de política económica porque a nivel fiscal y monetario permite su ágil aplicación; finalmente, es un instrumento de gestión y racionalización administrativa. Con todo ello, se pueden solucionar los problemas de información de que adolecen los presupuestos tradicionales.

Cabe mencionar nuevamente que el presupuesto por programas no sólo se fija acciones inmediatas sino que se traza metas a corto plazo, dentro de programas globales o sectoriales, y esto constituye un todo armónico entre los organismos y servicios públicos. Observándose que este presupuesto se adapta a las necesidades de la planificación presupuestaria. También muestra las metas propuestas del Ejecutivo (gastos y costos de los proyectos), permitiendo la programación sectorial dentro del gobierno con alto grado de integración.

La importancia del presupuesto por programas radica en sus aportaciones, entre las cuales se destacan las siguientes (6): 1) para el máximo aprovechamiento de los recursos se operan cambios en la organización y en el cumplimiento de las actividades; 2) la definición de los objetivos más importantes de cada función a fin de reorientar los actividades a una más eficiente consecución de éstos; 3) determinar los criterios idóneos para la obtención, clasificación y evaluación de los datos relativos a la operación y planeación de dichas actividades, y 4) una vez consolidado el sistema, propicia la descentralización administrativa, asigna actividades a cada unidad de ejecución y genera información sustantiva con la cual permite la toma de decisiones.

Finalmente, el proceso del presupuesto por programas es definido como un conjunto de funciones, continuo, dinámico y flexible que incluye la programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la actividad de un sector. Comprende la planeación a corto plazo porque se desarrolla en forma cíclica y coincide con el año fiscal. Los pasos de este proceso son: a) la planeación (revisión de los objetivos y metas de un sector y la jerarquización de los programas); b) la formulación del

presupuesto por programas, el cual incluye las actividades de normas de capacitación, elaboración de proyectos, integración y autorización del presupuesto y el estudio, discusión y aceptación del presupuesto por programas; c) la reformulación, la cual comprende la distribución específica del presupuesto y los ajustes de metas por proyectos, también las modificaciones programáticas de metas por proyectos; d) la operación que incluye el ejercicio presupuestal y la ejecución de actividades, y e) el control y evaluación que abarca los registros, desviaciones, investigación y análisis y la formulación de recomendaciones.

Con todos estos elementos, y en sí con la adopción del presupuesto por programas, la Administración Pública Federal podrá llevar a cabo el proceso de desarrollo con base a los planes respectivos a fin de llegar a su eficaz aplicación.

Para que el funcionamiento del presupuesto tenga un sentido práctico, homogéneo y permita su implantación se requiere de la congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal, y aquí radica el principio del concepto "presupuesto por programas". En México esta técnica se desarrolló a partir de 1975, y se aplicó en las acciones de la Administración Pública Federal dentro de los sistemas de regulación global. Las características que se han subrayado al respecto son las siguientes (7): a) estructuración de programas considerados como guías básicas de acción. La clave es el manejo del presupuesto a base de programas específicos y no en función de partidas de gasto o subsidios. Se define una imagen objetivo que mediante una estrategia se pretenda alcanzar, es decir no interesa lo que el gobierno adquiere sino lo que realiza; b) es un instrumento que permite identificar en forma clara y objetiva cuáles son

las prioridades para el gasto público, a su vez, que se ha convertido en una herramienta eficaz para la toma de decisiones, a través de la selección de alternativas y el cumplimiento de objetivos y metas de los planes a mediano y largo plazo; c) esta técnica se basa en la definición de objetivos y metas de cada programa, así como de las unidades encargadas de llevarlas a cabo; d) se ha constituido en la planeación a corto plazo, a través de los planes de mediano y largo plazos; y e) esta técnica es un instrumento político en la medida que adopta las decisiones políticas que el sector debe realizar. Sus acciones deben ser planificadas y expresadas en un plan. Se podría decir que este programa es también un plan a corto plazo; es contable, es un instrumento de medición de los costos y programas para realizar una acción planificada. El presupuesto por programas tiene por objetivo coadyuvar a la incorporación de criterios racionales y de instrumentos adecuados para la programación, operación y evaluación de actividades que corresponden a cada función establecida. A partir de esto último es que tiene lugar la relación con el modelo de administración referido.

Para entender esta técnica es necesario conocer lo que es un programa. Es el conjunto de actividades que se realizan para que en un tiempo determinado se cumplan las metas y se dé la combinación de los recursos empleados, el producto obtenido y el grado en que éste coincide con el objetivo. A fin de que cada programa contenga la información referida a la consecución de actividades, costos y recursos para cumplir con los objetivos previstos y contar con las unidades de medida se pone a prueba dicha técnica. Ella debe superar, al mismo tiempo, las limitaciones propias del sistema presupuestario tradicional y la necesidad de requerir y promover un sistema de información superior al ya existente para valorar

tanto el grado de consistencia con que realiza la distribución de recursos como el rendimiento y los resultados.

Cabe mencionar ciertas consideraciones interrelacionadas entre sí tomadas en cuenta para elaborar el presupuesto: a) establecimiento de programas y actividades para cada función, en donde deben ser señalados claramente los objetivos a alcanzar; b) la integración entre el sistema de contabilidad y el de financiamiento, dando lugar a una relación directa entre los programas y su costo, y c) establecer unidades de medida para la evaluación de los resultados. De esta manera, será posible una eficaz administración presupuestaria.

No debe olvidarse que el obstáculo más frecuentes para la ejecución de los planes a largo y mediano plazo, es la ausencia de instrumentos administrativos que expliquen con precisión los planes. Ante este problema la técnica de presupuestación por programas significará para el gobierno una nueva forma de pensar y actuar; a su vez, deberá representar un mecanismo rector que lleve a la práctica la organización, planeación, programación y control, elementos claves para una organización adecuada. Además, con este sistema se logra la racionalidad en el uso de los recursos disponibles, haciendo posible su eficiente asignación a través de lo que se tiene con las metas que se esperan.

La implantación del sistema de planeación, programación y presupuesto (PPBS), tuvo su origen en la preocupación de contar con criterios efectivos para la toma de decisiones en cuanto a la asignación y distribución de los recursos, tiene por objetivo una adecuada conducción de los esfuerzos, es decir, busca el procedimiento más efectivo para la asignación de recursos en base a la aplicación de un análisis económico de beneficio/costo o de

costo/eficiencia. Con este sistema se pretendía lograr que los niveles ejecutivos superiores dispusieran de los elementos para llegar a la toma de decisiones en función de los objetivos a lograr. Se buscaba que los órganos estatales (Poder Ejecutivo) contaran con el instrumento y mecanismo necesarios para asignar los recursos disponibles racionalmente, además de obtener información, lo más completa posible, sobre los costos y beneficios de cada una de las alternativas, tomando en cuenta los objetivos de las políticas del gobierno. El principal objetivo era la estructuración de un sistema que ayudase a la toma de decisiones en los más altos niveles gubernamentales. En su orientación prospectiva tenía como función elaborar los programas y su estructura debía permitir un examen con perspectiva plurianual a fin de lograr vincular las actividades de planificar, programar y presupuestar para el logro de un único proceso que permitiera definir la estrategia, cumplir objetivos, elaborar los programas y los presupuestos.

Para su implantación, el sistema requería de la elaboración de un plan financiero y otro de resultados físicos para un período determinado (5 años). El sistema presupone una sistemática aplicación del análisis económico de las diferentes alternativas del gasto público que se identifica para el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Esta es la pieza fundamental del sistema y constituye el eje del proceso de selección de planes y programas más convenientes para el logro de los fines de la política gubernamental.

Las razones que justificaron la adopción de este sistema hacían referencia al cumplimiento de objetivos que podían contener los programas y presupuestos; así por ejemplo, se argumentaba que gracias a su utilización

era posible identificar metas nacionales, así cómo analizar y desarrollar los medios para su cumplimiento y, sobre todo, se daría solución a los problemas relacionados directamente con los costos.

Con la implantación del sistema se pretendía cubrir los vacíos y carencias del presupuesto por programas y actividades, en la medida en que no significaba una gran ayuda en la toma de decisiones. Este sistema es definido como un procedimiento paralelo para la toma de decisiones y para el presupuesto. En algunos casos suele ser un método competitivo con los canales tradicionales para el presupuesto y la asignación.

¿Dónde y cómo se puede gastar más eficazmente? ¿cuánto dinero se debe gastar? son interrogantes a las que toda empresa o las instituciones gubernamentales se enfrentan, por ello se hace necesario contar con un método de presupuestación, con el cual se puedan asignar con eficacia los escasos recursos disponibles. Por lo regular se utilizaban los niveles existentes de operaciones y gastos como base ya establecida, con los que se anulaban los aumentos o reducciones que se deseaban tener, pero esto no daba respuesta a qué tan eficientes y funcionales eran aquellas operaciones que no eran evaluadas y el cómo reducirlas, con el fin de dar prioridad a nuevos programas o para aumentar las utilidades. Por esta razón se necesitaba un tipo de proceso para elaborar presupuestos que comprendiera objetivos, metas, toma de decisiones, evaluación y cargas de trabajo, todo ello durante la elaboración del presupuesto. A partir de esto se desarrolla la metodología de planeación y presupuesto denominada "presupuesto base cero".

La única diferencia en la implantación de este método en las empresas y el gobierno radica básicamente en las necesidades que tiene cada uno. En el

caso de las empresas, los administradores deben identificar primero las diversas formas en que pueden llevar a cabo cada actividad, deben determinar el nivel mínimo de gastos e identificar los costos y beneficios de los niveles adicionales de gastos de esa actividad (8). Una vez que se han preparado los paquetes de decisión se clasifican o enumeran según su orden de importancia y esto permite que los administradores identifiquen las prioridades que los llevan a tomar decisiones sobre financiamiento.

¿Qué es el presupuesto base cero? Actualmente la industria y el gobierno necesitan un proceso eficaz en la elaboración del presupuesto. Las instituciones deben adaptarse al grave problema de la asignación de los recursos en donde las empresas enfrentan serios obstáculos tanto en productividad, costos y mantenimiento de precios bajos; por lo demás, los gobiernos fracasan ante las presiones cada vez más fuertes de demanda y en donde el costo de servicios aumenta ininterrumpidamente.

Con el presupuesto base cero se pretende determinar si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, si se deben suprimir o reducir algunas para impulsar el desarrollo de otras que sean más prioritarias, todo ello para reducir el volumen del presupuesto. De hecho lo que se busca alcanzar es una racionalización, lo que significa reducir el gasto público. Esto implica el manejo de mecanismos para la asignación de recursos a programas, proyectos o actividades prioritarias y al mismo tiempo la búsqueda de una mejor distribución del gasto público para alcanzar los objetivos.

Para elaborar los presupuestos de la industria y el gobierno se necesitaba de un proceso en el que se analizara e identificara lo que se quería hacer fijando objetivos, metas, decisiones, responsabilidades y

cargas de trabajo durante la elaboración y no después. Esto serviría para elaborar el presupuesto fiscal, definiendo los objetivos del gobierno para la ejecución de programas y la toma de decisiones.

El presupuesto base cero informa detalladamente a la empresa (o en su caso al gobierno) de los mecanismos para el logro de los resultados deseados. Proporciona información del dinero que necesita, señala la duplicidad de esfuerzos y enfoca su atención hacia el capital necesario para los programas. Este método también especifica los aspectos prioritarios de cada empresa o del gobierno como también de las actividades financiadas y hace posible auditorías que determinan si las acciones u operaciones fueron las esperadas.

Esta técnica pasa por cuatro fases: a) identificación de las unidades de decisión; b) análisis de cada unidad como parte de un modelo o paquete de decisión; c) clasificación y evaluación por orden de prioridad a todos los módulos definidos, con el fin de establecer las solicitudes de asignación, y d) preparación de los presupuestos, reflejando aquellos modelos de decisión aprobados.

Las unidades de decisión son los elementos significativos en cada organización que corresponden a los departamentos previstos en la misma. Esta técnica se basa en los "módulos o paquetes de decisión" que son el marco de unidad de operativa para llegar a la toma de decisiones. La información que estos módulos proporcionan son datos sobre: propósitos y unidades; las acciones a cumplir, los costos y el volumen del trabajo; medios disponibles; la duplicación de funciones, en definitiva, la definición de los criterios para medir resultados. El paquete de decisión es el dato que proporciona información completa sobre cada actividad

específica, así como la función u operación para que la empresa evalúe y compare con otras actividades.

Uno de los aspectos más difíciles de esta técnica es la creación de niveles que van desde un mínimo hasta los de expansión (se estudian por separado), este paso es el elemento clave del proceso. Los niveles se ordenan en: a) nivel cero, que implica la eliminación de operación o actividad; b) nivel reducido o mínimo, que fija un nivel de simple mantenimiento; c) nivel corriente o normal, que significa mantener el mismo nivel de esfuerzo, y d) nivel de expansión que consiste en la aprobación de uno o más de los niveles de esfuerzo sobre el nivel corriente. Así pues, esta técnica base cero se caracteriza por reducir el gasto. Al mismo tiempo persigue una reasignación de los recursos a actividades prioritarias, esto permite que cada administrador pueda distinguir y evaluar las implicaciones presupuestarias frente a distintas formas de cumplir la actividad de ejecutar la acción.

El impacto más importante de esta técnica se presentará en el nivel medio o inferior donde los administradores deberán evaluar su planeación, operaciones, eficiencia y funcionalidad de costos. Para las empresas resultará positiva la aplicación de la técnica porque desarrollarán una mejor eficiencia y, para el gobierno, el contribuyente será el beneficiado ya que los programas prioritarios se financiarán con programas de menor importancia sin acarrear la reducción en el servicio.

¿Para qué sirve el presupuesto base cero? En primer lugar proporciona información sobre el dinero que se debe gastar para lograr los resultados deseados; destaca la duplicidad de funciones y se centra en el capital necesario para los programas; en segundo lugar, especifica los aspectos

prioritarios de los departamentos y sus divisiones; y, en tercer lugar, hace posible comparaciones entre unos y otros con respecto a las actividades financiadas y posibilita una auditoría de los resultados para determinar si las actividades u operaciones rindieron lo esperado.

El uso de este método en las empresas obliga a que los administradores evalúen detalladamente su planeación, operaciones, eficiencia y funcionalidad de costos en forma ininterrumpida; su aplicación hará que sus utilidades se vean incrementadas. Para el gobierno -como ya habíamos dicho- los contribuyentes serán los beneficiados porque utilizará los recursos de los programas no prioritarios para el impulso de otros, sin implicar una reducción en el servicio.

La adopción del presupuesto base cero fue practicada en la Texas Instruments y en el Estado de Georgia. En ambos casos, el método se basó en los mismos principios y procedimientos generales, aunque hubo pocas diferencias debido a las necesidades de cada organización. Este presupuesto puede servir para calcular cualquier organización, para ello es necesario que se convirtiera en una herramienta útil tanto para las empresas como para el gobierno.

Para la elaboración de los presupuestos base cero se dan en primer lugar dos pasos básicos que son, por un lado, la preparación de "paquetes de decisión" (análisis y descripción de todas las actividades existentes en cada uno de éstos) y, por otro, la clasificación de los paquetes de decisión (análisis de los costos y beneficios). Ahora bien, un paquete de decisión es un documento que identifica y describe una actividad específica de manera que se pueda llevar a cabo la evaluación, clasificación y aprobación del presupuesto (9). La información de cada

paquete comprende los propósitos del programa y sus implicaciones, también la medida de rendimiento, así como otros posibles cursos de acción y los costos y beneficios.

El punto clave del presupuesto base cero es identificar y evaluar las diferentes alternativas para cada actividad. Cuando se preparan los paquetes de decisión se deben tomar en cuenta las distintas formas para llevar a efecto la misma función; es decir, se realiza un análisis para identificar las diferentes formas en que se puede realizar una actividad para posteriormente seleccionar la mejor. También se toman en cuenta los diferentes niveles de esfuerzo puesto que con ellos se conoce con detalle cada función.

La elaboración del presupuesto base cero consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis de costo/beneficio (10). De esta manera dicho presupuesto se puede aplicar a toda actividad, función u operación donde se identifique la relación costo/beneficio. Para la industria este método se puede aplicar en las áreas administrativa, técnica y comercial del presupuesto, pero no en la producción directa ni en los costos de fabricación pues no se presenta la relación antes mencionada. Se puede adaptar a los demás gastos de la industria e inclusive con los relacionados con operaciones y costos directos de manufactura. La utilidad para la industria se da gracias al proceso de clasificación, mediante el cual se identifica el rendimiento o la recuperación de las grandes inversiones de capital, además de que significa una herramienta para modificar las utilidades. En la administración se le puede aplicar a aquellas actividades de servicio que, por lo general, constan de diversas áreas. Ha

sido aplicado en las actividades gubernamentales, pues de alguna manera son el origen de beneficios que resultan de la erogación de impuestos. La primer experiencia la tenemos en el Estado de Georgia donde se aplicó en 65 organismos en las áreas de salud, carreteras, educación y agricultura, entre otros.

Los problemas y beneficios de la implantación del sistema base cero, tanto para la empresa como para el gobierno, son casi idénticos. En primer lugar se abordarán los problemas.

Para adoptar este presupuesto se debe contar con su aceptación y con un diseño eficaz del sistema que responda a las necesidades de cada empresa y con una administración adecuada. El único obstáculo que podría llevar al fracaso del método serían los temores a adoptarlo. Hay cuatro problemas muy comunes que se pueden presentar y éstos son: 1) los temores de parte de los administradores a cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones; 2) la necesidad de amplio personal por lo complejo del proceso; 3) la ausencia de información dentro de los departamentos; y 4) el tiempo que se requiera para el primer año posiblemente sea mayor que el del anterior esquema. Básicamente este sistema es un proceso de toma de decisiones, ya que para elaborar los paquetes respectivos y administrarlo se presentan como problemas: determinar las actividades, funciones u operaciones para la elaboración de un paquete de decisión; establecer el nivel mínimo de funciones; reducir al costo mínimo en el paquete de decisión y conservar el personal al nivel presente; identificar las medidas de trabajo y los datos de evaluación para cada actividad; desarrollar paquetes de costos y de auditoría, a fin de determinar el nivel de gastos propuesto; también se presenta el problema de quién hará la clasificación, qué nivel de la

organización será clasificado y qué nivel de la organización realizará la clasificación de los paquetes; cuáles serían los métodos o procedimientos que se utilizarían para revisar y clasificar dichos paquetes; cómo evaluar las funciones que se duplican.

Respecto de los beneficios, éstos se dividen en tres categorías (11): 1) mejores planes y presupuestos; 2) beneficios continuos (durante el año de operaciones); y 3) desarrollo del equipo de administración.

Lo positivo de la implantación de este presupuesto es que tiene como resultado planes y presupuestos. Esto se debe básicamente a la mejor asignación de los recursos puesto que se evalúan, identifican y se justifican las actividades propuestas. Por otra parte, el proceso de clasificación permite mejores cambios presupuestales entre las organizaciones; se da preferencia a aquellos programas que son prioritarios; del conjunto de todo el proceso resulta un enfoque integrado de la organización; se podrán identificar la duplicación de funciones y también las organizaciones cuya planeación no sea eficaz; en cuanto a los gastos se conocerá la mejor asignación para lograr su nivel correspondiente; se podrán tener las bases para la realización de un presupuesto detallado gracias a los paquetes de decisión, y por último, se podrán tomar medidas para eliminar o aliviar las limitaciones que tenga cada empresa.

Cabe mencionar que existen aspectos positivos que los administradores pueden lograr, como sobrevaluar sus operaciones de eficiencia y efectividad de costos en el transcurso del año en operación y no solamente en el ciclo del presupuesto; inclusive, se puede evaluar la propia eficacia de los

gerentes. Este sistema también ha sido importante para el desarrollo del equipo administrativo que se relaciona directamente con los puestos y cargas de trabajo al interior de la empresa.

De esta forma es posible que, con la implementación de este presupuesto, la mayoría de las organizaciones logren los beneficios deseados y así los problemas a los que se enfrentan sean resueltos. El presupuesto base cero es sólo un medio que puede identificar y evaluar eficazmente las actividades y límites que tiene cada empresa o institución del gobierno, lo cual a su vez implicará imponer medidas para la toma de decisiones con el fin de asignar debidamente los recursos disponibles en cada empresa o en las instituciones gubernamentales.

4.2. Examen de los Presupuestos de Ingresos y Egresos: Tendencias Distributivas.

Uno de los temas que no ha sido tratado con profundidad por la ciencia de la economía pública es el referente al ingreso presupuestario, en torno al cual aún se polemiza alrededor de su conceptualización como tal (12).

Si bien las delimitaciones del ingreso sólo han tenido utilidad en las teorías de la producción y distribución, esto no opera para la economía pública en la medida en que el ingreso gubernamental deberá justificar sus necesidades. Para ello el Estado enmarcado dentro de una economía mixta se basa en la capacidad impositiva de la sociedad, pero sobre todo en la capacidad de pago individual que rige una sociedad democrática capitalista.

Retomando el punto de partida en cuanto a la conceptualización del ingreso, se tienen las siguientes posiciones teóricas que han sido una aportación para llegar a una definición significativa del concepto que nos ocupa.

Marshall define al ingreso tomando en cuenta aspectos prácticos provenientes de los administradores de los impuestos. Acepta como ingreso todo lo que éstos consideraban como tal y que en la práctica se les llamo "ingreso neto". Adam Smith señaló que ingreso era aquél que los habitantes reservaban para luego gastarlo, pero siempre garantizando su capital. Una definición del ingreso que ha llevado al problema de su delimitación en forma más precisa ha sido la sustentada por Seligman como la separación de éste del capital dejándolo intacto. La diferencia entre ingreso y capital consiste en que el primero se ha separado del capital, es decir, se ha realizado y esto se da en el momento en el que el ingreso ha sido consumido.

De la conceptualización de ingreso se tomarán tres conceptos relacionados con los aspectos teóricos hasta el momento tratados y que, de alguna manera, nos llevarán a una definición lo más positiva posible.

El primer concepto es el ingreso como una corriente de bienes para el consumo; el segundo, ingreso como entradas recurrentes; y, por último, el ingreso como el agregado neto al poder económico individual en un período determinado.

Analizando cada uno de ellos se tiene que el primero se relaciona con la Teoría de Fisher, que nos lleva a definir al ingreso gravable como el valor de bienes y servicios consumidos por un individuo en un período

determinado. En esta línea, tanto el ahorro como la compra de bienes de capital no forman parte del ingreso gravable y el impuesto a los bienes durables se realizará cuando los servicios sean obtenidos. No obstante, esta definición no resuelve el problema, ya que si el ingreso es consumo, las entradas de la clase de ingresos altos (que concentran el ahorro) no estarían obligados a pagar impuestos sobre la renta y no cabría el concepto de la equidad, además de los problemas administrativos para la aplicación de la base del impuesto a los renglones del ingreso real.

El ingreso por entradas recurrentes es un concepto que destaca tres características del ingreso: a) posibilidad de percibirlo; b) anticipada recurrencia, y c) disponibilidad. En este señalamiento hay varios defectos que impiden llegar a una definición más o menos precisa.

Por último, con el concepto de ingreso como incremento en el poder económico individual se llega a una conceptualización más satisfactoria. Se considera como ingreso a las entradas recurrentes, herencias y donaciones, bienes de capital realizados o no y aquellos renglones del ingreso que no sean remuneraciones proporcionadas por la familia. El punto central es el incremento neto en el ingreso o en el poder económico individual, quedando al margen la forma de cómo se usan los recursos.

Esta definición es el concepto más acabado que sirve para precisar la base de cualquier impuesto, siendo además el sistema que rige todas las legislaciones fiscales. Es el patrón que permite medir la capacidad gravable individual y que da al Estado las bases para el buen funcionamiento del sistema tributario en su papel de promotor del desarrollo económico y del nivel de vida de la población.

En este punto, y bajo una misma línea de análisis, se retoman una serie de principios de carácter filosófico político (proyecciones sociales y de moral pública), más que de carácter económico, en donde nuevamente surge la diferencia entre ciencia económica y política económica (13). Estos son el principio de capacidad de pago que se relaciona con el monto del ingreso o riqueza del que dispone el causante y cuanto mayor sea éste mayores impuestos pagará; por ejemplo, los impuestos sobre la renta, el ingreso personal y sobre herencias, se encuadrarían bajo esta norma. El principio del beneficio o "costo del servicio" significa que tanto las personas como los negocios deben pagar impuestos por los servicios recibidos que presta el gobierno (servicios postal y registro civil, por mencionar algunos). Según el principio de ocupación plena son los impuestos, promotores o inhibidores, quienes deben garantizar la estabilidad económica con ocupación de todos los factores productivos.

Para conocer la fuente de donde el Estado obtiene sus ingresos y las implicaciones que lleva consigo existe un documento donde se consideran sus entradas, este es el presupuesto. No sólo se registran los ingresos sino también los pagos que realiza la Tesorería. Entre los ingresos se tienen los impuestos, préstamos, subsidios o subvenciones de otras entidades gubernamentales, cargas por servicios administrativos, rentas administrativas, derechos, licencias, beneficios especiales, multas, confiscaciones y caducaciones, ingresos de empresas gubernamentales, ventas de propiedades del gobierno, intereses de valores propiedad del Estado o venta de los mismos.

Al hablar de clasificación se nos ofrece una que toma en cuenta para ello distinciones de elementos relacionados con los impuestos. La primera

se refiere a las entradas o recepciones, éstas son los pagos en efectivo que el gobierno recibe (renta pública). La segunda distinción es la diferencia entre impuesto y otras fuentes de ingreso público con un fin práctico. Se considera que el impuesto es una carga compulsiva decidida por el gobierno o por sus dependencias.

Con base en estos aspectos, la clasificación se divide en tres grupos: el primero, los impuestos: los impuestos propiamente dichos, los tributos o indemnizaciones, los préstamos y las multas. El segundo gran grupo lo constituyen los precios: los pagos por rentas de propiedades públicas, las entradas de empresas que son propiedad del Estado y que tienen precios de competencia; se incluyen los derechos o pagos por servicios y entradas por préstamos voluntarios. En el tercer rubro de ingresos públicos se contemplan las entradas de empresas gubernamentales que no tienen precios de competencia (de monopolios estatales), las entradas por "beneficios especiales", la recepción por la impresión de papel moneda y las donaciones voluntarias. Aparte de este tipo de ingreso que percibe el gobierno se tienen los impuestos que se exigen para que los ingresos sigan prestando un servicio a un tipo particular de causantes (tributo a la gasolina). Otro impuesto es el que sirve para inducir o eliminar actividades por parte del público (impuesto al gasto, cuentas bancarias). "Otras entradas" son las subvenciones o los subsidios.

Un gran rubro de ingreso público lo constituyen las rentas administrativas, cuyas funciones controla el Estado y son fuentes ordinarias de ingreso. Estas rentas consisten en los derechos a los precios de mercado, las licencias, los beneficios especiales, la multa, la confiscación y la caducación. Por su parte, de los impuestos de las

empresas gubernamentales existen tres tipos: las rentas de los negocios privados; las instituciones monopólicas de donde el Estado obtiene un impuesto oculto (en países europeos monopolios de licores, cerillos y cigarros), y empresas que prestan servicios u otorgan bienes que tienden hacia una meta social (Comisión Federal de Electricidad).

La Organización de las Naciones Unidas, para efectos económicos y administrativos, realizó una clasificación de los ingresos públicos señalando también tres grandes grupos: 1) ingresos tributarios o ingresos no tributarios; 2) ingresos directos e indirectos; 3) ingresos procedentes de la renta privada y de la cuenta del capital. Esta clasificación, como la anteriormente planteada sobre los ingresos públicos, sólo ha servido para comprender exactamente las diferencias que existen entre los distintos tipos de ingresos.

Un aspecto importante en el análisis de la política impositiva es el problema del conocimiento del sujeto, objeto, fuente, base y tasas de los impuestos, así como la incidencia y traslación, el rendimiento, la justicia y el costo administrativo, para finalmente abordar los efectos económicos y sociales que todo el sistema impositivo tiene sobre la economía.

De esta forma el objeto del impuesto será la situación que la ley señala como hecho generador de crédito fiscal. La fuente, el monto de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto. La base será la cantidad sobre la que se determina o sobre la que cae el tributo. Las tasas de los impuestos son el monto del gravamen (porcentaje) que se paga por unidad de base, éstas pueden ser regresivas, proporcionales, progresivas y degresivas. El rendimiento por su parte será la meta de los objetivos que

el Estado se ha trazado en materia económica. La justicia y la equidad son un aspecto muy importante, ya que de ellos depende en gran medida el funcionamiento de la política fiscal. El costo administrativo de recaudar los impuestos responde en ocasiones a que un mayor gasto implicará menores rendimientos, un ejemplo de ello son los aranceles cuyo costo de recaudación es bastante alto.

Conocer realmente quien es el pagador de los impuestos desemboca en los conceptos de impacto, traslación, incidencia y efectos económicos. El impacto resulta de lo establecido por la ley tributaria, aunque en ocasiones ocurre que quien recibe el impacto no es efectivamente el sujeto buscado. En el mismo sentido, también se habla de traslado de los impuestos, es decir, cuando se obliga a otra persona a pagarlo. Este problema se ha transformado en el estudio de la teoría de la formación del precio, de los problemas de oferta y demanda, de aspectos sobre el mercado, del costo de la producción y de la organización empresarial. Al tocar el tema se toma en cuenta la actitud de todos los individuos que tratarán que otra persona pague sus impuestos, lo que nos lleva a la incidencia impositiva.

Finalmente, respecto a los efectos económicos se considera que recaen sobre el consumo y el nivel de vida, la producción, los negocios y la ocupación, el ahorro y la formación de capital, las fluctuaciones y el progreso económico. Estos elementos hablan por sí solos de lo complicado que resulta el análisis no solamente de la traslación e incidencia de los impuestos, sino también de lo que conforma todo el campo de sus implicaciones para una economía en su conjunto.

Hasta aquí se ha dado un tratamiento general al examen del ingreso gubernamental y se han tratado también las generalidades de su sector más importante, los impuestos. Ahora, toca el análisis específico del ingreso gubernamental a través de los distintos impuestos que lleva a cabo la política fiscal (14). Estos son los impuestos al ingreso neto (personal y de las sociedades); a la propiedad (imposición a la riqueza); a las herencias y legados (impuestos a la transferencia gratuita de riqueza), y los impuestos a los negocios.

En primer lugar se tienen los impuestos al ingreso (personal y sobre sociedades). Este impuesto en casi todas las naciones constituye la médula del sistema tributario siendo la forma más apropiada de obtener ingresos y que obedece a la capacidad de pago de las personas tomando en cuenta la situación individual del causante, ajustándose también más la equidad y la justicia impositiva.

La historia nos muestra la importancia de este impuesto: desde la Edad Media ya se gravaban las entradas personales. Así, se establece en Inglaterra en 1799; en Estados Unidos a partir de 1643; en nuestro país en 1921, cuando el Presidente Alvaro Obregón lo introdujo denominándolo gravamen del Centenario y que hasta la fecha persiste con modificaciones. En este reconocimiento universal del impuesto al ingreso personal no se deja de lado el análisis de su estructura. Además de tomar en cuenta las partes de todo impuesto (base, estructura de las tasas y el sujeto), en el tributo al ingreso personal también se trata de conocer el ingreso neto al que se llega considerando las entradas brutas y restandoles los gastos que se realizan para obtener el ingreso ganado, las exclusiones, deducciones, tratamiento especial a ganancias o pérdidas de capital y las exenciones.

El ingreso bruto también incluye ganancias, utilidades y entradas que resultan de cualquier actividad (pago por servicios prestados, ganancias de transacciones de capital, ingresos proveniente de inversiones y utilidades por el ejercicio industrial y comercial).

Abundando más sobre los gastos que se restan a fin de obtener el ingreso ganado se tiene que las exclusiones es el tipo de ingreso que el gobierno (en Estados Unidos) decide que no son parte del ingreso bruto ajustado, ya que sirve a propósitos económicos o sociales que no se podrían obtener de otro modo. Entre algunas exclusiones en el caso norteamericano se podrían mencionar los regalos o herencias, los seguros de salud y pagos por enfermedad, entre otros. Por su parte, las deducciones se refieren a ciertos costos para obtener entradas, pero no son considerados como gastos de negocios y egresos para el mantenimiento de quien lo realiza como pueden ser los gastos médicos o las pérdidas por accidentes. Este tipo deducciones favorece más a personas con altos y medianos ingresos y mucho menos a las que obtienen entradas bajas. En cuanto a las exenciones personales son las que otorga la ley del impuesto a los causantes y a sus esposas o viceversa (en el caso de los Estados Unidos) y consisten en una cantidad determinada para cada individuo, también puede haber exención por edad -65 años- o por ceguera, además de que son descuentos acumulativos.

Algunos aspectos a considerar sobre los ingresos personales son los relacionados a la equidad en la distribución de la carga fiscal. Esta equidad bien puede ser vertical u horizontal. La primera se basa en la capacidad de pago cuya caracterización es la posesión de recursos, la posibilidad de pagar sin afectar seriamente al causante. En cuanto a la equidad horizontal se toman en cuenta las diferencias en la obligación

impositiva determinadas por el status familiar, edad, fuente de ingreso y otras situaciones similares.

El impuesto a las sociedades, como el personal, es considerado como la columna vertebral de las entradas gubernamentales en la época moderna, a tal grado que contribuye con un 10% de los ingresos del gobierno en varios países. En el caso inglés, se consideró en un principio este impuesto como un medio de cobrar parte del impuesto personal a la renta que recaea sobre dividendos, más que como una fuente diferente de ingreso. En el sistema norteamericano, este gravamen sólo se aplica a las sociedades por acciones y no a otras formas de organización empresarial que están formadas por más de una persona. En nuestro país, por el contrario, primero se uso como una cédula específica y actualmente se utiliza como la parte que grava las utilidades de las personas morales, incluyendo la organización empresarial antes mencionada. Un ejemplo claro de ello es la Sociedad de Responsabilidad Limitada.

No obstante que este impuesto tiene sus ventajas políticas y administrativas, no sucede de igual manera en el ámbito económico, ya que es motivo de inequidad entre industrias y actividades, limita también el incremento de los sectores más dinámicos de la producción y cuando reduce la tasa total de formación de capital es uno de los impuestos que menos justificación tiene en este plano. Aunque tiene poca aceptación en ciertos medios académicos, parece que seguirá ejerciéndose como un medio más de ingresos gubernamentales a pesar de que no es ni impuesto personal ni indirecto, en la medida que constituye un impuesto diferente y que grava a un tipo distinto de causante, la corporación.

El impuesto a las corporaciones es considerado como un gravamen a una empresa de tipo diferencial, con atributos especiales y que no constituye un suplemento del impuesto al ingreso personal disfrazado, cuyo objetivo es el cobro de parte del tributo personal a la renta que recae sobre dividendos; tampoco como el del valor agregado, que es la tasación sobre la venta de una mercancía.

Los efectos económicos de este impuesto por su parte, no solamente se podrán medir por los efectos en la inversión como un proceso aislado, sino también por los cambios en esta inversión y los efectos en el ingreso y el gasto determinados por ellos. Todo esto se complica al tomar en cuenta los factores dinámicos, ya que en el momento en el que el impuesto se aplica las empresas decidirán si aumentan o disminuyen su planta o si introducen tecnología, además si este tributo afecta sus decisiones, tanto las curvas de oferta como los pagos a los factores de la producción cambiarán. De esta manera, hay pocas posibilidades de obtener una respuesta satisfactoria si se analiza la traslación e incidencia en la medida en que nada se cambia como un elemento aislado en un mundo dinámico y complejo. Cuando se considera la incidencia del impuesto en las utilidades de las sociedades se debe hacer un análisis de un alto grado técnico y muy sutil, terminando por considerar que las dificultades para resolver dicha incidencia debe ser cambiada por un modelo dinámico que con toda seguridad requerirá de parámetros adicionales difíciles de estimar y que requieren una especificación precisa de la estructura económica como un todo (15).

La aplicación del impuesto a las transacciones de los negocios tiene su base en algunas razones con el fin de evitar ciertas confusiones. Todo apunta hacia que este impuesto sea trasladado, su impacto puede ser

retrotrasladado o protrasladado y puede ocurrir que quien recibe el impacto se quede con él. Se debe considerar que los llamados impuestos al consumo lo son porque, ya sea total o parcialmente, el tributo incide sobre el consumidor. También los impuestos a las ventas se pueden diferenciar por el tipo de negocios a los que se les aplica el impuesto. Aun cuando son mercancías específicas (tabaco, licores y joyas), estos productos se venden por negocios también específicos, lo que determina los aspectos más importantes de este impuesto y las políticas de la autoridad fiscal. Este tributo es uno de los más antiguos, ya que data de épocas antes de Cristo, y se le conocía bajo otros conceptos (alcabala, impuestos suntuarios, gravamen a las ventas). Así se constituye en un impuesto que grava la compraventa de toda clase de bienes, mercancías y servicios, que pretende gravar el consumo ya sea directamente (adquiriente) o trasladándolo a través del precio del producto que compra. En México se gravan todas las transacciones que se realizan con el bien o mercancía, ya sea en la producción o distribución hasta llegar al consumidor.

Ejemplo de un impuesto a las ventas que ha tenido gran difusión entre estadistas y técnicos lo es el impuesto al gasto (implantado en la India y en Ceilán), el cual consiste en un gravamen sobre el valor monetario de los gastos en consumo que realice un causante tomando en cuenta un periodo de tiempo (un año) y considerando también que su capacidad de pago se mide por los gastos que realice. Administrativamente, este impuesto se pagaría de la misma manera que el impuesto al ingreso. Su base, como ya se mencionó, está constituida por los gastos que realice el contribuyente, determinados por el total de la suma de recursos a su disposición durante un año, de donde se deducirá el total de fondos que se usaron en ese periodo, a los que se aplica la tasa impuesta por la ley. Los recursos de los que dispone

el causante son su ingreso bruto, ventas de bienes de capital, regalos, donativos, pólizas de seguros, cobros por préstamos y efectivos y saldos bancarios al principio del año; a estas entradas se les aplica deducciones conforme a la ley, quedando finalmente el residuo como la base gravable de modo indirecto. Dada la importancia que tiene este gravamen en la política fiscal moderna se consideran dos posibilidades: como una contribución de emergencia y de uso temporal (guerra, crisis, inflación) o como una medida fiscal permanente que se podría admitir como sustituto o como tributo adicional en economías de alto consumo.

