

19
2aje.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON**

"LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO MEXICANO 1982 -1992"

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA: ANA LILIA SANABRIA CRUZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

JUNIO DE 1994



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.

**A DIOS POR LA OPORTUNIDAD
DE VIVIR**

**A DOÑA ROBERTINA CRUZ
MI MADRE
POR HABERME DADO MI SER**

**A GRIS, CLAUS, LORENA, NORMA Y DIANITA
MIS HERMANAS**

A GERARDO Y ALFREDO

LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO MEXICANO 1982-1992

INTRODUCCION

CAPITULO I LA FUNCION DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO DE LA HISTORIA ECONOMICA

- 1.1 Corrientes económicas
 - 1.1.1 Pensamiento económico
 - 1.1.2 La escuela clásica
 - 1.1.3 La corriente marxista
 - 1.1.4 Corriente keynesiana
 - 1.1.5 Pensamiento estructuralista
 - 1.1.6 El neoliberalismo monetarista
- 1.2 Concepto de Estado moderno
 - 1.2.1 La autonomía estatal
 - 1.2.2 Las funciones del Estado
- 1.3 La Teoría de la Crisis Fiscal del Estado
 - 1.3.1 Redefinición del papel del Estado

CAPITULO II DEL MODELO INDUSTRIALIZADOR, A LA TRANSICION DE UN NUEVO PADRON DE ACUMULACION.

- 2.1 Modelo industrializador y gasto 1940-1954
- 2.2 Desenlace de la actividad económica de 1952-1970
 - 2.2.1 Políticas populistas 1970-1976
- 2.3 Carácter estructural de la crisis 1976-1982
- 2.4 Un período convulsivo para el Estado mexicano
 - 2.4.1 Evolución del presupuesto en los ochentas
- 2.5 Concertación social y reanudación del crecimiento 1989-1992

CAPITULO III EFECTOS Y DESEQUILIBRIOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

- 3.1 Efectos de los gastos estatales
 - 3.1.1 Gastos de capital o consumo social
 - 3.1.2 Gastos de capital físico
 - 3.1.3 Gastos de capital humano
 - 3.1.4 Gasto social (como función de legitimación)
- 3.2 Inversión social
- 3.3 Ingreso estatal
- 3.4 Financiamiento del déficit fiscal
 - 3.4.1 Sector paraestatal

3.4.2 Deuda externa y deuda interna

3.5 Presupuesto y planeación en el contexto socioeconómico

3.5.1 Presupuesto, Planeación y política económica

3.5.2 Presupuesto e inflación

3.6 Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto

CAPITULO IV EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO Y EL MERCADO EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

4.1 Política económica y política fiscal instrumentos de reforma para el Estado.

4.2 La apertura económica y el Estado hacia el modelo de acumulación capitalista de mercado abierto.

4.3 El gasto social alternativa para la legitimación y la paz social

4.3.1 Gasto social en educación

4.3.2 Salud y seguridad social

4.3.3 Gasto social en servicios

4.3.4 El gasto en la ecología

4.3.5 Pobreza: cuestión crítica

REFLEXIONES FINALES

ANEXO GENERAL DE CUADROS Y GRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Este trabajo fue comenzado en el seminario de sector público, en el área de investigación del séptimo al décimo semestre, impartido por el Lic. J. Ricardo Ramírez Brun, con el objetivo, de realizar la tesis intitulada: " LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO MEXICANO 1982-1992".

Esta consta de cuatro capítulos, en el primer capítulo se da el marco teórico, el segundo se estudia el marco histórico. en el tercero se hace el análisis del desarrollo en cifras de la crisis fiscal, y en el cuarto se desglosa la conclusión que implica todas las reformas del Estado, dada la crisis vivida en los 80 "LA DECADA PERDIDA".

A continuación se detalla cada capítulo:

Capítulo I, se hace el análisis de la función del Estado en el pensamiento de la historia económica, a partir del Estado absolutista de los inicios del capitalismo mercantilista donde sólo funcionó evitando trabas para la formación de un mercado-integrado.

Con la escuela clásica se postula que el Estado sólo desempeñe un papel pasivo, como agente económico, el cual es su función de Estado gendarme.

El Estado es para los marxistas la institucionalización de los intereses comunes de los capitalistas, interviniendo en la economía en función de las exigencias de la acumulación de capital.

Las tesis keynesianas, afirman que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción. El elemento de intervención consiste en la administración de la demanda efectiva, por parte del Estado a través de dos vías: la fiscal y la monetaria.

El pensamiento estructuralista impulsa al Estado con un papel benefactor de la sociedad. En el monetarismo el papel del Estado es temporal mientras financía el déficit fiscal para obtener el equilibrio económico.

La teoría de la crisis fiscal del Estado señala como punto de estudio al presupuesto, que trata de cumplir las funciones básicas pero contradictorias por parte del Estado: la acumulación y la legitimación.

La redefinición del papel del Estado, es determinada por la no funcionalización de las ideas del pensamiento económico. No ha nacido el paradigma que de la nueva concepción de un equilibrio económico, social y político.

Las reformas experimentadas por el Estado mexicano, sólo nos muestra una convinación entre el mercado y el Estado, del sector privado y el público, tal y como es mencionado por James O'connors.

Capítulo II, Del modelo industrializador a la transición de un nuevo patrón de acumulación, se describen las finanzas públicas por periodos, y en especial el comportamiento del gasto social.

En realidad el análisis del presupuesto por periodos nos da una idea de las metas del Gobierno, dependiendo de los objetivos que persigue cada presidente.

De la sustitución de importaciones aumenta el gasto en pro de la economía nacional, mientras que en las actuales reformas del Estado, promueve la sustitución de la exportaciones, abrir las puertas a la competitividad externa, donde la iniciativa privada se ve obligada a modernizar su planta productiva y la calidad de sus productos.

El gasto social es encaminado hacia la "vida digna del mexicano en pobreza extrema", supuestamente este camino de solidaridad significa la legitimación de un Estado neoliberal. PRONASOL es el disfraz de un Gobierno que ve la manera de mantenerse en el poder.

Capítulo III, Los efectos y desequilibrios de las finanzas públicas, es la disparidad que existe entre ingresos y gastos provoca crisis por el déficit fiscal. Se describe ampliamente los gastos en que incurre el Estado al responder a las diferentes demandas sociales, a la vez se analiza al ingreso afectado por la empresa paraestatal, la deuda externa e interna, la inflación y el desequilibrio financiero, que experimento la nación en el periodo de los presidentes J. López Portillo a Miguel de la Madrid.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y los diferentes Pactos para el Crecimiento y la Estabilidad, plantea al nuevo enfoque de la función del Estado, las soluciones mas propias a la crisis y la modernización del aparato estatal, fomentando el cambio de un Estado benefactor a un Estado rector de la economía.

Capítulo IV, El nuevo perfil del Estado y el mercado en la distribución del ingreso. No es posible que con la ideología neoliberal se de un equilibrio económico, cuando se observa que la producción ha caído y la paz social ha sido atentada con el movimiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato priísta Luis Donald Colosio.

Las diferentes aplicaciones de política económica, durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, han impulsado al cambio, de afrontar la competencia hacia el exterior con el Tratado de Libre Comercio (TLC).

El Estado experimenta acuerdos con el mercado, de mantener su función únicamente como rector de la economía y legitimarse para garantizar una estabilidad, y la propia acumulación de capital. Garantizando así la explotación de la abundante fuerza de trabajo en México.

A pesar de la diferencia del concepto del Estado de las diferentes corrientes económicas, El Estado Mexicano optó por ideas neoliberales, que finalmente afecta al trabajador sea obrero o profesionista, dado que al gravar fiscalmente con impuestos al trabajo merma el ingreso. Es cierto que el salario mínimo no se grava, pero sería ya el colmo, por que no es posible que una familia obrera subsista con 13 o 14 nuevos pesos diarios. Por que no gravar al que en realidad tiene al gran industrial o comerciante, ya que con 2% de impuesto sobre su ganancia protestan. Que se puede esperar de la economía de un trabajador. Esto es un gran problema en la redistribución del ingreso.

La pobreza extrema en gran parte del país, se da a la par con una riqueza extrema en una minoría. Los dos México uno muy rico y el otro muy pobre. El gran problema de la distribución del ingreso, la puede solucionar un mercado que sólo le da al que trabaja, pero no hay trabajo para todos.

No fue fácil mantener un seguimiento deductivo y analítico, de la amplia bibliografía con que se cuenta acerca del Estado, de sus funciones y reformas contemporáneas. El estudio del Estado, las finanzas públicas, el presupuesto, la política económica y fiscal, el mercado, las transformaciones mundiales que implican cambios en las funciones del Estado, son puntos de más tiempo de análisis. Cada uno de ellos a mi parecer, implica un tema de investigación. Son postulados demasiado interesantes y difíciles de conjuntar deductivamente e históricamente con una secuencia lógica. este trabajo es sólo el resultado sencillo de mi interés acerca del tema. Sin embargo la conclusión a la que llegué es:

El Estado puede participar en la distribución del ingreso con gasto social y exenciones fiscales al trabajador. Su función ya no es sólo el de ser un instrumento de acumulación de capital, ahora tiene que ver otras problemáticas más inmediatas, la ecología, la salud, la contaminación, la pobreza, combatir la corrupción burocrática, buscar el bienestar y el desarrollo sustentable. Es decir, un Estado más humano, para dar calidad y dignidad a la vida de su pueblo.

Esta es de manera general la temática del presente trabajo, siendo de mi responsabilidad el contenido en ella.

Mi gratitud y reconocimiento al apoyo brindado por el Lic. Ricardo Ramírez Brun.

Mi gratitud y reconocimiento al apoyo de todas las personas que hicieron posible llevar a cabo el término de este trabajo.

CAPITULO I LA FUNCION DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO DE LA HISTORIA ECONOMICA.

1.1 Corrientes económicas.

Son variadas las ideas y concepciones acerca del Estado. Diferentes corrientes han tratado de fundamentar si el Estado debe o no intervenir en la economía, esto depende de la estructura de clases en el sistema de relaciones de propiedad que representa el Estado. Este es un factor importante en el funcionamiento de lo económico, dentro de los marcos de intereses de clase que garantizan su propiedad.

El fin es analizar al Estado en las diferentes corrientes del pensamiento económico, de manera que se denote la evolución de las funciones que ha tenido el Estado en diferentes épocas.

Se parte de un Estado administrador para llegar a un Estado mediador de conflictos sociales y económicos, afianzado a lo legal, al legitimarse como institución garantiza el poder para seguir cumpliendo con los objetivos del capitalismo.

En este capítulo se presenta de modo breve las ideas acerca del Estado: distinguiendo la teoría que se utilizará en el nuevo papel del Estado dentro de la realidad capitalista contemporánea, la teoría de la "crisis fiscal del Estado".

La sectorización y los gastos en que incurre el sistema para su acumulación y legitimación, se traduce en demandas a la actividad estatal, que necesita aumentar el gasto. Pero no siempre cuenta con los ingresos necesarios para afrontarlo. Frecuentemente la economía y las finanzas públicas se ven inmersas en un déficit con las contradicciones de un conflicto social, la crisis y las presiones inflacionarias.

1.1.1 Pensamiento económico.

El intervencionismo aparece desde los inicios del capitalismo, enmarcado históricamente en lo que se llama el Estado absolutista que se dio entre mediados del siglo XVII y finales del siglo XIX, y en Rusia hasta principios del siglo XX.

"Siguiendo a Perry Anderson, el absolutismo fue el aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición

social tradicional. El Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía, ni mucho menos un instrumento de la naciente burguesía contra la aristocracia". 1/

El Estado absolutista puso en práctica una coherente teoría mercantilista de la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía.

"Esta corriente mercantilista sostenía que el Estado debía suprimir las barreras particulares opuestas al comercio dentro del ámbito nacional y esforzarse por crear un mercado interno unificado para la producción de mercancías. Al pretender unificar el poder del Estado en relación con los otros Estados, el mercantilismo alentaba la exportación de bienes a la vez que prohibía la de los metales preciosos y la moneda, en la creencia de que el resultado sería una balanza comercial favorable, lo cual aumentaba las existencias de metales en el país superavitario: mientras más metales tuviera más rico y poderoso sería". 2/

El intervencionismo económico lo único que logró fue evitar algunas trabas que el viejo sistema feudal imponía al libre comercio, que de alguna manera beneficiaban a la naciente clase empresarial, pero siguieron permaneciendo ciertas reglas y restricciones que favorecía a la clase feudal.

La clase feudal adoptó el mercantilismo y ante esto, la doctrina clásica de "Laissez-Faire", con su rigurosa separación formal de sistemas económico y político, sería el modelo de Estado por seguir, para destruir el intervencionismo de este Estado feudalizante de principios del capitalismo.

En los escritos de Marx y Engels está ausente una teoría del Estado formulada y sistemática, así como conceptos de poder político. Se presentan entonces nuevos estudios remitiéndose la discusión a la naturaleza de clase de la sociedad socialista y al intervencionismo del Estado presentado a partir de 1929. La creciente internacionalización de capital ha modificado el contexto en el que se aplican las políticas económicas y sociales, la estructura de la fuerza de trabajo y por consecuencia, las relaciones entre las clases sociales, fenómenos todos que obligan al Estado a "manipular" y "administrar" la crisis".

3/

1/ Ramírez Brun J.R., Estado y acumulación de capital, en México 1929-1982 Ed. UNAM, pp 143

2/ Ibid., pág.134

3/ Ibid., pág. 135

1.1.2 La escuela clásica.

La teoría económica de libre mercado postula que el sistema económico tiende a un "equilibrio natural". El máximo exponente de esta teoría fue Adam Smith, que concibe un sistema en donde la competencia entre empresas, la abstención y el consumo, o entre el ahorro y la inversión, se daba espontáneamente, gracias al mecanismo de los precios.

El sistema de precios, es un mecanismo de ajuste automático. El desempleo se elimina mediante la flexibilidad de los salarios, el precio del trabajo, y en caso de que ése continuara, se le denominaría "desempleo voluntario". Es decir, ante la tasa o precios de salarios en el mercado, el trabajador no estará dispuesto a emplearse. El proceso productivo por sí mismo da la oportunidad de que todas las personas y recursos sean empleados, esto es, que la oferta crea su propia demanda.

Esta teoría, confía al Estado el desempeño de un papel pasivo, como un agente económico, el cual es sólo guardián y policía; es decir, un "Estado Gendarme".

A nivel internacional, la política de libre comercio, bajo el patrón oro, lleva a aumentar las ganancias del intercambio para todos los países y crea el bienestar económico mundial.

El Estado sólo mejora el nivel de empleo mediante políticas orientadas a fortalecer la balanza comercial en partidas relativas a mercancías y servicios. La acción del Estado se orienta así hacia el exterior, en la lucha por los mercados. 4/

La teoría liberal sostenía que cualquier intervención del Estado redundaba en obstáculos al ajuste automático del funcionamiento económico. La búsqueda afanosa por equilibrar el presupuesto de gastos del Estado era condición para un Estado limitado en su intervención en la economía. El poder público sólo debía gastar lo que percibiera en impuestos, sin embargo el monto de éstos, no debía modificar la estructura de la sociedad ni el reparto de las fortunas.

El Estado liberal, parcialmente interventor en la economía (en el comercio exterior y emisión de la moneda), liberó al proceso capitalista de reglamentaciones que frenaban sus progresos e impedían la instalación de

4/ René Villarreal, Mitos y Realidades de la Empresa Pública en México
Ed. Diana 1989 pp. 41-42

industrias y procedimientos nuevos; alteró el desarrollo de la libertad de cambios, de la movilidad de la fuerza de trabajo y liberó al comercio de trabas, de impuestos alcabalatorios restrictivos. 5/

En el sistema absolutista se practicó una política progresiva de impuestos y venta de cargos públicos, a fin de proveerse de recursos necesarios para los gastos que implicaba financiar un ejército y la infraestructura comercial.

1.1.3 La corriente marxista.

Marx no formuló una teoría acerca del Estado pero sus seguidores se han esforzado por estudiar el Estado a partir de algunas tesis de Marx. Dado que en los últimos años el Estado registraba su más alto grado de intervencionismo en la economía. A la vez, la crisis actual se hace más evidente como una crisis financiera propia del Estado.

Algunos marxistas concuerdan en algunas tesis generales, que se han convertido en dogmas, limitando el avance del pensamiento marxista sobre el Estado. En gran parte los estudios marxistas han dejado a un lado el estudio económico dándole prioridad a lo político, que de orden y coherencia a toda la realidad social.

Lo que se criticaba como un determinismo económico, ahora se ha convertido en un "determinismo político", puesto que no regresa al plano de la estructura económica. El estudio sobre el intervencionismo económico del Estado y sus nuevas instancias (empresa pública y gasto público) se ha abandonado. 6/

La doctrina marxista aparece como una crítica a la economía política según la cual el sistema capitalista estaba fundado en la explotación del trabajo asalariado, quedando así dividida en dos polos: capitalistas dueños de los medios de producción y trabajadores dueños de su fuerza de trabajo. Se mantiene una relación dialéctica entre el trabajo asalariado y el capital.

Las categorías económicas de la economía política clásica eran vistas, en consecuencia, como representaciones intelectuales o formalizaciones conceptuales de las relaciones económicas existentes. 7/

La lucha de clases era considerada como el motor de la historia. La clase económicamente dominante era al mismo

5/ René villarreal, op. cit. pp 146

6/ Ramírez Brun JR op. cit. pp 151

7/ René villarreal op. cit. pp 43-44

tiempo, aquella a la que determinaba el poder político que a su vez, se encontraba centralizado por el Estado. Este aparecía como un instrumento de poder de los capitalistas, resultando así el "Comité de administración de los negocios comunes de la burguesía". se escondía bajo su aparente neutralidad y universalidad (consagrada por la democracia representativa y la igualdad jurídica de los ciudadanos) su verdadero carácter de clase.

El Estado capitalista desempeña según los marxistas una función económica fundamental: asegurar las condiciones exteriores generales de la producción y reproducción sociales. No se limita a salvaguardar la paz social y las relaciones de propiedad existentes sino también, a preservar las condiciones materiales que hacen posible la reproducción ampliada del capital.

Así el sistema capitalista requiere para su reproducción de una instancia situada formalmente al exterior del proceso para llenar las "lagunas funcionales" del mercado y parar las distorsiones de la propia acumulación, cuya acción no está orientada por el beneficio particular sino por intereses de conjunto de la clase dominante y que, en consecuencia, no están sujetos a las limitaciones de los capitalistas individuales. El Estado es así, para la doctrina marxista la institucionalización de los intereses comunes de los capitalistas que intervienen en la economía, en función de las exigencias planeadas por la acumulación de capital. g/

1.1.4 Corriente keynesiana.

Las principales tesis keynesianas apuntan en el sentido de que el mecanismo de los precios de mercado no ajusta automáticamente los desequilibrios que surgen de los procesos económicos. La formulación o la formación del ahorro no garantiza necesariamente su inversión. Además, el dinero desempeña un papel fundamental en la economía y no solo es un medio que facilita los cambios.

La ciencia económica en 1930 experimentó una "revolución científica" a través de lo que se ha llamado "La Revolución Keynesiana". Las condiciones necesarias y suficientes para que esto ocurriera fue la gran depresión económica de 1929.

Keynes no creía en el mundo económico clásico del equilibrio natural, ni en el sistema de libre mercado como los mecanismos para el ajuste automático y equitativo. Para Keynes, la economía capitalista genera dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y del ingreso.

Las tesis de Keynes afirman (en oposición a la de los clásicos) que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción. El elemento de intervención en el corto plazo consiste en la administración por parte del Estado de la demanda efectiva, a través de dos vías: la fiscal y la monetaria. 9/

El Estado puede actuar sobre el consumo a través de la reducción de los impuestos a las herencias y aún al capital, no tanto para mejorar la distribución del ingreso, sino para asegurar el equilibrio económico, desarrollando el consumo y reactivando así la economía a través del aumento del gasto público. Se tenía que romper el mito del presupuesto balanceado del Gobierno. Incluso si fuera necesario el Gobierno no podría imprimir dinero nuevo para elevar el proceso de aumento del gasto y así obtener los resultados deseados (disminuir el desempleo involuntario y sacar a la economía del ciclo depresivo).

Keynes maneja los mecanismos monetarios para crear dinero y evitar el paro, a través de una baja tasa de interés. Esto abarata el crédito y las inversiones pueden realizarse. Además, el Estado puede realizar las inversiones necesarias para obtener el empleo total. Estas inversiones son en obras públicas pero las inversiones gubernamentales tendrán que ser financiadas con otras fuentes, tales como el endeudamiento y la emisión de moneda. 10/

Keynes es un defensor de la planificación social, sin la cual las crisis del sistema capitalista son inevitables. La participación más amplia y profunda del Estado en la economía puede evitar los ciclos depresivos a través de la socialización de la inversión. En realidad Keynes hablaba de la necesidad de transitar del capitalismo de libre mercado al capitalismo de economía mixta. El problema de Keynes (y el de los keynesianos) es que nunca ha definido explícitamente la economía mixta y el papel del Estado en ella. 11/

1.1.5 Pensamiento estructuralista .

El aporte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), consistió en criticar y desechar la teoría neoclásica de comercio internacional. Esta establecía que la especulación internacional, de acuerdo con la dotación relativa de factores productivos, llevaría a los países a la maximización de la producción mundial, en tanto que la distribución del ingreso tendería a ser igualitaria. De aquí

2/ René Villarreal op. cit. pp 46

10/ Ramírez Brun JR op. cit. pp 147

11/ René Villarreal op. cit. pp 48

se deriva que los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, deberían especializarse en productos primarios y por lo tanto impulsar el modelo primario exportador como sustento básico de su dinámica y desarrollo.

Para el pensamiento estructuralista las ventajas comparativas de los países de la periferia eran una falacia. La realidad es que los beneficios del progreso técnico en los países centro son retenidos y más aún, parte de los expedientes logrados en la periferia son transferidos a esos países centro, a través del mecanismo de un intercambio desigual. Este consiste en que los precios de los productos primarios que exporta Latinoamérica tienden a disminuir debido a la baja elasticidad ingreso de su demanda, al efecto de sustitución de esos bienes por otros de mayor contenido industrial, así como al proteccionismo que imponen las economías centro. Se promueve un nuevo modelo de desarrollo, el modelo deliberado de industrialización sustitutiva de importaciones. Las nuevas estrategias de política económica aceptan el mecanismo del mercado para regular la economía pero sin embargo, establecen la necesidad de la participación del Estado como planificador y promotor de la industrialización y desarrollo.

La finalidad global del desarrollo económico perseguido, es alcanzar mayores niveles de justicia social y reducir la independencia externa, lo cual define a estos gobiernos como nacionalistas y antioligárquicos. Para promover la sustitución de importaciones a través de las inversiones en infraestructura y empresa pública, al mismo tiempo es necesario impulsar el papel del Estado benefactor, para no descuidar los aspectos sociales de desarrollo.

1.1.6 El neoliberalismo monetarista.

A diferencia de los años treinta, en la década de los ochenta, no ha surgido una verdadera revolución científica pero sí una contra revolución por la vía del retorno a la ortodoxia, bajo la sombra del monetarismo. En teoría aparece el monetarismo friedmaniano y el monetarismo de la economía de la oferta en la práctica. Surge así el Thatcherismo en Inglaterra y en Estados Unidos la Reagannomía. En América Latina, la Contrarrevolución Monetarista a través de la "Teoría monetarista de la balanza de pagos". Este regreso a la ortodoxia también ha sido llamado por sus impulsores "la revolución conservadora", es decir, la nueva macroeconomía clásica. 12/

La concepción de Friedman sobre la inversión del Estado es que el problema del desempleo y la inflación puede corregirse a través de una política monetaria

contraccionista. La ley monetaria establece que la inflación cesa cuando la oferta monetaria crece a una tasa fija. Sostiene que todo incremento en la oferta monetaria por encima de la tasa de crecimiento potencial de la economía, dada por la tasa natural de desempleo, sólo provocará inflación.

Se acepta el Estado a corto plazo pero solamente a través de una política monetaria y fiscal expansionista. sin embargo esto puede provocar inflación, ya que los agentes económicos ajustan sus expectativas a largo plazo, provocando la violenta alza a la tasa natural de desempleo. Esta concepción ortodoxa plantea que la inflación es resultado del producto del déficit fiscal, que a su vez ha originado una política monetarista de dinero fácil para financiarla.

Lo nuevo del monetarismo en sus recomendaciones es que finalmente tiene que desaparecer el Estado Keynesiano en su papel de regulador, benefactor y recaudador de impuestos. Lo único que se requiere para alcanzar el mejor de los mundos posibles es volver al liberalismo, una libre empresa y un libre comercio.

En materia de política monetaria - es decir, la contracción de la oferta monetaria a través de la vuelta al patrón oro- la economía de la oferta acepta dos grandes críticas al capitalismo contemporáneo, el monopolio y la pérdida de soberanía del consumidor, y los retoma como dos grandes virtudes del capitalismo de mercado, que permite la innovación tecnológica y la oferta de alternativas al consumidor. Aquí radica la diferencia de la economía de oferta. El monetarismo friedmaniano, miope pero consistente, insiste en que los monopolios son el producto de un Estado proteccionista.

En el caso de la Balanza de Pagos la política del Estado debe, según los monetaristas, evitar el desequilibrio externo y la devaluación, haciendo crecer la oferta monetaria que toma en cuenta la tasa de crecimiento potencial de la economía más la inflación internacional.

"El intervencionismo de Estado sólo recae en la competencia perfecta. Ya no de un Estado liberal producto de una economía de libre cambio, sino de un Estado de mecanismos monetaristas y venta de empresas. Convertir a una economía de libre competencia. Sólo se pretende utilizar al Estado, política y coercitivamente para volver a la libre iniciativa privada, a la economía liberal, trayendo consigo el control de las masas; por esto, la libertad política y la libertad económica sólo son posibles para un grupo minoritario de la población". 13/

El periodo histórico y sus diferentes situaciones económicas han impulsado las ideas de las diferentes corrientes económicas. La concepción del Estado es si sirve o no a los propósitos del momento; la utilidad de éste es según sea la problemática en que viva.