Otro ejemplo del impuesto a las transacciones en los negocios, actualmente muy en boga, es el impuesto al valor agregado, que grava a todo aquél que realice una venta ya sea en la producción o distribución, pero se considera solamente el valor agregado al bien o producto vendido por la empresa que efectúa la operación. En este impuesto se toma como base la venta bruta a la que se le aplica la tasa del impuesto y se le resta el gravamen pagado en los bienes que adquiere la compañía durante el período que se trate. De ello resultan cuatro ventajas a señalar: 1) se elimina el impuesto en forma indiscriminada porque el número y los canales de distribución no afectan el monto de la obligación tributaria, 2) se pueden excluir del impuesto los bienes de capital; 3) facilidad administrativa (una parte importante del impuesto se puede cobrar a grandes empresas en etapas más cercanas a la producción); y 4) los beneficios de los impuestos de una sola etapa se aplican al valor agregado, porque el impacto se esparce hacia grupos más amplios de contribuyentes.

No obstante la aplicación generalizada de este impuesto se le han hecho serias críticas que favorecen el uso del gravamen sobre la renta de las

corporaciones y en general son señalamientos negativos para la tributación a las ventas. Estas críticas son las que siguen: a) no toma en cuenta la capacidad de pago del causante; b) constituye una carga pesada para los negocios pequeños; c) se da lugar a la discriminación en favor de industrias altamente mecanizadas; d) no es neutral y puede llevar al desempleo; y e) no es más que otro nombre del impuesto a las ventas, además de ser inequitativo, inadecuado y lleno de exenciones, deducciones y complejidades. Quizá por estas razones existe mucha desconfianza entre los trabajadores organizados hacia este tributo, incluso en algunos países se han opuesto a su aplicación. Tal desconfianza ha sido motivada porque se ha tratado de sustituir el impuesto a la corporaciones por el del valor agregado.

Finalmente, otro aspecto importante a considerar respecto de lo que se ha dicho de los llamados impuestos al consumo o a las transacciones de las empresas, es que formaban parte de ellos los impuestos al comercio exterior, que son otro tipo de exacciones que recibe el gobierno y que forman un sistema selectivo para aplicar impuestos, sobre todo al rubro de las importaciones; ejemplo de ello son los aranceles o tarifas protectoras.

Los impuestos a la propiedad son realizados por los diferentes niveles gubernamentales cuya jurisdicción es media o menor (estados, provincias, municipios y localidades) y que son medidos geográficamente. Este gravamen, al igual que el de las transacciones a los negocios, es uno de los más antiguos y data desde la época primitiva donde empezó como un tributo a la tierra, hasta llegar a la sociedad moderna, donde pasa a ser un impuesto a la propiedad raíz, lo que ha originado problemas debido a la dificultad de valuación de la tierra en el transcurso del tiempo.

El impuesto a la propiedad ha pasado históricamente por siete etapas y puede decirse que las modificaciones que se dieron se relacionaron con la dificultad de lo que se debería considerar como propiedades sujetas a tal impuesto, llegando finalmente a la última etapa donde este gravamen sería general a la propiedad, ya que el causante debería ser gravado tanto en sus posibilidades productivas como en su capacidad de consumo, así como por la riqueza que posee, aplicándose con ello el principio de la capacidad de pago.

Este impuesto aplicado a los usuarios o propietarios de bienes rigen en casi todos los países y ha tenido gran importancia para las autoridades locales, puesto que constituye una parte fundamental de sus ingresos; podemos citar a manera de ejemplo a países como Estados Unidos, Canadá, Australia, así como a algunos países europeos (Gran Bretaña, Alemania, Francia, Austria, Bélgica) Sudáfrica y otros países africanos, además de países subdesarrollados y Japón; pero no se debe pasar por alto que existen similitudes y diferencias para su aplicación, dada la situación concreta de cada país (16).

Por otra parte, las exenciones a los impuestos a la propiedad pueden ser con propósitos de simplificación administrativa, como estímulos tanto a causantes que lo necesitan como a alguna actividad económica específica, como subsidio a grupos particulares o porque hay duda sobre la jurisdicción impositiva.

En cuanto a las críticas a este impuesto resaltan los aspectos relacionados con la falta de equidad; es decir, que existe un desigual tratamiento de este gravamen hacia los causantes, debido a que el monto del impuesto es determinado a juicio del valuador, siendo que la valuación es

inadecuada cuando no es actual y permanente. Un último aspecto a considerar sobre este impuesto, es una de sus excepciones de las muchas que tienen los gravámenes a la propiedad, dado que más que tratarse de un impuesto que presenta generalidades y similitudes, se trata de una multiplicidad de tributos de carácter de excepción y todos peculiares, que lo único que tienen en común es la denominación que se da a la riqueza (la propiedad). Esta excepción es la tasación de los recursos naturales del subsuelo, dichos ingresos presentan serios problemas debido sobre todo a la valuación de los recursos naturales en la medida que no existe información adecuada del monto y del costo para llevarlos a la práctica.

El gobierno mexicano tenía en 1940 la responsabilidad, inducida por el pueblo, de garantizar un crecimiento económico aunado a un rápido mejoramiento del bienestar social. Esto representaba un desafío único en la historia de México. En este apartado se tratará de la respuesta a este desafío en términos de la política tributaria y de erogaciones (17).

A la economía mexicana se le puede caracterizar como régimen dinámico de desequilibrio, donde cohabitan mercados de demanda excesiva con mercados de oferta excesiva en períodos muy largos, causados por el retraso en el mecanismo de ajuste del mercado y debido a la regulación gubernamental misma.

La demanda de bienes y servicios por parte del gobierno es la influencia más directa que éste tiene en la economía. Estos gastos se dividen en dos categorías principales: los que imponen demandas sobre la capacidad productiva de la economía o gastos exhaustivos y los que redistribuyen el poder adquisitivo del sector privado o gastos no exhaustivos. La clasificación del gasto gubernamental de 1935 a 1962 nos muestra que la

proporción del gasto del gobierno federal, estatal y local en el PIB no ha aumentado desde finales de los años treinta, mientras los gastos exhaustivos si han bajado. Al mismo tiempo, se eleva la participación en gastos no exhaustivos dentro de la economía mientras otros parecen constantes.

Los gastos del gobierno han permanecido más o menos iguales debido a que los gastos no exhaustivos se elevan, mientras que los exhaustivos decrecen en la misma proporción. La parte general de los gastos exhaustivos no han aumentado significativamente desde 1940. Este hecho refleja una gran concentración del poder gubernamental federal.

En los últimos años de 1947-1952 el presupuesto gubernamental era deficitario, por lo que el gobierno se vio obligado a tomar préstamos sin respaldo por parte de la banca central para seguir financiando sus gastos de inversión, lo que orilló a una fuerte inflación de la economía. Hubo la necesidad de realizar dos devaluaciones (1940 y 1954), para que el gobierno pudiera tomar nuevamente ahorro privado y seguir financiando la inversión pública.

Con referencia a otros países, el gobierno mexicano tiene una participación muy baja de su gasto gubernamental directo, medido en términos del producto interno bruto. Haciendo una comparación con países más desarrollados, México tiene gastos exhaustivos significativamente bajos medidos en términos del PIB. La comparación con países latinoamericanos nos muestra que México está entre los países con más bajos gastos presupuestados en todo el hemisferio para 1966, en términos del PNB. Así ha podido tener una tasa de rápido crecimiento con un mínimo absoluto de gasto público.

En cambio, la participación de las empresas públicas y mixtas ha aumentado en términos de demanda agregada. Los gastos de inversión de las empresas mixtas se han apoyado en los gastos exhaustivos totales del gobierno. Aunque existe una relación inversa entre los gastos de inversión de las empresas públicas y las privadas, dando a entender que el gobierno tiene cierta influencia en las empresas semiautónomas. Los gastos gubernamentales directos no han tenido aumentos desde 1940 en relación al PIB, aunque por el contrario la influencia general de la política pública en la asignación de recursos ha aumentado desde 1940.

Para los responsables de la política mexicana que prefieren un máximo grado de estabilidad de precios, aunado a un rápido crecimiento, el gasto público es un indicador de las capacidades del país para: a) gravar al sector privado; b) tomar préstamos del exterior, y c) dirigir ahorro privado hacia la inversión pública.

Los cambios estructurales efectuados en México han hecho que aumente la importancia del sistema impositivo en la producción interna, en detrimento del comercio exterior. El patrón económico de desarrollo ha reducido la fuente tradicional de ingresos federales y se ha hecho una estructura fiscal regresiva, aunque la legislación tributaria es progresiva.

Con el propósito de aumentar la inversión, el gobierno concede bajos niveles de tributación a todas las empresas en general. Por otra parte, el sistema tributario es progresivo hasta la clase media y regresivo en adelante. Esto explica el por qué los ingresos totales del gobierno, en términos del PIB, no aumentaran sensiblemente en veinte años. México ha

utilizado cada vez más la política pública en general que un sistema fiscal adecuado.

La participación del gasto público en el PIB ha sido constantemente bajo. Esto se debe a que se han mantenido criterios de restricción tributaria y estabilidad monetaria. Aunque en un rango restringido la composición de los gastos federales ha variado significativamente. Para un período muy pequeño tenemos que: los apoyos de transferencias del gobierno aumentaron, divididos en gastos corrientes y de capital; los administrativos bajaron; la inversión federal ha sido alta; los gastos en agricultura, transporte y comunicaciones fueron altos en los cuarentas y a principios de los cincuentas; los gastos para promover la industria aumentaron y los gastos militares han sido muy bajos. La distribución del gasto público se ha movilizado hacia la salubridad, educación y el bienestar, apartándose de la agricultura, industria, transporte y comunicaciones.

Desde 1940 la parte del gasto público en la demanda agregada no ha tenido cambios importantes, sin embargo las fluctuaciones anuales son significativas. El gasto gubernamental ha servido como mecanismo compensatorio de la inversión privada. Son varias las razones que pueden explicar el grado de fluctuación en los gastos de inversión del gobierno: a) el grado de descentralización y la falta de coordinación entre las Secretarías; b) la tendencia de los presupuestos a subestimar los ingresos federales; c) la independencia de los criterios sobre el gasto de cada administración, y d) un cambio en la estructura de la burocracia gubernamental para cada período (algunos hablan de ciclo sexenal).

No se puede explicar aquí el por qué la inversión privada y otras variables macroeconómicas son estabilizadores, ya que su respuesta va más allá de la política fiscal, pero interpretando a esta última en una perspectiva histórica se evidencian con respecto a ella tales características regularizadoras.

La inversión gubernamental directa sigue siendo importante aunque, en lo que respecta a la formación de capital total, su participación disminuye. Al mismo tiempo las inversiones de las empresas gubernamentales han aumentado como parte de la inversión bruta. Ha sido relativamente lento el ritmo de desarrollo fiscal mexicano. El gasto del gobierno no ha aumentado en treinta años de una manera significativa. México constituye una excepción al desarrollo del sector público relativamente rápido en América Latina.

Las influencias del gasto público no han sido muy buenas para la estabilidad económica, ya que ha tenido características desestabilizadoras, aunque el banco central ha contrarrestado en buena medida, por medio de sus políticas, esta desestabilización. Todavía queda mucho por hacer en lo que atañe a la política fiscal mexicana.

En el período que va de 1940 a 1960 (18), se observa que los gastos proyectados del gobierno fueron llevados a un equilibrio dentro de las funciones económicas, sociales y administrativas, aunque en la práctica, los gastos administrativos rebasaron a los gastos económicos y sociales.

La administración cardenista fue la que orientó la mayor parte de los gastos para favorecer a la economía; en este sentido se tienen que analizar su política laboral y agraria, fuera de las normas de gastos, para caracterizar su período como de revolución social. Asimismo para los años

sesentas, en la llamada era de la revolución equilibrada, ese equilibrio económico tendrá que verse no en los gastos ejercidos sino en la política agraria y laboral.

Para algunos críticos los logros sociales de la "revolución equilibrada" fueron pasados por alto, el partido oficial fue considerado incapaz de hacer una revolución integral, sobre todo después de la represión estudiantil de 1968. Para muchos intelectuales, los acontecimientos sociales de 1968, constituyen el fin de un período sociopolítico que arranca en 1940 y concluye a finales de los sesenta. En la década de los setenta, como consecuencia de los acontecimientos estudiantiles, se abre un nuevo período, en el cual hasta el PRI registra cambios importantes, dado el impulso que venían imponiendo los herederos de la revolución. En el gobierno del Presidente Echeverría la política gubernamental se orienta a una mejor redistribución del ingreso y a tratar de dar más participación a las clases medias, representadas por los intelectuales.

Por otro lado, y con el fin de hacer realidad la revolución integral, el gobierno de Echeverría causó serios desequilibrios en el desarrollo antes firme de México. En primer lugar, la administración echeverrista desarrolló notablemente la inversión pública en comparación con gobiernos anteriores. En segundo lugar, en el momento en que la economía se tambaleaba, el equilibrio no fue beneficiado al entrar en vigor las nuevas leyes laborales que motivaron el incremento salarial. En tercer lugar, la fijación de nuevos impuestos dañó los intereses del capital comercial, así como de una numerosa clase media; y, por último, el gobierno asignó fondos al sector rural, en un principio invirtiendo capital y después subiendo los gastos federales, lo que motivó presiones inflacionarias.

La recesión económica así como la inflación, sobre todo en 1974, se agudizaron por acontecimientos como la baja producción agrícola 1969-1970, que motivó un incremento en las importaciones de alimentos, así como desequilibrios en la balanza de pagos. Después de que el gobierno se dio cuenta de que los resultados negativos de la balanza de pagos habían causado graves problemas económicos, no pudo influir positivamente para enderezar ese balance negativo, sobre todo por el incremento en el costo mundial del petróleo, durante los años 1973-1974. Al mismo tiempo las restricciones de importación de Estados Unidos, así como un sobreimpuesto, dificultaron las ventas al exterior del país, sobre todo con su mejor comprador, planteándole la necesidad de buscar nuevos clientes.

A pesar de que México descubrió nuevos depósitos de petróleo en 1970, no los explotó sino hasta mediados de la década, esperando mejores precios internacionales para su producción. En ese período el gobierno quita los subsidios a las empresas descentralizadas que habían estado operando ineficientemente y con pérdida. Por primera vez en quince años PEMEX incrementó el precio de las gasolinas.

El cambio que se dio en 1970, de la política de desarrollo estabilizador a la de desarrollo compartido, tuvo su origen en los gobiernos de la década de 1960. Tomemos algunos ejemplos que se refieren a: a) la recentralización; b) la reforma presupuestaria y c) la posibilidad de obtener suficientes fondos para emprender el camino desarrollista de la revolución equilibrada.

A partir de 1967 quedó claro que los presupuestos mexicanos han tenido muy poca relación con los gastos ejercidos. El grado en el que el gobierno subestimó los gastos varía entre un 100% y 200%. Al aumentar los gastos

reales del gobierno, el Poder Ejecutivo ha venido asignando fondos adicionales a los establecidos formalmente, con el objeto de modificar algunas políticas del Estado.

Con el avance de los métodos presupuestarios, los funcionarios del gobierno estuvieron convencidos de que para 1970 estaba listo el país para entrar en una verdadera revolución equilibrada (19), mediante el incremento en las fuentes presupuestarias y otras medidas gubernamentales para llegar así al desarrollo compartido.

El gobierno del Presidente Díaz Ordaz ofreció las mayores cantidades de gastos sociales proyectados. Estos proyectos poco tuvieron que ver con la realidad y fueron utilizados con fines propagandísticos necesarios para la época. En realidad las asignaciones sociales del gobierno de Díaz Ordaz alcanzaron del 40% al 50% menos que la repartición proyectada. No obstante, con excepción de López Mateos, después de 1966, Díaz Ordaz tuvo el más alto nivel de gastos sociales que cualquier otro Presidente de México. En cuanto a la actividad administrativa, los gastos que se hicieron cayeron por debajo del 40%, con un promedio de 38.4%. La proporción para el sector agrícola siguió la misma tendencia en varias administraciones, siendo demasiado poco para satisfacer todas las necesidades. La proporción para agricultura, riego, ganadería y silvicultura, bajó de 6.4% a 4.7%, siendo la asignación más baja desde el gobierno de Obregón.

En el gobierno de Echeverría se observa un cambio, puesto que se asigna a las funciones económicas mucho más de lo que se había proyectado. Echeverría realizó los gastos sociales más altos: la educación tuvo un promedio real de 14.8%, salubridad, beneficencia y asistencia tuvieron

aumentos reales que llegaron al 9% y 10%, comparados con el 7% del gobierno anterior.

Se afirma que el representante del Poder Ejecutivo ha tenido cierto margen de decisión personal en cuanto a la asignación de recursos. Estas decisiones han tenido alcances importantes, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo estabilizador. El camino a una política económica de equilibrio no pudo ocurrir sin que el Presidente perdiera margen de manobra en lo referente a las asignaciones.

Aunque las políticas presupuestarias y los programas de gobierno no pueden ser relacionados en forma directa con el cambio social, no hay duda de que los niveles de pobreza se contrajeron gracias al acelerado crecimiento económico en el período 1940-1960. Si es cierto que el cambio social no está directamente relacionado con el económico, es evidente que este último sí promueve en parte, el cambio social. Sin embargo, no se debe pensar que las políticas económicas deban sustituir por completo a las sociales.

Los índices de pobreza bajaron porque una vez iniciado el proceso de modernización, las políticas económicas y sociales posteriores fueron orientadas a un continuo proceso de cambio. Por eso se dio el descenso de la pobreza desde los años treinta, proceso que duró varias décadas. Sin embargo, el cambio social se hizo más lento desde los años treinta, dado que el proceso modernizador se había puesto en marcha. La situación mejoró hacia los años sesenta, sobre todo en lo que concernía a la calidad de vida. Este proceso se expresó en el aumento de los salarios mínimos. Además, los gastos del gobierno aumentaron en 83%, en este período.

No obstante que en este siglo la modernización ha avanzado y se ha logrado disminuir la pobreza, la vida democrática del país aún es imperfecta. En este sentido, las modificaciones en la estructura interna del partido gobernante no han sido del todo exitosas. Otro posible problema es que el Poder Legislativo no posee el suficiente margen de actuación.

Analizar el proceso histórico de México implica delimitar el papel que ha jugado el Estado en este proceso. Durante el sexenio 1970-1976 es posible que el Estado mexicano se haya planteado dar cumplimiento a todo lo reivindicado por la Revolución.

Después de un largo período en el que se fundaron numerosas empresas estatales, el Estado se ha visto en la necesidad de redimensionar su política pública. De esta manera, se están vendiendo muchas de las consideradas como una carga financiera para el gobierno; se piensa que su poder político ha crecido más allá de lo deseable. Es quizá por esta razón que se hacen intentos por cristalizar su control a través de una racionalización del sector paraestatal.

La fuente de los ingresos presupuestales del gobierno federal son fundamentalmente las cargas impositivas (20). En este sentido es habitual calcular lo que se denomina "carga fiscal", entendiéndolo como tal al cociente entre los ingresos gubernamentales y el producto interno bruto. Como se mencionó al principio para este caso, se identifican los ingresos gubernamentales con los tributarios, bajo el supuesto de que representan un flujo efectivo de recursos financieros desde la economía privada a la estatal. Obviamente que este monto que constituye el numerador del cociente calculado a fin de determinar la carga fiscal no debe incurrir en duplicaciones motivadas en transferencias entre diferentes partes del mismo

gobierno, o cualquier otra partida que viciara el cómputo de un flujo neto de recursos financieros entre la economía privada y la pública.

Con respecto a las empresas públicas, por razones prácticas, se computa dentro de la carga fiscal solamente el monto que estas empresas pagan en concepto de impuestos más las ganancias netas que eventualmente transfieren al gobierno.

La comparación internacional de la carga fiscal entre diversos países con distintos grados de desarrollo, distintos sistemas sociales, diferentes estilos de política económica gubernamental, etc., resulta ser, por todo lo anterior, un indicador sumamente primario aun suponiendo que su cálculo estadístico fuera homogéneo. De todas maneras, cabe destacar que México ha sido un país de carga fiscal habitualmente baja en el panorama internacional. Así, por ejemplo, en el año 1973 esta carga fiscal resultaba exigua en comparación con los países socialistas desarrollados con los subdesarrollados, con los capitalistas desarrollados, y aun con los capitalistas de grado de desarrollo similar al de México.

Por ejemplo, en ese mismo año, mientras que la URSS tenía una carga fiscal aproximada del 65%, Polonia la tenía del 59%, Inglaterra del 43%, EEUU del 36%, Brasil del 27%, Argentina del 16% y México del 13%. Más particularmente, de 17 países latinoamericanos revisados en ese entonces, 12 tenían mayor carga fiscal que México y solamente 4 registraban una menor (Honduras, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

Los países capitalistas desarrollados registran altas tasas de carga fiscal. En general, ellos tienen cargas fiscales superiores al 25% del PNB. Hay países que son casos excepcionales como Japón, Canadá o Suiza; pero en

otros casos, estos porcentajes de carga fiscal superan notablemente ese 25% citado, como es el caso de Alemania Federal, Holanda, Australia y EEUU entre otros.

Con respecto a los países de similar desarrollo y sistema social al de México, cabe destacar que Grecia, Brasil, Venezuela, España y otros, tienen mayor carga fiscal que México. Aun países con menor grado de desarrollo relativo como Egipto e India, tiene una carga fiscal mayor a la de México.

Los países colectivistas, obviamente, tienen cargas fiscales sustancialmente mayores que representan habitualmente alrededor de un 60% del PNB. En general (sean economías centralmente planificadas o no) el aumento de los ingresos tributarios a través de las etapas de crecimiento no basta en sí mismo para asegurar una carga fiscal eficiente. Lo que cuenta es el ritmo de incremento de la captación fiscal efectiva a medida que aumenta el nivel del producto. Aunque la mayoría de los países recurren a impuestos de diverso tipo para incrementar su carga fiscal, habitualmente son los impuestos a la producción y las transacciones internas (incluyendo los impuestos mercantiles y sobre consumos) los que más contribuyen a elevar la carga fiscal.

Si se considera solamente el año de 1980 y un conjunto de 23 países capitalistas con diferentes niveles de desarrollo (21), a fin de actualizar nuestros anteriores datos de 1973, podemos observar que Holanda logró un 44.8% de carga fiscal, mientras que Ecuador solamente un 12.3%, como mayor y menor exponente del conjunto respectivamente. Asimismo, de ese total de 23 países, 16 tienen mayores cargas fiscales que México y solamente 6 una carga menor. Igualmente, el promedio de cargas fiscales para ese conjunto de países es de 24.74% mientras que México solamente logró el 17.9%,

teniendo en cuenta que Chile alcanzó el 25.1%, Uruguay el 21.5%, Venezuela el 21.5% y Perú el 18.9%.

Excede las finalidades de este trabajo profundizar en el análisis de las diferencias entre las cargas fiscales y sus explicaciones respectivas. Pero en lo que hace a los ingresos públicos que constituyen el tema de estos apartados, cabría avanzar en la descripción de los causantes del nivel y de la composición de los mismos en México. En este último sentido, cabe hacer algunos comentarios con respecto a la elasticidad de los ingresos públicos.

Hay que recordar que por "elasticidad" habitualmente se entiende la cuantía del cambio relativo de la primera variable, como consecuencia de los cambios relativos de la segunda, utilizando a tal efecto el cociente entre las variaciones porcentuales correspondientes. En cuanto a los ingresos gubernamentales, resulta ilustrativo para diversos fines, confrontar la medida de los cambios porcentuales en los ingresos públicos como consecuencia de cada variación porcentual unitaria del producto interno bruto.

En principio entonces, para deducir estadísticamente una elasticidad fiscal consistente con su definición, habría que eliminar las causas que influyen en la relación para desvirtuar la conexión entre los dos factores mencionados, como serían, a manera de ejemplo: la implantación de nuevos impuestos, la variación en las tasas impositivas y las reformas al régimen de exenciones.

En México, lo que acaba de señalarse reviste suma importancia puesto que la elasticidad de los ingresos públicos del gobierno federal muestra

marcadas diferencias si se toman en cuenta o no los efectos de las reformas fiscales. Por ejemplo, al promediar los años setentas, los ingresos brutos -sin deducir los efectos de las reformas fiscales- alcanzaban tasas medias de crecimiento del 13.4%; mientras que, deduciendo los efectos de las reformas fiscales, alcanzaban tasas medias del mismo tipo del 10.8%. En el caso del impuesto sobre la renta, el mismo tipo de comparación arroja 14.7% y 10.5% respectivamente.

Una vez anotados estos comentarios de tipo general, a continuación se particularizan en relación a algunos impuestos.

Ciertas fracciones del impuesto sobre la renta presentan elasticidad superior a la unidad, generalmente corresponden a la tasación de las rentas del trabajo y globales de las personas físicas. Muy probablemente se debe a que la base impositiva tiene un carácter dinámico y es susceptible de eficiente recaudación porque son retenidos en la fuente, con lo que se reducen enormemente las posibilidades de evasión. (22)

La evasión fiscal es una variable determinante del nivel efectivo de los ingresos gubernamentales. Comparando la situación de los países capitalistas dependientes con la de los capitalistas centrales y la de los colectivistas, no cabe duda que la medida de la evasión fiscal está relacionada directamente con el poder coercitivo real que ejercen los respectivos gobiernos. Así, nos sería permitido decir que la evasión fiscal está en relación inversa a la normatividad legitimada de los conflictos de intereses sociales; en otras palabras, al grado de funcionalidad institucional que adquieren las "reglas del juego" social.

Una serie de estimaciones intuitivas nos pueden dar una idea de la magnitud de este fenómeno en México. El mismo gobierno habría declarado por medio del Presidente de entonces (23), que dicha evasión podría oscilar entre el 60% y el 75% de los ingresos (efectivos, muy probablemente) gubernamentales. Otra estimación del mismo tipo más antigua (24), sostuvo que ese porcentaje de evasión fiscal correspondería aproximadamente a la mitad de los ingresos efectivos del gobierno federal. Seguramente podrían encontrarse substanciales variaciones si se dispusiera de cálculos desagregados por cada uno de los impuestos, ya que en las posibilidades de evasión fiscal o prácticas similares, influyen fuertemente las características particulares de cada tributo.

En la actualidad, la persistencia de las prácticas de evasión fiscal, restan posibilidades al proceso de crecimiento público-privado de la economía, como parte del conjunto de deficiencias que contiene el régimen fiscal mexicano (25).

En el capítulo segundo se han tratado varios asuntos relacionados con la teoría general del gasto público, ahora se abordará en particular, al caso de México.

A fin de interpretar la significación de la magnitud relativa del gasto del gobierno federal en México (26), es conveniente vincularlo con el producto interno bruto, como relación entre las erogaciones realizadas por el gobierno y el valor agregado por el conjunto de la economía público-privada. En 1973 ese gasto representó aproximadamente el 12% del PIB, como consecuencia de una tendencia de largo plazo hacia el aumento en los niveles del gasto público; siendo que en 1950 esa ponderación representó solamente el 6%. En el mismo sentido, los componentes del gasto público,

como las erogaciones corrientes y de capital, pasaron de constituir el 3.8% y el 2.4% en 1950, a alcanzar el 7.8% y el 4.4% en 1973, respectivamente.

Si bien entonces existe una tendencia creciente del gasto público a través del tiempo, ello no quiere decir que no se presenten graves problemas de financiamiento con respecto a ese mismo gasto, ni que éste sea suficiente para asegurar el dinamismo expansivo de la economía público-privada. Otra cosa diferente es afirmar que la tasa de incremento del gasto público creció en ciertos periodos (como el que acabamos de anotar 1950-1973), más rápido que el mismo producto interno bruto.

En una comparación internacional en cuanto a las proporciones de gasto público en relación al PIB, México gasta poco en relación a lo que hacen los países desarrollados. Por ejemplo, alrededor de la década de los setenta, los países desarrollados gastaban proporciones mayores al 30%, como promedio de los diez países de mayores ingresos per cápita; mientras que México se mantenía en la proporción indicada en párrafos anteriores. En cambio, en una comparación con países de similar grado de desarrollo, éstos realizaban mayores gastos que México, también en las mismas fechas.

Dividiendo al gasto total en corriente y de capital se puede observar que estos últimos son los que más han progresado generalmente. Así, las tasas medias de aumento fueron (27):

	<u>GTO. CAPITAL</u>	<u>GTO. CORRIENTE</u>
1935-1940	28.0%	12.6%
1940-1946	24.0%	14.8%
1946-1952	17.8%	16.1%
1952-1958	10.1%	18.4%
1958-1964	21.0%	17.0%
1964-1970	16.1%	11.9%
1970-1973	18.4%	21.0%

Por lo que los gastos de capital oscilaron alrededor de un promedio quinquenal aproximadamente al 20%, mientras que los gastos corrientes lo hicieron alrededor de un 15%. Ambos crecimientos del gasto reflejan de alguna manera la diversificación de funciones que fueron correspondiendo al gobierno, quien pasó de desempeñar actividades administrativas y de guardian del orden, a promover el crecimiento económico compensando la deficiente inversión privada y generando demanda efectiva.

Con anterioridad a la Revolución, la mayor parte del gasto del gobierno federal se destinaba a los rubros administrativos y militares. En cambio, entre 1910 y 1920 se registró un fuerte incremento de los gastos destinados a fabricación, adquisición y renovación del equipo militar. En 1917 el gasto militar representaba el 70% del gasto total.

Entre 1920 y 1940 se desarrollan los aspectos de economía de paz, destinados a fortalecer las bases jurídicas y humanas del desarrollo económico. Así, se destinaron importantes cantidades de gasto a la creación de infraestructura, sobre todo en el renglón de comunicaciones y transportes, a fin de integrar el territorio nacional desde el punto de vista económico y militar. Hacia fines de estos veinte años, comienzan a ganar importancia relativa las inversiones hechas con fines de fomento agropecuario, sobre todo en irrigación.

La fundación de varias instituciones públicas como Banco de México, NAFINSA, Banco de Crédito Agrícola y BANJIDAL, ayudaron a la implantación y el desarrollo del gasto público. Mientras que, en lo que respecta a las obras públicas, se crean la Comisión Nacional de Irrigación, la de Caminos Vecinales y la Federal de Electricidad. En el área educativa, se abren las

escuelas agrícolas y normales rurales y se funda el Instituto Politécnico Nacional.

La década de los cuarentas representó para el gasto público una concentración en la promoción del desarrollo económico, aprovechando la especial coyuntura internacional que representaba el período de postguerra de entonces. De acuerdo con ello, el gasto se orienta a incrementar la infraestructura física, muchas veces mediante la creación de empresas estatales. En el mismo período comienzan a atenderse ciertos rubros del nivel de vida de la población. De esa manera, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Nacional Distribuidora y Reguladora, al mismo tiempo que se inician sendas campañas de alfabetización. Durante este lapso se reduce el gasto en comunicaciones y transportes, al mismo tiempo que se incrementan las partidas destinadas al fomento agropecuario (riego) e industrial.

Los gastos del gobierno central (28) durante 1950-1960, siguieron destinándose prioritariamente a la promoción del desarrollo económico, aunque vinieron a incrementarse las demandas de bienes y servicios públicos a causa de la rápida urbanización del país. Este último fenómeno, si bien alrededor de 1955 todavía no manifestaba las consecuencias que produciría en años posteriores, ya en ese momento comenzaba a mostrar indicios de las fuertes presiones que se ejercerían sobre la demanda y el gasto social a causa de las aglomeraciones urbanas.

Entre 1964 y 1970, el 42% del gasto del gobierno federal se destinó al fomento del desarrollo económico, porcentaje que puede desagregarse así: 15.2% en comunicaciones y trasportes, 11% en fomento agropecuario, 15.7% en fomento y promoción industrial y comercial, 28% en promoción social, el

13.5% en administración general y el 9.6% a intereses y gastos de la deuda, restando un 7% correspondiente a partidas no identificadas.

En general, puede decirse que hasta años recientes la mayor parte del gasto público se dedicó a impulsar el desarrollo económico. A través de estas erogaciones el gobierno mexicano favoreció las actividades agrícolas, comerciales e industriales y desarrolló la infraestructura física (comunicaciones, obras de riego, infraestructura turística).

En lo que respecta al rubro de comunicaciones y transportes, son de gran importancia la construcción y mantenimiento de carreteras y de vías ferroviarias, tanto como el equipo del mismo género. Naturalmente que si en 1925 este tipo de gasto absorbía el 85% de la inversión pública, actualmente sólo llega a representar una tercera parte de los gastos en comunicaciones y transportes.

En los gastos de fomento agropecuario, sobresalen los de obras de riego, transferencias para garantizar precios de los productos agrícolas, préstamos a ejidatarios y agricultores, producción de semillas mejoradas, conservación de suelo y agua, desarrollo de programas frutícolas y forestales, combate de plagas y fomento de la ganadería.

Los gastos de bienestar social (educación, salud, seguridad social), constituyen un apartado esencial en todas las políticas destinadas bien sea a promover la redistribución del ingreso por la vía fiscal o a confirmar la producida por el mercado libre. En una recopilación histórica de largo plazo, vemos que si en 1900-1910 este tipo de gastos representaban el 6.6% del gasto bruto total del gobierno, en 1972 representaban el 21.9% del mismo total.

Este incremento en la participación de los gastos de bienestar social, se debió sobre todo al crecimiento demográfico y a su concentración en zonas urbanas, con lo que implícitamente se fue relegando el desarrollo de las comunidades rurales y sus habitantes.

Tomando como ejemplo el período 1964-1970, los gastos de bienestar social se subdividieron con respecto a un total de 28% de los gastos efectivos del gobierno, en un 17.1% para servicios educativos y culturales, otro 4.5% de salubridad y servicios asistenciales y hospitalarios y otro 6.4% para seguridad social.

En los servicios educativos y culturales destaca el gasto para enseñanza primaria, seguido de los correspondientes a construcción y conservación de servicios escolares, las transferencias a universidades y otros institutos de educación superior, así como los gastos en enseñanza secundaria.

Las obligaciones financieras del gobierno federal, desde un punto de vista nacional, deberían haber sido contraídas para complementar las eventuales rigideces y faltantes de los ingresos ordinarios. Antes de la gran expansión de años recientes, los gastos por servicio de la deuda habían registrado una evolución no exponencial. De esa forma, en el lapso 1900-1911 representaron el 30% del gasto bruto del Gobierno Federal, entre 1917 y 1920 el 3.5%, entre 1921-1924 el 8.5%, entre 1925-1928 el 12.7%, entre 1935 y 1940 el 10.4%, entre 1947-1952 el 15.4% y entre 1964 y 1970 el 24.3%. En 1973, comenzó a pagarse más por intereses que por amortización de capital.

Para salubridad, asistencia y hospitales, los que mayor proporción absorben son los que corresponden al cuidado de la salud pública y la prestación de los servicios médicos y hospitalarios, mientras que los de asistencia pública son de menor importancia. Finalmente, los gastos de seguridad social son destinados en primer lugar al IMSS y en segundo lugar al ISSSTE.

El proceso de endeudamiento externo, tanto en su evolución como en las modificaciones del sistema financiero internacional, ha dado lugar a que este problema sea cada vez mayor para los deudores. De esta manera las relaciones económicas entre deuda y PIB, con el pago de intereses y con las exportaciones, reflejan la gran dificultad de pago para estos países.

Durante la década de los setenta en el proceso de endeudamiento, la oferta jugó un papel muy importante a nivel mundial y de liquidez, ya que en el momento en que no fue absorbida por los organismos financieros internacionales, es transmitida a Latinoamérica a través de los créditos de los bancos privados. En cuanto a la demanda, ésta fue objeto de desequilibrios estructurales que llevaron a un mayor endeudamiento externo. En dicho período, el endeudamiento sólo favoreció a los países desarrollados, en tanto que colocaron sus excedentes de mercancías y liquidez. Como consecuencia de este proceso se da la asimetría de las políticas de ajuste, con sus nefastos resultados, de los cuales cabe mencionar las consecuencias recesivas y la incongruencia entre los objetivos de los programas.

Las propuestas y los instrumentos ante la crisis del endeudamiento se caracterizan, al igual que los programas llevados a cabo por los países deudores, en que casi todas se refieren al corto plazo. Por esta razón,

tanto para el sistema monetario internacional como para las economías deudoras, es necesario presentar soluciones al problema de largo plazo haciendo posible las negociaciones entre acreedores y deudores. Estas medidas darían respuesta a una serie de interrogantes. En México sería muy importante analizar el destino de la deuda externa, es decir, conocer las proporciones que se destinaron a inversión pública, a gastos de consumo del sector público o como transferencias al sector privado, ya sea mediante subsidios a las importaciones o como financiamiento de la fuga de capitales. También sería saludable evaluar si, dentro del contexto internacional, una política de promoción a las exportaciones podría solucionar el endeudamiento externo.