Diferenciamos un Estado absolutista que sólo fue guardián de transacciones comerciales y de apoyo, un tanto intervencionista, pero a favor de un mercado integrado al comercio, con el fin de captar metales preciosos con exportaciones. Así pasamos del Estado-gendarme administrativo de los Clásicos a un Estado intervencionista de los Keynesianos, y así hacia un Estado menos interventor, el de los Monetaristas. Pero para el decenio de los ochenta encontramos dentro de las economías socialistas, -donde el papel del Estado se encuentra en un nuevo proceso "común", el de racionalización como agente económico- la reorganización ideológica. Esta concepción no es independiente de los cambios de las ideas sino deviene de la realidad económica actual.

1.2 Concepto de Estado moderno.

Es complejo determinar cuándo o en qué momento surgió el Estado. Sin embargo puede decirse que desde el momento en que surgen el poder y la política, se engendra el Estado, no precisamente por la división del trabajo o por conflictos de clase. La autonomización creciente del Estado no es la apropiación de los medios de producción, sino la gestión de los intereses comunes y la "autroffia del control colectivo". Esta monopolización es consecuencia de la complicación creciente de la vida social que vuelve imposible el control colectivo. Los órganos sociales especializados en la gestión de los asuntos comunes adquieren una autonomía tanto mayor en cuanto la sociedad se encuentra cada vez más incapaz de prescindir de ellos. 14/

Estado moderno es el conjunto de instituciones que conforman la organización política de la nación, para preservar la soberanía y establecer la forma de ejecución del poder legítimo en la sociedad. Sirve para discernir, dentro de la legalidad, la divergencia de intereses, ya sean individuales, ya colectivos o de grupos.

La reforma del Estado se vuelve indispensable para acelerar o revitalizar modelos de desarrollo, o bien para diseñar y llevar a cabo nuevas estrategias de desarrollo. En la medida en que no exista un modelo de desarrollo que haya logrado una perfección histórica en términos de justicia, equidad y bienestar, si no ha alcanzado la satisfacción plena de las demandas fundamentales de la población en esa

14/ Marcos Kaplan, Estado y Sociedad, ed. UNAM pp 153

medida el Estado es sometido al examen y a un replanteamiento nuevo.

La labor de un Estado moderno es asumir que su reforma consiste en dejar atrás unas tareas para asumir otras. El Estado debe comprometerse con un mínimo social que garantice el propio proyecto de modernización, porque esto no se otorga automáticamente. Para que el mercado no atente contra el ejercicio de la democracia deben establecerse los límites éticos del mercado, lo que también debe concordar con lo social, el cumplimiento de las reglas privadas y sociales son tarea del Estado, él es mediador del equilibrio para una paz nacional.

El Estado comienza a dirigirse también hacia tareas que el mercado no debe cumplir, por más que éste sea el mejor mecanismo para asignar recursos productivos. Son quehaceres fundamentales del Estado moderno, la protección del medio ambiente, la aceleración del progreso técnico, la inversión en capital humano, la previsión antioligopólica y sobre todo, el fortalecimiento de sus funciones redistributivas, la consecución del proyecto modernizador y el fortalecimiento de la democracia.

1.2.1 La autonomía estatal.

Para que el Estado pueda obtener un mínimo de legitimidad y consenso para sí y para un sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer como instancia autonomatizada y superior respecto de todas las clases y grupos. Tiende por consiguiente a constituirse como fuerza dominante de la sociedad, más que como mero instrumento de una clase dominante, y opera como tal.

El Estado se instala como realidad objetiva y como institución social, proyectándose más allá de las motivaciones y justificaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo. Cuanto más independencia adquiere el Estado en ciertos casos, mejor tiende a cumplir las funciones asignadas por el cúmulo de necesidades y demandas provenientes de la estructura económica y social. 15/

LA AUTONOMIA DEL ESTADO CAPITALISTA. Para Ian Gough, el Estado capitalista es relativamente autónomo, respecto de las estructuras de los fenómenos sociales. Es la incapacidad de las clases capitalistas para organizarse como una fuerza política lo que determina que el Estado intervenga y ejerza su hegemonía política, que actúe como una dicotomía política con conciencia de clase, que se legitima por medio de frases social-demócratas sobre el sufragio universal y la libertad,

cortejos burgueses al engaño. El Estado capitalista actúa simultáneamente para organizar las clases dominantes como fuerza política y para desorganizar políticamente a las clases dominadas.

Ambas funciones exigen tener autonomía respecto de la propia clase dominante, a fin de realizar su interés común y con el propósito de presentarse eficazmente como el representante de la unidad nacional. La autonomía relativa del Estado es una característica determinada estructuralmente, lo que le permite al Estado no sólo concertar sino además -dependiendo de la coyuntura concreta- intervenir en contra de los intereses económicos a largo plazo de la clase dominante, pues tales compromisos son avances necesarios para la realización de intereses económicos. 16/

La pugna política entre clases define el grado de autonomía que posee cualquier Estado en particular. El desafío fundamental tanto a nivel económico como político es hoy por supuesto, la que libran los gobiernos Cualquiera que sea su color político, dependen para su supervivencia de la posibilidad de ofrecer ciertas reformas y concesiones ante la pugna de las clases dominadas.

Se plantea la cuestión política y del poder en el capitalismo, representadas por el Estado la clase dominante frente a la clase dominada. El Estado es la forma de organización política de la burguesía, para proteger sus intereses comunes y su propiedad. Pero para Alvater, el Estado no puede ser concebido como un mero instrumento político, ni como una institución establecida por el capital, sino como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia. Como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital, el Estado nunca ha sido un capitalista real, material y total, sino que más bien se ha presentado siempre como un capitalista total, idealizado y ficticio. Este es el doble carácter de la autonomía del Estado: no sustituye al área competitiva sino más bien se alinea con ella. 17/

1.2.2 Las funciones del Estado.

El Estado cumple las funciones que conllevan al movimiento de la sociedad capitalista. Según Alvater, son cuatro las áreas en las cuales el Estado es básicamente activo:

16/ Sonntag, El Estado en el capitalismo contemporáneo, ed. siglo XI pp 249

17/ Alvater Elmar, art. pp 93, Sonntag El Estado en el ..., ed. siglo XXI

i) La creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura).

ii) La determinación y salvaguarda del sistema legal general, en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista.

iii) La regulación de los conflictos entre los trabajadores y los capitalistas y, de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos sino también militares.

iv) La Garantía y expansión del capitalismo nacional en el mercado capitalista internacional. 18/

Estas funciones son características generales del Estado burgués, aunque éstas se desarrollan sobre los fundamentos históricos de la acumulación del capital.

La tendencia histórica de la tasa de ganancia a disminuir constituye un aspecto de las razones por las cuales el capital es cada vez menos capaz de satisfacer las necesidades de las demandas del proceso de trabajo. En el proceso de creación del valor, la función del Estado consiste ahora, esencialmente, en la creación de la relación general de su cumplimiento.

Pero la legislación burguesa se limita exclusivamente a la esfera de la competencia. La otra ley de la sociedad burguesa organiza directamente las relaciones de dominación. El Estado, órgano de la clase dominante y distinto de las unidades de capital privado, no está sujeto a la compulsión de crear valor y puede así ser orientado hacia el interés general de todas las unidades particulares de capital.

El Estado también establece barreras externas y proposiciones del capital para crear valor a través de la limitación de la jornada de trabajo o mediante restricciones legales superficiales. Por las barreras a la creación de valor establecidas por el Estado, aparecen ante las unidades de capital bajo la forma de impuestos, gravámenes sociales justificados con fines de "servicio comunitario", que limitan el consumo individual y la reproducción del plusvalor.

Las funciones históricas del Estado no le son originalmente inherentes sino que son el resultado de la crisis de producción social, medida ésta por la lucha de clases y por los conflictos entre las fracciones de la clase dirigente. Las luchas de clase tienen una función importante en el mantenimiento de la sociedad capitalista, ya que

18/ Alvater Elmar, art. pp 94

mediante la acción del Estado ellas ayudan a la aparición de necesidades históricas objetivas.

En cuanto a la intervención del Estado, los gastos en el ciclo económico en la fase de crecimiento sostenido se expanden menos que en periodos de escaso crecimiento. Cuando hay una depresión y una tasa negativa de crecimiento del producto social, se incrementa el gasto estatal, pues el costo de la actividad del Estado está sujeto a las condiciones de la producción capitalista.

Para Alvater las funciones sociales siempre surgen primero, como funciones del Estado, cuando ellas no son o no pueden ser cumplidas por el capital privado. La autonomización del Estado se enraiza en la naturaleza de las relaciones de producción del capital. La evolución del Estado real progresa -según él autor- dentro de las condiciones históricas, particularmente en un país en un periodo determinado.

1.3 La teoría de la crisis fiscal del Estado.

James O'Connor impulsa una teoría basada en el análisis de la crisis fiscal del Estado. Toma como instrumento de análisis el presupuesto de egresos, es decir, de una manera más general las finanzas públicas del Estado, conjuntándolo con las medidas de política económica.

Los impuestos son los ingresos con los que el Estado solventa sus gastos. Cada clase social y cada grupo económico desea que el Gobierno gaste cada vez más, pero nadie está dispuesto a pagar nuevos impuestos a mayores tasas de las ya existentes. Esta teoría manifiesta la importancia del crecimiento capitalista por medio del monopolio: cuanto mayor es el crecimiento del monopolio mayores serán los gastos de la producción. 12/

Para la presente investigación, hemos considerado la corriente de la teoría marxista, de la cual se desprende la "Escuela lógica del capital", que ha tratado de derivar la forma de las leyes generales del modo de producción capitalista y sus condiciones de existencia.

Crisis Fiscal del Estado es la tendencia que experimentan los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos. Varios factores logran individualmente o combinados aminorar la crisis. El Gobierno puede forzar a pagar impuestos en forma indirecta, financiando el gasto por medio de la inflación o congelando los sueldos y salarios, con el fin de mitigar la crisis.

12/ James O'connors, Estado y capitalismo, ed. Periferia, pp 11

El punto de partida de la tesis, será el estudio de las finanzas públicas, para observar cuales han sido las medidas de política fiscal, tratando de integrarlas a la economía.

La teoría de la crisis fiscal trata de desarrollar una especulación sobre crecimiento económico diferenciando la relación de los sectores privado y estatal, entre los gastos que realiza el Estado y la inversión privada, para la propia acumulación del capital y la legitimación del sistema.

Las categorías que componen este esquema teórico han sido derivadas de la teoría económica marxista y adaptadas al problema del análisis de la crisis fiscal del Estado.

PREMISAS:

Primera.- El estudio del Estado capitalista debe de tratar de cumplir dos funciones básicas y contradictorias, **la acumulación y la legitimación.**

Intentará mantener o crear las condiciones posibles para la acumulación rentable de capital. Sin embargo, el Estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social.

Segunda.- La crisis fiscal puede ser entendida por medio de categorías económicas marxistas. Los gastos estatales se dividen en dos, correspondientes a la doble función del Estado capitalista: el capital social y los gastos sociales.

El capital social son los gastos requeridos para la acumulación privada rentable que es indirectamente productiva (gasto social variable). Existen dos tipos de capital social: la inversión social y el consumo social.

La inversión social consiste en proyectos y servicios que aumentan la productividad de una cantidad de fuerza de trabajo dada y a igualdad de otros factores, aumenta la tasa de utilidades.

El consumo social consiste en proyectos y servicios que reducen los costos de la producción de fuerza de trabajo.

TESIS: La expansión del sector estatal y de los gastos estatales aumentan de manera creciente por la dispersión del capital monopólico. La socialización de los costos de la inversión social y del consumo de capital social aumentan a lo largo del tiempo y es necesario su crecimiento para una acumulación rentable del capital monopólico. Cuanto mayor es el crecimiento del sector monopólico, mayores serán los gastos sociales de la producción.

El monto del presupuesto depende del volumen y de la productividad indirecta del capital y del volumen de los gastos sociales. Así, la teoría del crecimiento económico depende de los análisis políticos y de clase de los determinantes del presupuesto. 20/

O'connors clasifica la actividad económica en la realizada por la empresa de capital privado y aquellas organizadas por el Estado. La producción privada puede dividirse en dos subgrupos: la industria competitiva y la industria monopólica.

Sector competitivo: La razón física capital-trabajo y la producción por obrero o productividad, comprenden este sector. El crecimiento de la producción depende menos de la inversión de capital físico y del progreso tecnológico, que del crecimiento de la ocupación. La producción se realiza habitualmente en pequeña escala, y normalmente los mercados abarcan el nivel local o regional.

Sector monopólico: Este sector está comprendido por la mayoría si no es que todas las industrias que pertenecen actualmente al sector monopólico; están organizadas de acuerdo con esquemas competitivos. La producción se maneja a gran escala y los mercados son normalmente nacionales o internacionales.