A modo de hipótesis, en cuanto a la convergencia de la inversión con el endeudamiento externo de las distintas entidades, podría suponerse que la mayor parte de los flujos netos de deuda externa se dedicaron a cubrir gastos de inversión, aunque quedan zonas oscuras en la relación de los flujos de financiamiento externo con los de inversión. Por su parte, el Gobierno Federal no utilizó su financiamiento exterior para cubrir algún tipo de gasto de capital (contrató el 14.4% de los flujos del período), es decir, utilizó para su financiamiento mayoritariamente deuda interna. Por ello se podría pensar que su deuda no es tan importante como otras, aunque sí lo es, pero en forma indirecta, ya que para el financiamiento del sector central, se utilizó mayormente deuda interna. Resulta muy difícil conocer el endeudamiento externo real del Gobierno Federal debido a las transferencias de recursos y a sus interrelaciones con otras entidades públicas (29). La CONASUPO en lugar de destinar su deuda externa a pagar inversión, financió su gasto corriente (sólo contrató el 1.6% de los flujos netos de deuda externa) con los préstamos exteriores que contrató en el

sexenio. Sin embargo, otras entidades sí dedicaron el endeudamiento externo al financiar gastos de capital, tal es el caso de la empresa PEMEX (concentró casi el 35% de la deuda neta) y la CFE (contrató casi el 8% del endeudamiento neto del sector público). En ambos casos, se presenta convergencia entre los flujos de financiamiento externo y los de inversiones. Esto sucede también con el conjunto de organismos y empresas controlados presupuestalmente. Por su parte, las entidades financieras dedicaron casi la mitad de sus recursos para apoyar al sector público, entre ellas cabe mencionar los casos de NAFINSA y BANOBRAS que financiaron al sector público o a su política de desarrollo. Así, los sectores económicos más importantes (electricidad, petróleo, siderurgia y maquinaria y equipo), recibieron directamente o a través de esos dos organismos los flujos de deuda externa. Por esta razón gran parte del endeudamiento público externo se destinó a inversión, lo que significa que se deben evaluar los gastos de capital del sector público para tener un indicador sobre la posibilidad de que estas inversiones sean generadoras de ingresos o divisas, a fin de que a largo plazo sea posible pagar la deuda pública externa (30).

A continuación se hará un análisis de la evolución y las consecuencias de la deuda externa durante la década pasada y la presente. Para ello se abordarán algunos asuntos como el peso de la deuda y su tendencia en algunos países, el mercado crediticio internacional y los resultados en la aplicación de los programas de ajuste.

Al referirse a la evolución de la deuda externa durante las últimas dos décadas, se puede decir que actualmente el endeudamiento externo ha tomado matices importantes para algunas economías debido a las limitaciones que les han impuesto esas cargas. El peso que representa no sólo tiene su

explicación en su volumen absoluto sino en algunas características de su evolución.

En los años setenta aparecieron tres tendencias básicas en el mercado de créditos. La primera fue la aceleración de la tasa de crecimiento de la deuda con el extranjero; la segunda, su privatización; es decir, el aumento de las instituciones acreedoras privadas, y por último, la concentración del endeudamiento entre los contratantes y los oferentes. Las consecuencias de estas tendencias fueron graves, por ejemplo, la aceleración del crecimiento incommensurable de la deuda. Al mismo tiempo la privatización llevó a la reducción de los plazos de vencimiento, al aumento de las tasas de interés flotantes y a una mayor incertidumbre para los contratantes; haciendo que la desconcentración implicara mayores dificultades para llevarse a cabo por el tamaño de la deuda externa. El resultado del conjunto de este proceso ha sido la carga paralizante que el endeudamiento representa para algunos países, debido a la coyuntura del mercado financiero internacional. Varios indicadores dan razón de estos procesos acumulativos, como han sido el aumento de la proporción entre la deuda y las exportaciones con la relación entre el volumen de la deuda y el de la producción. Otro indicador es el aumento del servicio de la deuda respecto al PIB mexicano, que pasó de 9.5% en 1979 a 17% en 1982 y 12.4% en 1983; el pago respecto a su servicio que aumentó de 50% en 1981 a 63% en 1983. Y el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de la región también creció de 34% en 1982 a 68% en 1979 y alrededor de 60% en 1981.

En resumen: el peso que representa la deuda se debe a su volumen, a las tendencias en su comportamiento durante el decenio pasado, acompañado ello de la alteración del mercado financiero internacional.

Para analizar el problema de la deuda y sus causas correspondientes se hace referencia al endeudamiento externo como a una consecuencia de la crisis de un sistema mundial de organización. El crecimiento de la deuda en los setenta se explica por el incremento en la liquidez mundial debido a dos causas: a) a los aumentos en los precios del petróleo en 1973 y 1979; y b) a una importante baja de la inversión en los países desarrollados. Durante este período los préstamos externos eran positivos para los deudores como resultado de las bajas tasas de interés que prevalecían en el mercado. Pero esta situación cambió cuando se aplicaron las políticas deflacionarias en los países desarrollados y de esta manera las tasas de interés aumentaron considerablemente. Asimismo, los términos de intercambio siempre fueron desfavorables para América Latina. Por consecuencia, estos factores externos fueron un elemento muy significativo en la formación de la crisis de la deuda enmarcándose América Latina en el panorama de una economía mundial interdependiente globalizada.

En cuanto a los factores internos que favorecieron el comportamiento de la deuda son varios, pero todos relacionados con la expansión demográfica y con una serie de fallas estructurales del modelo de desarrollo de la región. En el caso de México se presenta un patrón con cierta distribución del ingreso, cierto comportamiento de la inversión y del mercado interno, que está basado en una determinada política de sustitución de importaciones. Con un tipo de cambio ya sobrevaluado, la libertad cambiaría imperante y el comportamiento del gasto público, originaron una fuga masiva de capitales (1981) que se financió con la contratación de deuda externa. Además prevalecía la política de endeudarse para industrializar al país y diversificar las exportaciones. Así cuando se tuviera que cumplir con los pagos habría suficientes divisas vía

exportación. Pero América Latina y México en esos momentos se enfrentaban a un elevado proteccionismo de los países desarrollados por la recesión de sus economías lo que impidió lograr el volumen de exportaciones esperado.

Las consecuencias de este proceso se agrupan de dos maneras: las políticas de ajuste impuestas en algunas economías y la dimensión actual, es decir, la carga del endeudamiento externo.

Para el caso de México las políticas de ajuste han sido asimétricas desde dos perspectivas: a) en cuanto a la distribución de los costos entre las partes involucradas, y b) en cuanto a los disímiles primeros resultados de los programas de ajuste entre las economías de la región. Los primeros efectos de estos programas han consentido en profundizar la recesión de las economías de América Latina, aunque tienda a controlarse la balanza de pagos y la reducción del déficit fiscal. Así, las políticas de ajuste en México, al tratar de ser deflacionarias, comprometen el crecimiento futuro de la economía.

Otros efectos de tal programa están en el campo monetario, como el de acrecentar la dependencia con el exterior de los instrumentos de política monetaria y cambiaria o el rezago en el combate de la inflación. La consecuencia de esto se da en varios niveles: en la distribución del ingreso, en las tasas de interés, en la balanza de pagos y en la

Los resultados de las políticas de ajuste no deseados han sido muy importantes y el costo hasta el momento es una concentración severa de la economía, pero lo más grave es una transferencia neta de capital hacia los países centrales.

Las condiciones externas por su parte no han favorecido una recuperación de los países de la región, ya que lo que se avisa no es una recuperación importante y rápida de los países desarrollados sino un resurgimiento del proteccionismo. Finalmente, a corto plazo, parece que el servicio de la deuda presenta dos problemas: a) la capacidad de exportación insuficiente de los países deudores y los límites para expandirla y b) el peso de la carga fiscal improductiva que se utiliza para cubrir su servicio y que quita toda posibilidad de crecimiento a las economías de la región.

El destino efectivo de las divisas que ingresan al país puede ser estimado en base a una serie de procedimientos deductivos. Por ejemplo, tomando los datos de la balanza de pagos con el exterior, se puede estimar el total del ingreso de divisas y luego relacionar esos datos con otros agregados para cuantificar ciertos conceptos macroeconómicos.

A lo largo del período 1976-1982, se comprueba el crecimiento en importancia de los pagos por concepto de interés y capital de deuda externa, sobre todo hacia finales del período, donde los procesos acumulativos presionaron fuertemente la balanza de pagos.

Con respecto a la fuga de capital dinero del país se puede asimilar el monto de la misma al total de la partida "errores y omisiones" de la balanza de pagos. Siguiendo esta forma de estimación se comprueba que esa fuga representó alrededor de un 40% del total de divisas ingresadas al país entre 1977 y 1982. A su vez, el déficit en la cuenta corriente de transacciones con el exterior está motivado globalmente por dos causas: las importaciones y el servicio de la deuda externa.

El monto de las importaciones a lo largo del período considerado aumentó notablemente por varias razones, entre las que se cuentan el crecimiento de la demanda nacional y el tipo de cambio de la moneda nacional sobrevaluada. Lo que resulta especialmente significativo para el proceso de crecimiento a largo plazo es que el mayor dinamismo (aunque no la participación relativa) correspondió a los bienes de consumo importados y no a los bienes de capital. Así, la tasa de crecimiento entre 1978 y 1980 de los bienes de consumo importados fue de 140%, en tanto que la de los bienes intermedios fue de 45% y la de los bienes de capital de 55%.

Finalmente, la tasa de crecimiento de la deuda pública y privada entre 1977 y 1982, fue del 82%; lo que reafirma lo anotado en párrafos anteriores. De ese endeudamiento global de la economía, aproximadamente un 70% en promedio correspondió al sector público y el resto al privado. Ahora bien, es posible afirmar que el sector público contrató mucho más deuda con el exterior de la que era necesaria para cubrir sus propias necesidades de divisas, sobre todo entre 1980 y 1982, transmitiendo los excedentes de divisas a la economía privada, tanto para financiar las importaciones como para hacer lo propio con la fuga de capitales.

Se destacan dos etapas en cuanto al comportamiento de los conceptos revisados: durante la primera etapa, 1977-1980, tanto el crecimiento como el pago por servicio de la deuda fue moderado, es decir, las entradas de divisas fueron utilizadas para cubrir la cuenta corriente, el costo para mantener el tipo de cambio fue pequeño y los flujos netos de la deuda del sector público fueron menores que su déficit en cuenta corriente. En la segunda etapa (1981), todo lo anterior se torna contrario y a principios de 1982 la tendencia de los flujos es igual a la de 1981, aunque no con la misma magnitud debido a la restricción en el crédito externo. En cuanto a

las importaciones su comportamiento parece estar desfasado en un año, es decir, que su mayor incremento se dio entre 1980 y 1981, en 1982 tanto su monto en dólares como el flujo en créditos externos se reduce (31).

Los proyectos más importantes fueron los del sector industrial (los petroleros y eléctricos) y en menor medida los de maquinaria y equipo y los siderúrgicos. Se considera que los proyectos petroleros son la fuente más importante de recursos y divisas, en tanto que los eléctricos sólo han sido indispensables para el desarrollo del país. En cuanto al sector siderúrgico y a la inversión de maquinaria y equipo, los primeros no han tenido resultados positivos para la economía debido a la crisis industrial desde 1974. Y los segundos han sido una base para integrar y diversificar la infraestructura industrial, sustituyendo también las importaciones. Cabe señalar que los proyectos de cada rama no tienen la misma relevancia, sobre todo por el monto de inversión concentrada en cada uno y debido a su potencial generador de recursos y divisas.

De esta manera, se puede decir que los proyectos que seguirán ocupando un papel importante para el pago de la deuda externa serán, en primer lugar, la rama petrolera, las inversiones en petroquímica y refinación. Aunado a ello se debe promover la exportación de bienes de productos primarios y secundarios o bien integrarlos a productos finales de consumo. En segundo lugar, los proyectos en electricidad que indirectamente contribuirán al servicios del endeudamiento de dos formas: facilitando el desarrollo económico y cubriendo una importante demanda. Finalmente, se encontrarán los proyectos en maquinaria y equipo que, en tanto estén ligados a la demanda nacional y su papel de sustitución de importaciones, también contribuirán al pago de la deuda (32).

En el sexenio de 1976-1982, a manera de hipótesis, la inversión realizada pudo generar recursos que facilitarán a largo plazo a la administración pública federal el pago del servicio de la deuda externa. Así también, las obras fueron financiadas con los flujos de financiamiento externo en este período. Asimismo, el destino del endeudamiento se analiza desde dos puntos de vista: como flujos de divisas y como flujos de ingresos. Así, en 1980, el flujo monetario extranjero en el país fue utilizado para cubrir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que para 1981 y 1982, el flujo de divisas (más de la mitad) se aplicó a la fuga de capitales.

Respecto al saldo en los déficit en cuenta corriente, éste provino de dos tipos de gasto: las importaciones y el pago de intereses de la deuda externa en 1981-1982, en tanto que las compras en el exterior crecieron tres veces más que el PIB. En este período las importaciones de bienes de consumo crecieron más rápido que las de otros tipos de bienes, representando más de la mitad en todo el sexenio.

La política cambiaria de 1981, que sostuvo una paridad monetaria cada vez más sobrevaluada, provocó el subsidio de las importaciones y castigo a las exportaciones en 1983. Se tuvo que devaluar la moneda para ajustarla a su paridad real. Así, el comportamiento tanto de los flujos relacionados con la balanza de pagos de la economía y con la del sector público, llevó a distinguir dos etapas: la primera de 1977 a 1980, donde los factores como el pago de intereses a la deuda, el excedente de divisas generado por el sector público y el costo que representó la política cambiaria no fueron muy importantes; pero en la segunda etapa, que se inicia a partir de 1981,

se da un cambio radical en el endeudamiento externo y en todos los elementos antes mencionados.

Por otra parte, la aplicación de los ingresos del financiamiento externo en 1977-1982, como ya se mencionó anteriormente, se relacionó con los gastos de inversión. Así se citaron como instituciones que contrataron la mayor parte de la deuda a PEMEX, NAFINSA, BANOBRAS, el Gobierno Federal y la CFE, resultando que una parte considerable del endeudamiento se utilizó para pagar gastos de capital. También se evaluaron los proyectos de inversión pública, rescatando entre los más importantes a los petroleros, los eléctricos y los de bienes de capital, siendo la excepción el sector siderúrgico.

Se determina de esta manera, que durante el sexenio 1977-1982, el destino de la deuda externa puede ofrecer dos perspectivas. La primera, en el sentido de que haya sido utilizada casi la mitad de divisas para la fuga de capitales y para el costo que la política cambiaria representó. La segunda, que la otra mitad se haya destinado al potencial productivo que significó el financiamiento a la inversión pública.

Nuevamente cabe señalar que hasta 1980 tanto la situación de la economía mexicana como la del sector público, se dirigían por el mejor camino, pero a partir de 1981 crece aceleradamente el endeudamiento, las divisas fueron objeto de la fuga de capitales y los ingresos, debido a la deuda, ya no sólo financiaban los gastos de capital sino también el desahorro corriente. En cuanto a los proyectos realizados se puede considerar que favorecieron el pago de la deuda o contribuyeron al desarrollo del aparato productivo lo que repercutió sobre las posibilidades de pago.

No obstante la importancia de estos proyectos no es suficiente para solucionar el problema del endeudamiento público externo, por lo que se exige del gobierno una explotación más eficiente de los mismos. Para eso será necesario que sistematice y amplie su gasto de capital, puesto que estas obras demandan financiamiento. Por otra parte, la aplicación de las políticas recesivas no han facilitado el pago de la deuda, ni tampoco han permitido la terminación de proyectos que sólo demandan una inversión marginal.

Todo esto indica un mayor esfuerzo del sector público, en la medida que se hace necesaria la racionalización de su gasto dando prioridad a la inversión, orientándola hacia el largo plazo y no a resolver la crisis inmediata.

Finalmente, esta racionalización se debe dirigir a todas sus etapas y procedimientos. Se hace indispensable que los programas de compra del sector público deban sujetarse a la producción interna que apoyará la demanda agregada de la economía. Parece importante analizar detalladamente el comportamiento y la distribución de los gastos públicos en inversión durante el sexenio 1982-1988 para hacer una proyección a futuro, sería también de mucha utilidad evaluar la capacidad de pago de la deuda pública externa tomando en cuenta las distintas proyecciones en el comportamiento de las variables más importantes de las economías mundial y nacional (33).

Con base en Miguel Wionczek (34), las propuestas formuladas hasta ahora sobre la deuda externa que han contraído los países subdesarrollados se podrían dividir en dos grandes grupos: los que opinan que deben dejarse librados a los mecanismos de mercado y los que opinan que debe llegarse a alguna clase de nuevo arreglo sobre el problema.

Los que confían en que los mecanismos mercantiles resolverán por sí mismos el asunto, optan por dos formas de conversión de la deuda externa de los países periféricos. Por la primera, se busca la conversión parcial de la deuda y, por la segunda, la conversión total. Para llevar a cabo la conversión parcial de la deuda se confía en la creación de un mercado secundario al efecto, tal como los que ya están funcionando, que concentraría las compras y ventas de los títulos de deuda con cotizaciones libres de una parte de la deuda externa global de los países, o sea aquella formalizada en bonos o títulos enajenables. Para llevar a cabo la inversión total de la deuda se han propuesto dos tipos de transformaciones con respecto a la misma por parte de otros tantos especialistas. De esa forma, N. Bailey propone la conversión total de la deuda en un instrumento financiero cuya amortización se ligaría al ingreso anual de divisas del país deudor. Por su parte, A. Meltzer propone la conversión en acciones de las empresas paraestatales del país deudor.

Los que confían preferentemente en arreglos de Estado a Estado o entre Estados para resolver el problema del endeudamiento externo, se dividen entre quienes buscan arreglos multilaterales y quienes promueven una acción unilateral. Entre este último grupo de promotores de los "arreglos" en base a acciones unilaterales pueden mencionarse dos posturas. La primera de Celso Furtado, quien propone una moratoria unilateral durante todo el lapso que dure el período de ajuste. La segunda, corresponde a R. Dornbusch quien propone una conversión total de la deuda en bonos públicos del país deudor, con una tasa de interés real de 2% y un período de gracia de 5 años.

Las propuestas de arreglos públicos multilaterales son numerosas, y pueden resumirse en dos conjuntos: el referido a la conversión parcial de la deuda y el referido a la conversión total de la misma.

Podría realizarse la conversión parcial de la deuda a través de varios mecanismos. En primer lugar, otorgando una garantía colectiva oficial por medio de las instituciones nacionales que otorgan créditos para la exportación, siempre que el deudor no supere el máximo de la deuda establecido por el FMI (Lever). En segundo lugar, garantizando el pago de la deuda parcial contraída, pero esta vez basados en que el FMI mantenga por más de diez años la aplicación de sus programas de ajuste, ofreciendo al mismo tiempo, garantías de que los pagos del servicio de la deuda durante los últimos años de estos programas se realizará efectivamente (Zombanakis). En tercer lugar, los deudores no destinarían más del 20% del valor de sus exportaciones a los pagos de la deuda, mientras que un organismo internacional garantizaría el pago de una tasa mínima de interés a los acreedores externos (SELA).

Para llevar a cabo una conversión total de la deuda en términos de convenios multilaterales, se han propuesto distintas formas de conversión en bonos públicos internacionales de largo plazo con nuevos términos de cumplimiento del servicio. En primer lugar, se ha propuesto que se realice un 10% de descuento sobre el valor de los préstamos (Kenen). En segundo lugar se ha propuesto una reducción genérica de las tasas de interés, sin fijar su cuantía (Weinert). En tercer lugar, se ha sugerido una renegociación de los términos de contratación, de modo que el servicio de la deuda no vaya más allá del 25% ó 30% del valor de las exportaciones de la nación deudora (Rohatyn). En cuarto y último lugar Argentina, hasta

fechas recientes, había propuesto buscar la obtención de periodos de gracia junto a tasas de interés reducidas y fijas.

Acerca de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación 1987, se estableció una política no recesiva encaminada a redefinir y reorientar las acciones gubernamentales para impulsar los sectores productivos del país y avanzar en la solución de los problemas económicos. Es decir, se pretende impulsar la producción, racionalizar el comercio exterior y dar término al desempleo.

El hecho de que en el sistema tributario existan altas tasas impositivas y baja recaudación fiscal se debe en parte a la grave situación de las finanzas públicas reflejada por la caída de los ingresos del petróleo, al proceso inflacionario y a las deficiencias de la estructura impositiva. Así, con este panorama se planteaba la necesidad de un cambio radical en el sistema tributario mexicano, en el cual se restituya la capacidad de recaudación mediante la ampliación de la base gravable. Los objetivos de las modificaciones en el sistema son tres: el aumento en la recaudación de los impuestos; impulso a la inversión productiva, y el mejoramiento de la equidad tributaria. Ello implica centrar esfuerzos para ampliar las bases gravables y disminuir las tasas impositivas.

Al ser el impuesto sobre la renta el eje del sistema tributario se propone el cambio en la estructura del impuesto sobre la renta de las empresas, mediante la modificación de la base gravable. Esto permitiría abrir márgenes para proteger las percepciones de las personas físicas con menores ingresos y eliminar la carga fiscal excesiva debido a la inflación. En cuanto a las contribuciones indirectas se recomiendan ajustes en el

Impuesto al valor agregado a fin de simplificar su administración y reducir la evasión.

Respecto a la coordinación fiscal con los estados y municipios, se otorgan estímulos para la recaudación con el fin de aumentar el monto de ingresos en los ayuntamientos. Antes de pensar en un cambio en la estructura legal del sistema tributario se debe contemplar una adecuación de su sistema administrativo (35).

En la presentación del proyecto de Egresos de la Federación para 1987, se insiste en que no obstante dada la crisis financiera del país el gobierno ha atendido las necesidades fundamentales de la población. Prueba de ello es que se han dado avances en las políticas sectoriales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. El enfoque social de la actual política económica se sintetiza de la siguiente manera. La planta productiva y el empleo se han protegido, es decir, el número de empresas se incrementó y la seguridad para los trabajadores también aumentó; en cuanto a la producción de alimentos, ésta ha crecido y se ha reducido la importación; en el rubro educativo se presenta un panorama positivo, puesto que la tasa de analfabetismo se redujo de 13% en 1983 a 8% en 1986, y la demanda de educación primaria es atendida al 100%; respecto al sector salud y servicios, ambos se han incrementado; finalmente, con respecto a la vivienda y los servicios de la misma, se incrementaron en más de 50%. Estos elementos demostrarían que a pesar de la crisis, las acciones gubernamentales no se han detenido para cumplir con lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo (36).

Tomando un largo período de tiempo, como el comprendido entre 1938 y 1980 (cuadros I y II del anexo estadístico), se pueden realizar algunas observaciones, dignas de tomarse en cuenta.

En lo que respecta a los ingresos, vemos que a todo lo largo del período, y particularmente a partir de 1955, las entradas corrientes representan casi la totalidad del ingreso total. Avanzando un poco en la desagregación, se observa que los ingresos tributarios siempre fueron ampliamente mayoritarios entre las partidas de ingresos. Todo ello en términos tanto constantes como corrientes.

Con respecto a los gastos, la distribución entre gastos corrientes y de capital es más equitativa que el caso anterior. En general, la parte de los gastos corrientes gira alrededor del 60% del total de erogaciones y los gastos de capital -a su vez- alrededor del 40% del mismo total. Si se considera que los gastos corrientes se dividen por mitades entre consumo social y gastos de legitimación, podría percatarse que muy probablemente cada una de esas dos categorías, junto con la inversión social, tienden a oscilar alrededor de curvas de equidistribución niveladas en 1/3 de los gastos totales para cada una de esas tres categorías. En el mismo grupo de los gastos totales, cabe destacar el aumento de la participación de los ADEFAS que si bien representan menos del 1% en 1938, en 1980 llegaron a representar el 6% de los mismos.

Tomando ahora en cuenta los incrementos por cada uno de los rubros de ingresos con respecto al año anterior anotados en porcentajes de ese año precedente, se ve que el año de 1957 se destaca por ser el que mayor cantidad de decrementos posee, aunque el decremento de los ingresos tributarios sea muy pequeño. A su vez, el año de 1972 se destaca por tener

un fuerte decremento en los ingresos corrientes. Pasando a los crecimientos positivos, en 1949 se encuentra un fuerte incremento de los ingresos corrientes, acompañado de otro similar en los ingresos tributarios.

De los gastos totales, se registró el decremento más alto en 1959 (11.17%) con respecto al año anterior. En 1950, los gastos corrientes decrecieron (en -13.88%) siempre con respecto al año anterior. En 1961, los gastos de capital se redujeron (en -34.33%) con respecto al año precedente, en cifras constantes de 1970. A su turno, los incrementos señalaron algunos registros toques como los siguientes. El gasto total tuvo su mayor incremento en términos constantes en 1948, guardando gran similitud las cifras constantes con las corrientes en ese momento. Más tarde, los términos constantes y corrientes acentúan su divergencia y así en 1980, mientras que el incremento del gasto total en términos corrientes fue de 24.69% con respecto al año anterior, el mismo cálculo en términos constantes fue de 60.48%. Los gastos corrientes (en términos constantes) tuvieron grandes incrementos los años en 1949 y en 1980, mientras que lo mismo sucedió con los de capital en 1948 y 1960.

Las gráficas I a VIII referidas a la evolución del gasto total, indican en sus abscisas los años respectivos y en sus ordenadas los niveles en millones de pesos. Teniendo presente que los términos corrientes se hacen constantes en base a los datos de 1970, las funciones relativas de ambas curvas resultan demostrativas de la progresión del nivel de gasto, más aún si se tiene en cuenta que la escala de las ordenadas cambia en cada gráfica. Destacan varios puntos de inflexión en términos constantes: 1942, 1944, 1953, 1958, 1961, 1965 y 1966.

La evolución del déficit total (cuadro III) del Gobierno Federal, entre 1938 y 1980, puede subdividirse en dos partes claramente definidas; o sea, antes de 1953 y después de esa fecha. Antes de 1953 los resultados netos fueron de superávit de diferentes magnitudes pero constantes a lo largo del tiempo; después de 1953 fueron de déficit, también de diferentes magnitudes. En términos constantes, cabe destacar la magnitud del superávit de 1951 tanto como la del déficit de 1980. En cuadros posteriores se pueden apreciar la significación del déficit para fechas más recientes.

Los cuadros IV y V se refieren al producto interno bruto. El cuadro IV recopila los datos totales del mismo en términos corrientes fundamentalmente con el fin de servir de base de comparación para otros datos estadísticos (la carga fiscal, por ejemplo). Dada la importancia de los procesos inflacionarios, el hecho de que entre 1984 y 1985 el producto interno bruto casi se duplique, no tiene mayor significación en cuanto al conocimiento real de la economía. Ello se corrobora en el cuadro V.

El cuadro V comprende los datos del producto interno bruto en términos constantes. Allí se puede apreciar que ese producto se incrementó entre 1984 y 1985 en apenas 2.69%. En cuanto a la división por sectores de actividad, la industria manufacturera representó en 1976 el 24.46% del producto interno global, en 1980 el 24.91% y en 1985 el 24.57%. Las actividades agropecuarias, de silvicultura y pesca, siempre representaron menos del 10% del PIB. Las finanzas y la Banca representaron en 1976 el 10.83%, en 1980 el 9.76% y en 1985 el 10.47%. Finalmente, el comercio fue la rama de actividad mayoritaria, alcanzó el 25.65% del PIB en 1976, el 25.68% en 1980 y el 23.82% en 1985. Año este último en que tuvo una proporción menor a la de la industria.

Los ingresos presupuestales del gobierno federal figuran compendiados por el período 1976 a 1985 en el cuadro VI. Allí se puede apreciar que los impuestos son la forma ampliamente mayoritaria de obtención de ingresos por parte del gobierno. A su vez, dentro de los impuestos, aquéllos calificados como indirectos superan a los montos de recaudación obtenidos por los directos en varios años, aunque no sucedió así en 1978, 1980, y 1981. El rubro más importante entre los tributos indirectos fue el del valor agregado (antecedido de 1976 a 1979 por el de ingresos mercantiles). Dentro de los impuestos directos, los aplicados a las sociedades mercantiles y a las personas físicas mantuvieron a lo largo del decenio indicado volúmenes promedio similares de recaudación. Cabe destacar la rápida expansión de los ingresos no tributarios que en 1985 representaron el 39.02% de los ingresos corrientes del gobierno.

Desde 1973 la carga fiscal (cuadro VII) en México supera el 10% del producto interno bruto. Si en 1972 fue igual al 9.45%, en 1973 fue de 10.15%, en 1974 de 10.79%, en 1975 de 12.12%. Ello significa que durante un largo período de tiempo ha seguido una tendencia promedio creciente, aunque no lo suficientemente rápida comparada con la de otros países. En 1983 alcanzó un tope máximo cercano al 20% del producto interno bruto, aunque en los dos últimos años de la serie recopilada aquí (1984 y 1985) mostró una orientación decreciente.

El gasto total ejercido (ver cuadro VIII.1) se subdivide en dos grandes apartados: A. El Sector Central y B. El Sector Paraestatal Controlado, los que representan habitualmente alrededor de un 60% y un 40%, respectivamente, del gasto total ejercido. Dentro del Sector Central, el rubro "erogaciones no sectorizables" tiene una gran importancia. Durante

los diez años considerados, tres rubros se incrementaron notablemente: "Hacienda y Crédito Público", "Educación" y "Energía, Minas e Industria Paraestatal Controlado", los rubros más importantes fueron "Petróleos Mexicanos", "Comisión Federal de Electricidad" e "Instituto Mexicano del Seguro Social". Esos mismos rubros parecen tener los ritmos más veloces de crecimiento.

Para construir el cuadro VIII.2 "Sector Público, Inversión Social, Consumo Social, Gastos de Legitimación", se consideró que los siguientes rubros del sector central correspondían a inversión social: Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Comercio y Fomento Industrial; Educación Pública; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Desarrollo Urbano y Ecología; Turismo; Desarrollo Regional. Y que a consumo social correspondían: Salud; Trabajo y Previsión Social; Pesca; Aportaciones a Seguridad Social. Y que los siguientes rubros correspondían a Gastos de Legitimación: Legislativos; Presidencia de la República; Judicial; Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Reforma Agraria, Procuraduría General de la República; Contraloría General de la Federación.

Los siguientes rubros fueron imputados por tercios a cada uno de los conceptos indicados anteriormente: Hacienda y Crédito Público; Inversión Financiera; Erogaciones no Sectorizables; Deuda Pública; Programación y Presupuesto; Participación a Estados y Municipios; Erogaciones para Saneamiento Financiero.

En el mismo cuadro VIII.2, en lo que respecta al sector paraestatal controlado, las clasificaciones se agruparon de acuerdo al siguiente orden.

Para consumo social: Fertilizantes Mexicanos, S.A.; Azúcar, S.A.; Productos Forestales Mexicanos; Forestal Vicente Guerrero; Productos Pesqueros Mexicanos; Instituto Mexicano del Café; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular. Para gastos de legitimación: Instituto Mexicano de Comercio Exterior, y Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Todos los demás componentes del sector paraestatal controlado fueron imputados a inversión social.

Los principales aspectos que destacan en ese cuadro VIII.2 (el cual fue construido con una aproximación metodológica al tema, más que como una comprobación estadística), son los siguientes. Los gastos de inversión social son generalmente mayoritarios (entre un 50% y un 60% del total del gasto ejercido) con respecto a las otras categorías. En este último aspecto debe influir a no dudarlo, el peso relativo del sector paraestatal controlado donde una gran parte del gasto respectivo es de inversión social. En el sector central, el gasto en inversión social también es mayoritario aunque con menor preponderancia (entre el 45% y el 50% del gasto ejercido); a su vez, el gasto en legitimación alcanza mayor significación en el sector central que en el paraestatal controlado.

El déficit del sector público federal (ver cuadro IX) se puede desagregar en varias partes, según comprenda o no el Departamento del Distrito Federal, según comprenda o no a los organismos y empresas estatales, que haga referencia o no a las variaciones en cuentas ajenas o que finalmente se refiera a la diferencia entre gastos e ingresos

totales. Todos estos conceptos están diferenciados por incisos en el cuadro correspondiente.

Al referirse al déficit del sector público (inciso H.1. de nuestro cuadro), cabe destacar que ese déficit representó las siguientes proporciones del producto interno bruto:

1976	9.95%
1977	5.25%
1978	5.43%
1979	7.03%
1980	7.26%
1981	14.06%
1982	17.39%
1983	8.84%
1984	6.75%
1985	6.30%

En el cuadro X.1 se observa la evolución global del endeudamiento público interno y externo a lo largo de la decenia 1976-1985. Notablemente destaca el hecho de que entre 1981 y 1982, ese endeudamiento se incrementó en más de 200%; asimismo, que entre 1984 y 1985, lo hizo en más de 100%.

El cuadro X.2 desagrega ese total de deuda. De allí que las obligaciones y las disposiciones cambian sus posiciones relativas a lo largo del período. En efecto, si en 1976 las obligaciones tenían mayor cuantía que las disposiciones, en 1985 es a la inversa. En el mismo cuadro se observa el notable incremento de las amortizaciones, las cuales en 1985 representaron el 25.65% del producto interno bruto. En lo que hace a la deuda interna o externa, vemos que la primera siempre fue mayor que la segunda. La deuda externa de corto y mediano plazo, demostró que esta última fue siempre mayoritaria. De todas maneras la deuda externa de corto plazo tuvo un incremento significativo en 1981, a causa de las variaciones en el tipo de cambio.

4.3. El Sector Paraestatal: Comportamiento Presupuestario.

La política general de financiamiento de la economía, sus instrumentaciones y acciones correspondientes estaban previstas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Su objetivo fundamental era la programación del adecuado balance entre los recursos generados por la economía y los destinados a financiar el desarrollo. Ello se lograría mediante metas complementarias como la recuperación y el fortalecimiento del ahorro interno, así como por la asignación de los recursos financieros de acuerdo a las prioridades del desarrollo, la reorganización de las relaciones externas y la adecuación de las instituciones financieras a las necesidades nacionales.

Dentro de ese panorama, las entidades y organismos paraestatales han registrado una participación no desdeñable, tanto en épocas que lograron importantes beneficios como cuando contribuyeron a aumentar el déficit público (37). Con cierta independencia de los resultados contables netos, cabe destacar que los fondos aplicados a la inversión han sido bastante reducidos, muy probablemente porque los precios y tarifas cobrados no aumentaron con la suficiente rapidez. Como contrapartida de una determinada política estatal a la situación anterior, las transferencias totales por parte del gobierno hacia el sector paraestatal aumentaron; de representar el 4.2% del PIB en 1965, pasaron al 12% en 1982.

Hasta el día de hoy, el sector paraestatal persigue una gama amplia de objetivos que parecen inconsistentes si se olvida que las funciones básicas del Estado son de acumulación y legitimación. Teniendo en cuenta esa funcionalidad esencial del Estado y sus componentes en la acumulación,

Este se presenta con características particulares en ciertas coyunturas de transición. De esa forma, las razones más fortuitas pueden llevar a la expansión indiscriminada del sector paraestatal. Tal vez esto ha sido lo que acaeció en épocas recientes en México. Todo el sistema de planeación tiende a que la empresa pública se constituya en una verdadera palanca de acumulación y legitimación y no en un instrumento anacrónico de crecimiento. El PRONAFICE en particular, buscó la rehabilitación financiera de las empresas públicas y su contribución positiva al fortalecimiento del ahorro público, al mismo tiempo que contribuir al cambio estructural de la economía. Para esas finalidades, las empresas públicas deberían racionalizar su gasto corriente y aumentar los ingresos propios. Lo anterior conducía forzosamente a que esas mismas empresas repercutiesen de manera cristalina los subsidios recibidos hacia las finalidades para las cuales fueron concedidos (fomento del consumo popular).

En general, se buscaba que las empresas paraestatales tuviesen un comportamiento financiero normal, es decir, que cubrieran con ingresos propios sus principales costos de operación y aun lograr en obtener utilidades con márgenes de ganancias suficientes. Excepcionalmente, se concedía que las empresas con fines sociales pudiesen apartarse de estas normas en razón de sus particularidades. A consecuencia de una similar forma de normatividad, se programó establecer precios y tarifas de acuerdo con criterios que responden a ciertos tipos de bienes, distinguiendo tres categorías: productos básicos, bienes exportables y otros. Si por una parte los bienes básicos debían ajustar sus precios en función de las variaciones en los salarios mínimos, los bienes de exportación lo harían con respecto a los precios internacionales. En

cuanto a la gran cantidad de "otros bienes y servicios", ellos se uniformarían de acuerdo a su costo unitario.

Siempre dentro del ámbito del financiamiento, la meta deseada es la de minimizar las transferencias corrientes del gobierno. Si para el sector paraestatal controlado en 1977-1982 éstas fueron iguales al 1.6% del PIB, en el período 1985-1988 se espera que sean iguales al 0.8%/1.2%. Para el sector paraestatal no controlado por la cuenta pública esas transferencias se reducirán de 3.55% del PIB en 1977-1982 a aproximadamente 2.0% en 1985-1988. Todo este financiamiento esperado, se pretendía no cargarlo a la cuenta del sector central, principalmente, porque se perseguía imprimirles competitividad a las empresas públicas en relación a cualquier otro tipo de empresas que reciban apoyos semejantes.

Finalmente, cabe destacar que el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE) preveía mecanismos de operatividad, control y evaluación. En todos estos aspectos, tanto en lo que hace a los de carácter estratégico como a los sustantivos, ese programa rescata la idea de la importancia directa que tiene la participación del Estado en el sector industrial, ya que esto ha permitido orientar la política industrial y de comercio exterior con independencia y soberanía. Ahora bien, el objetivo de dicha intervención era operar como un verdadero catalizador del desarrollo industrial, pero su propósito no era competir con los sectores social y privado sino por el contrario que ambos se complementasen para el fortalecimiento del proceso de industrialización y capacidad de competencia internacional. Para esto se hacía necesario en primer lugar, definir y programar su inversión y producción; en segundo, utilizar la capacidad de compra del sector público, y en tercer lugar, sanear la estructura financiera del sector paraestatal.

En cuanto a las inversiones se buscaría una eficaz articulación a través de su programación. A fin de contar con un Estado cada vez más fuerte y eficiente, la empresa pública industrial debería racionalizar su participación productiva.

Retomando el aspecto de las inversiones, en el programa se señalaron aquellas áreas en las cuales la empresa pública debería participar: las áreas estratégicas; las áreas de concurrencia prioritaria, y las áreas de concurrencia complementaria. El proceso de programación de inversiones de las empresas públicas debería coordinar aquellos proyectos que tuviesen un fin netamente nacional relacionándolos con los que emprendiesen los sectores privado y social. Esta programación tomaría en cuenta los criterios de la estrategia de racionalización de la organización industrial. Se pretendió llevar a cabo la integración de ambos sectores. Especialmente se apoyarían los proyectos para la producción de maquinaria y equipo y otros bienes de capital que son importados en su totalidad. En este mismo renglón, los coordinadores sectoriales serían los responsables de las inversiones y también era su tarea definir el grado de integración nacional medio en términos físicos, fijándose los plazos para alcanzar dichos grados.

La competitividad del sector industrial paraestatal debía ser superada para incrementar y diversificar las ventas del exterior. Cada vez más se consolidarían los esfuerzos por colocar la participación de las empresas del sector en los mercados de exportación. Para lograr esto, se impulsó la producción de manufacturas de exportación a través del patrón de especialización en comercio exterior, tomando en cuenta los procesos de reconversión industrial. De esta manera, se deseaba elevar la capacidad

competitiva del sector industrial paraestatal en los mercados internacionales.

En cuanto al desarrollo tecnológico, el PRONAFICE señalaba el apoyo del Estado a sus empresas que realicen actividades de investigación y desarrollo, así como el impulso de tecnologías propias. Las acciones del gobierno se enfocarían en todo momento a la ampliación y consolidación de la ingeniería básica. Por otra parte se desarrollaría un mercado de maquinaria usada en el cual concurrirían las paraestatales, a su vez, se promoverían las entidades que tuviesen como función la compra, reparación y venta de maquinaria usada. De esta forma se pretendió que las empresas públicas garantizaran el mercado y la asistencia técnica y financiera.

Se consideró importante contar con la asesoría de institutos de investigación para el desarrollo de la tecnología más apropiada. Con el propósito de abrir mercados a productos mexicanos en el exterior se pensó utilizar las importaciones de las empresas públicas como un factor de negociación industrial. Para este efecto también se disponía que las empresas del sector lleven a cabo la mayor cantidad de compras en donde se encontrasen sus principales plantas productivas. Para el mercado interno se debería implantar un sistema eficiente de compras gubernamentales.

La pequeña y mediana industria serían apoyadas a través de contratos de aprovisionamiento a mediano y largo plazos que justificasen la asistencia técnica y financiera. Con el propósito de determinar metas de ahorro, las empresas se clasificaron en cinco grupos: aquéllas que necesitasen transferencias del presupuesto federal; las que no justifican transferencias para su operación pero sí para el esfuerzo de inversión; entidades que debían obtener ahorro suficiente; las que se financiaran

directamente con recursos propios, y entidades cuyo objetivo sería proveer recursos al presupuesto federal.

Los bienes que produce el sector se formarían a partir de los costos de producción (38), tomando en cuenta también la política de los precios de los productos básicos que buscarían incrementar el poder adquisitivo del salario mínimo. Los bienes comerciados internacionalmente se fijarían de acuerdo a la variación de sus costos de producción y para ello se tomarían en cuenta los precios internacionales, las variaciones en el tipo de cambio y los recursos naturales que tienen que ver con su producción. Así, una vez que se hubiese dado fin a la presión inflacionaria, se ampliaría la política de autonomía en la fijación de precios, ejerciéndose el control mediante la evaluación del logro de las metas financieras, la eficiencia de los costos, y el alcance de los objetivos de la empresa.

Para el mejor funcionamiento de la actividad productiva se reconocía la necesidad de un adecuado manejo en los precios y tarifas del sector público, así como el papel recaudatorio que éste cumple y el impacto que tiene sobre el nivel de precios. Por esta razón se consideró esencial la concertación de compromisos en materia de eficiencia y productividad que guiaran esta política para que la crisis financiera de las empresas paraestatales fuera saneada (39).

Los datos correspondientes al sector paraestatal se presentan agrupados en tres conjuntos (ver cuadros 11.1 a 11.3). En primer lugar, los datos correspondientes a los organismos y empresas paraestatales controlados presupuestalmente por la Cámara de Diputados. En segundo lugar, los que corresponden a las empresas públicas controladas, exceptuando a las del

sector de desarrollo social. En tercero y último lugar, las magnitudes correspondientes a los organismos de desarrollo social.

Con respecto a los datos de los organismos y empresas controlados, se puede ver que si en 1976 el superávit corriente representó el 12.49% del total de ingresos, en 1985 ese mismo porcentaje fue de 18.98. Al mismo tiempo, si las transferencias corrientes fueron el 10% de los ingresos en 1976, fueron el 15.09% en 1985. En lo que hace a los datos de la cuenta de capital, cabe destacar que solamente en los dos últimos años del período considerado se pudieron anotar superávit puesto que anteriormente sólo hubo déficit en esa cuenta de capital. Al mismo tiempo, las transferencias de capital que en 1976 representaron el 48.77% de los recursos totales, en 1985 representaron el 39.66%. Finalmente, con respecto al endeudamiento, se observa una clara disminución del mismo hacia finales del decenio considerado. Así, en 1985 las amortizaciones de deuda (interna y externa) superaron a las colocaciones con repercusiones inmediatas sobre el endeudamiento neto.

Refiriéndose ahora particularmente a las empresas públicas, se ve que las transferencias corrientes como parte de los ingresos del mismo tipo representaron 9.20% en 1975, mientras que fueron de 17.10% en 1985; en tanto que el superávit corriente con respecto a la misma base pasó del 12.28% al 20.43%. En la cuenta de capital puede verse que si las transferencias de capital representaron el 51.67% de los recursos totales en 1976, éstas fueron el 43.07% en 1985.

En cuanto a los organismos de desarrollo social se tiene que el superávit corriente fue de 12.97% del total de ingresos en 1976 y del 12.16% en 1985; al mismo tiempo, las transferencias corrientes fueron del

11.90% en 1976 y del 5.66% en 1985. En la cuenta de capital, las transferencias del mismo tipo fueron de 40.49% de los recursos totales en 1976 y de 5.78% en 1985. Desemboca el sector de desarrollo social así a una cuenta de financiamiento con escasa o nula contratación de deuda.

Al hacer referencia a recientes estimaciones sobre el presupuesto de egresos de la Federación y su proyección hacia 1988 (cuadro XII), se ve que la distribución entre el sector gobierno y el sector paraestatal tiene niveles similares para cada uno de ellos. Dentro del sector gobierno la Secretaría de Estado que tiene mayor peso relativo es Educación Pública, que también registra el porcentaje de incremento mayor para 1988 con 167.8%, aunque el cuadro no detalla el rubro "Reconstrucción y descentralización", que de un presupuesto esperado de 36.5 miles de millones de pesos, pasa a un presupuesto proyectado para 1988 de 587 miles de millones de pesos, lo que representa una variación porcentual de 1,508.2%. Dentro del gasto paraestatal, Pemex tiene la mayor participación relativa con una variación proyectada hacia 1988 cercana al promedio de todos los organismos y empresas de tal categoría. Forestal Vicente Guerrero, (no detallada en nuestro cuadro, pero sí en la fuente de elaboración), registra un gasto esperado de 7.7 miles de millones de pesos para 1987 y otro proyectado de 23.5 miles de millones de pesos para 1988, con una variación porcentual de 205.2%.

Los "swaps" representan una conversión de deuda en capital de las empresas. Estos "swaps" han venido a constituir una nueva alternativa para los gobiernos deudores del Tercer Mundo. En América Latina, Chile ha sido el país que más ha utilizado y promueve esta práctica aunque México, Brasil y Argentina se inclinan ya, con algunas reticencias, hacia ella. Los motivos de sus reservas se pueden agrupar en tres. En primer lugar, por

supuestos efectos inflacionarios; en segundo lugar, por cuestiones de nacionalismo económico, y en tercer lugar, por los desórdenes financieros del presente. Con respecto a los efectos inflacionarios, los "swaps" tienen las mismas consecuencias de este tipo que otros flujos de recursos financieros que se introduzcan al país y sean monetizados por el Banco de México. En cuanto a las reservas motivadas por el nacionalismo económico, hay que apuntar que los "swaps" constituyen una forma de inversión extranjera que no se dedica a crear nuevas empresas sino a adquirir firmas en funcionamiento, por lo que, como se mencionó en párrafos posteriores, la política de "swaps" en particular estará encuadrada por la filosofía y la práctica económica nacional de los responsables de la conducción económica. En último lugar, y en relación a los desórdenes financieros causados principalmente por las fuertes fluctuaciones de las Bolsas de Valores, resulta lógico que deba transcurrir un período de espera hasta que esas Bolsas se normalicen, para que tanto los emisores como los suscriptores de "swaps" cuenten con el ambiente tranquilo necesario para numerosas categorías de inversiones de largo plazo.

Ahora bien, aunque se haya comenzado por anotar algunas cuestiones actuales sobre los "swaps", convendría revisar a continuación otros aspectos globales de los mismos. Del lado de los acreedores financieros, no cabe duda que la incobrabilidad de los grandes montos en cuestión hace propicio el evaluar cualquier alternativa que contribuya a sostener el valor real de los créditos.

El mecanismo de operación es sencillo: el trueque o conversión de la deuda en capital se lleva a cabo mediante la actuación de compañías financieras intermediarias, quienes compran títulos de deuda de los países

periféricos y luego los colocan entre suscriptores de capital de determinadas empresas. De esa forma se reduce la deuda externa de los países subdesarrollados, se localizan inversiones de capital en las empresas nacionales, reduciéndose sensiblemente el monto de interés por deuda que deberá ser abonado. El problema financiero de corto plazo se alivia y la composición de los propietarios del capital de las empresas se transforma en consecuencia.

Generalmente estas conversiones o "swaps" no se realizan por sus valores nominales. Es sabido que los títulos de deuda han dado lugar al funcionamiento de un mercado específico (o secundario) en donde ellos se cotizan por los valores efectivos allí establecidos. Así, los títulos de la deuda chilena se cotizaban hace un tiempo en un 60% de su valor nominal, la mexicana en un 45%, la brasileña en un 40% y la boliviana en un 10%. Teniendo en cuenta esos valores efectivos de mercado que están variando hacia a la baja en la actualidad y que pueden hacerlo en sentido inverso posteriormente, los compradores de "swaps" aceptan descuentos proporcionales que les permiten -en algunos casos- recuperar los niveles de valores nominales fijados al principio, ahora como títulos de propiedad del capital empresarial.

Es de esperar que en México existan muchos compradores extranjeros de "swaps", preferentemente orientados a ramas en expansión como automóviles, turismo u otras. Hasta el momento, el mercado de los "swaps" mexicanos no parece sino estar en sus etapas iniciales, durante las cuales deberán emitirse normas de financiamiento y brindar mecanismos de seguridad para la eventual clientela nacional o internacional.

El Gobierno de México parece seguir una política progresiva respecto a esta forma de conversión de deuda en capital. Si bien hace poco tiempo que se comenzaron a utilizar estos instrumentos (principios de 1985), cabe destacar que por el momento los mismos no pueden incidir con eficacia en relación a las actividades estratégicas definidas por la Constitución. Asimismo, la política del Banco de México como colocador de "swaps" parece discriminar los valores reales de ellos, según sea el tipo de actividad en cuestión; por ejemplo, si se tratara de una paraestatal puesta a la venta por el gobierno, el Banco de México pagaría el 100% del valor nominal, si fuera una empresa de turismo pagaría el 95% y en otros casos de actividades menos dinámicas, el 75%.

Una preocupación existente, en medios intelectuales y técnicos de México, consiste en el componente transnacionalizador que contiene este mecanismo de conversión de deuda. Aunque hasta el momento nadie puede decir que se estén violando las disposiciones correspondientes de la Ley de Inversiones Extranjeras, es posible prever que buena parte de las actividades estratégicas y prioritarias estarán en la mira de los inversionistas adquirentes de "swaps". Dado el volumen de la deuda externa y la diversidad de sectores que afecta, no resulta exagerado decir que justamente todos los sectores de actividad resultan potencialmente sujetos a la conversión de sus deudas en capital propiedad de extranjeros. En un caso como el de Chile, este hecho no resulta cuestionable dada la filosofía política del gobierno actual pero, en el caso de México, hay razones para pensar que sí se podría cuestionar los efectos desnacionalizadores de tal proceso de transferencia del capital productivo a propietarios no mexicanos. Esta última circunstancia, unida a una permanencia del endeudamiento externo, imprimirían a la economía mexicana un cariz

transnacional que hasta ahora se ha querido controlar. En otra parte de este estudio se trata de las diferentes formas de conversión de deudas, las cuales constituyen alternativas de peso a la práctica de los "swaps". Esta breve mención de otros mecanismos de conversión deberá servir para bosquejar un panorama suficientemente general de las técnicas de conversión total o parcial de la deuda pública mexicana.

CITAS

- (1) Gonzalo Martner, Planificación y Presupuesto por Programas, México, Siglo XXI, 1976, pp. 44-91.
- (2) Ibidem, p. 69.
- (3) F. Vázquez, Presupuestos por Programa para el Sector Público, México, UNAM, 1977, pp. 13-22.
- (4) Ramón Wilfredo López Ruiz, El Presupuesto como Instrumento de la Política Gubernamental, México, UNAM-ACATLAN, 1986, p. 146.
- (5) Ibidem, p. 149.
- (6) Salvador Delgado Garza, Enfoque Interdisciplinario de la Planeación y el Presupuesto. Anexos Varios, México, febrero 1987, Fotocopia, sin p.
- (7) Ibidem.
- (8) Peter A. Pyhrr, Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar los Gastos, México, Limusa, 1983, p. XII.
- (9) Ibidem, p. 6.
- (10) Ibidem, p. 21.
- (11) Ibidem, p. 38
- (12) Benjamín Retchkiman, Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, UNAM, 1977, pp. 115-232.
- (13) Ibidem, p. 119.
- (14) Ibidem, p. 124.
- (15) Ibidem, p. 129.
- (16) Ibidem, p. 131.
- (17) Clark Reynolds, La Economía Mexicana. Su Estructura y Crecimiento en el Siglo XXI, México, FCE, 1973, pp. 302-350.
- (18) James R. Wilkie, La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social, México, FCE, 1978, pp. 321-439.
- (19) Ibidem, p. 379.
- (20) José Luis Martínez Hurtado, Consideraciones Acerca de la Situación Financiera del Gobierno Federal Mexicano, México, LE-FE-UNAM, 1974, p. 71.

- (21) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, México, p. 16.
- (22) José Luis Martínez Hurtado, op. cit., p. 82.
- (23) Declaraciones reproducidas en el Diario Excelsior del 28 de agosto de 1977, citado por Pascual García, La Evasión Fiscal en México. Un Estudio Comparativo del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles con el Impuesto al Valor Agregado, México, UAM-A, 1982, p. 27, Colecc. Ensayos.
- (24) Diario El Dfa, 19 de julio de 1973, citado por Martínez Hurtado, op. cit., p. 98.
- (25) Pascual García, op. cit., p. 41.
- (26) José Luis Martínez Hurtado, op. cit., pp. 51-69.
- (27) Ibidem, pp. 59.
- (28) Ibidem, pp. 60.
- (29) Gloria N. Labastida Gómez de la Torre, El Destino del Endeudamiento Público Externo 1977-1982, Tesis Lic. en Administración Pública, México, COLMEX, 1986, p. 81.
- (30) Ibidem, pp. 27-29.
- (31) Ibidem, pp. 45 y 46.
- (32) Ibidem, pp. 101-103.
- (33) Ibidem, pp. 104-111.
- (34) Miguel Wionczek, "La deuda externa de México y la cuestión petrolera" en Miguel Wionczek (selec.) La Crisis de la Deuda Externa en América Latina, Lecturas 59, FCE, México 1987, pp. 100 a 139, El Trimestre Económico.
- (35) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Intervención del Sr. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioli, en su Comparecencia Constitucional ante la LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados acerca de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación Correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1986, México, 19 de noviembre de 1986, pp. 7-10.
- (36) México. Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto, ante la H. Cámara de Diputados en la Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1987, México, 25 de noviembre de 1986, pp. 6 y 7.

- (37) Fernando Jeannot, "Formación de Capital y Financiamiento en las Empresas Estatales", en Revista "A", Vol. II, Núm. 2, México, UAM-A-DCSH, abril 1981, pp. 9-45.
- (38) México. Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1984, pp. 142-150.
- (39) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Intervención del Sr. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioni, op. cit., pp. 10 y 11.

5. A manera de conclusiones.

Se ha visto que la planeación y la presupuestación toman sus fundamentos de la regulación económica que realiza el gobierno en cualquier régimen social, bien sea para lograr satisfacer las necesidades colectivas o las de los individuos. En auxilio de esta regulación concurren los presupuestos en sus diferentes modalidades a las tareas gubernamentales.

Con diversos estilos de distribución de poderes, la planeación gubernamental se convirtió en un conjunto cada vez más integrado de presupuestos y programas. La operatoria gubernamental al hacerse progresivamente más compleja necesitaba de instrumentos coherentes entre sí. En ese sentido, de poco servía comprobar que el nivel de gasto público aumentaba proporcionalmente al incremento de la producción. Lo que se necesitaba saber era cuál era el sentido de la desagregación del gasto en relación a determinados grupos sociales. Igualmente, el análisis real del impacto de la carga tributaria desagregada ayudaría a identificar los grupos sociales beneficiarios o perjudicados por la política presupuestaria del gobierno.

Las escuelas clásicas parecieron aferrarse al principio del presupuesto equilibrado como norma mayor de la política presupuestaria. De una manera sutil, pero clara, pronto este criterio de manejo presupuestario se fue transformando en una formidable arma contra el volumen de la burocracia de Estado. En particular, pareció que las políticas neoclásicas se oponían a las keynesianas en cuanto a estos aspectos fundamentales de la política presupuestaria. Se contraponían no solamente normas de administración financiera sino toda una concepción del Estado Benefactor y No Benefactor,

según el caso. Había entonces verdaderas divergencias políticas en cómo tratar los niveles de vida de las poblaciones asalariadas.

Claro está que bajo la racionalización de las normas neoclásicas de eficiencia dadas por el mercado, existía una voluntad política real tendiente a la reorganización de los procesos gubernamentales de apoyo a la producción privada. Los supuestos "ajustes" presupuestarios cobran sentido en toda una estrategia de reorganización público-privada.

Crear un mundo imaginariamente perfecto, como representación de la esfera mercantil, persigue darle contenido de realidad formal abstracta a hechos económicos de existencia empírica muy dudosa. La economía (como otras ciencias sociales) hace tiempo que busca descubrir regularidades y automatismos tanto en el caótico mundo efectivo de los poderes y los contrapoderes de la producción y la apropiación de valores excedentes como en la competencia por la composición del presupuesto. La política correspondiente al presupuesto se encuentra en el centro de las crisis de legitimidad estatal tratadas, particularmente cuando en muchos medios nacionales ese tipo de crisis política parecen anteponerse las contradicciones inherentes a los procesos de acumulación de capital. En este sentido la realidad mexicana no debería conducir a sobrevalorar la estabilidad política prevaleciente durante tanto tiempo.

Los postulados regulacionistas del keynesianismo otorgaron una dinámica orientada a desarrollar una verdadera estrategia de transformación en el capitalismo liberal. La política fiscal resumida en el presupuesto se constituiría en la pieza maestra de esa estrategia. No resulta inusitado que el renombrado economista haya recogido las grandes lecciones de la experiencia de los regímenes capitalistas en el primer tercio de este

siglo. Ante las enormes transformaciones del capitalismo inglés, del alemán o del estadounidense, parecía una obcecación doctrinaria pretender mantener a la política presupuestaria anclada a un conjunto de automatismos o equilibrios. Con criterio eminentemente pragmático, Keynes buscó ligar la política presupuestaria de manera dinámica a los objetivos macroeconómicos perseguidos. Resultó normal así que se revalorara la funcionalidad del gasto público en esos procesos de regulación abriendo los estrechos márgenes que le imponían las políticas ortodoxas. El gasto público se hacía estratégicamente (como instrumento de política estatal) tan significativo como los impuestos.

Otra recuperación pragmática del keynesianismo fue revalorar el sentido de las políticas tendientes a fomentar la demanda efectiva. Allí también la participación estatal era de gran importancia, dado que los volúmenes y las composiciones presupuestarias afectan el nivel de ingresos y su correspondiente desagregación. En el primer capítulo se ha seguido en buena medida a R. M. Musgrave quien, al mismo tiempo que es un autor de reconocido prestigio internacional, durante muchos años fue un conocido expositor de la llamada "síntesis keynesiana". En materia fiscal se explicó cómo la coexistencia de las tareas de asignación de recursos, junto con las de distribución del ingreso y las de estabilización del nivel de precios, contribuían a lograr un presupuesto óptimo de clara filiación keynesiana. Todo el apoyo teórico del "Estado Benefactor" se resume así en el ámbito presupuestal. Los esplendorosos años de la expansión capitalista posterior a 1945, daban sus motivos a las racionalizaciones fiscales, las cuales otorgaban un importante lugar a las políticas de redistribución.

Todo indica que los perfeccionamientos más recientes del pensamiento keynesiano no pueden trascender los viejos moldes en que fueron gestados, ello sucede cuando la evolución real del capitalismo central reclama nuevas políticas de concentración y centralización de recursos a fin de reconvertir la producción hacia nuevos perfiles. En particular, las normas keynesianas parecen utilizarse de manera vergonzante (como dijo Modigliani refiriéndose a Reagan durante su conversación con el reportero de El Financiero, 27.V.86.p.18), para conciliar los imperativos de la producción con el enfoque general de la política estatal. En el ámbito fiscal sería interesante analizar la formidable política de endeudamiento público y de captación de recursos financieros internacionales que lleva el gobierno de Reagan, supuestamente liberal, que se basa en presupuestos equilibrados y flujo espontáneo de recursos.

Por todo lo afirmado en los párrafos anteriores, vemos que se podría estar en presencia de una gran reorganización de las formas de producción y presupuestación que han servido de base a los diferentes modelos teóricos. Es claro que dado su nivel de abstracción es difícil pensar que esos modelos estén en crisis; las que están en crisis o en proceso de reorganización son las formas de producción y presupuestación reales, respecto a las cuales se proyectan esos esquemas teóricos.

Se ha destacado la visión política que corresponde aplicar a la dinámica presupuestaria a fin de contrarrestar las influencias formalistas que suelen predominar en esta temática. En este sentido observamos que el crecimiento económico que resulta de las actividades público-privadas que administran financieramente el presupuesto no es producto de un supuesto equilibrio general sino el resultado de las presiones de diverso tipo y

grado que realizan los actores sociales de la economía. La engañosa apariencia del documento presupuestal queda así puesta en evidencia.

Recurriendo a un símil orgánico, en tanto que tres subconjuntos (sector monopólico, estatal y competitivo) interactúan para cumplir las funciones del conjunto que los comprende, el autor que ha servido de referencia básica en nuestro trabajo propone una interpretación de los procesos de crecimiento económico no como simples ejercicios de ordenamiento, a la usanza de la economía formal, sino como resultado de la interacción entre los sectores monopólicos, competitivos y estatal, conducente a una secularizada crisis fiscal del Estado. Este autor -cuando comenzaba a estudiarse la crisis general del industrialismo en sus diversas manifestaciones- vino a recuperar la tradición económico política de las finanzas públicas. De esa manera aporta una visión actualizada del enfoque político en la cuestión presupuestaria. Siguiendo el ordenamiento contable de cualquier presupuesto, O'Connor propuso que los gastos no son sólo resultado de los ingresos fiscales o simples multiplicadores del ingreso nacional, sino herramientas fundamentales de acumulación y apropiación de excedentes. Del lado de los impuestos, la exacción fiscal dota al gobierno de los medios necesarios -por el lado de los gastos- para apoyar la acumulación jerarquizada.

La temática de la estructura de poder no puede de esa forma ser clasificada como una "variable exógena" o como materia de la "sociología fiscal", más bien es lo contrario: parte central del esquema analítico, ya que se adoptaba una visión política de los presupuestos modernos. Básicamente una proposición como la siguiente ilustra en este sentido. En primer lugar, la confrontación (o los pactos, obviamente), entre las clases sociales, determinan la cuantía de los grandes agregados del presupuesto.

En segundo lugar, los conflictos al interior de esas clases sociales, determinan las cuantías de las diversas subdivisiones presupuestarias.

Los diversos estadios de la crisis fiscal no son solamente el resultado de una cuestión financiera y contable sino, básicamente, el desenvolvimiento de la contienda social entre diversos grupos y clases, quienes constantemente reivindican sus intereses particulares y no sociales. Estas diversas fases de la crisis pueden pasar por coyunturas recesivas de larga duración durante las cuales el Estado tendría que reducir costos, elevar la productividad y nivelar, en determinada medida, el balance contable general del gobierno. Objetivo que no parece de consecución inmediata hasta el día de hoy, ni en EEUU, ni en México.

Existe una amplia bibliografía que trata, desde diversos puntos de vista, las funciones del gobierno en la sociedad. Nuestro autor básico da una clasificación que se ha seguido en este trabajo y que consiste en resumir en dos al conjunto de actividades estatales: la acumulación y la legitimación. Aquí habría que destacar básicamente un corolario de esta tesis: tanto una como otra función son esenciales para el desenvolvimiento del capital social, sin que nada pueda permitirnos categorizar como principal o accesoria a alguna de las dos funciones. De esta manera, se obtiene una conceptualización clara para lograr un análisis específico del mismo carácter. Siendo éstas las funciones genéricas del gobierno, la administración correspondiente y las diversas entidades que la componen, se abocarán a tareas que reproducen en forma conjunta o alternativa las funcionalidades esenciales. Desde el gobierno central hasta la más pequeña comunidad organizada verán reproducirse esa funcionalidad gubernamental en los términos presupuestales.

Si antes mencionamos que el símil anatómico permitía distinguir tres subconjuntos de empresas operantes en la economía (monopólicas, estatales y competitivas), ahora convendría subrayar que las características propias de cada una de ellas determinan otros tantos comportamientos mercantiles, a los que debe integrárseles el del sector gobierno propiamente dicho. Queda así diagramado el funcionamiento económico que lleva a la producción y apropiación de excedentes por medio del dinero como denominador común y del presupuesto central como gran balance financiero del país. Claro está que lo que cuenta para el proceso de crecimiento es el funcionamiento de conjunto con respecto a los diversos miembros empresariales y el gobierno.

Especial mención corresponde hacer al presupuesto de las grandes ciudades o metrópolis. Pareciera que, en ese caso, la crisis fiscal adquiere características propias relacionadas con estas economías de la aglomeración. En especial, resulta que las deseconomías de escala y los cambios en las preferencias residenciales y fabriles, tienden a repercutir fuertemente sobre el presupuesto metropolitano. En ese sentido, todo lo expuesto en el trabajo, siguiendo la bibliografía citada en su oportunidad, debiera servir para comprender los fundamentos de la crisis fiscal urbana y los graves y crecientes problemas a los que da lugar, de no mediar verdaderas reformas estructurales con imperativas medidas a corto, mediano y largo plazos.

Una gran cantidad de escritos se han ocupado en asimilar el crecimiento del gasto público con un signo de evolución hacia el capitalismo de Estado o al socialismo de Estado. La realidad es que una gran variedad de regímenes económicos, tanto capitalistas como colectivistas, deben transformar el gasto público a causa de las nuevas formas de producción

sometidas a un cambio tecnológico cada vez más intenso en lo que va de este siglo. Por decirlo de manera esquemática: la administración Reagan estaría sumamente contenta de disponer de un gasto público global, varias veces superior al que efectivamente tiene, para incentivar la carrera espacial, la militar y la tecnológica; ello sin propender a ningún capitalismo o socialismo de Estado. De ahí que no resulte correcto limitarse a los cambios en los niveles presupuestales para deducir cambios radicales en los regímenes de producción.

Cuando se habla de la permanente expansión presupuestal que necesitan los complejos militar industriales, recordamos que no solamente se trata de contrarrestar los efectos demasiado recesivos de la coyuntura sino de expandir y reorganizar la producción con vistas a las etapas inminentes de la competencia internacional. Pero esta situación presente en nada desvirtúa la necesidad de que los fines de la política presupuestaria sean explícitos, de manera que no se fomente el olvido y la transgresión de las leyes fiscales.

Lo anterior otorga nuevos condicionamientos al manejo del presupuesto nacional. Mientras se recrea la división del trabajo entre industrias civiles y militares, aparecen nuevas cargas fiscales para proveer de infraestructura física moderna a las empresas (como satélites para las empresas privadas de telecomunicaciones) y para financiar un nivel mínimo de protección del medio ambiente. Ello quiere decir que los guarismos financieros del balance central cambian los términos de orígenes y aplicaciones de fondos, tanto por la cobertura de actividades en cuestión como por los actores sociales que se movilizan detrás de ellos.

Dado que era necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento del presupuesto, más allá de los impuestos, se pensó que las empresas estatales o las diferentes formas de deuda pública podrían acudir en ayuda del balance central. Es claro que ésta fue una percepción meramente financiera del sector paraestatal que al poco tiempo reveló sus fuertes limitaciones metodológicas, pero así se presenta en los resultados presupuestales. Podríamos decir que la teorización sobre la economía mixta de mercado nace a mediados de los años 40 en Europa Occidental. Allí, por factores políticos de gran peso y fuertemente relacionados con la mentalidad de la época, se pensó que la expansión empresarial del Estado podría servir de contrapeso a los excesos del capital privado. Si bien no es correcto asimilar la eficiencia solamente con los resultados financieros de las empresas públicas, se constató a través del tiempo tanto en Europa Occidental como en otras latitudes que la expansión paraestatal no era solución a la crisis fiscal del Estado sino que -en muchos casos- era un agravante.

La deuda pública puede ser, en ciertos momentos históricos y para algunos países, una gran fuente de acumulación y crecimiento. Ello no resulta de ninguna alquimia financiera sino de la administración eficiente del conjunto de la política público-privada para expandir la generación de excedentes optando por las formas tecnológicas y organizativas más idóneas para la producción. Si por una parte esta fuente de acumulación y crecimiento permite tener acceso a altos niveles de expansión para ciertas economías eficientes, también es cierto que para otras que son menos productivas parecería tener efectos inversos. Para ambas clases de economías usufructuarias de la deuda pública, las repercusiones en los términos presupuestales son cuantiosas; en primer lugar, por la progresión

de los intereses respectivos y, en segundo, por la captación de recursos escasos que ella representa. Para la política presupuestaria la administración de la deuda pública presenta variados y graves problemas que se hacen superlativos cuando el país de que se trata no es poseedor de la moneda universal.

Veamos a continuación algunos aspectos particulares del caso mexicano. El Gobierno Federal, al reconocer la imperiosa necesidad de llegar a un acuerdo con los bancos acreedores del país, se propuso cuatro objetivos a alcanzar en este proceso: a) reducir la deuda externa histórica, b) disminuir las transferencias de recursos al extranjero, c) lograr un financiamiento con plazos extensos (necesariamente mayores de un año) y d) reducir la relación deuda externa/producto nacional bruto.

Para llegar a un acuerdo definitivo con los bancos, el Gobierno tuvo que sostener acuerdos previos con instituciones internacionales, como el firmado con el FMI. Se suscribió una carta de intención en abril de 1989, con validez por tres años, en la que se estipuló que las transferencias netas al exterior deberían reducirse en alrededor del 2,5% del PIB. También se hace constar en esa carta de intención que se debe reducir tanto el saldo de la deuda como el de su servicio. Finalmente, se concedió un financiamiento por 4,135 millones de dólares para apoyar el programa de crecimiento de mediano plazo diseñado por el gobierno mexicano.

El segundo acuerdo importante se concertó con el Banco Mundial el 17 de mayo de 1989, obteniéndose un crédito para el financiamiento de proyectos de desarrollo por 1,968 millones de dólares.

En tercer lugar, se arribó a otro acuerdo, esta vez con el Club de París. En este caso se negoció un monto de 2,600 millones de dólares, a

entregarse en tres partidas anuales y consecutivas que permitieron y permitirán reducir las transferencias de México al Club de París, como resultado neto, de la siguiente manera: en 1989, 519 millones de dólares; en 1990, 773 millones de dólares, y en 1991, 538 millones de dólares.

Al tener en cuenta los antecedentes que acabamos de reseñar en los tres últimos párrafos, se integra al acuerdo definitivo con la banca comercial. Así, el 23 de julio de 1989, el Presidente Salinas anunció formalmente el acuerdo, el cual comprende la reestructuración de los pagos por 53 mil millones de dólares, en base a un menú de tres diferentes opciones: la reducción del principal, la reducción de la tasa de interés y la obtención de recursos frescos otorgados con plazos mayores a un año.

La reducción del principal permite a los bancos obtener nuevos fondos que tengan el valor nominal del 65% del bono de deuda contratado con anterioridad. Es decir, que se obtiene una reducción del 35% sobre la deuda anterior. La tasa aplicable será, al igual que con el bono precedente, la de mercado (o sea la Libor más un sobrecargo específico) y el vencimiento pasará de 20 a 30 años.

La reducción de la tasa de interés se refiere al cambio de bonos con tasa de mercado por nuevos bonos con tasa fija. Dicha tasa será de 6.25%, ampliándose el vencimiento igualmente de 20 a 30 años.

La obtención de recursos frescos, con plazos mayores a un año, implica que los bancos se comprometen a aportar nuevos créditos (dinero fresco) por una suma equivalente al 25% del valor nominal de la deuda contratada con ellos.

Cabe destacar que ese acuerdo definitivo con la banca comercial, junto con las tres opciones anotadas, limita las operaciones de "swaps" a un mil millones de dólares por año. Igualmente, asegura la recepción de recursos externos en caso de que el precio del petróleo caiga por abajo de los 10 dólares por barril, comprometiéndose asimismo a aumentar el rendimiento de los bonos de reducción de deuda (hasta un 30% de los ingresos adicionales), si el precio del petróleo supera los 14 dólares por barril.

En cuanto a los montos de esa deuda externa, se puede reseñar los siguientes datos:

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO POR TIPO DE ACREEDORES
Miles de dólares y % saldo acumulado a marzo de 1989

Banca comercial privada	52,436	67%
Acreedores públicos externos	25,850	33%
- Multilaterales (*)	9,720	12%
- Bilaterales (**)	8,472	11%
- Bonos y colocaciones	3,855	5%
- Otros	3,803	5%

Fuente: El Mercado de Valores, 15 de agosto 1989.

(*) Incluye FMI, Banco Mundial y BID.

(**) Incluye Club de París.

DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA
Monto Total Acumulado
Miles de millones de dólares

Año	
1987	107,5
1988	100,4
1989	95,1
marzo 1990 sin renegociación	93,6
marzo 1990 con renegociación	79,9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

DEUDA EXTERNA TOTAL POR TIPO DE DEUDORES
Miles de millones de dólares y % saldo acumulado marzo 1989

Sector Público	78,288	80%
Banco de México	4,480	5%
Sector Privado	6,500	7%
Banca Comercial	8,073	8%

=====

Fuente: El Mercado de Valores, 15 de agosto 1989.

El 28 de marzo de 1990, concluyó el proceso negociador con los siguientes resultados:

Un monto equivalente al 43% de la deuda acumulada con la banca comercial extranjera acreedora correspondió a los bancos que optaron por la primera opción del menú, es decir por reducir 35% del principal; lo que representó una reducción para el gobierno mexicano de 7,370 millones de dólares.

La reducción de tasas, segunda opción, fue tomada por bancos que tenían créditos iguales al 46.7% de la deuda acumulada. Por esta segunda forma, a partir del 29 de marzo de 1990, 21,055 millones de dólares devengarán lo resultante de aplicar una tasa de interés fija del 6.25% anual; ello representa una reducción del saldo nominal de la deuda por otros 7,282 millones de dólares.

Finalmente, los bancos que eligieron aportar dinero fresco, lo hicieron en relación a un monto de la deuda renegociable equivalente al 10.3% de la misma. Como consecuencia de esta tercera parte del menú, México recibirá nuevas remesas de dinero por 1,258 millones de dólares entre 1990 y 1992, subdivididos en partes aproximadamente iguales en cada uno de los dos años indicados.

Cabe anotar dos asuntos adicionales que resultan como consecuencia de la renegociación: desde el 10. de abril hasta el 29 de septiembre de 1990, el país no pagará intereses sobre los 41,562 millones de dólares, nuevo saldo de la deuda con la banca comercial; adicionalmente México recibirá el reembolso de los intereses pagados de más durante 1989, ahora sujetos a los efectos retroactivos previstos en el clausulado de la renegociación, por un monto de 1,065 millones de dólares.

Los impuestos son el tema clásico de las finanzas públicas, anteceden históricamente al Estado-Nación contemporáneo y siempre fueron el fruto de un poder de coacción de unos con respecto a otros. Como en el presupuesto los ingresos tributarios no tienen asignaciones específicas con respecto a determinados gastos, las reasignaciones procesadas por el gobierno encierran un prorrateo bastante complejo que han motivado largas divagaciones teóricas. Desde los primeros capítulos de este trabajo destacamos que la contienda impositiva comprende diversas formas. Por una parte, las empresas fijadoras de precios se benefician del sistema de "mark-up" (o márgenes planificados) que les permite neutralizar ampliamente el impacto fiscal. Por otro lado, los asalariados constituyen verdaderos contribuyentes cautivos del Estado, al estar sometidos a la retención de los impuestos en las nóminas respectivas. Finalmente, las rebeliones de contribuyentes revisten distintas formas que a pesar de presentarse como evasión o elusión impositiva no dejan de ser tales.