Sector Estatal: Este se divide en dos categorías, la producción de bienes y servicios organizada por el propio Estado, y la producción organizada por la industria que tiene contratos con el Estado. 21/

Como las industrias estatales no están organizadas para obtener ganancias directas, el sector privado juega el rol predominante en la expansión económica. La producción capitalista se ha tornado en un sentido más independiente pero en otro más dependiente de la ciencia y la tecnología, de las funciones laborales más especializadas y de la división más extensiva del trabajo. En consecuencia el sector monopólico requiere de un mayor número de trabajadores, administradores y técnicos. También de una infraestructura cada vez mayor. En relación con el capital privado, los costos de las inversiones sociales (o capital social constante) no son solventados por el capital monopólico sino que los gastos son socializados y recaen sobre el Estado.

1.3.1 Redefinición del papel del Estado.

En América Latina, la forma del Estado está asumiendo caracteres bien diferenciados, que varían según la historia

20/ James O'connor, op. cit. pp 18-19

21/ James O'connor, op. cit. pp 39

nacional, la disponibilidad de recursos, la composición demográfica, la situación de la planta productiva y la articulación política de las fuerzas sociales.

La actual transformación del Estado mexicano consiste en un cambio en sus relaciones con la sociedad. Lo definitivo y trascendental es la relación que se establece entre él y la sociedad. Se trata de invertir a la sociedad, de los espacios y canales institucionales apropiados, con el fin de que ella misma sea la que colme el horizonte de la actividad productiva. 22/

La definición del papel del Estado se llevó a cabo para alcanzar el desarrollo nacional. Los objetivos de éste son:

- i.) La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- ii.) La ampliación de la vida democrática.
- iii.) El crecimiento económico con estabilidad de precios.
- iv.) El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y la promoción del bienestar social.

"La reforma del Estado busca crear un Estado promotor de la producción y de la distribución de la riqueza. Un Gobierno dedicado a dotar de infraestructura, promover el gasto social y conservar empresas estratégicas y prioritarias". 23/ Es decir, un Estado rector que ha hecho creíble ante los agentes económicos la determinación del mismo por fortalecer y concentrar sus esfuerzos, con el fin de conducir el desarrollo desde una posición oferente de apoyos y estímulos, más que de demandante de subordinaciones paralizantes.

Sin embargo, no ha bastado abrir la economía hacia el exterior, ni una mayor transparencia democrática electoral, ni un saneamiento en las finanzas públicas, ni la concertación social con los sectores, ni una estabilidad de precios. Al disminuir el Estado su participación en la economía y al supeditarse a las necesidades del mercado, no ha podido resolver los desequilibrios productivos, ni cubrir los huecos dejados por el sector público. El mercado no viene a resolver problemas y desequilibrios de la producción, pues el sector privado no asume las funciones que el Estado debería realizar, ni encara los costos ni los

22/ Zedillo Ponce de L., La Reforma del Estado Mexicano, Carta del Economista #4, art. pp 1-8

23/ Ramírez Brun JR, Estado, Sociedad y Economía en México, Carta del Economista #4, art pp 17-22

riesgos que se derivan del desarrollo económico comandado por ese sector privado.

La búsqueda de un crecimiento económico comandado por el sector privado ha inmolado:

- i) El crecimiento de sectores estratégicos y prioritarios en favor del incremento del sector financiero y especulativo, lo cual no constituye una condición del crecimiento económico sustentado.
- ii) Los niveles mínimos de bienestar de la mayoría de la población.
- iii) El desplazamiento de capital nacional por el control que está teniendo el capital transnacional.

La política de saneamiento de las finanzas públicas permite proteger las ganancias especulativas, a través de la disminución de las presiones sobre los precios y sobre el tipo de cambio, pero esto es sólo temporal, debido a que termina recrudeciendo los problemas productivos y las presiones de oferta sobre los precios y sobre el sector externo. Esto hará imposible el mantenimiento de la estabilidad cambiaria y la reducción del proceso inflacionario. 24/

Es a partir del cambio en la concepción y redefinición del Estado como se han dado las reformas en México. Sin embargo no se ha encontrado un adecuado camino a seguir, debido a que las medidas neoliberales reformadas para enfrentar la crisis no están sustentadas sobre bases reales, la productividad y desarrollo económico. La base de la acumulación de capital esta sustentada por el Estado, pues éste es el instrumento que la alienta y promueve.

La crisis fiscal ha sido contenida prácticamente con base en el ingreso obtenido por la venta de paraestatales y la disminución del gasto. Esto origina ingresos por una única vez y ellos se canalizan al pago de pasivos, para reducir las erogaciones por el servicio de la deuda pública y así disminuir las presiones sobre las finanzas.

La legitimación dada por la concertación y la solidaridad ha sido promovida por el propio gasto social, que considera las demandas crecientes. Pero los gastos e inversiones públicas derivadas de las diferencias productivas y de las carencias básicas de la población, no las resuelve el mercado: de alguna manera tiene que intervenir el Estado para satisfacer las necesidades y demandas de la población más pobre, ya que el mercado no le interesa quien tiene y quien no, si de alguna manera la inversión social a favorecido a la propia ganancia de éste. No importa el

bienestar ni una mejor distribución del ingreso, solo le importa ganar, por lo que como ya se mencionó, el Estado es el único facultado para ocuparse de la cuestiones sociales.

¿Cuál será el viraje que tendrá el Estado, si es que las practicas neoliberales en nuestra economía no resultan como se espera ?, ¿De qué manera el Estado seguira conteniendo el gasto y retroalimentando el ingreso?, ¿Como podrá el Estado seguir contribuyendo a la generación de capital y su propia legitimación?. El propio análisis de la crisis fiscal del Estado Mexicano, al menos nos dará respuesta de cómo el Gobierno durante una década, ha tratado, por sus diferentes reformas, mantener la paz y seguir con el proceso de acumulación de capital, sacrificando una y mil veces, obiamente no al sector privado, si no a aquel que con su trabajo, no alcanza a entender el por qué de tantos cambios, sólo llega a ver, escuchar y aplaudir, lo que el popular Salinas de Gortari, tome como mejor decisión para el bienestar del país.

CAPITULO II. DEL MODELO INDUSTRIALIZADOR A LA TRANSICION DE UN NUEVO PATRON DE ACUMULACION

El análisis del gasto público mexicano nos da una medida pragmática del estilo de gobernar de cada presidente. Y este análisis se resume en las porciones gastadas en las actividades social, económica y administrativa, es decir, por el monto del presupuesto de las finanzas públicas del Estado en cada período gubernamental.

Durante en más de la mitad del siglo XIX México fue una nación convulsa e inmersa en una larga cadena de movimientos armados, luchas de carácter independentista, golpes de Estado, intervenciones extranjeras, etc. todo esto se tradujo en un panorama inestable para el país.

Con el período de Porfirio Díaz, se manifiesta un absolutismo. El nuevo Estado hegemónico porfirista y de estabilidad, por ende, es la combinación e integración de los elementos económicos, políticos e ideológicos, ligados a la institucionalización de la represión contra toda inconformidad opositora.

A principios del siglo XX, Porfirio Díaz asignó a los gastos sociales una mayor proporción del presupuesto pero de todos modos este porcentaje no fue elevado (2.7%). Con la caída de Díaz, no se modificaron los desembolsos del Gobierno; durante la presidencia de Carranza los gastos se desplomaron pues durante los años 1913 a 1917 tanto la revolución como la inflación que envolvió a México limitaron mucho los gastos del Gobierno. 25/

La formación del capital social en México experimentó un cambio en la medida en que se lograron algunos de los objetivos del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Por ejemplo, las trabas sociales e institucionales que existían entre el sector rural y el dinámico capitalista, entraron en un proceso de desintegración, utilizando el potencial del ahorro en la economía interna.

La Constitución de 1917 postuló la intervención activa del Estado en la vida social y económica para favorecer a las masas: el Estado representa los intereses de todas las clases de la sociedad, y el interés colectivo es vital para los derechos individuales. En contraste [El Estado Mexicano del siglo XIX fue concebido según el modelo liberal, a saber: la acción gubernamental, con pocas excepciones, significaba el mantenimiento administrativo del statu quo. Según la filosofía liberal, la pobreza era vista como

25/ James Wilkie, La Revolución Mexicana. Gasto Federal... ed. FCS pp 66-70

inevitable, y al Estado no se le permitía alterar el funcionamiento de la leyes naturales]. 26/

En la constitución de 1917 no se solucionan los problemas, pues aun existían pugnas internas a causas de los caudillos y grupos rebeldes. No fue fácil lograr un Estado verdadero, estable e institucional.

No es sino, hasta el gobierno de Calles cuando se comienza la institucionalización del Estado. Calles se colocó por arriba de todos los caudillos, y se hizo llamar el "Jefe Maximo de la Revolución". Terminaba la época de caudillaje y empezaba la creación del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) o partido del Estado.

Los primeros gobiernos de la revolución tuvieron a su disposición rentas muy limitadas. No obstante, en esa época a menudo no era considerado problema mayor. A pesar de la Constitución, y hasta la década de 1930 el papel del gobierno de México estuvo limitado por el aparente retorno del mundo occidental a la normalidad del liberalismo del siglo XIX, después de la primera guerra mundial. Sólo cuando la depresión mundial de la década de 1930 motivó el surgimiento del Estado activo, se necesitó una renta para que el Estado pudiese cumplir con sus cometidos, cada vez mayores. 27/

Los gastos sociales empezaron a tomar auge con Alvaro Obregón (12.0%). Se aumentaron un tanto con Plutarco Elías Calles y con Pascual Ortiz Rubio, de 10.4% a 13.2%, resultado de una disminución en los gastos de administración, para poder equilibrar el presupuesto durante la depresión. El gasto llegó a un máximo con Cárdenas (23%) (ver cuadro 1 de anexo).

Con Plutarco Elías Calles y Pascual Ortiz Rubio el gasto social avanzó un poco, pues subió como resultado de un recorte del gasto administrativo para equilibrar el presupuesto durante la depresión.

La crisis de 1929-1933 en algún sentido impulsó el proceso de sustitución de importaciones. Por esta época, México tenía un sector exportador tradicional, una estructura monoprodutora en el agropecuario y extractivo y, un desarrollo relativamente mayor del aparato productivo industrial.

Hasta antes de 1929 el patrón de acumulación en México y el grado de su importancia estaba en función del rol que jugaba la inversión extranjera en nuestra economía. El

26/ James Wilkie, Idem. pp 22

27/ Idem., pp 27

grueso de las inversiones extranjeras se destinaron a la inversión social-fija u obra de infraestructura -25,000 km de vías férreas, servicios públicos, electricidad, servicios de transporte urbano, etc.- que después fueron adquiridos en condiciones favorables por nuestro país. Ello evidentemente significó mucho para el desarrollo de economías externas que fueron puntuales en la generación del producto interno.

Desde el término de la revolución a la etapa de estabilidad política que empezó con Cárdenas (1935-1940), el gasto en desarrollo social aumentó a un promedio de 18.3% del total. Así mismo, el gasto en el área económica se incrementó como resultado del fuerte incentivo dado a la agricultura y de las abundantes inversiones en infraestructura.

Con la presidencia de Lázaro Cárdenas empezaron a aumentar los gastos en pro de la economía. En los primeros años, la reforma agraria estuvo apoyada por grandes inversiones en sistemas de irrigación, construcción de caminos, creación de instituciones de crédito (Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Crédito Agrícola), instituciones de apoyo técnico y la organización de cooperativas para campesinos a través de una confederación.

Cárdenas rompió con la Hacienda Pública tradicional y los grandes propietarios, abriendo los caminos a la producción monopolística y a las relaciones capitalistas de producción del campo. Al final del periodo del Presidente Lázaro Cárdenas se modificaron algunos apartados del artículo 27 constitucional (se aumentó el número de hectáreas, se permitió la pequeña propiedad), y surgió la renta y venta del ejido propiciando de nueva cuenta el latifundio. El ejido se convirtió en un catalizador de clases... Aparece su contraparte: la agricultura neolatifundista, y su efecto inmediato, el proletariado agrícola. Así la agricultura sirvió como un medio de acumulación a través de la ganancia vía diferencial de precios, soportó al sector industrial con materias primas y alimentos. Bajo su nueva estructura (minifundio, autoconsumo, neolatifundio, exportación), cumplió una buena parte de los requerimientos que el desarrollo industrial, por sustitución fácil de importaciones, necesitó, además de que transfirió el excedente a otras áreas de la economía.

Las condiciones de acumulación del patrón industrializador -modelo de sustitución de importaciones- basadas en la reforma agraria, la nacionalización del petróleo, un mercado interno, la creación de Nafinsa, la organización de centrales obreras y campesinas, la participación creciente del Estado en la economía mediante un plan sexenal y una serie de medidas de fomento

industrial, constituyeron un proceso avanzado de la democracia burguesa y sentaron las posibilidades de un desarrollo industrial, que estuvo limitado por las condiciones políticas y sociales existentes.

2.1 Modelo industrializador y gasto 1940-1954

El Estado otorgó, en la primera etapa de la industrialización (1940-1954) una serie de incentivos directos e indirectos a la inversión privada, con el fin de crear y fortalecer la agricultura comunal, consolidar una base industrial y posteriormente lograr una expansión. Esta estrategia se distinguió por una excesiva protección a las industrias domésticas, con estímulos fiscales sumamente favorables, reducidos incrementos al salario real y la realización de grandes obras de infraestructura.