Con la definición del planteamiento del problema presupuestario en la planificación y la adopción de un enfoque metodológico, nos toca ahora considerar en particular el caso mexicano, para lo cual resulta

indispensable puntualizar la situación económica y administrativa de la economía pública en años recientes.

No cabe duda que el dato más importante de los últimos tiempos fue el cambio de sentido en las expectativas de crecimiento. De estar situados en la antesala de una gran prosperidad, México pasó a estar enfrentado a serios problemas productivos y financieros que llevaron, en cierto momento, a la virtual cesación de pagos al exterior. Hoy en día renacen las expectativas de crecimiento.

El sector externo fue entonces un elemento decisivo para una economía abierta como la de este país. Las instituciones de crédito internacional han elaborado claras políticas de restricciones financieras para los países deudores, a fin de garantizar una conveniente vinculación de las economías nacionales al régimen internacional. Presupuestariamente, si bien México logró ajustar certeramente el gasto, no logró un progreso significativo en la recaudación tributaria más allá de los impuestos indirectos.

La gran transformación presupuestaria estaría dada tanto por los ajustes en el gasto público como por la expansión de la deuda pública interna y la renegociación de la externa. Quedarán abiertas algunas interrogantes sobre la utilización productiva de los recursos financieros así obtenidos, pero lo cierto es que la expansión progresiva del endeudamiento público interno es una característica sobresaliente de la situación mexicana de los últimos años. Entre 1976 y 1982 cambió el significado de las políticas de ajuste, básicamente porque la inversión reproductiva del ingreso y del empleo no pudo corresponderse debidamente con los ingresos provenientes de la venta del petróleo. México tuvo una oportunidad excepcional entonces, la que difícilmente se repetirá.

Si relacionamos el saneamiento de las finanzas públicas con las nuevas modalidades de la economía mixta mexicana, es importante tener en cuenta algunos datos esenciales referidos a las empresas públicas vendidas en México entre 1982 y 1988. Los investigadores del ITAM, Ricardo Pérez Escamilla y Roberto Aceves, han realizado una muestra de 63 empresas que pertenecen a las ramas de petroquímica básica, química, textiles, autopartes, hotelería, aparatos electrodomésticos y cementos, entre otras. Aunque los ingresos por las ventas de esas empresas no parecen representar un aporte sustancial al presupuesto central del gobierno, existen otros asuntos que pone de relieve la venta que comentamos en seguida.

Es probable que se aumente marcadamente el gasto de inversión, oscilando el mismo en un 30% de las ventas anuales, principalmente en las empresas recientemente privatizadas de la rama química y petroquímica secundaria. Hasta el momento no se ha presentado una disminución del empleo de grandes magnitudes. Únicamente se han cancelado 1,828 plazas; aunque es cierto que aproximadamente la mitad de esos puestos de trabajo han sido substituidos por trabajadores eventuales. Como contrapartida de esas cesantías y cambios de tipo de asalariados se aumentaron los sueldos de los ejecutivos hasta igualar los niveles del mercado laboral privado, al mismo tiempo que sólo en 15 de las empresas encuestadas se relevaron de sus puestos a personal de alto nivel. Así como se equipararon los precios de las remuneraciones a los altos funcionarios de las empresas privatizadas, también se incrementaron los precios de los productos para igualarlos a los del mercado. Las empresas privatizadas aumentaron claramente su liquidez y su productividad a causa de poner en funcionamiento capacidad ociosa.

En general, una evaluación basada en los datos que se tienen hasta el momento indica que los resultados de corto plazo son satisfactorios, según acabamos de señalar, en cuanto a uso de la capacidad instalada, la productividad y otros aspectos. Pero resulta incierto evaluar los resultados a largo plazo.

En lo que hace a los resultados a largo plazo, la primera cuestión a dilucidar es si esas empresas fueron vendidas caras o baratas. Todo parece indicar que se vendieron a precios sumamente módicos y que, por lo tanto, no representaron ningún fortalecimiento de las finanzas públicas. Esto adquiere gran importancia no solamente por las operaciones ya realizadas, sino también por las grandes ventas que se avecinan (Telmex, como ejemplo). Entre las cuestiones de largo plazo también cabe preguntarse sobre el curso definitivo del proceso de privatización no tanto para reproducir posiciones ideológicas sino para asegurar que la privatización redunde realmente en una mejoría de la eficiencia generalizada de la economía y en una salvaguarda de los intereses de los nuevos propietarios y de los consumidores y usuarios en general.

A principios de la administración del Presidente Miguel de la Madrid, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) preveía una serie de metas presupuestarias que permitirían reducir progresivamente tanto el déficit fiscal como las consecuencias del endeudamiento gubernamental. La comparación de los resultados reales con los previstos no resultó totalmente satisfactoria, pero constituyó una plataforma de concertación sumamente valiosa.

En lo que hace al déficit del sector público, arribaba en 1987, a niveles similares a los de 1982, o sea alrededor del 18% del PIB. Comparando las metas de déficit previstas con las registradas, vemos que solamente en 1983 se logró un déficit efectivo similar al previsto, ya que en ese año se preveía llegar a un porcentaje de 8.5% con respecto al PIB y se alcanzó el 9%. En años posteriores los resultados reales siempre superaron a las previsiones. Si en 1984 se planeó alcanzar solamente un 6.5%, en realidad se alcanzó casi un 9%. Si en 1985 se previó un 5.1%, se llegó al 10%. Si en 1986 se pensaba alcanzar un 5%, éste fue del 16%. Finalmente, para 1987 se había planeado un 13% del PIB y, como retomamos más adelante, se arribó al 17%.

No se pretende aquí desarrollar explicaciones sustantivas sobre las causas del gran desequilibrio financiero de la presupuestación en México, más allá de las hipótesis generales de este trabajo. Coyunturalmente es reconocido que la caída internacional de los precios del petróleo, junto a la situación recesiva de la economía (por lo menos, durante 1982-1987) y a los importantes índices inflacionarios, agudizaron la crisis fiscal del Estado. Si en general las partidas del gasto público en términos reales redujeron su significación, no sucedió lo mismo con las correspondientes a los intereses de la deuda pública interna y externa, los cuales repercutieron directamente sobre los resultados deficitarios ya mencionados.

El Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC) se aplicó a partir del 23 de junio de 1986 en el marco de una declaración no carente de ambigüedades ya que si bien se aceptaba que se estaba frente a "una nueva crisis", al mismo tiempo se hacía un balance de los logros alcanzados hasta entonces, entre los cuales se mencionaba el abatimiento de la inflación a niveles

inferiores a los de 1982, así como el superávit fiscal antes del pago de intereses logrado entre 1983 y 1985. Se tomó la disminución de los precios petroleros como el principal agente perturbador de la economía nacional, pues ello significó, ciertamente, una producción de ingresos equivalente al 5% del PIB, cantidad muy superior a la registrada por la misma causa en 1982.

El PAC previó un crecimiento moderado del PIB (entre el 3% y el 4%) durante 1987-1988, en base a fundamentalmente tres orientaciones de política:

1. Cambiar los términos de la negociación externa para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía.
2. Obtener recursos externos adicionales e introducir nuevos instrumentos de capacitación de ahorro, a fin de cambiar la política crediticia en función de una reducción de las tasas de interés que en esa época pesaban fuertemente sobre el Presupuesto del Gobierno absorbiendo más del 50% del gasto total.
3. Alentar la inversión privada como base del programa de recuperación.

En general, se buscó combinar una férrea disciplina fiscal con el aliento a la inversión privada. Como prueba de esta orientación, se decidió reducir drásticamente el gasto programable (13% en términos reales), al mismo tiempo que se redujeron los servicios personales (en proporciones del PIB; de 8.2% a 6.7%) y de la misma manera la inversión pública (en menos 3% para el período 1982-1985).

Pese a los propósitos de estabilización declarados, hacia finales de 1987, se arribó nuevamente a un ciclo de devaluaciones. Situación que se agrava y realimenta con el crack bursátil de octubre del mismo año. En pocos días, la caída del índice de precios de la bolsa provocó la devaluación del 40% del peso frente al dólar. La estampida inflacionaria sobre los precios corrientes fue inmediata. Ante el riesgo de la hiperinflación se diseñó un programa de corto plazo que buscaba, por primera vez (aparte de algún antecedente que se podría anotar con respecto a la administración de López Portillo), lograr la concertación entre los diversos sectores de intereses que actúan en la economía nacional. Así nació el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), durante la administración de Miguel De la Madrid, el cual resulta de la concreción de una iniciativa política afortunada, aunque esencialmente beneficiaria del régimen político mexicano, el cual cuenta con una base de alianzas políticas sólidas, en prueba de las cuales puede citarse la vigencia de esa concertación hasta el día de hoy.

El objetivo fundamental del PASE fue evitar la hiperinflación; por lo que fue sumamente necesario que se sentaran en la misma mesa de negociaciones los representantes de la cúpula empresarial privada y los representantes del gobierno. Algunos ensayistas políticos creyeron ver en ese hecho un cambio cualitativo en la capacidad organizativa y en el poder de reivindicación de los empresarios privados en relación al Estado. Sea como fuere, el hecho es que la administración del Presidente De la Madrid institucionalizó la concertación e inició una política realista en cuanto a la estabilización de precios, mucho más sólida por el manejo político de la situación que por la manipulación cuantitativa de los instrumentos. Para lograr esa buena voluntad de los empresarios privados hubo que conceder

cosas que necesariamente tenían que repercutir sobre los salarios reales de los trabajadores y empleados. Se afirmó entonces, por parte del gobierno, que el estricto control presupuestal permitiría desactivar el proceso inflacionario, de manera tal que se arribara en el cortísimo plazo a menos del 5% mensual de inflación (o sea durante los últimos meses de 1987 y principios del 88), para alcanzar el 2% mensual al finalizar 1988. Las consecuencias sobre el empleo y los salarios reales de la economía nacional, en gran medida sustentados por las actividades del sector público, también fueron de corto pero contundente plazo.

En el PASE, para evitar aumentos de precios por el lado de la oferta de bienes y servicios, se buscó mantener constantes los costos de producción y por ello se congelaron los principales precios y el tipo de cambio: precios y tarifas de las empresas públicas, bienes básicos, salarios. Para evitar presiones inflacionarias por el lado de la demanda, la fuerte reducción del gasto público repercutió sobre una marcada contracción de la demanda agregada. Fue posible entonces (es decir durante 1988), lograr un punto de equilibrio entre oferta y demanda en donde la presión inflacionaria fuese mucho menor que doce meses atrás. Se logró entonces un "ajuste" que sería duradero y que representa un logro no alcanzado hasta el día de hoy ni por Argentina, ni por Brasil. La recuperación y el crecimiento es otro asunto.

También en el PASE, la estrategia económica giró en torno a la prudencia monetaria y cambiaria, posibles por las reservas suficientes (gestión de Gustavo Petriccioli, Secretario de Hacienda y Crédito Público). Así, al inicio de 1988, se registró una balanza comercial favorable al país, lo que redundó en un nivel de reservas en divisas situado cerca de los 16 mil millones de dólares. Esas reservas otorgaron un gran margen de maniobra al gobierno, quien pudo gracias a esas reservas, contrarrestar las

presiones desestabilizadoras sobre el tipo de cambio, tanto reales como especulativas. A fines de 1988 esas reservas habían caído sensiblemente (casi a su cuarta parte), pero se había ganado un tiempo de enorme valía en el proceso estabilizador.

Es posible afirmar que el PASE fue el primer programa de ajuste exitoso en la contención de la inflación y en la estabilización financiera y del tipo de cambio. Por ello, es un antecedente que no hemos querido omitir al hablar de los Pactos en México. Ello encuadra en toda una revalorización de la gestión de De la Madrid que necesariamente deberá hacerse en fechas próximas cuando sea posible tomar una serena perspectiva sobre los hechos evocados. Hasta hoy en día, dos asuntos centrales siguen cuestionando los logros del PASE que se proyectan en el PECE de la actual administración: la deuda interna y las tasas de interés. Pero esa temática excede las finalidades de este estudio.

En otra parte de estas conclusiones, se hace referencia a la cuantificación que hace Pedro Aspe, Secretario de Programación y Presupuesto (4,300 millones de dólares) de los recursos necesarios para sanear las finanzas públicas. Sin pretender analizar profundamente el sentido de esta afirmación, podemos establecer que la venta de una o dos de las grandes paraestatales prácticamente podía resolver esta situación. Dejando de lado la solución del problema general de las finanzas del gobierno, a continuación veremos los principales datos recientes que complementan todo lo tratado a lo largo de nuestro trabajo, particularmente en el Capítulo 4.

El déficit financiero entre 1987 y 1989 presenta una tendencia claramente decreciente. En efecto, si en 1987 ese déficit representó el 17%

del PIB, en 1988 esa misma relación fue de 11.9% y en 1989 del 5.1%. Es habitual que la economía mexicana determine mayor déficit hacia el final del sexenio; por lo tanto hacer pensar que la tendencia descendente se afirmará para 1990 y probablemente en el transcurso de 1991.

En apoyo a la confirmación de esa tendencia indicada en el párrafo anterior, tienen que colaborar un conjunto de factores como la venta de empresas públicas, el progreso en la reforma fiscal, la contención del gasto público y la renegociación de la deuda.

Teniendo en cuenta lo anteriormente afirmado, se anotan algunas proyecciones de las finanzas públicas para el año de 1990. Es probable que el déficit financiero descienda un punto más en la proporción con respecto al PIB, antes indicada. En cambio el superávit primario (o sea el saldo entre todos los ingresos públicos y los gastos, incluyendo el pago de intereses de la deuda pública) es posible que descienda por la realización de algunos gastos públicos postergados durante el PECE. Siempre en proporciones del PIB, es posible que el déficit operacional baje del 3.2% en 1989 a 1.9% en 1990, sobre todo porque tardarán en sentirse los efectos de la reforma fiscal y los ingresos presupuestarios bajarán de 27.5% en 1989 a 26.8% en 1990.

Estas estimaciones con respecto a la evolución de las finanzas públicas surgen de apoyarse en otros datos de la evolución económica, los que reproducimos de forma resumida a continuación para ilustrar la significación de las deducciones. Se supone que el producto interno bruto crecerá, en 1990, al 3.5% anual; el consumo privado lo hará al 2.2%, mientras que el público lo hará al 2.7%. La inversión privada aumentará

8.3% y la pública lo hará al 14%. Todo ello en un marco inflacionario del 15% anual para el presente año.

En lo que hace al sector externo, se prevé un déficit de 4,468 millones de dólares, aunque existirán exportaciones no petroleras por 16,659 millones de dólares. Se estima finalmente que el precio del petróleo de exportación se mantendrá en 13 dólares por barril.

La crisis fiscal del Estado adquiere características particulares en México. Todo parece conducir hacia una nueva reorganización de la presupuestación nacional, especialmente influida por los problemas inflacionarios y de contracción del gasto público, que antecedieron a las actuales posibilidades de recuperación y crecimiento.

Ante esa situación, los diversos actores sociales presentan sus reivindicaciones sectoriales llevando todo a pensar que se hace cada día más imperioso acudir a una renovación del pacto tradicional entre las fuerzas del trabajo organizadas, los sectores empresariales privados y el gobierno, puesto que cada vez se hace más presente la modernización productiva tendiente a redistribuir los frutos del progreso técnico. La recuperación económica generalizada parece avecinarse y las mejores expectativas de nivel de vida se hacen más creíbles para el conjunto de la población.

En este último sentido, el Pacto social vigente y la evolución inflacionaria ilustran claramente la situación actual.

Como una manera de dar continuidad a la política de concertación iniciada durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la administración de Salinas de Gortari logró la firma del Pacto para la Estabilidad y el

Crecimiento Económico (PECE). En el se manejaba un incremento de los salarios del 8%, unido a un incremento de ciertos precios y tarifas públicos y a un desliz diario de un peso en nuestro tipo de cambio con respecto al dólar norteamericano.

En el momento de la firma se previó que el PECE se mantendría vigente hasta el mes de julio de 1989. De esta manera se entendía que se otorgaba un margen de maniobra suficiente a la renegociación de la deuda externa y que, al mismo tiempo, se controlaba la inflación de manera tal que se asentarán las condiciones necesarias para posibilitar la recuperación.

Los lineamientos del PECE se asemejaron mucho a los del Pacto de Solidaridad Económica (PASE) concertado tiempo atrás, en octubre de 1987. Esos lineamientos básicos del PECE son: contención de los precios de la canasta básica, depresión del costo de la fuerza de trabajo, mantener tasas de interés altas, imprimir estabilidad (aunque esta vez se programó con un pequeño desliz diario) del tipo de cambio. El PECE, si bien fue eficiente para combatir la inflación, también tuvo repercusiones recesivas, por lo menos en sus primeras épocas, pues la estrategia gubernamental pretende antes que nada la especialización y solamente en un segundo momento la recuperación y el crecimiento.

En junio de 1989 se firmó el acuerdo que prolongó el PECE hasta marzo de 1990, ampliándose posteriormente al mes de julio del mismo año. Dicho acuerdo no cambió con respecto al firmado en diciembre de 1988. Tal vez la diferencia más importante consiste en que no se negoció junto a un aumento de salarios, aunque de hecho se dio un 6% en ese rubro poco tiempo después de la firma. El Pacto se renovó anticipadamente para poder prolongar, en caso de ser necesario, las negociaciones con los acreedores externos. Esto

fue así, porque se consideró que el monto de las reservas en divisas permitían seguir cumpliendo con los compromisos contraídos antes de la renegociación. De allí que las publicaciones periodísticas de esa época se encargaran profusamente de discutir sobre el monto real de las reservas en divisas, ya que según fuera éste, era el tiempo que quedaba para cerrar la renegociación de la deuda externa.

En diciembre de 1989 comenzó el "aterrizaje" del PECE, es decir, el levantamiento de algunos acuerdos básicos que éste contenía, particularmente con respecto al congelamiento de precios. Ha podido constatar, entre esa fecha y la actualidad, que los temidos efectos de desborde previstos por algunos formadores de opinión pública no se produjeron. Es cierto que hubo una "burbuja inflacionaria" en diciembre y enero, pero todo hace pensar que en lo que resta del año de 1990 no habrá desborde inflacionario, aunque sí una inflación cercana al 20% anual. Si la consideración que hacemos se cumple, ello será un buen logro para la administración del Presidente Salinas, aunque se postergará para después de 1990 alcanzar el nivel internacional del 5% anual. Y decimos esto, porque dada la inflación histórica de México, un 20% anual resulta bastante satisfactorio.

En apoyo de lo recientemente afirmado, recapitularemos algunos datos tomados de los índices de inflación anual entre 1970 y 1989, que calculó el Banco de México. Haciendo algunas cuentas muy simples sobre esos índices de inflación anual, se puede constatar que el promedio de inflación entre 70 y el 89 fue de 42.53% anual, mientras que el promedio entre 80 y el 89 fue de 65.56% anual. En todo el período 70-89 hubo dos años de hiperinflación, es decir superior al 100% anual, en 1983 y 1987, por lo que resulta normal que el promedio de los últimos diez años sea superior al de los últimos veinte.

De todas maneras, parece que lograr que la economía mexicana se desempeñe durante 1990 con una inflación similar a la del 89 (que fue de 19.7%), representaría un nivel aceptable en tanto que bajaría el promedio plurianual y permitiría pensar como factible lograr ese 5% en un futuro no demasiado lejano. Con respecto a esto último, caben anotar dos comentarios adicionales. El primero, que al lograr ese 5% se alcanzarían tasas inflacionarias anuales no logradas desde hace mucho tiempo, puesto que en 1970 y 1971, como últimas ocasiones, se funcionó en esos porcentajes de inflación. El segundo, que según lo afirmado por el Dr. Rudiger Dornbusch Profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets en la conferencia "Estabilidad y Crecimiento" que dictará el día 10. de marzo en la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana, la meta para alcanzar los niveles de inflación internacional (5%) ha sido sustentada por el gobierno mexicano, pero nadie especificó cuándo se alcanzaría esa meta. El Dr. Dornbusch es asesor de varios gobiernos latinoamericanos.

De acuerdo a todo lo anterior, pareciera lógico que en los últimos trece meses la inflación corriente en México oscile alrededor del 20% anual, motivando a numerosos comentaristas a afirmar que el PECE ya alcanzó los límites en lo que podía aportar para estabilizar la economía. Ante ello, algunos representantes destacados de la iniciativa privada proponen pura y simplemente cancelar el Pacto; otros, como el autor de este estudio, sostenemos que una meta del 20% es aceptable y realista. Ambas posiciones pueden ser sometidas a la crítica. La primera, en tanto que una solución abrupta podría arrojar por la borda los logros estabilizadores alcanzados. La segunda, en tanto que la competitividad internacional de la economía mexicana tiene que contar con una inflación doméstica similar a la de los principales clientes y proveedores de México, por lo que conformarse a

convivir con una inflación del 20% anual representaría una política de conformismo para la modernización y adaptación de nuestra economía a la nueva división internacional del trabajo. En ambas alternativas, lo peor sería que la inflación del 20% se transformara en una superior al 100%; pero, también en ambos casos, los sustentadores de ambas posiciones (levantar el pacto o conformarse con el 20%), quienes pueden ser representantes de la iniciativa privada, del gobierno y de los líderes de opinión, muy probablemente están haciendo uso de su "memoria" inflacionaria y del conocimiento de los problemas estructurales que tiene la economía mexicana desde hace mucho tiempo y hasta el día de hoy.

Frente a estas dos posiciones evocadas recientemente, se encuentran los que afirman que se debe llegar al 5% en breve plazo. Ellos razonan de la siguiente forma: de ninguna manera hay que abandonar el PECE; por el contrario, hay que profundizarlo y darle nueva vida, tanto en lo que se refiere a los aspectos de las finanzas públicas y el presupuesto, como en lo que compete a la concertación entre los sectores de intereses; al cabo de 27 meses de vigencia, hay que reanimar al PECE para que no se caiga en una costumbre pernicioso; la forma de reanimar al PECE tiene que ser heterodoxa, lo cual significa que hay que quebrar el proceso de causas y efectos recíprocos entre la inflación aún elevada (20%), las tasas de interés reales también muy elevadas, el desliz cambiario lento de un peso diario y la tasa de crecimiento del producto que está por arriba de las previsiones formuladas al principio del PECE. La pieza maestra para quebrar esos procesos de retroalimentación es abatir, rápida y decididamente, la inflación corriente para que así se pueda operar con mayor soltura sobre las tasas de interés (que deben bajar) y el tipo de cambio (que debe ser realista y lo más libre posible). Bajar las tasas de interés no será

entonces una consecuencia de una medida gubernamental en ese sentido sino un correlato del descenso en los niveles de inflación. De la misma manera, el tipo de cambio realista se fijaría por las relaciones de oferta y demanda correspondientes y no porque el gobierno usara formas explícitas o implícitas de sostén o abatimiento del tipo de cambio. Si se utilizan bien y rápido los instrumentos, dentro de un clima psicológico adecuado en la población, se alcanzarán las magnitudes de tasas de interés y tipo de cambio, sin que haya ataques especulativos contra el peso mexicano.

Independientemente de las tres diferentes posiciones reseñadas en los párrafos anteriores (abandonar el pacto súbitamente, sea en las condiciones que sea; conformarse a convivir con una inflación anual del 20%, hasta el 31 de diciembre de 1990, y tratar de alcanzar una tasa de inflación del 5% a corto plazo) el señor Pedro Aspe ha puntualizado en términos cuantitativos la condición necesaria para abandonar el pacto sin consecuencias en el disparo de la inflación. En efecto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público ha señalado que son necesarios 4,300 millones de dólares más para sanear el presupuesto completamente y poder abrir las limitantes del Pacto. La economía mexicana creció el año pasado en términos reales 2.9%. El valor total de la producción en el mismo 1989 alcanzó la cifra de 142,800 millones de dólares. El 3% de ese producto, de casi 143,000 millones de dólares, es lo que se necesita para equilibrar el presupuesto y poder "soltar" el Pacto. El mismo Secretario sostiene que hay tres maneras de arribar a esa cifra resolutoria.

La primera sería llevar a cabo eficientemente el combate a la evasión y la elusión fiscal, no para incrementar los impuestos, pero sí para aumentar la base gravable y de esa forma otorgarle suficientes fuentes de

financiamiento al gasto público. La segunda forma tendrá lugar a partir del 28 de marzo de 1990, cuando se redocumente la deuda externa con la banca comercial acreedora. A partir de entonces tendrán vigencia los beneficios del acuerdo de renegociación que son retroactivos al 10. de julio de 1989. Y la tercera, en función de los importantes ingresos que se esperan obtener por la venta de paraestatales, como por ejemplo, Teléfonos de México la cual se piensa podría venderse en 10 mil millones de dólares; cantidad esta última que supera ampliamente los 4,300 millones de dólares anotados en el párrafo anterior. Por lo que aún en el caso de que no fuera posible alcanzar al máximo las tres maneras reseñadas, el cumplimiento parcial de una de ellas acercaría las finanzas gubernamentales a la cifra resolutoria de 4,300 millones de dólares. Se estaría entonces en posibilidad de pasar a otra etapa de concertación, con PECE o sin PECE.

Numerosos núcleos de opinión y de poder coinciden en señalar que en todo caso puede abandonarse el PECE, pero no los mecanismos de concertación que deben ser un apoyo permanente del funcionamiento económico. Asunto que desde la perspectiva de este estudio adquiere fundamental importancia porque constituye una ilustración más que avala los aspectos políticos de la presupuestación. Es decir, como las tres formas de alcanzar la cifra de los 4,300 millones de dólares para equilibrar el presupuesto y pasar a otra etapa de política presupuestaria dependen esencialmente de la resolución política que pudo dársele a la renegociación de la deuda, puesto que sería infantil pensar que se arribó a esa renegociación solamente por las cualidades técnicas del menú propuesto a los acreedores internacionales; así también de la resolución política esencialmente ligada a la legitimidad gubernamental que tiene el combate contra la evasión y la elusión fiscal y finalmente, el manejo de todos los conflictos políticos que están

implícitos en la venta de las paraestatales, como por ejemplo, la aceptación del sindicato de Telmex del programa privatizador.

Cabría recordar ahora lo señalado en párrafos anteriores con respecto a la interacción entre las crisis de legitimidad y las de acumulación. Aunque no sea prudente dejarse arrastrar por emociones políticas demasiado coyunturales, no está demás tener presente que sobreviven agudos problemas cuya solución parece postergarse indefinidamente: el ritmo inflacionario, el crecimiento de la deuda y el rezago de la productividad, entre otros.

Cualquier programa de concertación entre los diferentes actores sociales no puede obviar la política presupuestaria, al contrario, ésta parece ser el punto de partida de las propuestas de acuerdo social correspondientes. La modernización del presente tiene como base fundamental las reformas institucionales que acompañarán necesariamente a esa puesta al día.

Al ocuparnos de la política presupuestaria y administrativa del gobierno mexicano, otorgamos un lugar importante a la temática paraestatal. Se parte de la idea de que el redimensionamiento actual no podrá vulnerar los fundamentos del régimen de economía mixta que se encuentra vigente en México. Más allá de diversos enfoques teóricos y académicos, creemos que la participación activa del Estado en la economía es condición sine qua non del estilo de crecimiento económico y evolución social en nuestro país.

Las tendencias estructurales de la crisis fiscal del Estado en México, parecen desembocar en una situación extremadamente restrictiva en cuanto a las posibilidades presupuestarias.

En el largo plazo, se ha visto que la persistencia del déficit fiscal no puede ser obviado como hecho carente de significación. Es cierto que este

funcionamiento deficitario parece ser una constante universal de esta época de inflación cotidiana, pero ello no debería evitarnos evaluar la significación desequilibrante que cumple el déficit fiscal cuando sus magnitudes se hacen importantes. Cuestionadas francamente las políticas de ajuste por la evolución real del presupuesto federal, las fuertes restricciones presupuestarias de 1983 lograron equilibrar en buena medida los componentes primarios del déficit público.

Cabría especular sobre las nuevas alternativas fiscales que podría intentar la nueva administración de gobierno a partir de 1989. La tradición fiscal de México puede inducirnos a pensar que se intentarán nuevos instrumentos impositivos o reformas importantes en los ya existentes. Difícil resulta imaginar que se vaya a atacar entonces los niveles de consumo suntuario o los superbeneficios en los negocios financieros. Más probable es que se logren nuevas formas de tasar los consumos masivos y los contribuyentes cautivos, sin alterar radicalmente los hábitos tributarios de la población.

México ha adoptado un régimen de planeación plural y participativa en el marco de una democracia, donde cada una de las fuerzas políticas que intervienen tienden a alterar en su favor los equilibrios inherentes al régimen de dominación-subordinación. Este es resultado de un proceso histórico que se remonta a la Revolución. En ese sentido, la administración central y paraestatal han transitado por diversas etapas o periodos que encuadran su evolución. En primer lugar, las medidas organizativas inmediatamente posteriores a la Revolución acarrearón una forma de regulación más implícita que explícita, durante la cual se hacían más evidentes los contenidos políticos e ideológicos de las pautas

administrativas. En segundo lugar, esas formas de regulación se hacen implícitas y se crean instituciones administrativas de gran significado para la gestación de un sistema planificador, como es el caso de la Comisión de Inversiones. En tercer lugar, la regulación central tiende a otorgar un gran énfasis a la planificación regional, ejemplo de lo cual fueron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados. En cuarto lugar, tienden a unificarse las formas de regulación, ya que se ponen en práctica los primeros planes globales de desarrollo. En quinto lugar, los años que corren han visto el funcionamiento de un sistema de planeación y programación administrativa que si bien tiene características unitarias como el anterior, ahora se aproxima a formas específicas.

De esa manera, tanto la administración central y paraestatal, como el régimen de planeación arriban actualmente al llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática que nos es conocido. Intimamente ligado con lo anterior, los presupuestos nacionales también registraron una evolución significativa cuyos principales aspectos se resumen a continuación.

México transita actualmente por una coyuntura conflictiva, durante la cual los aspectos financieros del gobierno, resumidos en el presupuesto, deben compatibilizarse con la reorganización industrial. En esa compatibilización serán indispensables nuevas inversiones reproductivas que permitan dinamizar la economía, so pena de profundizar y extender la recesión.

Esa reorganización industrial consiste esencialmente en reemplazar las áreas de obsolescencia productiva por actividades modernas. El panorama internacional parece colocar a México en una situación con aspectos positivos y negativos al mismo tiempo. Cabe anotar como positivo: la

situación geopolítica privilegiada que lo convierte en buen candidato para las inversiones orientadas al mercado norteamericano (por ejemplo, japonesas en el norte del territorio nacional); la base industrial formada especialmente después de 1930; el costo de la mano de obra, u otras. Como negativas: las insuficiencias en el sector de bienes de capital; las limitaciones financieras del presente, o los desniveles en la productividad del trabajo.

Resulta obvio que, dadas las finalidades de este estudio, nos interesa destacar la cuestión del financiamiento público a la producción. En efecto, no se asumen grandes riesgos al afirmar que la suerte de la reorganización industrial está en manos del Estado, dado que históricamente se ha constatado que la dinámica empresarial en México carece de la autonomía vis a vis del gobierno, que debe tener cualquier clase empresarial innovadora. Así, en épocas de auge financiero la economía pública financia generosamente a la privada, y en épocas de restricciones financieras, todas las posibilidades de recuperación general parten de las iniciativas gubernamentales (recordemos nuestras principales conclusiones sobre la carga fiscal, el uso de los fondos provistos mediante deuda pública externa o el desarrollo de los gastos de acumulación).

Una vez que se haga menos estruendoso el discurso contra la reglamentación y la intervención estatal se podrá evaluar con mayor precisión la labor productiva del Estado. A pesar de las restricciones financieras, el gobierno deberá ajustar sus maneras de intervención en la economía a las realidades del siglo venidero, es decir, a la reorganización de los perfiles productivos en función de los avances tecnológicos y organizativos provenientes de las actividades de punta como la telemática y

otras. Si bien ya no podrá confiar exclusivamente en ser proveedor de infraestructura física barata, deberá seguir adaptando la política presupuestal a la modernización productiva. En este sentido, la necesidad de una reforma fiscal, no por haber sido enunciada infinidad de veces, resulta menos actual: debe la carga fiscal ser cada vez más un resultado del apoyo a la acumulación reproductiva y cada vez menos un castigo al consumidor final; debe reducirse drásticamente la evasión y la elusión fiscal; debe reducirse el déficit presupuestal en cualesquiera de sus modalidades, y debe ajustarse la utilización del gasto a las finalidades estratégicas del crecimiento, como ejemplo de las medidas a adoptar.

La crisis fiscal del Estado en México debe encontrar un principio de solución en la concentración social y en los avances productivos. Ejemplos ubicados en otras latitudes muestran cómo los avances en la productividad de los factores de la producción se unen al manejo presupuestario para lograr etapas de auge en el ciclo económico. No es casual que China inicie un período de apertura hacia el exterior y tenga al mismo tiempo tan bajísimos niveles de endeudamiento público externo, como una enorme base de fuerza laboral barata con un alto grado de disciplina social. No es casual tampoco que Alemania Federal registre uno de los indicadores más altos en la productividad individual del trabajo, junto a un alto grado de organización sindical y una situación financiera adecuada en el presupuesto público.

Los casos nacionales mencionados en el párrafo anterior deberían bastar para comprender que en distintos sistemas sociales y en distintos niveles de desarrollo, la administración financiera óptima (como antítesis de la crisis fiscal), resulta de una dinamización productiva real que se

compatibiliza con un balance financiero que genera más excedentes del mismo tipo que los que consume.

Se han comentado en los últimos párrafos los trazos generales de la situación actual de la crisis en México con especial referencia al sector público; ahora cabría recordar el panorama general de esa crisis y sus repercusiones sobre la situación fiscal del Estado.

El crecimiento del capital social y de los gastos sociales, con la transformación parcial de los gastos sociales en consumo social, aumentan el gasto del Estado en relación al gasto total. Esto trae como consecuencia la estabilización del ciclo capitalista y el aumento de las tasas de crecimiento, pero refuerza las tendencias estructurales a la crisis de la economía en su conjunto, junto al hecho de que la inflación tiende a desalentar las inversiones a largo plazo.

La crisis federal y la crisis fiscal se relacionan también a través del proceso de internacionalización y/o interregionalización de capital. El capital tiende a alejarse de las zonas tradicionales y a radicarse en otras nuevas zonas industriales, promovidas con gastos de capital social por gobiernos de diferentes países en diversas etapas de desarrollo. Este proceso provoca gastos sociales en las antiguas zonas industriales que no pueden desvincularse totalmente de los gastos en capital social en las nuevas zonas, dado que se pone en marcha un proceso global de crecimiento, lo cual no impide que se registren consecuencias importantes sobre los balances fiscales.

Por lo afirmado anteriormente, es lógico que existan presiones sobre la capacidad del Estado y en particular del Gobierno Federal para resistir a las nuevas exigencias que se presentarán sobre su presupuesto. El gobierno

no puede obtener su legitimación atendiendo simultáneamente los pedidos de los diversos sectores sociales. A lo sumo puede controlar a unos mediante la indiferencia y represión; a otros, con propaganda patriística y cooptación, y a los menos, concediéndoles respuestas efectivas a sus reivindicaciones. Para el gobierno en pos de reducciones presupuestarias, el problema reside en lograr eliminar los derechos a las prestaciones sociales o, por lo menos, lograr que no se expandan desmesuradamente. Pero todo ataque a las asignaciones sociales del presupuesto, en la medida en que constituyen un consumo social, significa menores posibilidades de acumulación de capital social. Por lo tanto, un ataque al consumo social produciría un descenso, no un aumento de la tasa de explotación y agravaría la subproducción de capital.

Se avisa un panorama renovado para las finanzas públicas mexicanas en los inicios de los noventas, debido a las siguientes razones: es imperiosa la necesidad sostener una política agresiva de promoción de las exportaciones a fin de legitimar la austeridad interna; el crecimiento real del gasto en prestaciones sociales no puede ser mantenido en los ritmos correspondientes a la expansión de la población proyectada y a las expectativas similares de crecimiento del producto; el progreso de la captación fiscal no parece dar indicios del crecimiento necesario para financiar los niveles de gasto previsibles, finalmente, por el momento resulta dudoso pensar que el reordenamiento paraestatal previsto dé lugar a un saneamiento fiscal en las proporciones necesarias.

Todo lo anterior permite suponer que el curso del presente decenio registrará tensiones y dificultades fiscales importantes, como parte de una

crisis generalizada del estilo de crecimiento en tránsito hacia la modernización de sus estructuras productivas.

Desde el punto de las técnicas de presupuestación nacional, ha sido un hecho no carente de importancia el que se haya pasado a utilizar el presupuesto por programas en lugar de los presupuestos tradicionales, sobre todo porque el primero tiende a ligar el proceso presupuestario a la obtención de los resultados buscados. Entre las posibilidades técnicas que existen actualmente se encuentra el presupuesto base cero, el cual busca reducir el gasto a los niveles mínimos acordes con las metas de racionalización que se hayan adoptado. A su vez, el sistema de planeación, programación y presupuestación, logra integrar el proceso presupuestario con un análisis costo/beneficio (o costo/eficacia) de base. En todos los casos se pretende una contención del gasto.

Las principales tendencias distributivas que pueden deducirse de la evolución presupuestal mexicana muestran generalmente un gasto público insuficientemente financiado por los ingresos tributarios. Así vimos que México tiene una carga fiscal habitualmente baja, lo que representa una fiscalidad benigna con respecto a la base tributaria en general. Al desagregar estos datos por tipo de impuestos, se observa que el impuesto al valor agregado es el que proporciona las mayores recaudaciones en general.

Más adelante destacamos que la evasión fiscal es, al mismo tiempo que un determinante básico del nivel efectivo de recaudación presupuestal, una clara forma de rebelión impositiva. Sin disponer de evaluaciones cuantitativamente precisas -como es lógico- es permitido decir que ella constituye una variable significativa de la política presupuestaria tanto

como el tratamiento del consumo suntuario o de los beneficios y enriquecimientos no gravados.