El Estado modificó su forma de intervención económica, que pasó a ser más directa, extensa y diversificada. Esto puede percibirse en la funcionalización de las instituciones existentes y la creación de otras nuevas.

Los principios básicos que orientarían la intervención estatal quedaron contenidos en el Primer Plan Sexenal 1935-1940 que reconocía las necesidades de desarrollo de una economía atrasada y una sociedad débilmente organizada.

Con una concepción más populista en el periodo de Lázaro Cárdenas, se consolidó un proyecto de desarrollo con una orientación más nacionalista, reconociendo la necesidad de impulsar la reforma agraria, la construcción de infraestructura, un mercado interno y la expansión del gasto público.

Pero esta serie de medidas antiimperialistas y nacionalistas que en última instancia, favorecieron y acrecentaron a la burguesía nacional emergente, fueron sin lugar a dudas el producto del apoyo de las masas obreras y campesinas así como de la misma presión ejercida por estas mismas grupos.

Con ese apoyo Lázaro Cárdenas se enfrentó así a la antigua dirección política encabezada por el "Jefe Máximo" hasta provocar el completo rompimiento entre ambas. Los obreros ampliaron y aumentaron sus alianzas, constituyéndose en un factor decisivo en el triunfo del nuevo gobierno populista y revelándose la importancia del movimiento obrero como pieza clave del poder.

Ante tal fuerza y demostración de poder, los obreros plantean la necesidad de crear su propio partido, pero se les invita a ingresar en el PNR. Por otra parte formulan demandas salariales y sociales al igual que los campesinos

solicitan tierras y créditos, el Estado se las satisface a un alto costo, el propio nivel de vida.

Con todos estos elementos, aunados en la práctica a una ideología nacionalista y antiimperialista del Estado mexicano de esos días, se sentaron las bases que derivaron en la transformación del PNR en PRM, interpretado ya no por el partido de partidos, sino por el partido sectorial-cooperativista, ya no por los individuos como célula sino por las grandes masas obreras, campesinas, militares y populares. 28/

Mucho se ha discutido acerca de las condiciones que permitieron al Estado asumir nuevas tareas. Quizá la explicación puede hallarse en la mayor autonomía estatal asociada a la derrota de los terratenientes a partir de la crisis de 1931-1932, cuando la cúpula del Estado debió radicalizar las reformas a fin de mantener la hegemonía.

El Estado pudo entonces aparecer claramente como "guardián de los intereses generales" de la sociedad, sometiendo a los grupos hasta entonces dominantes. Ello fue un requisito para una intervención más decisiva en la economía y sobre todo en su rectoría y desarrollo.

El arribo de Manuel Avila Camacho al Gobierno Federal (1940-1946) representó un período de transición. El gasto social cayó a 14.7%, mientras que con Cárdenas (1935-1940) fue de 18.3%. Así mismo, el gasto en el área económica se incrementó como resultado del fuerte incentivo dado a la agricultura y de las amplias inversiones en infraestructura (ver cuadro 1 del anexo).

Durante la década de los 40., la política fiscal se destacó como un sólido pilar de la inversión pública en la economía, mediante una reducción y exención de impuestos.

Con la Segunda Guerra Mundial permitió al país acelerar la transformación de la estructura productiva. Conjuntamente con el apoyo que proporcionó el Estado mediante la intervención directa e indirecta se logró la sustitución fácil de importaciones.

El período de despegue (1940-1954) se caracterizó por un persistente superávit fiscal (salvo durante los dos últimos años), usado para el reembolso de la deuda contraída a raíz de la nacionalización de importantes industrias antes de la guerra. La deuda pública externa como porcentaje del PIB descendió de 45 a 11 por ciento entre 1940 y 1954, en tanto que la cuenta externa corriente registró un déficit anual promedio de menos del 1.5 % del PIB. Un cuantioso gasto gubernamental en infraestructura, proyectos de irrigación y

electrificación, así como elevados incentivos fiscales a la inversión privada alimentaron un auge posbélico masivo. La inflación, medida por el deflactor del PIB tuvo un promedio de más de 10%. 22/

2.2 Desenlace de la actividad económica entre 1954 y 1970

En estos años el Estado continuó con un papel importante en la determinación de la dinámica económica. La política del gasto y su financiamiento se caracterizaron por la moderación, de modo que se cumplieran las metas del crecimiento acelerado con estabilidad de precios. Así pues el Estado sólo emprendió inversiones en ramas productivas básicas y continuo la construcción de la infraestructura.

Sin embargo, la idea de apoyar el crecimiento y la inversión privada por medio de la política fiscal -tasas impositivas y tarifas del sector público reducidas junto con un reducido gasto expansivo- llevó a las finanzas públicas a un déficit creciente y cada vez más difícil de manejar bajo los principios que animaron a la política del desarrollo estabilizador.

Esta nueva forma de inversión estatal, se inauguró hacia el final de la primera fase de sustitución de importaciones, cuando se hizo necesario emprender el camino hacia la profundización del desarrollo industrial. Fue indispensable entonces encontrar garantías para mantener el orden social y la estabilidad económica, aún a costa de endurecer las condiciones del pacto social. 30/

La transformación del PRM en el PRI fue otro acto encabezado por el jefe del ejecutivo en turno, pero a diferencia del entorno, el PRI habría de caracterizarse más por el autoritarismo que por las evoluciones. El presidente ya no era caudillo; ahora su autoridad se basaría ya no tanto en las lealtades personales, sino en una jerarquía institucionalizada en la que el poder civil (presidente de la república) estaba por encima de la milicia. El caudillismo se había convertido en un fuerte presidencialismo formal, sumado a algunos factores de poder (control de sindicatos obreros, organizaciones campesinas y populares). Ya no habría una oposición fuerte de caudillos frente al Estado: el clero había encontrado una identidad con el presidente.

El 18 de enero de 1954 el PRM se transformó en PRI. Con ello el lema anterior del partido que pugnaba "Por una

22/ Estudios Económicos de la OCDE, 1992 pp 16

30/ Recuérdese, por ejemplo las huelgas y sus resultados en 1958 de maestros, en 1959 de ferrocarriles, los movimientos médicos en 1966 o el de estudiantes en 1968

democracia de los trabajadores" se sustituyó por otro más moderado: "Democracia auténtica". [Borró la defensa de la educación socialista en favor de una educación nacionalista]. Practicamente comienza el viraje de lo que planteó Cárdenas de una revolución para el trabajador, con respecto a sus derechos por medio del sindicato, la gran institución que implica el partido de Estado, da todo el favor a la explotación del trabajo, centralizando cada vez mas el poder.

Así mismo se abandonó el camino de desarrollo nacionalista, y de algún modo la lucha entre los nuevos y viejos industriales que caracterizó al período anterior, se resolvió en un sentido más favorable a estos últimos. En síntesis, puede afirmarse que el Estado mexicano adquirió en general las características del modelo del Estado burocrático-autoritario.

En un setido general O'Donnell define:

"Las características definitorias del tipo [Estado burocrático autoritario] son:

- i) Las posiciones superiores del Gobierno suelen ser ocupadas por personas que acceden a ellas luego de exitosas carreras en organizaciones complejas y altamente burocratizadas.
- ii) Son sistemas de exclusión política, en el sentido de que apuntan a cerrar los canales de acceso del Estado al sector popular y sus aliados, así como a desactivarlo políticamente, no sólo mediante represión, sino también por medio del funcionamiento de controles verticales (corporativos) por parte del Estado sobre sindicatos.
- iii) Son sistemas de exclusión económica en el sentido de que se reducen y postergan hacia un futuro no precisado las aspiraciones de participación económica del sector popular.
- iv) Son sistemas despolarizantes, en el sentido de que pretenden reducir cuestiones sociales y políticas públicas a problemas técnicos, a dilucidar mediante interacciones entre las cúpulas de las grandes organizaciones referidas.
- v) Corresponde a una etapa de importantes transformaciones en los mecanismos de acumulación de sus sociedades, las que a su vez son parte de un proceso de "profundización" de un capitalismo periférico y dependiente, pero dotado ya de una extensa industrialización". 31/

Con la transformación del PRM en PRI también el Estado Mexicano adquiere una de sus más fuertes legitimaciones y, lo que comenzó en 1929 con Calles, con el intento de gobernar tras la silla y después Cárdenas con su Proyecto de Gobierno de trabajadores con el PRN a la cabeza y con sus sectores alrededor, ha terminado en un partido que precisamente se denomina institucional, por medio del cual el Estado ha caminado con algunos cambios no sustanciales y que le han servido en gran parte, como aglutinador de masas y vocero del proyecto y aspiraciones nacionales.

De esta manera se empieza a retomar la teoría de James O'connors, con los hechos políticos del Estado Mexicano que enmarcaron sus fines dentro de la economía nacional protegiendo la acumulación del sector monopólico. Este se genera y crece cuando se expande el Estado, debido a que los gastos sociales no son remunerables al capital (como educación, salud, etc.). Por esto, los propósitos populares son plasmados en un proyecto y un presupuesto pero en la realidad el Estado, para asegurarse de la lealtad masiva y mantener una legitimidad, debe hacer frente a distintas demandas de aquellos que sufren el "costo del crecimiento económico". Esto lo comprendemos mejor al hacer el análisis político y de clase de los determinantes del presupuesto.

Hacia finales de 1970 la economía comenzó a mostrar signos de debilidad, originados en los desequilibrios que se han venido amplificando a lo largo de las décadas pasadas, particularmente por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Los desequilibrios fiscal y externo se traducen en serios obstáculos a la acción del Estado: el primero, al limitar el manejo de la demanda agregada; el segundo, a las profundas disparidades y desempeño desigual de la economía y de los diferentes sectores que incidieron en una transformación de la estructura productiva acentuada por la heterogeneidad estructural, especialmente en la industria y la polarización agrícola; tercero, al incremento en la participación de inversión extranjera. Empresas transnacionales se ubicaron en las ramas más dinámicas de este período y el relativo debilitamiento de las exportaciones y el incremento de las importaciones impidió contar con un reflujo del financiamiento suficiente para llevar a cabo lo deseado.

En la década de los 60, la política de ingresos y gastos fue relativamente conservadora con el propósito de mantener los equilibrios financieros, apoyar al sector industrial y preservar la infraestructura, situación que se manifiesta en el comportamiento del gasto público.

El Estado se propuso en este período recuperar el consenso que durante la década anterior se había deteriorado

y que el debilitamiento del crecimiento económico amenazaba con empeorar (ver cuadro 2 de anexo). Se intentó introducir algunas reformas al sistema político con el fin de ir hacia una "apertura democrática", que diferentes movimientos sociales demandaban ya desde la década de 1960, y en los años 1970 este fue de 7%. Para 1971 se redujo a 3.47%. El propósito de aumentar el crecimiento económico se vio limitado por las escasas posibilidades de financiamiento del gasto público, pues la reforma fiscal no prosperó, y en cambio aumentó explosivamente el componente externo del financiamiento. Por ello la expansión económica en esta etapa fue casi relativamente de precios.

2.2.1 Políticas populistas (1970-1976).

Para este periodo, el proceso de sustitución de importaciones había terminado, en general, con la sustitución fácil (bienes de consumo no duradero), algunos de nivel medio, e inició la llamada sustitución difícil. La crisis del sector agrícola se agudizó en la primera parte de la década de los setenta, siendo ésta particularmente crítica en 1974. De haber sido el país un exportador de productos agrícolas se convirtió en importador de tales productos.

La estrategia política consistió en acelerar el desarrollo económico y repartir sus frutos de manera más igualitaria mediante la expansión acelerada del sector público y de su participación cada vez más amplio, en la toma de decisiones económicas. Se derivó de los programas de gasto social llevados a cabo durante la administración del Presidente Luis Echeverría. El efecto global de las políticas aplicadas fue la enajenación del sector privado y la desestabilización de la economía: la inflación se aceleró, aumentó el déficit externo y accedió la devaluación por vez primera desde 1954 que no se daba. 32/.

DESARROLLO COMPARTIDO. Se plantea la estrategia de modelo de desarrollo compartido, al arribo del gobierno de Luis Echeverría, como respuesta a los problemas sociales, políticos y la flotación del dólar norteamericano (15 de agosto de 1971). Esta estrategia se proponía:

- i) Incrementar la participación de la mano de obra en el proceso productivo.
- ii) Eliminar gradualmente los desequilibrios regionales.
- iii) Mejorar la desigual distribución del ingreso.

iv) Disminuir el déficit de la Balanza Comercial y el ritmo de crecimiento de la deuda pública interna.

v) Convocar a la llamada Apertura Democrática

La recuperación del PIB real para 1972 fue del 8% (ver cuadro 3 de anexo). Los factores de la demanda que explican la recuperación de la actividad económica fueron el elevado crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, la expansión acelerada de la inversión pública y el crecimiento de los gastos de consumo privado.

Para 1973, se continúa la política expansionista del gasto público. En los primeros meses de este año los precios empezaron a aumentar de tal manera que la inflación medida por el índice de precios al consumidor había aumentado en 2.4% en diciembre, comparando con 5% de diciembre de 1972. Para finales de este año se propiciaron cambios positivos en la economía, por la intención firme del Gobierno de seguir aumentando el gasto público. Así mismo el sector privado resintió la pérdida de privilegios, por lo que exigió garantías y un clima de confianza para sus egoístas ambiciones. Para ello no sólo se valió de las presiones económicas, sino de toda una técnica de rumores con el fin de deteriorar la imagen del Gobierno en ese momento.