Como las fuentes de financiamiento del presupuesto son escasamente dinámicas, las posibilidades del gasto público se resienten. Nuevamente haciendo una comparación internacional se concluye que México eroga una proporción pequeña en relación al PIB comparado con los países industrializados.

Se ha considerado el problema del endeudamiento público externo, en tanto causante principal de los cambios presupuestales recientes. Tomando en cuenta el periodo 1976-1982, pudimos recapitular que existieron en esos años importantes proyectos industriales (básicamente petroleros y eléctricos), que probablemente hayan sido financiados con los créditos obtenidos desde el exterior. Pero también se ve que en algunos casos de empresas paraestatales éstos se destinaron a cubrir gastos corrientes. Si unimos a las circunstancias recién mencionadas que el gobierno central vendía en el mercado libre interno buena parte de las divisas obtenidas del exterior, podremos imaginar por un instante el sentido redistributivo de esta política de endeudamiento a través o fuera del presupuesto gubernamental.

Correlativo con el problema del endeudamiento está el del déficit fiscal. En el lapso analizado encontramos que los mismos fueron recurrentes desde 1953 en adelante. Ahora bien, si nos referimos al periodo 1976-1985, se observa que su parte como proporción del PIB fue variable, con un pico notable en 1982. Por todo ello, creemos que nuestra idea de la crisis fiscal del Estado como tendencia de los gastos a crecer más rápido que los ingresos puede sostenerse, pero requiere de matices

importantes en su descripción; básicamente en el hecho de que no debería ser identificada con un desbalance progresivo sino más bien como un fenómeno recurrente como ha quedado asentado en el trabajo.

Finalmente, ensayamos una clasificación de los gastos efectivos en aquéllos de inversión social, de consumo social y de legitimación. Observamos entonces que en general los gastos de inversión fueron preponderantes con respecto a las otras dos categorías, más aún en el sector paraestatal que en el central. Cabe destacar que esto podría ser coincidente, en términos generales, con la clasificación tradicional de gastos corrientes y de capital, aunque ello debe llevar a otros estudios más detallados.

VI. ANEXO ESTADISTICO

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Página	
CUADRO I	Recaudación y gastos presupuestales del Gobierno Federal durante el período (1938-1980) cifras anuales en millones de pesos a precios corrientes y precios constantes.....	341
CUADRO II	Recaudación y gastos presupuestales del Gobierno Federal durante el período (1938-1980) incrementos porcentuales con respecto al año anterior, a precios corrientes y precios constantes.....	345
GRAFICA I	Ingreso total del Gobierno Federal durante el período (1938-1959) a precios corrientes y precios constantes.....	349
GRAFICA II	Ingreso total del Gobierno Federal durante el período (1949-1959) a precios corrientes y precios constantes.....	350
GRAFICA III	Ingreso total del Gobierno Federal durante el período (1960-1970) a precios corrientes y precios constantes.....	351
GRAFICA IV	Ingreso total del Gobierno Federal durante el período (1971-1980) a precios corrientes y precios constantes.....	352
GRAFICA V	Gasto total del Gobierno Federal durante el período comprendido entre (1938-1948).....	353
GRAFICA VI	Gasto total del Gobierno Federal durante el período comprendido entre (1949-1959).....	354
GRAFICA VII	Gasto total del Gobierno Federal durante el período comprendido entre (1960-1970).....	355
GRAFICA VIII	Gasto total del Gobierno Federal durante el período comprendido entre (1971-1980).....	356
CUADRO III	Déficit total del Gobierno Federal durante el período comprendido entre (1938-1985).....	358
CUADRO IV	Valor del producto interno bruto total durante el período (1976-1985).....	361
CUADRO V	Valor del producto interno bruto por grandes divisiones durante el período (1976-1985).....	362

CUADRO VI	Ingresos presupuestales del Gobierno Federal durante el periodo (1976-1985).....	363
CUADRO VII	Carga Fiscal del Gobierno Federal durante el periodo (1976-1985).....	364
CUADRO VIII.1	Gasto total ejercido del sector público durante el periodo (1976-1985).....	365
CUADRO VIII.2	Gastos de inversión consumo social, gastos de legitimación del sector público durante el periodo (1976-1985).....	367
CUADRO IX	Situación financiera del sector público, déficit presupuestal durante el periodo (1976-1985).....	368
CUADRO X.1	Deuda pública interna y externa total del sector público durante el periodo (1976-1985).....	369
CUADRO X.2	Deuda pública interna y externa, desglosada del sector público, durante el periodo (1976-1985).....	370
CUADRO XI.1	Datos básicos de ingresos y gastos de los organismos y empresas paraestatales en México, durante el periodo (1970-1985).....	373
CUADRO XI.2	Datos básicos de ingreso y gastos de las empresas públicas en México durante el periodo (1970-1985)..	374
CUADRO XI.3	Datos básicos de ingresos y gastos de los organismos paraestatales del sector de desarrollo social en México, durante el periodo (1970-1985)...	375

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1938-40
CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
A PRECIOS CORRIENTES

C O N C E P T O S	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESOS TOTALES:	438	566	598	712	802	1150	1285	1403	1948	2011	2281
INGRESOS CORRIENTES:	438	566	598	712	802	1150	1285	1403	1948	2011	2281
1. ING. TRIBUTARIOS:	363	475	526	642	705	1027	1142	1242	1624	1757	1944
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	75	90	72	71	97	123	143	161	324	254	338
DERECHOS	37	39	36	38	44	53	67	76	80	88	94
PRODUCTOS	17	17	22	18	15	46	38	49	13	50	45
APROVECHAMIENTOS	20	34	14	15	37	24	38	36	231	117	198
INGRESOS DE CAPITAL:											
GASTO TOTAL:	424	466	522	615	733	830	946	1051	1281	1514	2133
1. GASTOS CORRIENTES	254	291	312	368	467	530	611	675	835	1015	1243
2. GASTOS DE CAPITAL	169	193	208	245	259	293	330	371	440	490	865
3. ADEFAS	2	2	2	2	6	7	6	5	5	9	25

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESOS TOTALES:	3949	5006	5070	5934	6076	7422	6208	6406	6957	6703	7407
INGRESOS CORRIENTES:	3949	5006	5070	5934	6076	7422	6208	6406	6957	6703	7407
1. ING. TRIBUTARIOS:	3269	4207	4459	5346	5344	6629	5518	5670	5801	5855	6311
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	679	799	611	588	731	794	690	736	1156	848	1096
DERECHOS	338	346	303	315	336	341	324	349	287	293	307
PRODUCTOS	158	154	191	150	116	295	184	223	45	166	147
APROVECHAMIENTOS	184	299	117	122	279	157	182	164	823	389	642
INGRESOS DE CAPITAL:											
GASTO TOTAL:	3822	4300	4426	5124	5550	5357	4572	4797	4574	5048	6925
1. GASTOS CORRIENTES	2285	2571	2647	3065	3539	3419	2951	3082	2983	3383	4035
2. GASTOS DE CAPITAL	1521	1711	1762	2039	1965	1893	1592	1694	1571	1634	2808
3. ADEFAS	15	17	18	19	47	45	28	22	19	32	83

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1949-59
CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
A PRECIOS CORRIENTES

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESOS TOTALES:	3816	3562	4874	5640	4827	6462	7896	8989	9335	11751	10446
INGRESOS CORRIENTES:	3816	3562	4874	5640	4827	6462	7741	8710	8554	9650	10342
1. ING. TRIBUTARIOS:	2752	3125	4390	4601	4163	4890	6915	7830	7788	8648	9145
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	1064	437	485	1039	664	1482	825	879	767	1002	1198
DERECHOS	97	122	147	167	196	194	208	265	312	329	389
PRODUCTOS	707	88	109	625	157	178	292	300	203	183	196
APROVECHAMIENTOS	260	227	228	247	311	1110	326	314	251	490	613
INGRESOS DE CAPITAL:							155	279	781	2101	103
GASTO TOTAL:	2905	3100	3577	4725	5274	7304	8083	9106	10264	12287	11352
1. GASTOS CORRIENTES	1693	1535	1829	2358	2732	3915	4009	5081	5764	7327	7423
2. GASTOS DE CAPITAL	1057	1397	1557	2109	2279	3021	3438	3483	3756	4351	3524
3. ADEFAS	155	168	192	258	263	368	636	541	743	609	404

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESOS TOTALES:	11887	10539	12036	12936	11148	13463	14677	15606	15180	18106	15475
INGRESOS CORRIENTES:	11887	10539	12036	12936	11148	13463	14388	15121	13910	14869	15322
1. ING. TRIBUTARIOS:	8574	9246	10838	10553	9615	10375	12854	13594	12663	13325	13548
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	3313	1293	1197	2383	1533	3088	1534	1527	1247	1544	1774
DERECHOS	302	360	364	382	452	403	387	461	508	506	576
PRODUCTOS	2202	260	270	1434	363	371	452	521	331	282	290
APROVECHAMIENTOS	871	673	564	567	718	2313	605	545	408	756	908
INGRESOS DE CAPITAL:							289	485	1270	3237	153
GASTO TOTAL:	9049	9171	8833	10838	12180	15217	15025	15809	16689	18932	16817
1. GASTOS CORRIENTES	5274	4542	4516	5409	6309	8157	7453	8822	9373	11290	10997
2. GASTOS DE CAPITAL	3292	4132	3844	4837	5262	6294	6391	6047	6108	6704	5221
3. ADEFAS	483	496	475	591	608	767	1181	940	1208	938	599

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1960-70
CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
A PRECIOS CORRIENTES

C O N C E P T O S	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS TOTALES:	12848	12221	13955	16379	18575	21928	24411	27243	31733	35712	40218
INGRESOS CORRIENTES:	11775	12193	13762	15645	18532	21892	23547	26917	31335	35446	39930
1. ING. TRIBUTARIOS:	10236	10955	12200	13997	17301	17483	21205	24404	28761	32096	36304
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	1538	1238	1562	1648	1501	4410	2342	2433	2574	3350	3626
DERECHOS	384	411	421	484	528	575	628	689	744	815	864
PRODUCTOS	444	486	497	487	446	688	766	1035	1068	1130	1243
APROVECHAMIENTOS	711	341	644	677	526	3147	948	709	761	1406	1520
INGRESOS DE CAPITAL:	1103	28	193	734	43	36	863	326	398	266	288
GASTO TOTAL:	15382	14795	16491	19721	23044	26305	27013	32350	35373	40591	48392
1. GASTOS CORRIENTES	8358	9565	11363	12537	15241	17010	18488	20284	22196	24839	30736
2. GASTOS DE CAPITAL	6175	4193	4206	5602	6338	70060	6770	10330	10848	12446	14707
3. ADEFAS	849	1038	922	1583	1464	2289	1755	1736	2329	3306	2949

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS TOTALES:	18147	16695	18508	21053	22597	26074	27930	30304	34455	37317	40218
INGRESOS CORRIENTES:	16631	16657	18252	20109	22545	26032	26942	29941	34022	37039	39930
1. ING. TRIBUTARIOS:	14458	14965	16181	17991	20719	20788	24262	27234	31228	33538	36304
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	2173	1692	2071	2118	1826	5243	2680	2707	2795	3501	3626
DERECHOS	542	561	558	623	642	684	719	767	808	851	864
PRODUCTOS	627	664	659	626	543	818	877	1152	1160	1180	1243
APROVECHAMIENTOS	1004	466	854	870	640	3741	1084	788	827	1469	1520
INGRESOS DE CAPITAL:	1558	38	256	944	53	43	988	363	432	278	288
GASTO TOTAL:	21726	20212	21872	25348	28034	31278	30907	35984	38407	42415	48392
1. GASTOS CORRIENTES	11805	13066	15070	16114	18542	20226	21153	22563	24100	25955	30736
2. GASTOS DE CAPITAL	8722	5728	5578	7200	7711	8306	7746	11491	11779	13005	14707
3. ADEFAS	1199	1417	1223	2034	1782	2722	2008	1931	2529	3455	2949

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1971-80
CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
A PRECIOS CORRIENTES

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TOTALES:	43335	51514	66136	89009	123149	163327	230512	301090	403367	681945
INGRESOS CORRIENTES:	42850	1013	65158	88441	126662	161792	227696	298957	402095	679917
1. ING. TRIBUTARIOS:	39568	46412	61142	83839	120192	152529	217050	285417	385209	651409
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	3282	4600	4016	4602	6471	9263	10645	13541	16886	28507
DERECHOS	1086	1332	1470	1744	2333	3386	4137	5529	6907	10712
PRODUCTOS	1019	1017	1160	1570	1943	2426	3012	3858	4257	9855
APROVECHAMIENTOS	1177	2251	1387	1287	2195	34452	3497	4153	5721	7940
INGRESOS DE CAPITAL:	485	502	978	568	486	1534	2816	2132	1272	2028
GASTO TOTAL:	46715	66414	87415	116145	170931	225043	283661	358334	496072	796095
1. GASTOS CORRIENTES	30969	39437	52027	73829	104206	138127	180841	223855	298310	472508
2. GASTOS DE CAPITAL	12505	22455	27759	33776	55833	74397	90353	109689	161468	277518
3. ADEFAS	3244	4522	7629	8540	10892	12519	12467	24790	36294	46069

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TOTALES:	40921	45790	52117	57131	68302	75755	81974	91712	102196	134241
INGRESOS CORRIENTES:	40463	45344	51346	56766	70251	75043	80973	91062	101874	133842
1. ING. TRIBUTARIOS:	37364	41255	48181	53812	66662	70746	77187	86938	97595	128230
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	3099	4089	3165	2954	3589	4297	3786	4125	4278	5612
DERECHOS	1025	1184	1158	1120	1294	1570	1471	1684	1750	2109
PRODUCTOS	962	904	914	1008	1078	1125	1071	1175	1079	1940
APROVECHAMIENTOS	1111	2001	1093	826	1217	15979	1244	1265	1450	1563
INGRESOS DE CAPITAL:	458	446	771	365	270	712	1001	649	322	399
GASTO TOTAL:	44112	59035	68885	74547	94804	104380	100875	109148	125683	156712
1. GASTOS CORRIENTES	29244	35055	40998	47387	57796	64066	64310	68186	75579	93013
2. GASTOS DE CAPITAL	11805	19960	21875	21679	30967	34507	32131	33411	40909	54630
3. ADEFAS	3063	4020	6012	5481	6041	5807	4433	7551	9195	9069

FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1938-48
INCREMENTOS CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
A PRECIOS CORRIENTES (En %)

C O N C E P T O S	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESOS TOTALES:		29.22	5.65	19.06	12.64	43.39	11.74	9.18	38.85	3.23	13.43
INGRESOS CORRIENTES:		29.22	5.65	19.06	12.64	43.39	11.74	9.18	38.85	3.23	13.43
1. ING. TRIBUTARIOS:		30.85	10.74	22.05	9.81	45.67	11.20	8.76	30.76	8.19	10.64
2. ING. NO TRIBUTARIOS:		20.00	-20.00	-1.39	36.62	26.80	16.26	12.59	101.24	-21.60	33.07
DERECHOS		5.41	-7.69	5.56	15.79	20.45	26.42	13.43	5.26	10.00	6.82
PRODUCTOS		0.00	29.41	-18.18	-16.67	206.67	-17.39	28.95	-73.47	284.62	-10.00
APROVECHAMIENTOS		70.00	-58.82	7.14	146.67	-35.14	58.33	-5.26	541.67	-49.35	69.23
INGRESOS DE CAPITAL:											
GASTO TOTAL:		14.62	7.41	17.82	19.19	13.23	13.98	11.10	21.88	18.19	40.89
1. GASTOS CORRIENTES		14.57	7.22	17.95	26.90	13.49	15.28	10.47	23.70	21.56	22.46
2. GASTOS DE CAPITAL		14.20	7.77	17.79	5.71	13.13	12.63	12.42	18.60	11.36	76.53
3. ADEFAS		0.00	0.00	0.00	200.00	16.67	-14.29	-16.67	0.00	80.00	177.78

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESOS TOTALES:		26.77	1.28	17.04	2.39	22.15	-16.36	3.19	8.60	-3.65	10.50
INGRESOS CORRIENTES:		26.77	1.28	17.04	2.39	22.15	-16.36	3.19	8.60	-3.65	10.50
1. ING. TRIBUTARIOS:		28.69	5.99	19.89	-0.04	24.05	-16.76	2.75	2.31	0.93	7.79
2. ING. NO TRIBUTARIOS:		17.67	-23.53	-3.76	24.32	8.62	-13.10	6.67	57.07	-26.64	29.25
DERECHOS		2.37	-12.43	3.96	6.67	1.49	-4.99	7.72	-17.77	2.09	4.78
PRODUCTOS		-2.53	24.03	-21.47	-22.67	154.31	-37.63	21.20	-79.82	268.89	-11.45
APROVECHAMIENTOS		62.50	-60.87	4.27	128.69	-43.73	15.92	-9.89	401.83	-52.73	65.04
INGRESOS DE CAPITAL:											
GASTO TOTAL:		12.51	2.93	15.77	8.31	-3.48	-14.65	4.92	-4.65	10.36	37.18
1. GASTOS CORRIENTES		12.52	2.96	15.79	15.46	-3.39	-13.69	4.44	-3.21	13.41	19.27
2. GASTOS DE CAPITAL		12.49	2.98	15.72	-3.63	-3.66	-15.90	6.41	-7.26	4.01	71.85
3. ADEFAS		13.33	5.88	5.56	147.37	-4.26	-37.78	-21.43	-13.64	68.42	159.38

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1949-59
INCREMENTOS CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
A PRECIOS CORRIENTES (En %)

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESOS TOTALES:	67.30	-6.66	36.83	15.72	-14.41	33.87	22.19	13.84	3.85	25.88	-11.11
INGRESOS CORRIENTES:	67.30	-6.66	36.83	15.72	-14.41	33.87	19.79	12.52	-1.79	12.81	7.17
1. ING. TRIBUTARIOS:	41.56	13.56	40.48	4.81	-9.52	17.46	41.41	13.23	-0.54	11.04	5.75
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	214.79	-58.93	10.98	114.23	-36.09	123.19	-44.33	6.55	-12.74	30.64	19.56
DERECHOS	3.19	25.77	20.49	13.61	17.37	-1.02	7.22	27.40	17.74	5.45	18.24
PRODUCTOS	1471.11	-87.55	23.86	473.39	-74.88	13.38	64.04	2.74	-32.33	-9.85	7.10
APROVECHAMIENTOS	41.41	-18.93	0.44	8.33	25.91	256.91	-70.63	-3.68	-20.06	95.22	25.10
INGRESOS DE CAPITAL:								80.00	179.93	169.01	-95.10
GASTO TOTAL:	36.19	6.71	15.39	32.09	11.62	38.49	10.67	12.66	12.72	19.71	-7.61
1. GASTOS CORRIENTES	36.20	-9.33	19.15	28.92	15.86	43.30	2.40	26.74	13.44	27.12	1.31
2. GASTOS DE CAPITAL	22.20	32.17	11.45	35.45	8.06	32.56	13.80	1.31	7.84	15.84	-19.01
3. ADEFAS	520.00	8.39	14.29	34.38	1.94	39.92	72.83	-14.94	37.34	-18.03	-33.66

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESOS TOTALES:	60.48	-11.34	14.20	7.48	-13.82	20.77	9.02	6.33	-2.73	19.28	-14.53
INGRESOS CORRIENTES:	60.48	-11.34	14.20	7.48	-13.82	20.77	6.87	5.09	-8.01	6.89	3.05
1. ING. TRIBUTARIOS:	35.86	7.84	17.22	-2.63	-8.89	7.90	23.89	5.76	-6.85	5.23	1.67
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	202.28	-60.97	-7.42	99.08	-35.67	101.44	-50.32	-0.46	-18.34	23.82	14.90
DERECHOS	-1.63	19.21	1.11	4.95	18.32	-10.84	-3.97	19.12	10.20	-0.39	13.83
PRODUCTOS	1397.96	-88.19	3.85	431.11	-74.69	2.20	21.83	15.27	-36.47	-14.80	2.84
APROVECHAMIENTOS	35.67	-22.73	-16.20	0.53	26.63	222.14	-73.84	-9.92	-25.14	85.29	20.11
INGRESOS DE CAPITAL:								67.82	161.86	154.88	-95.27
GASTO TOTAL:	30.67	1.35	-3.69	22.70	12.38	24.93	-1.26	5.22	5.57	13.44	-11.17
1. GASTOS CORRIENTES	30.71	-13.88	-0.57	19.77	16.64	29.29	-8.63	18.37	6.25	20.45	-2.60
2. GASTOS DE CAPITAL	17.24	25.52	-6.97	25.83	8.79	19.61	1.54	-5.38	1.01	9.76	-22.12
3. ADEFAS	481.93	2.69	-4.23	24.42	2.88	26.15	53.98	-20.41	28.51	-22.35	-36.14

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1960-70
INCREMENTOS CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
A PRECIOS CORRIENTES (En %)

C O N C E P T O S	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS TOTALES:	22.99	-4.88	14.19	17.37	13.41	18.05	11.32	11.60	16.48	12.54	12.62
INGRESOS CORRIENTES:	13.86	3.55	12.87	13.68	18.45	18.13	7.56	14.31	16.41	13.12	12.65
1. ING. TRIBUTARIOS:	11.93	7.02	11.36	14.73	23.61	1.05	21.29	15.46	17.47	11.60	13.11
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	23.38	-19.51	26.17	5.51	-8.92	193.80	-46.89	3.89	5.80	30.15	8.24
DERECHOS	-1.29	7.03	2.43	14.96	9.09	8.90	9.22	9.71	7.98	9.54	6.01
PRODUCTOS	126.53	9.46	2.26	-2.01	-8.42	54.26	11.34	35.12	3.19	5.81	10.00
APROVECHAMIENTOS	15.99	-52.04	88.86	5.12	-22.30	498.29	-69.88	-20.75	7.33	84.76	8.11
INGRESOS DE CAPITAL:	970.87	-97.46	589.29	280.31	-94.14	-16.28	2297.22	-62.22	22.09	-33.17	8.27
GASTO TOTAL:	35.50	-3.82	11.46	19.59	16.85	14.15	2.69	19.76	9.34	14.75	19.22
1. GASTOS CORRIENTES	12.60	14.44	18.80	10.33	21.57	11.61	8.69	9.71	9.43	11.91	23.74
2. GASTOS DE CAPITAL	75.23	-32.10	0.31	33.19	13.14	1005.40	-90.34	52.58	5.01	14.73	18.17
3. ADEFAS	110.15	22.26	-11.18	71.96	-7.52	56.35	-23.33	-1.08	34.16	41.95	-10.80

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

C O N C E P T O S	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS TOTALES:	17.27	-8.00	10.86	13.75	7.33	15.39	7.12	8.50	13.70	8.31	7.77
INGRESOS CORRIENTES:	8.54	0.16	9.58	10.17	12.11	15.47	3.50	11.13	13.63	8.87	7.81
1. ING. TRIBUTARIOS:	6.72	3.51	8.13	11.19	15.16	0.33	16.71	12.25	14.67	7.40	8.25
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	22.49	-22.14	22.40	2.27	-13.79	167.13	-48.88	1.01	3.25	25.26	3.57
DERECHOS	-5.90	3.51	-0.53	11.65	3.05	6.54	5.12	6.68	5.35	5.32	1.53
PRODUCTOS	116.21	5.90	-0.75	-5.01	-13.26	50.64	7.21	31.36	0.69	1.72	5.34
APROVECHAMIENTOS	10.57	-53.59	83.26	1.87	-26.44	484.53	-71.02	-27.31	4.95	77.63	3.47
INGRESOS DE CAPITAL:	918.30	-97.56	573.68	268.75	-94.39	-18.87	2197.67	-63.26	19.01	-35.65	3.60
GASTO TOTAL:	29.19	-6.97	8.21	15.89	10.60	11.57	-1.19	-16.43	6.73	10.44	14.09
1. GASTOS CORRIENTES	7.35	10.68	15.34	6.93	15.07	9.08	4.58	6.67	6.81	7.70	18.42
2. GASTOS DE CAPITAL	67.06	-34.33	-2.62	29.08	7.10	7.72	-6.74	48.35	2.51	10.41	13.09
3. ADEFAS	100.17	18.18	-13.69	66.31	-12.39	52.75	-26.23	-3.83	30.97	36.62	-14.65

RECAUDACION Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL DURANTE 1971-80
INCREMENTOS CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
A PRECIOS CORRIENTES (En %)

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TOTALES:	7.75	18.87	28.38	34.58	38.36	32.63	41.14	30.62	33.97	69.06
INGRESOS CORRIENTES:	7.31	-97.64	6332.18	35.73	43.22	27.74	40.73	31.30	34.50	69.09
1. ING. TRIBUTARIOS:	8.99	17.3	31.74	37.12	43.36	26.90	42.30	31.50	34.96	69.11
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	-9.49	40.16	-12.7	14.61	40.61	43.15	14.92	27.21	24.70	68.82
DERECHOS	25.69	22.65	10.36	18.64	33.77	45.14	22.18	33.65	24.92	55.09
PRODUCTOS	-18.02	-0.2	14.06	35.34	23.76	24.86	24.15	28.09	10.34	131.50
APROVECHAMIENTOS	-22.57	91.25	-38.38	-7.21	70.55	1469.57	-89.85	18.76	37.76	38.79
INGRESOS DE CAPITAL:	68.40	3.51	94.82	-41.92	-14.44	215.64	83.57	-24.29	-40.34	59.43
GASTO TOTAL:	-3.47	42.17	31.62	32.87	47.17	31.66	26.05	26.32	38.44	60.48
1. GASTOS CORRIENTES	0.76	27.34	31.92	41.91	41.15	32.55	30.92	23.79	33.26	58.39
2. GASTOS DE CAPITAL	-14.97	79.57	23.62	21.68	65.30	33.25	21.45	21.40	47.21	71.87
3. ADEFAS	10.00	39.40	68.71	11.94	27.54	14.94	-0.42	98.84	46.41	26.93

A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TOTALES:	1.75	11.90	13.81	9.62	19.55	10.91	8.21	11.88	11.43	31.36
INGRESOS CORRIENTES:	1.33	-97.78	13.24	10.56	23.76	6.82	7.90	12.46	11.87	31.38
1. ING. TRIBUTARIOS:	2.92	10.41	16.79	11.69	23.88	6.13	9.10	12.63	12.26	31.39
2. ING. NO TRIBUTARIOS:	-14.53	31.95	-22.6	-6.67	21.50	19.73	-11.89	8.95	3.71	31.18
DERECHOS	18.63	15.51	-2.2	-3.28	15.54	21.33	-6.31	14.48	3.92	20.51
PRODUCTOS	-22.61	-6.03	1.11	10.28	6.94	4.36	4.80	9.71	-8.17	79.80
APROVECHAMIENTOS	26.91	80.11	-45.38	-24.43	47.34	1212.98	-92.21	1.69	14.62	7.79
INGRESOS DE CAPITAL:	59.03	-2.62	72.87	-52.66	-26.03	163.70	40.59	-35.16	-50.39	23.91
GASTO TOTAL:	-8.84	33.83	16.69	8.22	27.17	10.10	-3.36	8.20	15.15	24.69
1. GASTOS CORRIENTES	-4.85	19.87	16.95	15.58	21.97	10.85	0.38	6.03	10.84	23.07
2. GASTOS DE CAPITAL	-19.73	69.08	9.59	-0.90	42.84	11.43	-6.89	3.98	22.44	33.54
3. ADEFAS	3.87	31.24	49.55	-8.83	10.22	-3.87	-23.66	70.34	21.77	-1.37

FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas de Finanzas Públicas
Gobierno Federal. Cifras Mensuales 1971-1980. México, 1980.

GRAFICA I.

INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL

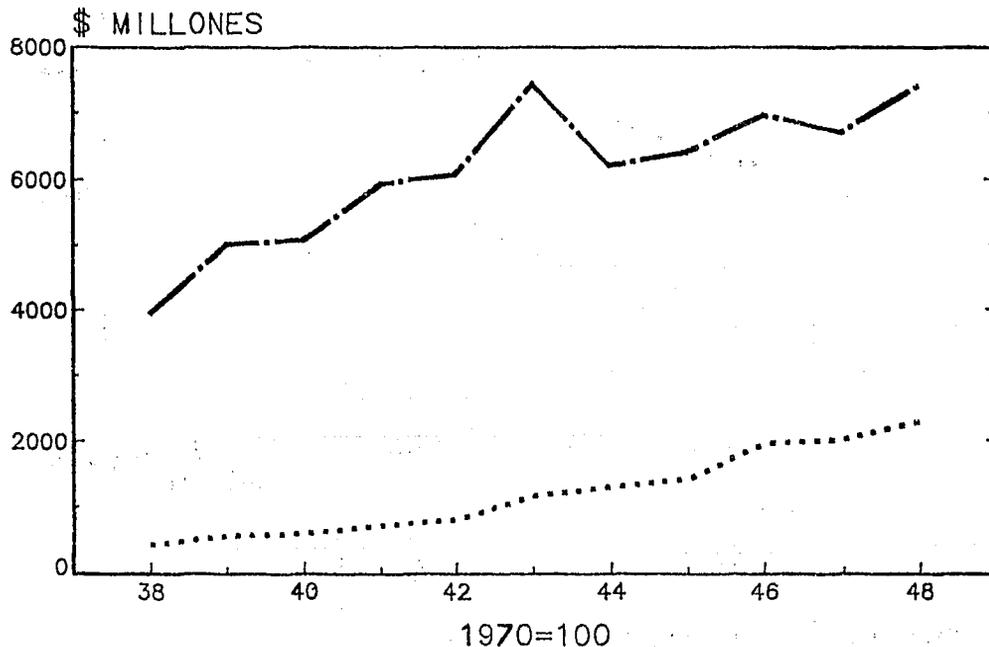
1938-1948

PRECIOS
CORRIENTES

.....

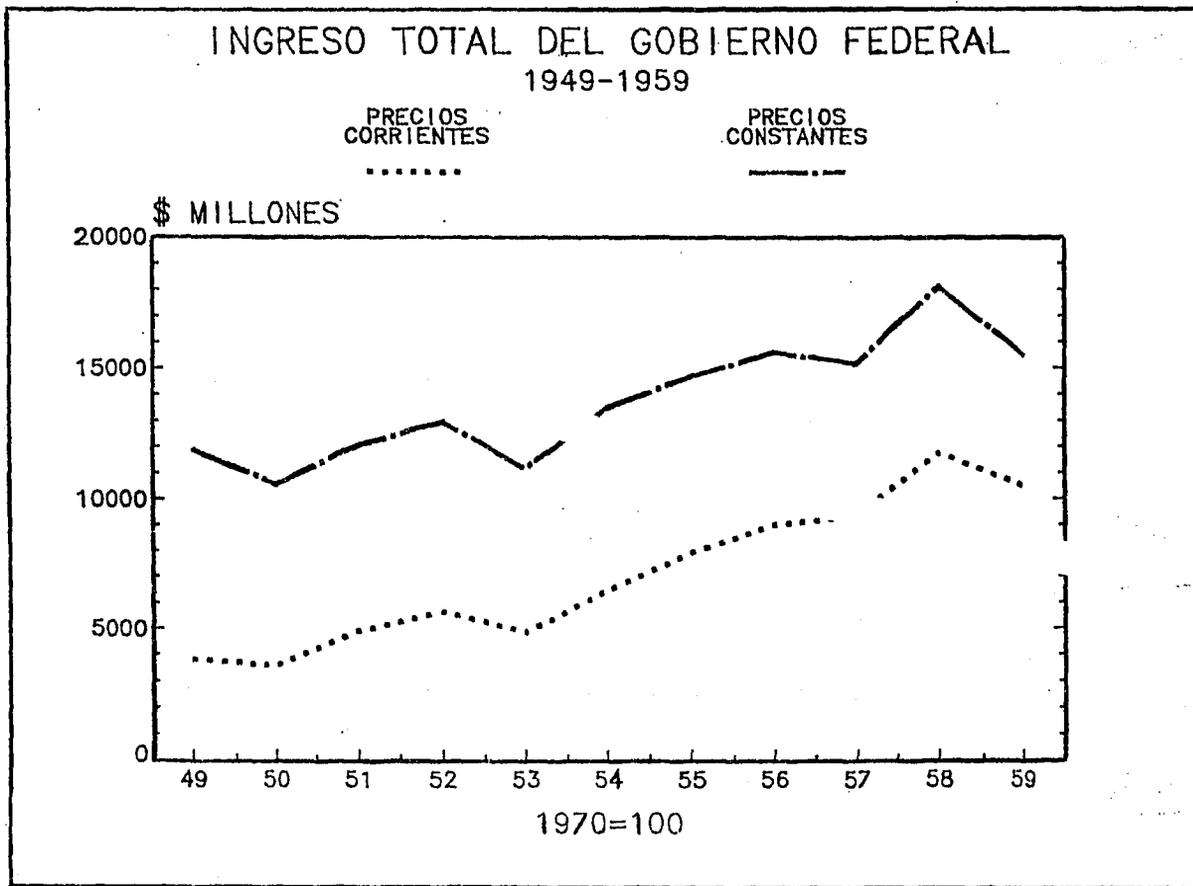
PRECIOS
CONSTANTES

————



FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

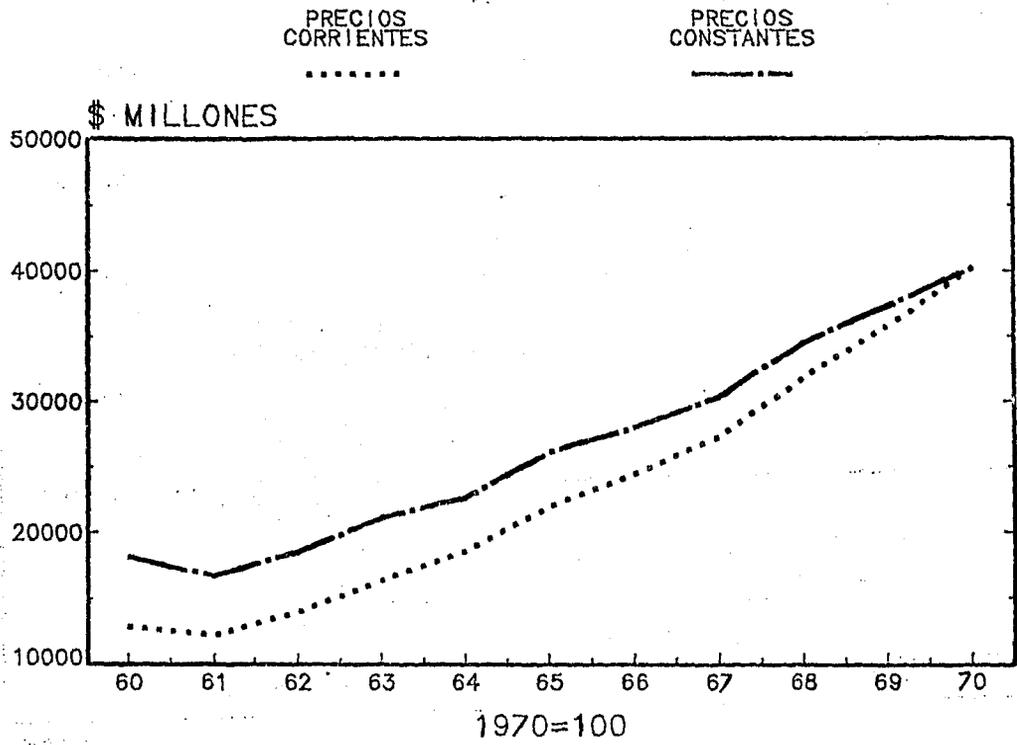
GRAFICA II.



FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas del Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980": México, octubre 1981.

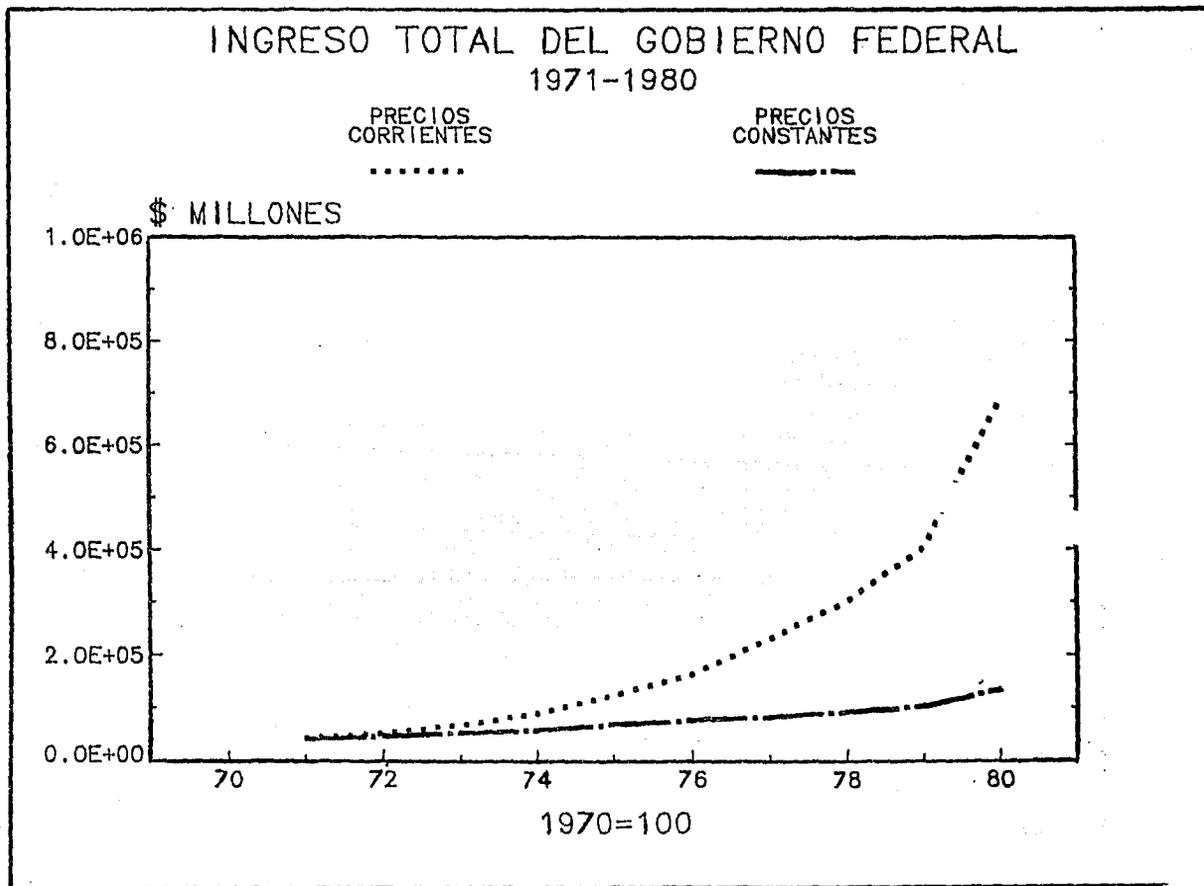
GRAFICA III.

INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1960-1970



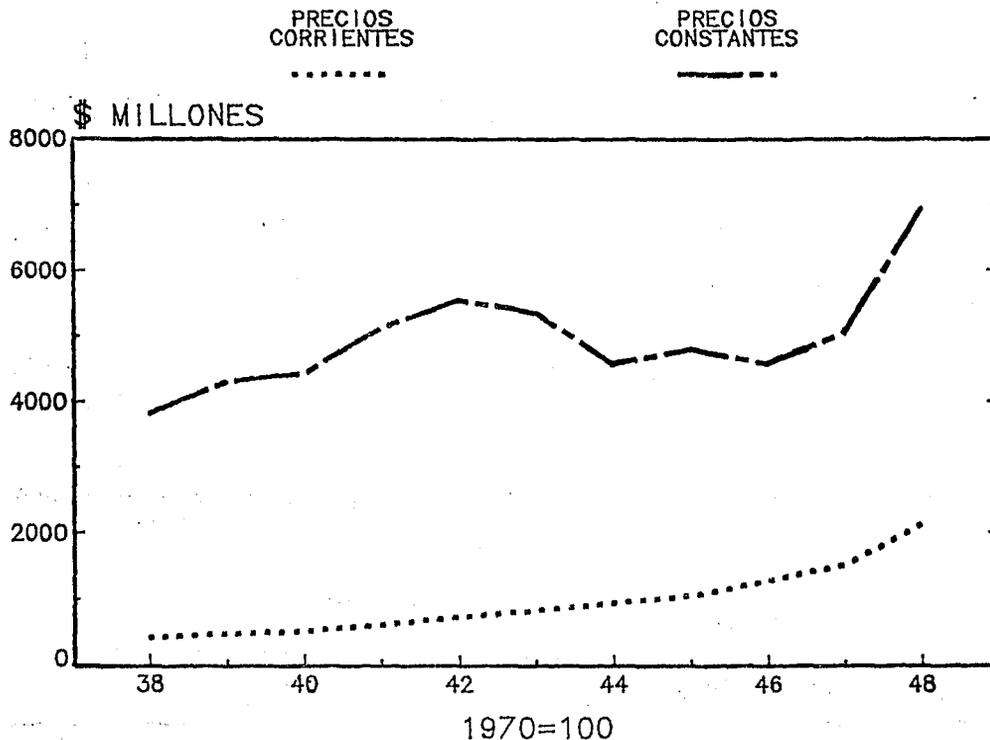
FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

GRAFICA IV.



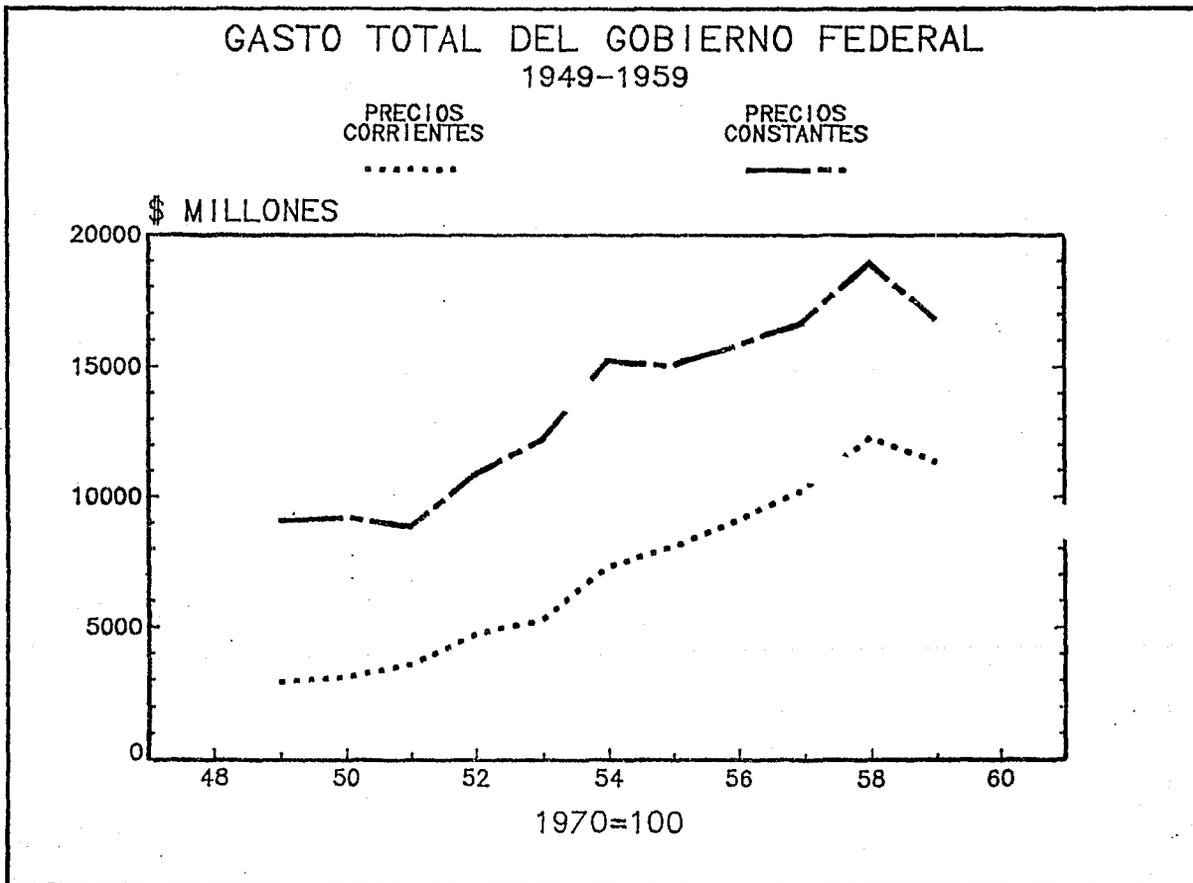
FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas P^o Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

GASTO TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1938-1948



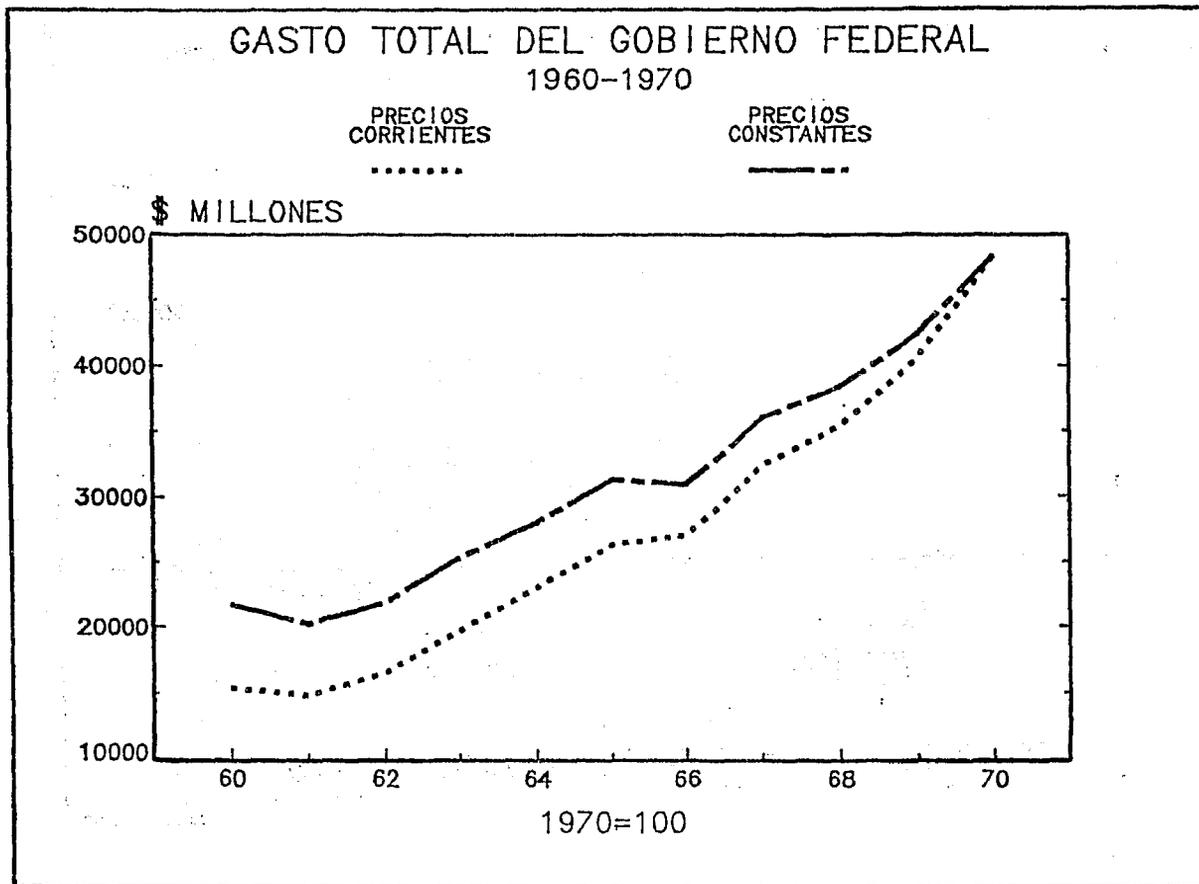
FUENTE: Elaborado a partir de México.Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

GRAFICA VI.



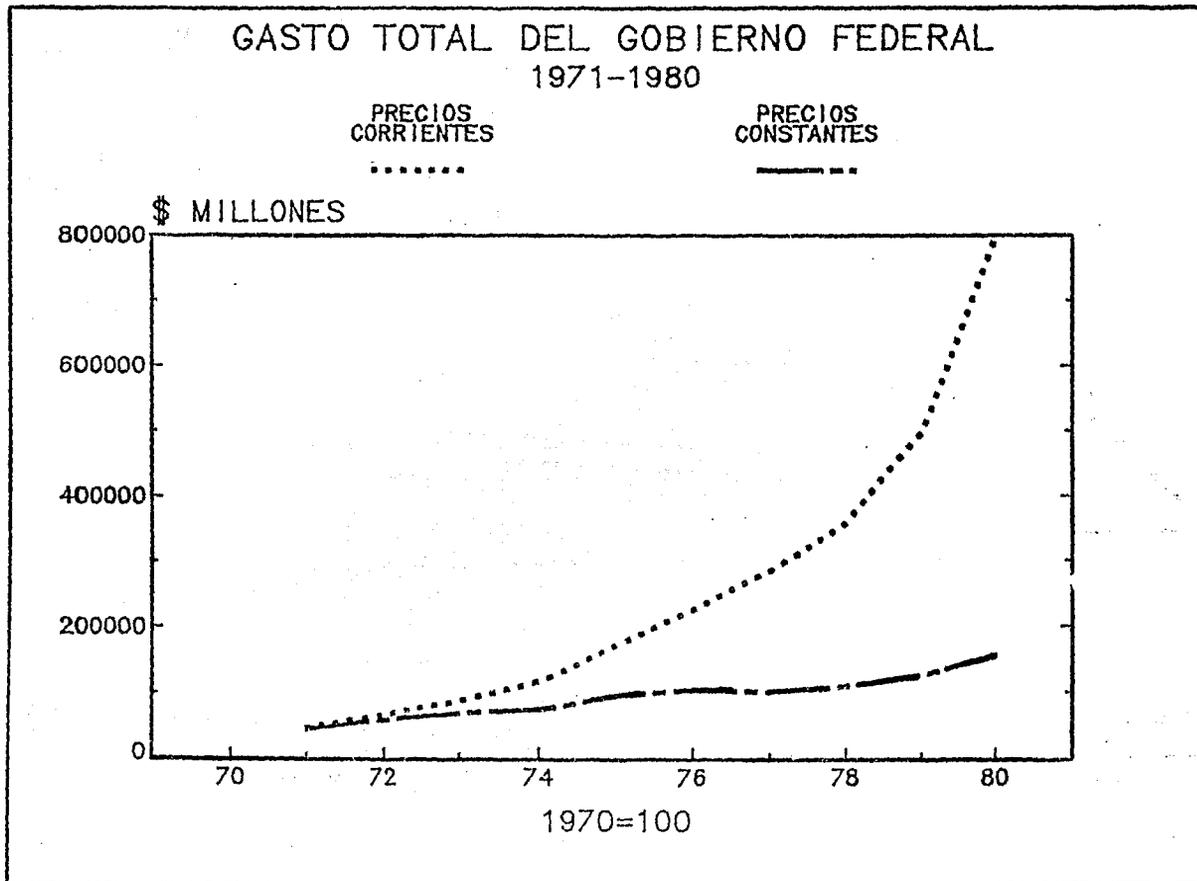
FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas del Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1981". México, octubre 1981.

GRAFICA VII.



FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

GRAFICA VIII.



FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

CUADRO III.

DEFICIT TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1938-48
 A. CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
 A PRECIOS CORRIENTES

CONCEPTOS	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESO TOTAL	438	566	598	712	802	1150	1285	1403	1948	2011	2281
GASTO TOTAL	424	486	522	615	733	830	946	1051	1281	1514	2133
(DEFICIT) O SUPERAVIT	-14	80	76	97	69	320	339	352	667	497	148

B. A PRECIOS CONSTANTES
 1970=100

CONCEPTOS	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
INGRESO TOTAL	3949	5006	5070	5934	6076	7422	6208	6406	6957	6703	7407
GASTO TOTAL	3822	4300	4426	5124	5550	5357	4572	4797	4574	5048	6925
(DEFICIT) O SUPERAVIT	127	706	644	810	526	2065	1636	1609	2383	1655	482

CONTINUACION DEL CUADRO III.

DEFICIT TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1949-59
 A. CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
 A PRECIOS CORRIENTES

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESO TOTAL	3816	3562	4874	5640	4827	6462	7896	8989	9335	11751	10446
GASTO TOTAL	2905	3100	3577	4725	5274	7304	8083	9106	10264	12287	11352
(DEFICIT) O SUPERAVIT	911	462	1297	915	-447	-842	-187	-117	-929	-536	-906

B. A PRECIOS CONSTANTES
 1970=100

C O N C E P T O S	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
INGRESO TOTAL	11887	10539	12036	12936	11148	13463	14677	15606	15180	18106	15475
GASTO TOTAL	9049	9171	8833	10838	12180	15217	15025	15809	16689	18932	16817
(DEFICIT) O SUPERAVIT	2838	1368	3203	2098	-1032	-1754	-348	-203	-1509	-826	-1342

CONTINUACION DEL CUADRO III.

DEFICIT TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1960-70
 A. CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
 A PRECIOS CORRIENTES

CONCEPTOS	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESO TOTAL	12848	12221	13955	16379	18575	21928	24411	27243	31733	35712	40218
GASTO TOTAL	15382	14795	16491	19721	23044	26305	27013	32350	35373	40591	48392
(DEFICIT) O SUPERAVIT	-2534	-2574	-2536	-3342	-4469	-4377	-2602	-4927	-3640	-4879	-8174

B. A PRECIOS CONSTANTES
 1970=100

CONCEPTOS	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESO TOTAL	18147	16695	18508	21053	22597	26074	27930	30304	34455	37317	40218
GASTO TOTAL	21726	20212	21872	25348	28034	31278	30907	35984	38407	42415	48392
(DEFICIT) O SUPERAVIT	-3579	-3517	-3364	-4295	-5437	-5204	-2977	-5680	-3952	-5098	-8174

CONTINUACION DEL CUADRO LII.

DEFICIT TOTAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-80
A. CIFRAS ANUALES EN MILLONES DE PESOS
A PRECIOS CORRIENTES

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESO TOTAL	43335	51514	66136	89009	123149	163327	230512	301090	403367	681945
GASTO TOTAL	46715	66414	87415	116145	170931	225043	283661	358334	496072	796095
(DEFICIT) O SUPERAVIT	-3380	-14900	-21279	-27136	-47782	-61716	-53149	-57244	-92705	-114150

B. A PRECIOS CONSTANTES
1970=100

CONCEPTOS	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESO TOTAL	40921	45791	52117	57131	68302	75755	81974	91712	102196	134241
GASTO TOTAL	44112	59035	68885	74547	94804	104380	100875	109148	125683	156712
(DEFICIT) O SUPERAVIT	-3191	-13244	-16768	-17416	-26502	-28625	-18901	-17436	-23487	-22471

FUENTE: Elaborado a partir de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Estadísticas de Finanzas Públicas. Gobierno Federal. Cifras Mensuales. 1938-1980". México, octubre 1981.

CUADRO IV.

VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
(MILLONES DE PESOS)
A PRECIOS CORRIENTES

AÑO	(MILLONES DE PESOS)
1976	1 370 968,3
1977	1 849 262,7
1978	2 337 397,9
1979	3 067 526,4
1980	4 276 490,4
1981	5 874 385,6
1982	9 417 089,4
1983	1 714 1693,8
1984	2 874 8889,1
1985 (p)	4 558 8461,7

FUENTE: Elaborado en base a Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986, Anexo Estadístico, p. 79.

(p): Cifras preliminares.

CUADRO V.

VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRANDES DIVISIONES
(MILLONES DE PESOS)
A PRECIOS DE 1970

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985(p)
TOTAL	635 831,3	657 721,5	711 982,3	777 162,6	841 854,5	908 764,8	903 838,6	856 173,6	887 647,4	911 544,1
AGROPECUARIA, SILVICULTURA Y PESCA	63 359,3	68 121,9	72 199,7	70 692,0	75 703,8	80 299,4	79 821,5	82 131,1	84 153,4	86 023,1
MINERIA	15 881,2	17 083,8	19 524,8	22 397,4	27 390,7	31 593,1	34 497,5	33 557,8	34 169,3	34 495,2
INDUSTRIA MANUFACTURERA	155 517,2	161 037,3	176 816,5	195 613,7	209 681,9	224 326,2	217 852,2	202 026,3	211 683,5	223 987,4
CONSTRUCCION	34 309,5	32 493,9	36 531,8	41 296,9	46 379,1	51 851,8	49 259,2	40 392,5	41 765,8	42 809,9
ELECTRICIDAD	9 242,0	9 941,3	10 723,7	11 829,5	12 593,9	13 646,7	14 554,1	14 655,0	15 745,1	16 831,5
COMERCIO	163 071,1	165 942,6	179 045,2	200 006,1	216 174,0	234 490,9	230 032,3	207 034,4	213 217,9	217 153,4
TRANSPORTES	39 847,9	42 479,1	47 780,2	55 199,4	62 970,1	69 710,4	67 086,2	63 859,6	67 940,6	69 764,2
FINANZAS Y BANCA	68 877,3	71 452,3	74 623,0	78 569,7	82 168,4	86 113,2	88 624,8	90 481,2	93 096,5	95 436,0
OTROS	85 725,8	89 169,3	94 917,4	101 557,9	108 792,6	116 738,1	122 110,8	122 035,7	125 695,3	125 043,4

FUENTE: Elaborado en base a Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, p. 79.

(p): Cifras preliminares.

CUADRO VI.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)
POR CATEGORIA ECONOMICA

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	163 258	232 234	310 617	419 415	683 781	931 777	1 520 421	3 408 141	5 164 382	7 896 068
A. INGRESOS CORRIENTES	161 051	229 319	303 697	418 413	681 658	931 217	1 510 202	3 393 045	5 072 126	7 878 489
A.1. IMPUESTOS	144 099	200 574	264 919	353 046	492 207	652 140	960 595	1 822 353	2 956 105	4 774 961
- DIRECTOS	66 485	93 950	133 826	173 945	247 284	331 783	463 837	715 808	1 176 612	1 890 150
SOCIETADES MERCANTILES	33 068	46 378	66 410	97 178	142 844	154 742	159 537	266 382	470 179	722 453
PERSONAS FISICAS	32 501	46 670	66 175	75 479	104 422	149 115	248 529	338 063	544 478	904 423
OTROS	916	902	1 241	1 288	18	27 926	55 771	111 363	161 955	263 274
- INDIRECTOS	77 614	106 624	131 093	179 101	244 923	320 357	496 758	1 106 545	1 779 493	2 884 811
PRODUCCION Y SERVICIOS	21 715	31 444	38 084	46 627	47 780	61 472	176 223	433 992	669 146	1 019 483
VALOR AGREGADO (1)	30 362	40 507	52 702	75 082	110 380	174 288	216 286	544 491	905 195	1 456 939
COMERCIO EXTERIOR	14 087	17 200	19 668	32 043	50 190	63 126	79 427	75 118	122 178	304 572
EXPORTACION	1 785	6 465	4 912	3 239	2 472	3 050	2 244	702	1 987	2 931
IMPORTACION	12 302	10 735	14 756	28 804	47 718	60 076	77 183	74 416	120 191	301 641
USO O TENENCIA DE BIENES	1 034	1 219	1 295	1 306	2 640	2 732	5 175	13 591	21 060	17 824
EMPLEADOS ASALARIADOS	1 949	2 595	3 332	4 241	5 921	7 930	12 011	18 031	28 781	47 924
OTROS	8 467	13 659	16 012	19 802	28 012	10 809	7 636	21 322	33 133	38 069
A.2. RENTAS DE LA PROPIEDAD	2 790	3 248	2 009	4 240	10 389	20 358	24 311	286 097	250 034	29 120
- INTERESES	552	155	72	247	295	5 796	519	95 003	173 168	210
- ALQUILERES	18	23	11	46	53	63	130	121	152	361
- DIVIDENDOS	1 383	1 190	965	2 034	2 958	5 098	5 402	5 733	16 593	7 807
- REGALIAS	3	5	3	5	-	-	-	-	-	-
- OTROS	834	1 875	958	1 908	7 083	9 402	18 260	185 240	60 121	20 742
A.3. OTROS NO TRIBUTARIOS (2)	14 162	25 497	36 769	61 127	179 062	258 719	527 296	1 284 595	1 865 987	3 074 408
B. RECUPERACIONES DE CAPITAL	2 207	2 915	6 920	1 002	2 123	560	10 219	15 096	92 256	17 579
FONDOS ENTREGADOS EN FIDELICOMISOS EN FAVOR DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y EMPRESAS PUBLICAS	903	291	4 855	121	564	206	2 345	1 151	72 976	4 511
FONDOS ENTREGADOS EN FIDELICOMISOS EN FAVOR DE EMPRESAS PRIVADAS Y A PARTICULARES	326	109	4	36	6	2	2	11	-	-
INVERSIONES EN OBRAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	14	18	25	26	14	2	-	-	-	-
OTROS	964	2 497	2 036	819	1 539	350	7 872	13 934	19 280	13 068

FUENTE: Elaborado en base a Miguel De La Madrid Hurtado, Cuarto Informe de Gobierno, 1986. Anexo Estadístico, pp. 87-88.

(1): De 1976 a 1979 se refiere al ISM

(2): Incluye minería, exportación de petróleo y pago diario y mensual.

CUADRO VII.

CARGA FISCAL DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS Y %)

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PRODUCTO INTERNO (A)	1 370 968	1 849 263	2 337 398	3 067 526	4 276 490	5 874 386	9 417 089	17 441 694	28 748 900	45 588 500
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL (B)	163 258	232 234	309 617	419 415	683 781	931 777	1 520 421	3 408 141	5 164 382	7 896 068
CARGA FISCAL = (C) = $\frac{(B)}{(A)}$	11.91	12.56	13.25	13.67	15.99	15.86	16.15	19.88	17.96	17.32

FUENTE: Elaborado en base a Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, pp. 94.

SECTOR PUBLICO (*)
(MILLONES DE PESOS)
GASTO TOTAL EJERCIDO

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
GASTO TOTAL EJERCIDO	490 637	672 785	870 775	1 170 796	1 780 037	2 760 630	5 514 766	8 492 560	13 235 015	20 923 516
A. SECTOR CENTRAL	274 962	354 716	442 034	651 432	1 001 347	1 556 489	3 381 792	5 600 868	8 257 724	13 659 879
- LEGISLATIVO	516	214	266	345	654	1 066	1 451	3 495	6 748	10 272
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1 166	667	705	1 140	4 890	6 983	12 590	4 711	8 742	10 513
- JUDICIAL	204	471	655	819	1 161	1 790	2 599	2 251	11 060	19 500
- GOBERNACION	980	1 151	1 901	2 884	5 016	8 678	10 093	12 289	32 394	42 680
- RELACIONES EXTERIORES	766	1 271	1 926	2 297	2 595	3 548	6 747	10 024	20 257	30 563
- HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	5 266	6 505	8 106	10 831	221 499	299 812	479 232	866 454	467 330	796 342
(1)	(1)	(1)								
- DEFENSA NACIONAL	5 927	7 496	8 694	10 712	12 602	23 408	34 806	66 982	145 733	221 496
- AGRICULTURA Y RECUR. HIDRAULICOS (2)	4 159	19 977	27 110	37 201	91 060	132 067	173 974	218 813	339 513	496 978
- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	5 559	8 353	10 176	15 730	40 022	65 776	106 911	234 886	413 072	646 649
- COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (3)	1 090	824	1 374	1 998	42 667	63 320	94 482	155 397	395 805	533 597
- EDUCACION PUBLICA	42 496	61 761	77 562	102 955	139 971	220 466	368 608	488 667	826 712	1 332 034
- SALUD (4)	6 237	9 494	12 460	16 030	19 626	28 468	45 313	60 646	103 000	169 555
- MARINA	2 731	2 624	2 742	3 830	4 735	6 962	10 560	20 184	36 111	75 383
- TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	523	658	1 014	1 430	2 596	7 029	8 056	6 042	11 351	18 006
- REFORMA AGRARIA	1 199	1 762	2 561	3 471	6 539	8 933	10 828	20 714	32 556	41 760
- PESCA	12 630	585	1 196	1 867	6 395	13 728	14 357	21 205	30 333	43 489
- PROCURADURIA GRAL. DE LA REPUBLICA	299	474	648	873	1 204	1 853	2 587	3 981	7 438	12 521
- ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARASTATAL (5)	2 099	1 410	2 379	4 174	101 797	118 518	248 157	522 659	595 402	1 130 564
- APORTACIONES A SEGURO SOCIAL (6)							35 244	38 820	78 349	138 481
- DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (7)	8 466	8 878	12 761	19 838	36 336	61 988	63 585	36 427	69 043	77 746
- TURISMO	275	687	1 017	1 374	4 486	6 471	8 895	10 458	16 931	21 693
- INVERSION FINANCIERA (8)	30 584	62 728	42 457	66 525						
- EROGACIONES NO SECTORIZABLES (9)	103 044	90 855	101 416	165 166	52 385	90 476	48 228	266 453	61 363	257 454
- DEUDA PUBLICA	38 736	63 391	119 460	175 474	195 398	373 275	1 515 104	2 410 968	3 377 868	5 777 243
- PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (10)		2 460	3 448	4 468	7 711	11 874	17 160	23 830	39 592	58 841
- DESARROLLO REGIONAL (11)							60 225	84 071	229 175	319 781
- CONTRALORIA GRAL. DE LA FEDER. (11)								3 421	5 458	6 679
- PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS (12)									896 388	1 336 263
- EROGACIONES PARA SANEAMIENTO FINANCIERO (1)										33 596
B. SECTOR PARASTATAL CONTROLADO	215 675	318 069	428 741	519 364	778 690	1 204 141	2 132 974	2 891 692	4 977 291	7 263 637
- PEMEX	60 067	106 357	158 471	213 453	347 485	601 621	1 215 982	1 368 921	2 163 571	2 651 136
- COM. FED. DE ELEC.	30 157	48 049	76 255	71 123	114 935	120 283	174 026	232 916	512 633	702 843
- CIA. DE LUZ Y FGA. DEL CENTRO S.A.	10 875	8 547	9 528	11 460	15 353	19 476	33 502	52 017	96 882	153 094
- FERTIMEX, S.A.	7 835	13 161	15 227	20 008	29 207	50 269	49 751	61 817	103 400	168 514
- DIESEL NACIONAL, S.A.	7 548	8 294	9 913	11 413	17 713	21 045	26 042	31 809	107 436	177 284
- SIDERURGICA NACIONAL, S.A.	909	932	1 040	1 289	1 765	2 767	4 090	3 980	6 599	18 173
- CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL, S.A.	1 503	2 215	3 295	5 781	6 480	9 223	10 750	16 562	25 467	28 546
- SIDERURGICA LAZARO CARDENAS-LAS TRUCHAS, S.A.	3 764	2 862	3 567	4 645	6 358	13 157	26 657	58 962	94 482	169 923

SECTOR PUBLICO (*)
(MILLONES DE PESOS)
GASTO TOTAL EJERCIDO

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
- ALTOS HORNOS DE MEXICO									182 449	304 085
- FUNDIDORA MONTERREY, S.A.									53 100	84 807
- AZUCAR, S.A. DE C.V.										373 324
- FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO, S.A.	7 916	10 025	11 051	15 738	21 307	25 864	34 022	64 387	136 724	224 866
- FERROCARRIL DEL PACIFICO S.A. DE C.V.	9 112	1 557	1 974	2 200	3 732	4 545	4 906	9 140	19 940	27 754
- FERROCARRIL CHIHUAHUA AL PACIFICO, S.A. DE C.V.	256	387	594	708	1 158	1 546	1 869	2 211	4 802	6 366
- FERROCARRIL SONORA-BAJA CALIFORNIA, S.A. DE C.V.	217	157	451	469	748	1 138	1 374	1 180	4 161	5 432
- CAMINOS Y PUENTES FED. DE INGRESOS Y SERV. CONEXOS	1 452	1 834	2 290	2 972	2 829	4 481	4 476	2 177	2 875	42 114
- AERONAVES DE MEX., S.A.	3 241	4 127	4 689	6 133	10 505	13 367	20 050	46 611	80 636	132 136
- AEROPUERTOS Y SERV. AUXILIARES	686	989	931	2 721	4 435	8 030	13 248	6 930	14 536	24 589
- PRODUCTOS FORESTALES MEX.	51	86	94	187	370	428	503	960	2 103	4 241
- FORESTAL VICENTE GUERRERO	75	99	129	243	295	298	464	865	1 374	2 317
- PRODUCTOS PESQUEROS MEX., S.A. DE C.V.	5 631	8 716	8 600	7 629	10 663	17 683	30 244	57 501	82 400	138 691
- INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE	461	5 184	5 972	6 962	8 952	10 877	14 922	26 316	44 665	121 407
- CONASUPO	18 619	29 465	41 767	38 952	39 132	91 871	164 522	362 106	508 741	491 698
- INST. MEX. DE COM. EXTERIOR	400	375	426	993	1 560	2 333	3 340	3 557	3 687	5 945
- LOTERIA NAL. PARA LA ASISTENCIA PUB.	6 222	7 135	8 383	10 651	14 121	20 733	29 418	45 555	72 196	121 780
- FIPSA	-	5 059	3 106	4 639	6 160	10 736	13 637	22 576	34 554	59 380
- IHSS	28 889	40 437	45 074	60 557	85 022	114 442	194 141	306 672	453 236	740 898
- ISSSTE	9 633	11 937	15 603	18 306	29 205	37 295	61 038	105 964	164 592	282 294
- INST. NAL. PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR	156	83	311	115	200	628				

FUENTE: Elaborado en base a México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública. Citado por Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, pp. 97 a 100

*: No incluye Distrito Federal.

- (1): Este ramo se creó a partir de 1985.
- (2): Incluye industria militar.
- (3): Hasta 1976 se denominó Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- (4): Hasta 1984 se denominó Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- (5): Hasta 1976 se denominó Secretaría de Patrimonio Nacional, de 1977 a 1982 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- (6): Este ramo se creó a partir de 1984.
- (7): Hasta 1976 se denominó Secretaría de Obras Públicas, de 1977 a 1982 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- (8): A partir de 1984 desaparece este ramo.
- (9): Hasta 1984 se denominó Erogaciones Adicionales.
- (10): Este ramo se creó a partir de 1977.
- (11): Estos ramos se crearon a partir de 1982.
- (12): Este ramo se creó a partir de 1984.

CUADRO VIII.2

SECTOR PÚBLICO
INVERSIÓN, CONSUMO SOCIAL, GASTOS DE LEGITIMACIÓN
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
GASTO TOTAL EJERCIDO	490 637	672 785	870 775	1 170 796	1 780 037	2 760 630	5 514 766	8 492 560	13 235 015	20 923 516
A. SECTOR CENTRAL	274 962	354 716	442 034	651 432	1 001 347	1 556 489	3 381 792	5 600 868	8 257 724	13 659 879
A.1. INVERSIÓN SOCIAL	114 887	169 011	211 246	302 254	578 999	865 095	1 749 826	2 904 191	4 430 789	7 134 540
A.2. CONSUMO SOCIAL	87 065	95 594	119 059	179 985	223 949	370 051	853 129	1 352 380	1 906 255	3 200 521
A.3. GASTOS LEGITIMACIÓN	73 010	90 111	111 729	169 193	198 399	321 343	778 837	1 344 297	1 920 680	3 324 818
B. SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO	215 675	318 069	428 741	519 364	778 690	1 204 141	2 132 974	2 891 692	4 977 291	7 263 637
B.1. INVERSIÓN SOCIAL	131 703	201 391	287 155	354 761	559 963	856 654	1 584 631	1 887 621	3 540 897	4 812 528
B.2. CONSUMO SOCIAL	77 350	109 168	132 777	152 959	203 046	324 421	515 585	922 201	1 360 511	2 323 384
B.3. GASTOS LEGITIMACIÓN	6 622	7 510	8 809	11 644	15 681	23 066	32 758	81 870	75 883	127 725
C. RESUMEN										
C.1. TOTAL INVERSIÓN SOCIAL	246 590	370 402	498 401	657 015	1 138 962	1 721 749	3 334 457	4 791 812	7 971 686	11 947 068
C.2. TOTAL CONSUMO SOCIAL	164 415	204 762	251 836	332 944	426 995	694 472	1 368 714	2 274 581	3 266 766	5 523 905
C.3. TOTAL GASTOS LEGITIMACIÓN	79 632	97 621	120 538	180 837	214 080	344 409	811 595	1 426 167	1 996 563	3 452 543

FUENTE: Elaborado en base a México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública. Citado por Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno, 1986, Anexo Estadístico, pp. 97 a 100.

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)
DEFICIT PRESUPUESTAL

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A. INGRESOS TOTALES	317 085	436 444	587 163	793 579	1 180 543	1 581 148	2 887 233	5 820 876	9 836 445	13 851 979
CORRIENTES	314 533	433 295	578 893	791 649	1 178 127	1 577 134	2 871 383	5 790 973	9 706 700	13 775 889
DE CAPITAL	2 552	3 149	8 270	1 930	2 416	4 014	15 850	29 903	129 745	76 090
B. GASTOS TOTALES	444 452	531 249	708 328	1 016 665	1 520 657	2 429 207	4 600 498	7 658 954	11 684 741	16 784 754
CORRIENTES	321 852	384 930	483 150	656 077	941 715	1 553 051	3 238 146	5 481 438	8 386 701	12 931 724
DE CAPITAL	113 299	133 534	203 146	321 742	531 430	806 109	1 257 204	2 001 796	3 095 617	2 285 530
ADEMAS	9 301	12 785	22 032	38 846	47 512	70 047	105 148	175 720	202 423	567 500
- CORRIENTES	3 064	3 287	5 288	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
- DE CAPITAL	6 237	9 498	16 744	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
C. (DEFICIT) O SUPERAVIT	-127 367	-94 805	-121 165	-223 086	-340 114	-848 059	-1 713 265	-1 838 078	-1 848 296	-2 932 775
D. VARIACION EN OPERACIONES AJENAS	-11 571	-1 464	-9 202	-8 976	6 656	-17 253	-26 317	132 504	-198 321	-65 060
E. (DEFICIT) O SUPERAVIT TOTAL	-138 938	-96 269	-130 367	-232 062	-333 458	-865 312	-1 739 582	-1 705 574	-2 046 617	-2 297 835
F. FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT										
ALIMENTO NETO DE LA DEUDA	148 562	100 665	137 454	250 924	360 423	927 243	1 869 673	2 302 833	2 279 145	2 997 835
- INTERNA	110 486	56 721	28 692	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
- EXTERNA	38 096	43 944	108 762	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
COLOCACION	196 093	208 963	307 840	434 390	626 756	1 327 738	2 921 597	3 257 732	3 948 736	5 093 008
- INTERNA	133 030	105 252	94 863	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
- EXTERNA	63 063	103 711	212 977	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
AMORTIZACION	47 511	108 298	170 386	183 466	266 333	400 495	1 051 924	954 899	1 669 591	2 095 173
- INTERNA	22 544	48 531	66 171	61 179	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
- EXTERNA	24 967	59 767	104 215	121 687	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
G. VARIACION DE DISPONIBILIDADES	-9 644	-4 396	-7 087	-18 862	-26 965	-65 931	-130 091	-597 259	-232 528	
H. DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO										
H.1. COB. FED. Y ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE GOBIERNO FEDERAL	136 628	97 024	126 902	215 712	310 370	825 739	1 637 366	1 685 992	1 941 266	2 870 619
H.1. ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE	101 863	63 801	72 690	150 113	192 324	498 884	1 554 642	1 680 761	2 230 610	3 062 125
H.2. DEPARTAMENTO DEL D.F.	34 765	33 223	54 212	65 599	118 046	326 855	82 724	5 231	-289 344	-191 506
H.3. SECTOR PUBLICO FEDERAL	2 310	-755	3 465	16 350	23 088	39 573	102 216	19 583	105 351	127 216
	138 938	96 269	130 367	232 062	333 458	865 312	1 739 582	1 705 575	2 046 617	2 997 835

FUENTE: Elaborado a partir de Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Citado por Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, pp. 184 y 185.