A todo esto tenemos que tomar en cuenta la forma en que influyó la inestabilidad de las economías industrializadas, donde se hacían presentes la inflación y el desempleo, con una grave crisis provocada por la fijación de los precios internacionales del petróleo.

Para 1974-1975 el programa de política fiscal se adecuó al de la política monetaria, y las autoridades decidieron aceptar una baja tasa de crecimiento del PIB 5.9% para poner fin a la inflación y prevenir un deterioro de la balanza de pagos. Las finanzas públicas no se mostraron mejores: el déficit del sector público alcanzó 6.7% del PIB. Ello llevó a que el endeudamiento externo creciera en casi 40% respecto del año anterior.

La inversión privada nacional permaneció estancada cubriendo únicamente sus gastos de depreciación, lo que promovió una expansión de la inversión pública.

2.3 Carácter estructural de la crisis 1976-1982

En 1976, la crisis económica se intensifica. En este año, se registro un déficit en la balanza de pagos de más de 26,000 millones y un alto nivel de deuda externa, con un monto cercano a los 20,000 millones de dólares, con un aumento sustancial de la importaciones (21%). La falta de dinamismo en los ingresos por servicios turísticos y la

impresionante fuga de capitales, provocaron una caída peligrosa de las reservas del Banco de México.

Los fenómenos subyacentes a la estructura económica coincidieron curiosamente con la intensificación de rumores boicot en el plano interno y externo. Recuérdese las "vacunas contra la fertilidad", los libros de texto gratuito con "ideas marxistas", la ley de desarrollo urbano que tendía a suprimir la propiedad privada. Por si fuera poco, se debió devaluar el peso mexicano desde agosto de 1971 o en 1973, cuando empezaba la fuga de capitales, y no se hizo. En lo externo hubo una modificación sorpresiva de los precios del petróleo.

Recién en 1976 hay rumores sobre una devaluación del peso frente al dólar, que se anunció el 31 de agosto. En septiembre se firmó el convenio de facilidad ampliada con el FMI: el gobierno mexicano se comprometía a seguir una política de moderación y disciplina en el gasto público. No sólo se logró recuperar la capacidad competitiva de nuestras exportaciones de bienes y servicios, sino proteger el salario de los trabajadores, controlar el déficit público y regular el crecimiento del crédito; es decir, un camino de austeridad.

La crisis estructural se refleja en los crecientes desequilibrios en el sector externo (llegó a casi 23 millones de dólares en 1977), y en el nivel de desempleo (millón y medio de desempleados y 8 millones de subempleados en 1977). En cuanto a la distribución del ingreso, para 1978 50% de las familias con más bajo ingreso, recibía 18% del producto, mientras que 10% de familias concentró 30% del producto.

Según cifras preliminares el déficit financiero del sector público hasta 1976 fue de 130,000 millones de pesos, la inversión extranjera directa ascendió a 5,085 millones de dólares, la inflación en el índice nacional de precios al consumidor aumentó 29.1% y el implícito del PIB para 1977 creció a 32.3%.

Para 1978, se sigue una política monetaria y crediticia a favor del capital, vía aumento selectivo del reembolso de apoyo al Banco Central; en fin un paquete financiero de estímulo, incentivos y confianza al capital. De suyo, al factor trabajo se le impone un tope salarial de 12.5%.

A partir de esos años se inició la explotación y exportación masiva de los recursos petroleros, lo que permitió a la economía romper con el estrangulamiento externo y retomar la vía de crecimiento acelerado. Así, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB alcanzó 8.1%, mientras el sector petrolero creció a 19.1% promedio anual, por primera vez desde los años 50. La inversión privada no

recuperó su preponderancia sobre la pública y por el contrario, se limitó a responder a los impulsos de la demanda agregando causas por el crecimiento del gasto público. Este como en los primeros años de la década de los setenta, se constituyó en el motor del crecimiento a costa de un crecimiento acelerado del déficit público, que además fue progresivamente financiado por el ahorro externo.

El rápido crecimiento del gasto público se hace evidente desde 1979, tanto en términos nominales como reales, por las diferencias entre los montos totales originalmente autorizados y por las habidas entre éstos y los resultantes al finalizar cada ejercicio. El gasto presupuestal del sector público federal alcanzó a representar más de 40% del producto interno bruto, sin incluir las erogaciones de todas las demás entidades no sujetas a control presupuestal, para no mencionar las de los estados y municipios.

Nunca antes el sector público había alcanzado tal dimensión determinante. Por ello el propio gasto público empezaría a ser utilizado como pivote para conjugar a los demás instrumentos de política, y así avanzar hacia un sistema nacional de planeación.

Con la euforia petrolera se llegó al punto en que se estimó que podía haber "superávits" por primera vez después de cuatro décadas. Las restricciones financieras que tradicionalmente habían limitado el crecimiento económico y la solución de demandas sociales, serían cuestión del pasado. Se tenía que aprender a administrar la nueva riqueza y con esto el Estado pudo reafirmar su rectoría, sin afectar los intereses de los grupos dominantes -principales beneficiarios del modelo de desarrollo- e incluso atender las necesidades de la gran mayoría de la población, -aún a los marginados- obteniendo la legitimidad y el consenso social.

Para hacer factible la política expansionista de gasto público se utilizó exclusivamente el petróleo, sin modificar prácticamente la política económica que prevaleció desde los años cuarenta. Al reducirse la producción de crudo en los años sesenta y como consecuencia manifestarse los desequilibrios internos y externos, se reconoció la necesidad de introducir modificaciones sustanciales, que se denotaron con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Se aplazó la reforma tributaria, y el ajuste del deterioro de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector paraestatal, para contrarrestar el creciente déficit del sector público. Tal política conducía al Estado a padecer una vulnerabilidad financiera, por la dependencia que sus ingresos tenía de las ventas e impuestos a hidrocarburos. Ellos se vieron neutralizados como fuentes de financiamiento por el crecimiento mismo del déficit por lo

que la política se vio limitada considerablemente como instrumento de estabilización de la demanda agregada.

Esa vulnerabilidad financiera causada por la dependencia de las exportaciones de hidrocarburos, convirtió al país en una economía primaria mono-exportadora. En este sentido se petrólizaba la economía, en todo caso el carácter crónico del déficit comercial anularía tales ingresos. Esta insuficiencia, aunada a la limitada captación de ingresos internos de origen fiscal y monetario, conducían irremisiblemente al endeudamiento externo.

Al seguirse el mismo esquema tradicional de política económica en la estrategia del crecimiento a partir de la expansión del gasto, sin resolver los problemas de finanzas públicas, estabilización monetaria y de balanza de pagos, no fue sorpresa que con el desplome del precio internacional del petróleo en junio de 1981, y con él la principal base de la estrategia, se precipitaran los desajustes internos y externos. Esto explica el por qué de un rápido crecimiento del déficit fiscal así como de la deuda pública interna y externa.

En este periodo el gasto se orientó más hacia el apoyo de la producción. El gasto en beneficio social se rezagó, y se agudizó con la presencia de la crisis.

En cuanto a la empresa pública, ésta experimentó en esos años una fuerte expansión, tanto en tamaño como en número de empresas y organismos descentralizados. Esto se observa en todos los sectores, si bien es notable el crecimiento de la presencia directa del Estado en sectores como el industrial y el agropecuario.

Con la expansión del gasto y la inversión pública en todos los sectores, nunca se logró colocar a la economía en la senda del crecimiento autosostenido. Ni tampoco se resolvieron los desequilibrios estructurales que pusieron en entredicho la capacidad de crecimiento desde fines de la década de 1960. De este modo, una vez agotadas las posibilidades de financiamiento del déficit público y externo de la economía, ésta enfiló nuevamente hacia una recesión más aguda.

2.4 Un período convulsivo para el Estado mexicano

La recesión no es sino producto de la misma inflación agudizada por las devaluaciones pronunciadas y las medidas de estabilización aplicadas, convenidas con el FMI. El Estado operó compensando los efectos nocivos de la inflación al admitirla como de menor costo social, si al fin la economía habría de crecer rápidamente, con lo que la

"institucionalizo" en lugar de erradicarla. Los salarios y sueldos se ajustaban a través de la revisión de contratos colectivos, y se indizó el impuesto sobre la renta. El sector público, directamente con sus entidades o mediante estímulos fiscales al sector privado, proporcionó bienes y servicios a bajo precio a la población. La inflación fue originada fundamentalmente por el exceso de la demanda creada por la expansión del gasto del sector público y la ausencia de una política activa de ingresos.

La economía mexicana entró de lleno a la hiperinflación en 1982. El índice nacional de precios al consumidor creció 100% respecto al año anterior, lo que resultó superior en 30 veces al de todas las décadas anteriores. 33/

El déficit fiscal creció como resultado del efecto inflacionario así como de la devaluación, del gasto social, y del costo creciente del servicio de la deuda externa, provocada por las elevadas tasas de interés con que se financia el mismo déficit ante la limitación de los ingresos tributarios y el deterioro de los precios y tarifas del sector paraestatal.

El déficit financiero del gobierno para 1982 llegó a ser de billon y medio de pesos, en que se incluía la pérdida del ingreso por el desplome del petróleo. A su vez, la deuda pública externa superó los 60 mil millones de dólares.

El petróleo pasó de ser la palanca desarrollo a convertirse en la dependencia financiera del retroceso. La profundidad de la crisis obligó al Estado a retomar la rectoría de la economía, se nacionalizó la banca privada y el control general de cambios.

El sexenio del presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por tratar de encontrar fórmulas para combatir la inflación y la crisis financiera, que heredó del sexenio anterior (el de José López Portillo). Se aplicaron planes con medidas ortodoxas y hasta las más heterodoxas. Se afrontaron dos caídas de los precios de los hidrocarburos, la de 1986 y la de 1988, además de los sismos de 1985 y el huracán que azotó al sureste del país.

La recesión más aguda de nuestra historia contemporánea se inicia en 1982 en el sector financiero y la política económica aplicada sólo buscó las bases mínimas.

Respecto del gasto público de 1982 a 1989, observamos una contracción -medida ortodoxa- para que supuestamente se equilibren las finanzas públicas, y se gasta más de lo que se tiene en ingresos (ver gráfica 1 del anexo). En el capítulo siguiente se analizará la brecha que existe entre

egresos e ingresos en México, sus causas y efectos que se presentan en la crisis fiscal del Estado.

Desde que estalló la crisis del viejo patrón de acumulación de industrialización sustitutiva, donde se presentó su quiebra, se sentaron las bases de un nuevo patrón de acumulación a partir del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid.

Cuando se analiza este período, se comprueba que bajo la superficie de estos hechos se han formado relaciones económicas y políticas con las cuales ha comenzado a desarrollarse una nueva modalidad de acumulación de carácter "privatista, transnacionalizante y exportador", que podría definir las condiciones para la actividad productiva, el empleo, etc. en el país en los próximos años. Esto no se enfatizó en el P.N.D. de 1983-1988, cuando el Estado toma por segunda vez la rectoría de la economía, y se reafirmó el nuevo modelo económico de acumulación neoliberal en el P.N.D. 1989-1994 con Carlos Salinas de Gortari. Para lograr nuevamente su legitimación, el gobierno priista proclama un proyecto de solidaridad popular, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Para salir de la crisis se adoptó un nuevo patrón de acumulación. Para ello se necesitó conformar un nuevo bloque hegemónico integrado por las relaciones sociales con las que se pudiera generar, realizar, apropiar y asignar el excedente; bajo el cual fuera capitalistamente viable, tanto en términos económicos como políticos, cumplir una dinámica sostenida de acumulación productiva a la luz de las condiciones de la economía mundial, y del desarrollo relativo alcanzado por el país.

Se necesitó un grupo hegemónico, que controlara el excedente compuesto por los sectores del gran capital privado, nacional y extranjero y una fracción de la alta burocracia gubernamental vinculada a la gestión monetaria -crediticia y fiscal-. Una evidencia de la consolidación de este bloque lo constituye el **PESE**, que desde esta problemática puede ser visto como el programa económico para lograr una transición ordenada hacia el nuevo gobierno, y consolidar el posible paso a una fase de incremento en la inversión productiva, bajo esta nueva hegemonía y con las nuevas reglas de acumulación.

2.4.1 Evolución del presupuesto en los ochenta

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, de acuerdo con las circunstancias en que se encontraba el país, llega al poder un pequeño grupo de dirigentes que desplaza a la burocracia política tradicional en el partido oficial, y logra una extraordinaria centralización de poder desde el Ejecutivo nacional. Dicho grupo está unificado por la posición de que en México es necesaria una reforma radical del estilo de desarrollo y de las modalidades de interacción y regulación pública en la economía, donde los mercados y las empresas privadas eficientes deban ser factores centrales de su nueva modalidad de acumulación.

El gobierno del presidente de Miguel de la Madrid comienza su gestión con un programa de austeridad que comprende dos elementos básicos:

- i) El cumplimiento del pago por servicio de la deuda externa.
- ii) La reducción sustancial del déficit público.