CUADRO X.1

DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
(MILLONES DE PESOS)

SALDO AL FINAL DEL AÑO	TOTAL
1976	330 104
1977	361 417
1978	475 166
1979	653 587
1980	896 270
1981	1 351 652
1982	4 553 031
1983	4 731 648
1984	7 550 968
1985 (p)	15 532 706

FUENTE: Elaborado a partir de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito Público. Citado por Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, pp. 218 y 221.

(p): Cifras preliminares.

DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (p)
A. DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL	310 504	338 505	448 902	623 830	862 457	1 298 691	4 494 157	4 669 092	7 481 590	15 460 626
A.1. OBLIGACIONES	243 367	290 936	369 919	499 929	683 974	1 041 333	2 767 745	3 718 419	5 600 004	10 530 315
DIRECTA	237 129	285 407	365 507	490 612	670 816	1 022 394	2 744 787	3 688 386	5 554 386	10 493 810
- EMISION DE BONOS Y BANCO DE MEXICO (1)	234 206	234 354	358 127	471 835	621 830	959 536	2 617 632	3 460 469	5 230 315	8 304 602
- BANCO NAL. DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.	1 661	2 611	1 247	834	421	8	0	0	-	-
- NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	849	3 742	4 533	6 370	14 640	15 115	37 173	40 491	273 807	586 400
- BANCO NAL. DE COMERCIO EXT., S.N.C.	0	300	0	0	0	0	0	0	-	-
- CREDITOS DIRECTOS	413	3 400	1 600	11 573	33 925	47 735	89 982	187 426	50 864	1 602 808
ASUMIDA	6 238	5 529	4 412	9 317	13 158	18 939	22 958	30 033	45 018	36 505
A.2. DISPOSICIONES	60 825	51 603	172 193	344 286	554 424	1 440 287	3 712 941	5 573 643	7 172 902	15 706 842
DIRECTA	59 305	51 430	172 093	344 286	554 424	1 440 287	3 712 941	5 562 083	7 154 890	15 706 842
- EMISION DE BONOS Y BANCO DE MEXICO (1)	58 790	44 001	169 972	332 814	522 631	1 387 030	3 659 568	5 493 598	7 097 809	14 147 016
- BANCO NAL. DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.	0	950	0	0	0	0	0	-	-	-
- NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	465	3 092	2 121	2 042	9 043	2 689	26 940	25 110	43 897	153 036
- BANCO NAL. DE COMERCIO EXT., S.N.C.	0	300	0	0	0	3 282	0	-	-	-
- CREDITOS DIRECTOS	50	3 087	0	9 430	22 750	47 286	26 433	43 375	13 184	1 406 790
ASUMIDA	1 520	173	100	0	0	0	0	11 560	18 012	-
TOTAL DE OBLIGACIONES MAS DISPOSICIONES	304 192	342 539	542 112	844 215	1238 398	2 481 620	6 480 686	9 292 062	12 772 906	26 237 157
A.3. AMORTIZACIONES	9 508	11 362	93 413	223 571	384 456	1 122 702	2 332 027	4 839 399	5 809 860	11 691 727
DIRECTA	8 650	10 517	91 912	222 256	383 123	1 118 916	2 328 794	4 824 277	5 802 731	11 678 583
- EMISION DE BONOS Y BANCO DE MEXICO (1)	7 354	10 220	87 121	220 166	376 157	1 075 983	2 274 802	4 762 056	5 795 196	11 657 370
- BANCO NAL. DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.	35	0	1 363	413	413	413	0	0	0	-
- NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	1 143	201	1 329	216	2 208	2 210	9 842	21 570	5 553	19 195
- BANCO NAL. DE COMERCIO EXT., S.N.C.	0	0	300	0	0	3 395	0	0	0	-
- CREDITOS DIRECTOS	118	96	1 799	1 461	4 345	36 915	44 150	40 651	1 982	2 018
ASUMIDA	858	845	1 501	1 315	1 333	3 786	3 233	15 122	7 129	13 144
A.4. AJUSTES POR VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO	15 820	7 328	-89	164	1 895	18 581	336 012	209 942	143 709	491 614
DIRECTA	15 809	7 365	-81	162	1 886	18 448	333 950	206 011	139 742	482 538
- EMISION DE BONOS Y BANCO DE MEXICO	15 809	7 365	-81	160	1 565	14 485	273 331	111 294	87 784	289 641
- CREDITOS DIRECTOS (2)	0	0	0	2	321	3 963	60 619	94 717	51 958	192 897
ASUMIDA	11	-37	-8	2	9	133	2 062	3 931	3 967	9 076
A.5. OTROS AJUSTES	0	0	292	3 022	6 620	21 192	9 486	6 487	374 835	423 582
DIRECTA	0	0	-1	2 915	1 950	11 759	4 296	-218	374 999	428 027
ASUMIDA	0	0	293	107	4 670	9 433	5 190	9 705	136	-4 445

DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (p)
II. OBLIGACIONES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL POR DEUDA EXTERNA A PLAZO DE UN AÑO O MAS, POR DEUDOR FINAL (3)										
TOTAL	15 923	10 185	25 027	28 315	32 322	42 207	49 549	52 779	68 994	71 626
B.1. SECTOR GOBIERNO	3 528	4 272	5 427	5 524	5 953	7 946	13 122	17 591	25 225	25 963
GOBIERNO FEDERAL	2 864	3 669	4 797	5 135	5 622	7 234	12 476	16 963	24 653	25 634
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	521	468	505	274	231	329	580	565	511	187
COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUC. DE ESCUELAS	143	135	125	115	100	83	66	63	61	142
B.2. EMPRESAS PUBLICAS	12 395	15 913	19 600	22 791	26 369	34 561	36 427	35 188	43 769	45 663
NO FINANCIERAS	8 788	10 393	12 553	14 637	17 471	23 651	25 659	25 232	29 494	31 716
- CONTROLADA PRESUPUESTALMENTE	6 370	8 640	11 054	13 202	15 834	21 493	22 686	22 008	26 704	28 171
SECTOR ELECTRICO	3 264	3 734	4 813	5 823	6 804	8 225	8 142	8 025	7 232	8 200
SECTOR FERROCARRILES	540	633	546	371	366	407	428	473	468	1 178
PEMEX	1 827	2 951	4 322	5 802	7 467	11 414	12 558	12 177	15 802	15 280
CANINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERV. CONEXOS	212	219	208	140	101	75	50	46	35	86
AERONAVES DE MEXICO, S.A.	39	30	25	20	14	13	2	26	84	74
FERTILIZANTES MEXICANOS, S.A.	83	79	102	141	265	422	367	376	600	823
CONJUNTO SAHAGUN	118	126	139	193	164	190	219	116	90	133
INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE	3	3	2	2						
SIDERURGICA LAZARO CARDENAS, S.A.	284	317	336	287	255	193	290	351	586	1 003
PRODUCTOS PEQUEÑOS MEXICANOS		32	30	31	29	27	11	11	-	-
CONASUPO		516	531	392	369	527	619	401	1 336	1 353
PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V.								6	6	41
SIDERURGICA MEXICANA									24	-
- NO CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE	2 418	1 753	1 499	1 435	1 637	2 158	2 973	3 224	2 790	3 545
SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO	243	277	38	53	2	49	42	44	37	5
ALTOS HORROS DE MEXICO	434	455	412	381	358	354	399	372	441	473
TELEFONOS DE MEXICO	597	687	751	775	752	730	897	934	941	1 103
OTROS (5)	1 054	270	274	236	525	1 045	1 633	1 876	1 812	1 964
- FINANCIERAS	3 607	5 520	7 047	8 154	8 898	10 910	10 768	9 956	14 275	13 947
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	1 792	2 196	2 130	1 369	2 462	2 462	2 292	2 264	3 734	4 831
BANCO NAL. DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.	499	692	817	1 630	1 730	1 906	2 053	1 711	910	361
BANCO NAL. AGROPECUARIO, S.N.C. (6)	407	653	1 180	1 230	1 281	1 616	1 994	1 894	2 927	2 570
FIDELCOMISOS DEL GOB. FEDERAL	425	509	613	754	861	1 522	1 198	1 413	2 143	2 172
OTROS	484	1 470	2 307	2 171	2 564	3 224	3 231	2 850	5 291	4 013

DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985(p)
C. DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO										
A PLAZO MENOR DE UN AÑO, POR DEUDOR ANDE EL EXTRANJERO (SALDOS)										
TOTAL	3 677	2 727	1 237	1 442	1 491	(7) 10 754	9 325	9 777	384	454
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.	630	158	379	24	150	2 002	1 687	1 698	-	17
BANCO NAL. DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.	126	172	27	476	79	727	790	898	-	-
PETROLEOS MEXICANOS	394	87	-	-	157	4 063	3 159	2 964	-	-
SOCIEDAD MEXICANA DE CREDITO INDUSTRIAL, S.A.	408	527	123	228	441	473	-	-	-	-
BANCO NAL. DE COMERCIO EXT., S.N.C.	1 041	678	247	460	295	1 312	1 143	1 103	203	237
BANCO NAL. AGROPECUARIO, S.N.C. (8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BANCO NAL. DE CREDITO RURAL, S.N.C. (9)	574	463	53	-	45	790	588	671	-	-
FINANCIERA NAL. AZUCARERA, S.N.C. (10)	182	221	108	26	-	60	164	442	-	-
OTROS (11)	322	421	300	228	324	1 327	1 794	2 001	181	200
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO (RESUMEN)										
SALDO AL FINAL DEL AÑO	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813	52 961	58 874	62 556	69 378	72 080
PLAZO MAYOR DE UN AÑO	15 923	20 185	25 027	28 315	32 322	42 207	49 549	52 779	68 994	71 626
PLAZO MENOR DE UN AÑO	3 677	2 727	1 237	1 442	1 491	(13) 10 754	9 325	9 777	384	454

FUENTE: Elaborado a partir de La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito Público. Cita de Miguel De La Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. Anexo Estadístico, pp. 218-221.

(p): Cifras preliminares.

(1): Incluye CETES y PETROBONOS.

(2): Incluye los ajustes de NAFINSA.

(3): Saldos al final de cada periodo.

(4): Incluye 868 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

(5): A partir de 1975 se fusiona el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.

(6): Incluye 7 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

(7): A partir de 1975 Las Bancas de Crédito Agrícola, Ejidal y Agropecuario se fusionan con el Banco Nacional de Crédito Rural.

(8): Incluye cifras de los Bancos Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y Nacional de Crédito Ejidal, S.A.

(9): A partir de 1973 la deuda exterior de Financiera Azucarera, S.A., se incorporó en el total.

(10): Entre los principales destacan FERTIMEX, CONASUPO y AHSA.

(11): Incluye ajustes por variaciones en el tipo de cambio y otros.

(12): Incluye 868 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

(13): Incluye 7 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

CUADRO XI.1

DATOS BASICOS DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS PARAESTATALES EN MEXICO. a

(MILLONES DE PESOS)

CUENTA/RUBRO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
O R R I E N T E :																
INGRESOS	38,025	41,954	45,517	42,013	87,578	108,236	139,428	187,457	251,664	341,402	448,001	613,151	1,290,651	2,235,471	4,379,271	4,383,345
VENTAS	NA	40,997	44,237	59,698	84,122	103,380	133,500	181,479	244,448	327,045	348,051	467,342	1,064,214	1,852,382	3,432,868	3,211,937
OTROS INGRESOS		NA	957	1,280	2,315	3,456	4,854	5,928	6,178	7,216	13,757	99,950	145,809	226,437	383,289	946,405
GASTOS	34,764	38,955	45,509	42,757	93,690	117,174	135,957	190,882	233,430	289,975	453,144	714,868	1,194,227	2,418,237	3,922,871	3,132,147
INTERESES	1,422	1,739	1,802	3,327	4,833	7,032	10,445	14,264	18,063	17,925	65,691	112,852	265,468	664,744	1,085,815	1,324,766
IMPUESTOS					1,101	1,484	1,905	3,015	2,596	3,814	6,703	0	0	0	0	0
OTROS GASTOS	31,833	35,364	40,942	57,596	87,756	108,668	123,607	173,603	214,771	268,236	379,750	602,016	930,759	1,753,493	2,876,056	4,867,391
INGRESOS-GASTOS	3,261	2,999	8	(744)	(6,112)	(8,940)	3,471	(3,225)	18,234	51,627	(5,143)	(101,717)	94,424	(182,566)	416,408	248,218
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,456	2,874	6,213	5,573	12,575	16,930	13,942	25,374	28,198	34,999	43,496	106,353	195,148	491,512	742,998	932,748
AHORRO O SUPERAVIT CORRIENTE	5,717	5,873	6,221	4,829	6,645	7,920	17,413	22,151	46,432	86,625	38,353	4,636	289,572	308,946	1,159,344	1,210,972
E C A P I T A L :																
RECURSOS TOTALES	10,030	9,544	10,556	15,396	18,816	30,490	34,561	39,800	72,356	123,908	122,327	76,392	448,357	517,779	1,440,636	2,089,515
RECURSOS PROPIOS	5,774	5,900	6,307	5,697	6,873	8,085	17,736	22,351	47,690	87,195	38,566	8,001	295,203	309,608	1,180,024	1,228,898
AHORRO	5,717	5,873	6,221	4,829	6,645	7,920	17,413	22,151	46,432	86,625	38,353	4,636	289,572	308,946	1,159,344	1,210,972
INGRESOS DE CAPITAL	57	27	86	888	228	165	323	200	1,258	570	213	3,365	5,631	662	680	17,923
TRANSFERENCIAS TOT. DE CAP.	4,509	4,363	4,251	9,750	9,970	22,438	16,856	17,449	24,689	36,737	83,779	68,391	153,154	208,171	280,642	828,684
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3,833	3,163	3,519	4,424	9,241	20,751	16,041	*	18,694	29,765	55,825	*	*	*	*	*
TRANSFERENCIAS P/PASIVO	676	1,200	732	5,326	729	1,687	815	*	5,995	6,972	27,954	*	*	*	*	*
INVERSIONES	10,897	12,714	13,238	18,661	30,363	56,081	57,786	78,484	117,389	184,093	247,047	385,996	504,763	655,513	953,001	1,399,844
INVERSION FISICA	10,866	12,670	13,191	18,405	30,043	55,297	57,390	70,423	117,316	180,556	238,938	382,737	498,547	639,073	947,403	1,366,597
INVERSION FINANCIERA	31	44	47	256	320	784	396	61	73	3,537	8,109	3,259	6,216	16,440	5,598	33,147
SUPERAVIT EN CTA. DE CAPITAL	(867)	(3,170)	(2,682)	(3,255)	(13,547)	(25,591)	(23,225)	(30,684)	(45,033)	(60,185)	(124,720)	(309,684)	(56,406)	(137,734)	487,565	689,671
VARIACION EN CTS. AJENAS	(530)	(2,242)	(1,361)	(3,124)	(1,173)	(14,040)	(11,571)	(1,462)	(9,202)	(5,440)	6,456	(17,252)	(26,318)	132,504	(198,321)	(182,642)
SUPERAVIT TOTAL	(1,397)	(5,412)	(4,043)	(6,389)	(14,720)	(39,631)	(34,796)	(32,146)	(54,235)	(65,625)	(118,064)	(326,856)	(82,724)	(5,230)	289,344	507,029
F I N A N C I A M I E N T O :																
ENDUEMIENTO NETO	1,536	4,821	4,321	7,270	14,494	39,924	32,962	32,219	55,167	73,379	113,183	335,538	129,230	115,024	(95,994)	(282,548)
INTERNO	(83)	(19)	4,351	(4,723)	9,878	28,357	19,812	7,118	7,533	4,906	35,542	37,284	55,879	261,683	85,177	(36,573)
EXTERNO	0	(500)	(30)	11,993	4,616	19,567	13,150	25,101	47,634	68,473	77,641	298,254	73,351	(146,659)	(181,171)	(255,975)
COLOCACION	12,514	17,273	15,216	32,107	66,630	69,056	122,492	172,733	172,858	295,041	605,208	861,926	552,751	691,575	1,837,358	1,837,358
INTERNA	1,670	1,315	8,409	9,647	19,519	32,778	32,823	41,804	45,299	38,352	88,738	85,697	108,612	379,807	406,783	628,909
EXTERNA	0	0	6,609	19,655	13,588	33,852	36,233	80,888	127,434	134,506	204,303	519,511	753,314	172,944	282,767	409,449
AMORTIZACION	10,978	12,452	10,897	22,042	18,613	26,706	36,094	90,273	117,566	99,479	181,858	249,670	732,696	437,727	787,569	1,329,906
INTERNA	4,416	4,412	4,258	11,463	9,607	12,890	13,011	34,686	37,766	33,446	53,196	48,519	52,797	118,560	323,647	655,492
EXTERNA	6,562	8,040	6,639	10,579	9,006	13,816	23,083	55,587	79,800	66,033	128,662	221,151	679,899	319,167	463,922	674,414
VARIACION DE DISPONIBILIDADES	(392)	(128)	(280)	(932)	199	(326)	1,803	(73)	(955)	(7,779)	4,863	(8,682)	(46,506)	(109,794)	(193,350)	(214,481)

FUENTES: LOPEZ PORTILLO, JOSE. CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1980, Y SEXTO INFORME DE GOBIERNO, 1982; DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1984.

SIMBOLOS: *.- NO DISPONIBLE.

NOTAS: a.- INCLUYE A LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS PARAESTATALES CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.

CUADRO XI.2

DATOS BASICOS DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. *

(MILLONES DE PESOS)

CUENTA/RUBRO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CORRIENTE:																
INGRESOS	27,255	29,115	30,421	44,002	62,965	76,143	98,001	133,108	181,338	252,090	327,241	428,895	1,008,485	1,790,349	3,474,839	5,259,471
>VENTAS	"	28,405	29,403	42,248	60,208	72,152	93,110	128,070	175,867	240,785	310,654	398,023	983,898	1,691,822	3,255,043	4,943,763
>OTROS INGRESOS	"	710	1,018	1,754	2,757	3,991	4,971	5,110	5,471	11,305	16,587	30,872	24,587	98,527	419,793	315,708
GASTOS	23,182	25,803	29,757	44,402	66,966	84,558	95,052	132,597	166,133	205,360	339,157	556,879	909,429	1,952,924	3,294,158	5,084,117
>INTERESES	1,355	1,664	1,735	3,305	4,790	7,013	10,302	14,024	16,007	17,907	66,671	112,847	265,459	664,744	1,066,151	1,323,214
>IMPUESTOS	1,507	1,851	2,743	1,832	1,099	1,480	1,898	3,009	2,588	3,790	5,914	0	0	0	0	0
>OTROS GASTOS	20,310	22,208	25,279	39,265	61,077	76,065	82,852	115,564	147,538	183,663	266,572	436,032	643,970	1,288,180	2,207,343	3,760,903
>INGRESOS-GASTOS	4,073	3,312	664	(400)	(4,001)	(8,415)	3,029	591	15,205	46,730	(11,916)	(121,984)	99,056	(162,575)	380,381	175,354
>TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1,202	2,032	5,166	3,982	9,833	13,153	9,200	14,853	18,237	22,951	41,414	103,272	185,443	452,777	691,013	899,353
>AHORRO O SUPERAVIT CORRIENTE	5,275	5,344	5,830	3,582	5,832	4,738	12,049	15,446	33,442	69,680	29,498	(18,712)	284,499	290,202	1,071,640	1,074,715
DE CAPITAL:																
RECURSOS TOTALES	8,970	8,255	8,530	11,236	13,174	23,397	25,600	29,535	53,477	98,089	89,863	41,995	391,510	473,176	1,330,387	1,898,334
>RECURSOS PROPIOS	5,329	5,366	5,916	3,958	6,028	4,903	12,372	15,646	34,203	70,249	29,711	(15,347)	287,114	290,864	1,072,120	1,080,699
>>AHORRO	5,275	5,344	5,830	3,582	5,832	4,738	12,049	15,446	33,442	69,680	29,498	(18,712)	284,499	290,202	1,071,640	1,074,715
>>>INGRESOS DE CAPITAL	54	22	86	376	194	165	323	200	761	569	213	3,365	2,615	662	480	5,984
>>>TRANSFERENCIAS TOT. DE CAP.	3,441	2,889	2,614	7,278	7,146	18,494	13,228	13,889	19,274	27,840	60,152	57,342	104,396	182,312	258,267	817,635
>>>>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3,218	2,408	1,884	2,003	6,444	16,840	12,444	11,611	13,302	20,893	32,216	"	"	"	"	"
>>>>>TRANSFERENCIAS P/PASIVO	423	481	700	5,275	702	1,454	784	2,278	5,972	6,947	27,936	"	"	"	"	"
>>INVERSIONES	9,860	11,935	11,510	16,253	25,379	50,249	50,611	65,982	108,880	170,845	219,248	352,635	463,113	619,874	895,733	1,279,655
>>>INVERSION FISICA	9,834	11,921	11,479	16,130	25,059	49,468	50,215	65,921	108,807	169,543	218,870	350,710	459,451	613,803	893,924	1,271,863
>>>>INVERSION FINANCIERA	26	14	31	123	320	781	396	61	73	1,302	378	1,925	3,662	5,271	1,809	7,792
>>>>>SUPERAVIT EN CTA. DE CAPITAL	(890)	(3,680)	(2,980)	(5,017)	(12,205)	(26,852)	(25,011)	(36,447)	(55,403)	(72,756)	(129,385)	(310,440)	(71,603)	(145,898)	434,654	618,679
>>>>>>VARIACION EN CTS. AJENAS	(706)	(1,560)	(1,257)	(1,335)	(2,449)	(12,096)	(7,482)	3,097	(684)	3,214	20,850	(13,074)	(15,501)	136,847	(163,800)	(132,800)
>>>>>>>SUPERAVIT TOTAL	(1,596)	(5,240)	(4,237)	(6,352)	(14,654)	(30,940)	(32,493)	(33,350)	(56,087)	(59,542)	(108,535)	(323,714)	(87,104)	(9,951)	271,647	484,676
FINANCIAMIENTO:																
ENDEUDAMIENTO NETO	1,419	5,340	4,827	7,085	14,401	39,588	31,635	34,023	55,446	73,378	113,110	335,068	129,282	115,824	(95,994)	(273,540)
>INTERNO	"	"	4,057	(4,908)	9,785	20,017	18,485	8,922	7,812	4,905	35,469	36,814	53,931	261,683	85,177	(17,573)
>>EXTERNO	"	"	(30)	11,993	4,616	19,571	13,150	25,101	47,634	68,473	77,641	298,254	73,351	(144,659)	(181,171)	(255,975)
>>>COLOCACION	10,844	15,958	14,938	28,412	30,698	64,215	67,198	119,242	172,589	172,832	294,950	604,697	841,926	552,751	691,575	1,037,358
>>>>INTERNA	"	"	8,329	8,747	17,110	30,363	30,965	38,554	45,155	38,326	80,447	85,184	108,612	379,807	408,788	628,989
>>>>>EXTERNA	"	"	6,409	19,665	13,588	33,852	36,233	80,689	127,434	134,506	206,303	519,511	753,314	172,944	282,787	408,449
>>>>>>AMORTIZACION	9,225	10,618	10,111	21,327	16,297	24,627	35,563	85,219	117,143	99,454	181,840	269,629	732,644	437,727	787,569	3,101,906
>>>>>>>INTERNA	2,663	3,078	3,472	10,748	7,291	10,815	12,480	29,632	37,343	33,421	53,178	48,478	52,745	118,560	323,647	646,482
>>>>>>>>EXTERNA	6,562	7,540	6,639	10,579	9,006	13,812	23,083	55,587	79,800	66,033	128,662	221,151	679,899	319,167	463,922	644,424
>>>>>>>>>VARIACION DE DISPONIBILIDADES	(23)	(100)	(590)	(733)	253	(640)	858	(673)	641	(3,836)	(4,575)	(11,354)	(42,178)	(105,973)	(175,653)	(213,128)

FUENTES: LOPEZ PORTILLO, JOSE. CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1980, Y SEXTO INFORME DE GOBIERNO, 1982; DE LA MADRID HURTADO, HIGUEL, CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1983.

SIMBOLOS: "-" NO DISPONIBLE.

NOTAS: "-" INCLUYE A LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS PARAESTATALES CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE POR LA CAMARA DE DIPUTADOS, EXCEPTO LOS DEL SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL.

CUADRO XI.3

DATOS BASICOS DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS ORGANISMOS ESTATALES DEL SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO. a

(MILLONES DE PESOS)

SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ICORRIENTE:																
INGRESOS	10,770	12,839	15,096	18,011	24,613	32,093	41,347	54,469	70,326	89,512	120,760	184,256	282,166	445,322	704,432	1,120,894
VENTAS	NA	12,592	14,834	17,450	23,914	31,228	40,390	53,409	68,581	87,060	37,397	69,319	80,316	160,560	177,820	268,174
OTROS INGRESOS	NA	247	262	561	699	865	957	1,060	1,745	2,452	83,363	114,937	201,850	284,762	526,612	852,720
GASTOS	11,582	13,152	15,752	18,355	26,724	32,618	40,905	58,285	67,297	84,615	113,987	163,989	286,798	465,313	658,713	1,043,930
INTERESES	57	75	67	22	43	19	143	240	56	18	20	5	9	0	0	1,552
IMPUESTOS	2	1	22	2	2	4	7	6	8	24	789	0	0	0	0	0
OTROS GASTOS	11,523	13,076	15,663	18,331	26,679	32,595	40,755	58,039	67,233	84,573	113,178	163,984	286,789	465,313	660,713	1,046,478
INGRESOS-GASTOS	(812)	(313)	(656)	(344)	(2,111)	(525)	442	(3,816)	3,029	4,897	6,773	20,267	(4,632)	(19,991)	35,719	72,364
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1,254	842	1,047	1,591	2,924	3,707	4,922	10,521	9,961	12,048	2,082	3,081	9,705	38,735	51,985	63,393
AHORRO O SUPERAVIT CORRIENTE	442	529	391	1,247	813	3,182	5,364	6,705	12,990	16,945	8,855	23,348	5,073	18,744	87,704	136,257
DE CAPITAL:																
RECURSOS TOTALES	1,060	1,289	2,026	4,160	3,442	7,093	8,961	10,265	18,879	25,819	32,464	34,397	56,847	44,603	110,279	191,181
RECURSOS PROPIOS	445	534	391	1,739	845	3,182	5,364	6,705	13,487	16,946	8,855	23,348	8,089	18,744	87,904	148,159
AHORRO	442	529	391	1,247	813	3,182	5,364	6,705	12,990	16,945	8,855	23,348	5,073	18,744	87,704	136,257
INGRESOS DE CAPITAL	3	5	0	492	32	0	0	0	497	1	0	0	3,016	0	200	11,942
TRANSFERENCIAS TOT. DE CAP.	868	1,474	1,637	2,472	2,824	3,944	3,628	3,560	5,415	8,897	23,627	11,049	48,758	25,859	22,375	11,049
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	615	755	1,635	2,421	2,797	3,911	3,597	5,392	8,872	23,609	*	*	*	*	*	*
TRANSFERENCIAS P/PASIVO	253	719	2	51	27	33	31	*	23	25	18	*	*	*	*	*
INVERSIONES	1,037	779	1,728	2,408	4,984	5,832	7,175	4,502	8,509	13,248	27,799	33,361	41,650	36,439	57,248	120,169
INVERSION FISICA	1,032	749	1,712	2,275	4,984	5,829	7,175	4,502	8,509	11,013	20,048	32,027	39,096	25,270	53,479	94,934
INVERSION FINANCIERA	5	30	16	133	0	3	0	0	0	2,235	7,731	1,334	2,554	11,169	3,789	25,355
SUPERAVIT EN CTA. DE CAPITAL	23	510	298	1,752	(1,342)	1,261	1,786	5,763	10,370	12,571	4,665	1,036	15,197	8,164	53,011	70,992
VARIACION DE CTC. AJUSTAS	176	(682)	(104)	(1,789)	1,276	(1,944)	(4,089)	(4,559)	(8,518)	(8,654)	(14,194)	(4,178)	(10,817)	(4,343)	(35,314)	(50,539)
SUPERAVIT TOTAL	199	(172)	194	(37)	(66)	(683)	(2,303)	1,204	1,852	3,917	(9,529)	(3,142)	4,380	3,821	17,697	20,353
FINANCIAMIENTO:																
ENDOWMENTO NETO	(83)	(519)	(506)	185	93	336	1,327	(1,804)	(279)	1	73	470	(52)	0	0	(19,000)
INTERNO	(83)	(19)	(506)	185	93	340	1,327	(1,804)	(279)	1	73	470	(52)	0	0	(19,000)
EXTERNO	0	(500)	0	0	0	(4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COLOCACION	1,670	1,315	280	900	2,409	2,415	1,858	3,250	144	26	91	511	0	0	0	0
INTERNA	1,670	1,315	280	900	2,409	2,415	1,858	3,250	144	26	91	511	0	0	0	0
EXTERNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AMORTIZACION	1,753	1,834	786	715	2,314	2,079	531	5,054	423	25	18	41	52	0	0	19,000
INTERNA	1,753	1,834	786	715	2,314	2,075	531	5,054	423	25	18	41	52	0	0	19,000
EXTERNA	0	500	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VARIACION DE DISPONIBILIDADES	(369)	(28)	310	(199)	(54)	314	945	300	(1,596)	(3,943)	9,438	2,672	(4,328)	(3,821)	(17,697)	(1,353)

FUENTES: LOPEZ PORTILLO, JOSE. CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1980, Y SEXTO INFORME DE GOBIERNO, 1982; DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. CUARTO INFORME DE GOBIERNO, 1984.

SIMBOLOS: *.- NO DISPONIBLE.

NOTAS: a.- INCLUDE A

LOS ORGANISMOS PARAESTATALES CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

- Alejo, Francisco Javier. "Política fiscal y el desarrollo económico en México", ¿Crecimiento o Desarrollo en México?, México, SEP/SETENTAS, 1969.
- Altvater, Elmar. "Notas Sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado", en Heinz R. Sontag y Héctor Valecillos, citado infra.
- Ardant, Gabriel. Théorie Sociologique del l'impot, 2 vol. S.E.V.P.E.N., París, 1965.
- Ayala, José. "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976" en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 39, México, FCE, 1981.
- Basáñez, Miguel. La Lucha por la hegemonía en México, 1968-1980, México, Siglo XXI, 1981.
- Bator, Francis. El Problema sobre el desembolso gubernamental, México, Compañía Nacional de Ediciones, 1964.
- Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Madrid, Tecnos, 1972.
- Boccarda, Paul. Etudes sur le capitalisme monopoliste d'etat. Sa crise et son issue, París, Editions Sociales, 1973.
- Brochier, Henry y Pierre Tabatoni. Economía financiera, Madrid, Ariel, 1960.
- Buchanan, James M. "El Fracaso del Mercado y del Gobierno", en Buchanan et al., El sector público en las economías de mercado, Madrid, Espasa Calpe, 1979.
- Buchanan, James M. Hacienda Pública, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1968.
- Buchanan, James M. et al. El sector público en las economías de mercado, Madrid, Espasa-Calpe, 1979.
- Calden, Naomi and Aaron Wildavsky, Planning and Budgeting in Poor Countries, Estados Unidos, A. Wiley-Interscience Publication, 1974.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las empresas públicas en México, México, Porrúa, 1985.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo, México, Siglo XXI, 1985.

- Cordera, Rolando y Carlos Tello. "México. Opciones y decisiones" en Revista Nexos, Núm. 13, México, marzo, 1983, pp. 13-19.
- Cuevas Camarillo, Alfredo. La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal 1946-1976, México, Tesis en Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1987.
- Delgado Garza, Salvador. Enfoque interdisciplinario de la planeación y el presupuesto. Anexos Varios, México, febrero 1987, Fotocopia sin otros datos, sin paginado.
- Eckstein, Otto. Finanzas públicas, México, Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana, 1965.
- Estevez, Felipe y Elia Marum. "El Financiamiento de la Educación Superior: un Reto a la Crisis" en Revista Análisis Económico, México, UAM-A-DCSH, Núm. 3, enero-junio, 1986.
- García, Pascual. La evasión fiscal en México. Un estudio comparativo del impuesto sobre ingresos mercantiles con el impuesto al valor agregado, México, UAM-A, 1982, Colección. Ensayos.
- González Casanova, Pablo. "Participación política y programación del desarrollo" en v.a. Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Siglo XXI, 1974.
- González Parás, Natividad. "Los aspectos políticos de la planeación en México" en Revista Línea, Núm. 4, México, PRI, enero, 1982.
- Gough, Ian. "Gastos del estado en el capitalismo avanzado" en Heinz Sontag y Héctor Valecillos (compiladores), citado infra.
- Groves, Harold M. Finanzas públicas, México, Trillas, 1975.
- Guillén, Arturo. Planificación económica a la mexicana, México, Nuestro Tiempo, 1971.
- Henderson, Hazel. La política de la edad solar. Alternativas a la economía, México, FCE, 1985.
- Herschel, Federico J. Ensayos sobre política fiscal, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1975.
- Jeannot, Fernando. "Formación de Capital y financiamiento en las empresas estatales", en Revista "A", Vol. II, Núm. 2, México, UAM-A-DCSH, abril 1981, pp. 9-45.
- Komorowski, S. M. "Algunos problemas de la planificación en México" en Revista Investigación Económica, Núm. 152, México, UNAM, abril-junio, 1980, pp. 119-148.
- Labastida Gómez de la Torre, Gloria N. El destino del endeudamiento público externo 1977-1982, Tesis Lic. en Administración Pública, México, El Colegio de México, 1986.

- Labastida Martín del Campo, Julio. "Proceso político y dependencia en México 1970-1976" en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXXIX, Núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo, 1977, pp. 193-227.
- López Portillo, José. "La Administración del Gasto Público en México", en Revista de Administración Pública, Núm. 27, México, 1975, p. 36, citado por Alfredo Cuevas Camarillo, op. cit., p. 117.
- López Ruiz, Ramón Wilfredo. El presupuesto como instrumento de la política gubernamental, México, UNAM-ACATLAN, 1986.
- Martínez Hurtado, José Luis. Consideraciones acerca de la situación financiera del gobierno federal mexicano, México, LE-FE-UNAM, 1974.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas, México, Siglo XXI, 1976.
- México. Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto, ante la H. Cámara de Diputados en la presentación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para 1987, México, 25 de noviembre de 1986.
- México. Poder Ejecutivo Federal, Plan nacional de desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- México. Poder Ejecutivo Federal, Programa nacional de fomento industrial y comercio exterior 1984-1988, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1984.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Intervención del Sr. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioli, en su comparecencia constitucional ante la LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados acerca de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1986, México, 19 de noviembre de 1986.
- Molina Ochoa, Iván y Luis Hernández Palacios. "La Crisis Fiscal del Estado en México" en Revista Iztapalapa, Núm. 8, México, UAM-I, enero-junio, 1983.
- Musgrave, Richard A. Sistemas fiscales, Madrid, Aguilar, 1973.
- Musgrave, Richard A. Teoría de la Hacienda Pública, Madrid, Aguilar, 1959.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave. Public Finance in Theory and Practice, N.Y., McGraw-Hill, 1973.
- O'Connor, James. La Crisis fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981.
- Fyhr, Peter A. Presupuesto Base Caro. Método práctico para evaluar los gastos, México, Limusa, 1983.

- Quintana, Enrique. "La Función Consumo y el Multiplicador: Una Revisión de la Polémica", en Revista Análisis Económico, México, UAM-A, Vol. IV, Núm. 6, enero-junio, 1985, pp.117-138.
- Retchkiman, Benjamín K. Aspectos estructurales de la economía pública, México, UNAM, 1975.
- Retchkiman, Benjamín K. Introducción al estudio de la economía pública, México, UNAM, 1977.
- Reynolds, Clark W. La Economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XXI, México, FCE, 1973.
- Reynolds, Clark W. "Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro)", en el Trimestre Económico, Vol. XLIV, Núm. 178, México, octubre-diciembre, 1977.
- Ruiz Dueñas, Jorge. "Hacia un Nuevo Perfil de las Entidades Paraestatales en Política y administración pública. Debate sobre entidades paraestatales", México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Año 1, 2a. época, Núm. 1, septiembre-diciembre, 1986.
- Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema económico, planificación y empresa pública en México, México, UAM-A, 1982.
- Siegel, Barry N. Agregados económicos y política pública, México, FCE, 1973.
- Sontag, Heinz R. y Héctor Valecillos (compiladores). El Estado en el capitalismo contemporáneo, México, Siglo XXI, 1977.
- Vázquez, F. Presupuestos por programa para el sector público, México, UNAM, 1977.
- Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista, México, Océano, 1983.
- Wagner, Adolfo. "Three Extracts of Public Finance" en Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, Classics in the Theory of Public Finance, N.Y., MacMillan, 1967.
- Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process, Estados Unidos, Little, Brown and Company, 1974.
- Wilkie, James R. La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1978.