Con el estilo de políticas seguido por medio de diversos programas aplicados para gestionar la crisis (PIRE, PAC, PECE, PND), se profundiza la desestructuración de uno nuevo, alentando el derrumbe para establecer un nuevo modelo de desarrollo económico, que busca integrarse a la economía del mundo. Buena parte de la actividad productiva se puso en función del proyecto exportador, Pero las ventas externas al no lograr constituirse en la máquina que jalaba tras de sí al resto de la economía, no resolvieron los problemas de fondo. Se dio la inflación, la caída industrial y los desajustes en los circuitos financieros.

Un breve recorrido por comportamiento de los impuestos nos revela que en 1982 los ingresos fiscales del Gobierno, representaron 40% del total. Para 1983 se estimó en 60%, mientras que los impuestos indirectos, -fundamentalmente los que gravan el consumo- representaron en 1982 64%, para 1983 rebasaron el 70%; de 1982 a 1983 el IVA aumentó en más de 200%. En el mismo lapso las cargas fiscales al capital se estancaron en 36%.

Hoy la inflación y la pesada carga fiscal que sufren las clases populares plantea otro imperativo económico: la recuperación del poder adquisitivo del salario. Los trabajadores que ganan el salario mínimo -o un poco más- han sido devorados por la inflación y el fisco, situación parecida a la que enfrentan las clases medias con ingresos fijos.

El continuo aumento de precios e impuestos al consumo de bienes y servicios de los sectores populares, no es el único camino para obtener recursos financieros. Una ley económica fundamental señala que la capacidad contributiva de una nación varía en relación directa con la productividad económica.

El viejo mercado interno propicia la conformación del liderazgo empresarial privado. 34/ Promueve un sector exportador no petrolero que actúa como motor de la actividad económica.

El crecimiento económico se vio tremendamente mermado en 1982, teniendo un comportamiento negativo (-.5%). Se dio un pequeño repunte de 1984 a 1985 pero para 1986 recaía el PIB a -3.8%. La inflación para 1986 llegó a ser aproximadamente de 150% en comparación con la de 1988 que fue de 98%. El déficit financiero llegó a 16% mientras que las exportaciones no petroleras dentro del valor de la exportación total significarán 60.7% para 1986 (ver cuadro 3 del anexo).

La deuda externa total para 1988 llegó a 104,554 (ver cuadro 4 del anexo). El pago de intereses fue muy elevado, deteriorándose en este período cada vez más la economía mexicana. El costo por el pago de deuda, y además la inflación deterioró en mucho las finanzas públicas del gobierno y por sí fuera poco, el poder adquisitivo se redujo a 50% de su ingreso real.

La evolución del presupuesto de 1982 a 1988 se puede diferenciar en el cuadro 5 del anexo. Se observa un déficit de 1983 a 1986, y en 1988 un superávit dado por el Pacto de Solidaridad Económica, respaldado por una cantidad en reserva internacional.

En los primeros 5 meses de 1988 el crecimiento en los precios fue de 1% mensual. El superávit primario del sector público se situó casi en 8% del PIB, a pesar de las condiciones adversas que se han debido afrontar, como la

34/ "El renovado predominio que se produce en el sector también es consecuencia de que en la crisis se forma una nueva oligarquía industrial financiera de grandes capitales privados nacionales. Pequeña pero poderosa, con un formidable control de excedente logrado por la interacción de los circuitos de producción, comercio y finanzas en los que participa y tienen casas de bolsa, un agente articulador fundamental... por otro lado los exbanqueros nacionalizados en 1982, recuperaron posiciones en nuevas circunstancias a partir de políticas gubernamentales orientadas a reintegrarles su patrimonio, reprivatizando una fracción de su capital de los bancos nacionalizados, y vendiendo las acciones no bancarias que estaban en el poder de la banca nacionalizada." Revista el Cotidiano, 1989 mayo-junio art. Celso Garrido N. pp 8-9.

disminución del precio del petróleo y el aumento en el precio de las importaciones en granos.

Ante problema de la crisis, el gobierno de Miguel de la Madrid, optó por un tipo de soluciones heterodoxas, manejando en un principio el cambio estructural en el P.N.D., donde se plantea una apertura comercial y una búsqueda en el "bienestar social" y democrático, para apoyar el cambio económico nacional de corte neoliberal, dado por los grandes cambios internacionales que se vienen suscitando hasta nuestros días.

El pago de intereses de la deuda pública ejerció fuerte presión en las finanzas del Estado. Representó 45.5% de los gastos programables en 1983 (incluidos los intereses) y 78.6% en 1987. Las presiones que ello ejerce sobre el déficit financiero obligan a establecer medidas contraccionistas que disminuyen la participación del Estado en la economía. La participación de los gastos públicos (excluidos los intereses) en relación con el PIB, pasó de 36.08% en 1981 a 23.3% en 1989, lo que repercutió en un superávit primario de las finanzas públicas y en la reducción del déficit financiero. Esta política de ajuste se tradujo fundamentalmente en la drástica caída de la inversión bruta fija del sector público, que de 10.8% del PIB en 1981 pasó a 4.1% en 1989. 35/

A partir de un gobierno de bancarrota que reduce el gasto social y la inversión, un cambio surge en la política frente al malestar social causado por la pobreza y la mala administración de anteriores sexenios. La sociedad mexicana fue acumulando un capital político de oposición que cambió el panorama democrático del país.

Se marcó el inicio del fin de la era de los mercados cerrados, la insolvencia y el proteccionismo estatal, la modernización tecnológica de la planta productiva: de la industria. La sociedad, mediante el proceso electoral, del 6 de julio de 1988, orientó el sistema político nacional hacia el pluripartidismo.

Un hecho es cierto: la sociedad mexicana optó por un camino democrático e institucional y rechazó la ideología dogmática. Surgió una rebelión contra las estructuras institucionales, económicas y caducas e inadecuadas para las nuevas condiciones de una población más exigente, que demandaba espacios democráticos y un mejor nivel de vida.

El Gobierno asumió la responsabilidad por la crisis y de paso por las políticas neoliberales, disminuyó su papel de rector de la economía y dejó operar más libremente a los

35/ Arturo Huerta G., Liberalización e inestabilidad económica en México, ed. DIANA, 1992 pp 40

mecanismos del mercado, para que estos den las señales de la asignación de recursos.

Una de las reformas realizadas por el Gobierno fue un intenso proceso de desincorporación, liquidación y privatización de empresas públicas, junto a la liberalización de áreas de inversión para el sector privado (ver gráfica 2).

El Gobierno se compromete a la disciplina fiscal para asegurar el pago de servicio de la deuda pública; no presiona los equilibrios macroeconómicos internos y externos; no altera los precios relativos y evita alzas desmedidas de los precios. La venta de empresas públicas se traduce en mayores recursos para disminuir las presiones sobre el sector financiero, además de que implica un traspaso de propiedad que no afecta la actividad económica.
36/

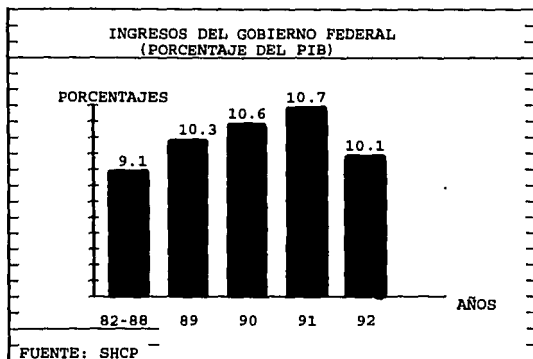
Más allá de los argumentos con los que se justificó esta estrategia "privatizadora" gubernamental, se intentó establecer la muy cuestionada legitimidad del Gobierno. Este se presenta como el agente con capacidad de controlar excedentes, readecuando la situación productiva del sector público para fortalecer su capacidad cualitativa de ejercer dicho control al ubicarse en núcleos básicos relacionados con el nuevo patrón en conformación y junto con ello, liberar espacios para la acumulación privada de capitales.

2.5 Concertación social y reanudación del crecimiento 1989-1992

De 1989 a 1992 el gobierno de México ha fortalecido las finanzas públicas como precondition de combatir la inflación e incrementar el ahorro interno, aumentar los ingresos y reducir los gastos.

Política de Ingresos: Estuvo encaminada a consolidar la reforma fiscal, mejorando la eficiencia del sistema impositivo. Simultáneamente, con el fin de incrementar el poder adquisitivo de los contribuyentes de menores ingresos, a principios de 1992 se redujo hasta 50% el impuesto para los contribuyentes con ingresos de hasta cinco salarios mínimos.

En 1991, a cuatro años de iniciada la reforma fiscal, los ingresos tributarios se han incrementado en alrededor de 1.7 puntos porcentuales del PIB con respecto al nivel observado en 1987, al alcanzar 10.7% del producto; para 1992 se estima que representará 10.1% debido a la reducción del impuesto al valor agregado que pasó de 20% y 15% a sólo 10%.



Política de gasto: La estricta disciplina en el ejercicio del gasto público es uno de los lineamientos fundamentales que rigen la política fiscal. Entre sus principales objetivos se encuentran.

- La reducción selectiva del gasto corriente
- La eliminación de subsidios injustificados
- La asignación más eficiente de la inversión pública

La renegociación de la deuda externa, la amortización de la deuda interna en 1991, con los recursos obtenidos mediante la desincorporación de empresas públicas, y la reducción adicional de la deuda externa, han propiciado un alivio sobre los egresos del sector público. Así, por ejemplo, mientras que para 1988 de cada peso de gasto público 43 centavos se destinaron al pago de deuda pública total, en 1991 la cifra correspondiente fue de 22 centavos, y para 1992 se estima que será de 16 centavos. Como proporción del PIB, los pagos de intereses totales del sector público pasaron de 17.4% en 1988 a 5.7% en 1991 y se estima que serán de 4.2% en 1992. Los recursos liberados se han canalizado a sectores prioritarios para mejorar las condiciones de vida de la población y el financiamiento de la inversión pública, que en 1990 y 1991 registró un crecimiento real de 5.5%.

Como proporción del gasto programable del sector público, el gasto social habrá aumentado de 33% en 1988 a 51.4% en 1992.

GASTO PUBLICO EN DESARROLLO SOCIAL 1989-1992				
	1989	1990	1991	1992
EN BILLONES DE PESOS	33.3	47.0	66.9	88.0
COMO % DEL PIB	6.5	7.0	7.8	9.0
COMO % DE GASTO PUBLICO TOTAL	37.8	40.1	45.5	51.4
VARIACION REAL	6.6	13.1	17.3	17.8
FUENTE: SHCP				

Como resultado de las medidas de política económica, el uso total de recursos financieros del sector público (déficit financiero) disminuyó de 12.4% del PIB en 1988, a 1.5% en 1991. En el balance primario (gastos menos ingresos, excluyendo el pago total de intereses) para 1991 se ubicó en un superávit de 5.5% del PIB. 37/

La concertación en la extensión del PECE de 1989 a 1992 entre los sectores productivos y el Estado, ha promovido el crecimiento económico, gracias a que cada uno de ellos ha llevado a cabo parte de sus compromisos firmados en el pacto. Tan sólo para 1990 el PIB fue de 4.4% en variación anual, el producto per-capita fue para 1991 de 2.1% en variación anual y la inflación fue de 18.8% de dic. a dic. del mismo año.

37/ SHCP, El nuevo perfil de la economía mexicana, pp 5-55

CAPITULO III EFECTOS Y DESEQUILIBRIOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS

3.1 Efectos de los gastos públicos.

La crisis fiscal del Estado mexicano, o la tendencia que muestran los gastos a crecer más rápidamente que los ingresos, es atribuida a múltiples razones. Estas van desde los malos manejos por parte de los funcionarios públicos, hasta el papel creciente del Estado en la economía y actualmente su retroceso por medio de la privatización. Así por ejemplo en la discutida cuenta pública, hasta el papel creciente de la economía de 1982, el dictamen que emitió la Cámara de Diputados, señaló como causas de la excesiva disparidad entre gastos programados y ejercidos: las diferencias cambiarias, el mayor pago por deuda, el aumento de los sueldos y salarios públicos (95%) y el alza de los costos de los insumos demandados por el sector público.

En el caso del FMI atribuye el déficit público al papel creciente del Gobierno en la economía, los gastos en programas ambiciosos de desarrollo, el aumento en subsidios al consumidor, las políticas inflexibles de fijación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos. 38/

No hay que olvidar que en los años ochenta, la inflación inercial y la deuda externa repercuten al déficit financiero del sector público, que para 1982 fue del 13.8% según en el PND 1989-1994 se estimó tener un déficit de 4.8% a 5.8%, debido al control de la inflación y a la renegociación de la deuda externa.

De 1960 a 1983, el gasto del Gobierno Federal creció a una tasa anual de 8.5% superior al crecimiento del PIB real (6.5%). De 1983 a 1989 observamos la contradicción de dicho gasto federal, debido a medidas ortodoxas, y en los últimos años de la década al manejo heterodoxo de la inflación y de la economía, teniendo un déficit presupuestario de 16.2% para 1982 que se estimó en 15.8% para 1987.

¿A que se debe este crecimiento?

Primeramente: el Gasto público compensó las fases críticas del ciclo que sigue la acumulación de capital en México.

Quizás el principal descubrimiento de Keynes fue el creciente papel del Estado en la economía, en los países de acumulación autocentrada (EEUU, Japón, Alemania, Francia).

38/ Ramírez Brun JR, "La crisis fiscal del Estado mexicano", Cuadernos de la ENEP Aragón no. 27, sep. 1988 pp 40

Luego de la gran depresión de 1929-1933, la maquinaria estatal se utilizó con fines antidepresivos. En México el Estado juega un papel económico primordial, por lo que a vez fue muy comprometido por los gobernantes en turno.

Para compensar productivamente los efectos capitalizadores inherentes a la economía nacional insertada en un marco de acumulación mundial, las funciones compensadoras del Estado se hayan en el aumento explosivo de los ingresos gubernamentales en México.

Segundo: en el creciente gasto público en beneficio social se da un proceso de acumulación interna-desacumulación al exterior, propia de la economía mexicana, que provocó un gran empobrecimiento de extensos grupos de la población, efecto gravado durante el desempleo y la inflación que caracteriza las últimas fases declinantes del ciclo económico mexicano. La consecuencia de esto es el crecimiento de los grupos marginados a quienes el Estado atiende haciendo gastos en asistencia social, higiene y salubridad.

El crécimiento dramático del gasto público es expresión y respuesta al surgimiento inusitado de las luchas populares, como fueron los hechos de los años 60 y 70 en México, fenómeno social que se dio en todo el mundo.

Diversos factores han dinamizado el gasto público: necesidades de colocación rentable de excedentes financieros del sector privado, inflación, problemas técnicos de programación-presupuestación. 39/

Las causas del deterioro de las finanzas públicas, parecen ser exclusivamente de carácter exógeno; el Estado gasta porque la acumulación de capital y la población organizada en grupos de presión le exige obras, transferencias, empleos, escuelas, agua potable, electrificación, etc.

3.1.1 Gasto de capital social o consumo social

La crisis del Estado mexicano es en primera instancia una consecuencia de sus funciones de acumulación, es decir, de las crecientes y diversas acciones gubernamentales orientadas a crear, promover y mantener condiciones propicias para la rentabilidad del capital privado monopolista. Estas acciones estatales suelen ser de dos tipos:

a) Aquellas acciones de gasto que generan economías de escala y reducen costos de la parte constante y costos de capacitación de mano de obra, del capital privado

39/ Ramírez Brun, op. cit. pp 41-43

b) Acciones de absorción de costos salariales a través de gastos de capital en consumo social.

En México una parte del pago de salarios se ha socializado. En efecto, el salario remunerador, es decir el pago suficiente para la manutención del trabajador y su familia, en términos de consumo alimentario, vivienda, bienes durables, educación, esparcimiento y ahorro está dividido en dos partes: una parte del salario lo pagan las empresas privadas a sus trabajadores; la restante, depende del ingreso obtenido o aparecen como servicios públicos. De esta manera, cuanto mayor sean los costos de capital variable absorbido por el Estado, menores serán los salarios pagados por los empresarios, y por tanto mayores serán sus beneficios cuya contraparte son gastos del erario público en bienes de consumo social, estos son:

- Bienes y servicios de urbanización, hipotecas para viviendas, transportes públicos, asistencia médica, entre otros.
- Subsidios directos al consumo (como los tortibonos).
- Protección social contra la seguridad económica, que comprende gastos en la indemnizaciones laborales, seguro para la vejez, seguro contra el desempleo.

3.1.2 Gastos de capital físico

El capital social físico comprende toda la infraestructura económica física (carreteras, autopistas, puertos y demás medios de transporte y comunicación), los servicios de utilidad pública (agua, gas, electricidad, alcantarillado) y todo lo que facilite la creación y expansión industrial, las construcciones y todo el material relacionado con la enseñanza y la investigación del suelo y del subsuelo, así como las referentes a la explotación agrícola y las obras de remodelación urbana.

Debemos tener en cuenta que el capital social físico suele también denominarse infraestructura económica, capital social fijo o capital público fijo. Los servicios que de ellos se derivan son consumidos por la comunidad o sociedad en general. Además, su creación inicial exige un desembolso de recursos tan grande que por lo regular, sobre todo en los países desarrollados, sólo la autoridad pública es capaz de realizar las inversiones de construcción y de mantenimiento. El capital físico se divide en cuatro categorías:

- i) Comunicaciones y transportes: son bienes y servicios que se prestan mediante carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas, vías fluviales, gasoductos, oleoductos, etc. Esta infraestructura es un elemento indispensable para la integración de mercados nacionales e internacionales.
- ii) La infraestructura de industrias estratégicas: en esta categoría incluimos en general los activos físicos de empresas públicas que ofrecen parte del capital

constante a de empresas privadas (empresas de electricidad y petróleo).

iii) Infraestructura rural: en México es de especial importancia este tipo de capital físico, dado que sustenta la economía agrícola y las industrias para promover semillas de alto rendimiento, fertilizantes, maquinaria agrícola principalmente.

iv) Obras públicas: aquí se agrupan obras como alcantarillado, drenaje, alumbrado público, pavimentación, etc.

Los gastos estatales en estos rubros tienen el efecto económico de ser productivos pues elevan la rentabilidad de las inversiones industriales, e incluso de las sociales como las cooperativas.

Los gastos públicos en capital social crean utilidad, generan eficiencia productiva y además generan ingresos en el sentido de que generalmente tienden a incrementar el ingreso y el grado de ocupación.

3.1.3 Gasto de capital humano

El personal calificado es necesario al proceso de producción y reproducción de capital. El gasto en capital humano, capacita al educado para el trabajo, lo cual aumenta la rentabilidad al elevarse la productividad del sector privado.

En la gran industria el trabajador individual pierde la inteligencia y destreza debido a la especialización mecánica del trabajo. Por ello para evitar la ignorancia completa de los grandes núcleos populares resultante de la creciente división del trabajo, en México la educación obligatoria de 6 años y ahora de 10, ofrece esa capacidad mínima de aprendizaje. Desde luego, gasto en educación media superior e investigación son necesarios para reproducir tanto el proceso de trabajo como su entorno político, cultural e ideológico.

Los gastos públicos en educación son productivos para el capital privado. Ellos solamente incluyen los pagos por servicios personales relacionados con la enseñanza y la investigación y excluyen los gastos en construcción de edificios escolares, los cuales se contemplan en los gastos de capital social físico. Estos gastos se agrupan en el rubro: gastos en beneficio social a la educación y asistencia social en salud. Pero consideramos los gastos en capital humano, y la asistencia social como gastos de legitimación o sociales.

3.1.4 Gastos sociales (función de legitimación).

La legitimación se entiende aquí como la razón que dá el Estado al público para encubrir los verdaderos objetivos de los programas y de la política económica. Estas funciones de legitimación pueden comprenderse mejor revisando la política económica de 1982-1988, donde se encubrió el verdadero objetivo de los programas gubernamentales: el pago oneroso de la deuda externa.

Gasto militar: estos gastos incluyen defensa nacional, cárceles, represión interna, así como asistencia social. Este tipo de gastos son onerosos para la sociedad debido a que son deducciones directas de plusvalor social, a diferencia de los gastos en capital social que son de capital avanzado o costos de capital. Por ende, son productivos.

Gastos en asistencia social: el Estado debe gastar para obtener el concenso político y la legitimación de los gobernados. Estos gastos no se aplican según los niveles de conformidad popular, sino por "necesidades sociales". Estas han llevado a la creación de organismos y programas destinados a controlar políticamente el excedente de la población (desempleados y subempleados) y a detener la tendencia de la crisis de legitimación, una crisis de credibilidad en el Gobierno, que por cierto en México en 1988 se reflejó en las elecciones presidenciales.

En 1981 se da la presencia de un crecimiento del gasto gubernamental, que obedece a un proceso coyuntural por ingreso de petróleo. Los gastos en capital social asegurarán la acumulación de capital social y privada, a la vez que se provoca una desacumulación por la presencia de empresas transnacionales, importaciones y acreadores financieros externos. Pero estos gastos aumentan las exigencias de los gastos sociales para obtener el concenso y el apoyo de la población mayoritaria a los programas de gastos en beneficio de grupos minoritarios, propietarios nacionales y extranjeros. A partir de 1977 grandes cantidades de petróleo financiaron la acumulación privada de capital, lo cual al final de 1982 dejó sin dólares al sistema financiero.

Los gastos sociales, en asistencia social y administración aumentarán para encubrir los verdaderos objetivos de los programas y las políticas de Estado, legitimando así el saqueo que sufrió el país, primero de sus recursos petroleros y luego de sus divisas. Los aumentos en los gastos de acumulación conllevan a los gastos de legitimación. Así se encuentra una fuerte correlación estadística entre los gastos sociales (variable dependiente) y los gastos de capital social (variable independiente) de orden del 90.3%. 40/

En la década de los 80. se agudiza la crisis, provocada por la voraz acumulación, determinando la necesidad de una intervención del Estado reformando su participación en la economía como un rector, regulando los procesos de inflación sustituyendo una deuda externa por una interna, un control en el tipo de cambio y balanza de pagos, etc. Sin embargo los crecientes gastos sociales para prevenir o remediar los costos sociales de la acumulación, provocaron un crecimiento expansivo de los egresos, ésto aunado a un ingreso mermado por diferentes causas coyunturales y estructurales se da la crisis fiscal del Estado.

Con el nuevo patrón de acumulación iniciado desde los años 80 hay una fuerte competencia por parte de las empresas transnacionales y su especialización, que frente a la industria nacional acelera su modernización productiva. La consecuencia de ésta acumulación es el deterioro del salario real y la recesión.

3.2 Inversión social

La inversión social consiste en proyectos y servicios que elevan la productividad de una determinada cantidad de fuerzas de trabajo y permaneciendo inalterables otros factores, aumentan la tasa de ganancia. Este es el "capital social constante".

El consumo social consiste en proyectos y servicios que disminuyen los costos de producción del trabajo y, permaneciendo inalterables otros factores, aumentan la tasa de ganancia. Este es el "capital social variable"

O'connor hace notar los problemas que surgen al clasificar los gastos de esta manera, ya que prácticamente todo gasto del Estado es en parte inversión social, en parte consumo social y en parte egreso social. Sin embargo, señala que en cada caso un "conjunto preponderante de fuerzas sociales" determina la magnitud y naturaleza de esa intervención particular del estado, y ello nos permite clasificar correspondientemente el gasto.

Por cierto, sólo en contadas ocasiones se puede situar sin ambigüedades un gasto particular como servicios de agua y transporte, por ejemplo, son medios de producción cuando los emplea la industria, pero medios de consumo cuando los utilizan las unidades familiares. Los servicios de seguridad social y de salud son elementos de capital variable cuando los consume la fuerza laboral productiva, pero gastos suntuarios cuando lo hacen los ancianos u otros grupos improductivos (exceptuando a los niños que representan la futura fuerza laboral).

Los servicios sociales es un término de los gastos, para la protección del ingreso familiar, como es la educación, salud y asistencia social y ciertos aspectos de vivienda.

El gasto cubre varias categorías económicas, desembolsos directos en bienes y servicios corrientes (educación, salud) gastos de capital (vivienda municipal, escuelas) transferencias (pensiones, asignaciones familiares, becas estudiantiles y subsidios).

El Estado benefactor puede ser visto fundamentalmente como una forma de redistribución dentro del conjunto de la clase obrera, así que los servicios sociales son inputs en la producción de la fuerza de trabajo.

El Estado en la elevación de la claridad de la fuerza de trabajo, no es sólo por medio de la educación sino además a través de servicios de salud, políticas de vivienda, asignaciones familiares y otras políticas sociales. Esto se ha desprendido, primero de la complejidad creciente del proceso de producción y su necesidad de trabajadores especializados, científicos, tecnólogos, planificadores, administradores etc. De manera que los progresos en educación llevan a la aparición de demandas por mejores condiciones habitacionales o de salud.

Otro punto interesante dentro de las necesidades sociales es que desde la segunda guerra mundial, se ha producido en los países capitalistas avanzados una desarticulación de múltiples aspectos de las relaciones sociales, lo que ha lanzado nuevas cargas sobre el Estado, como es el caso de la creciente destrucción de matrimonios.

Los problemas psicológicos de la población causan un gasto para mantener instituciones psiquiátricas de ayuda a problemas mentales. Este gasto ya forma parte del presupuesto, como en Estados Unidos. Las nuevas necesidades sociales reflejan el profundo cambio de valores y estilos de vida, y aquí se refleja la penetración del Estado en dominios que eran exclusivos de la familia.

La inversión social antes de la crisis de la deuda (el gasto público en educación salud, desarrollo urbano y rural) ascendió a 8.1% del PIB en 1980. Cuando el gasto gubernamental se redujo después de 1982, el gasto social se contrajo y se ajustaron los presupuestos en salud y educación, al igual que en desarrollo rural.

Los trabajadores de la educación y de la salud, al igual que la mayoría de los demás asalariados, sufrieron recortes reales de sus salarios; los recursos asignados a los institutos de seguridad social disminuyeron mientras que el número de asegurados continuó aumentando pues, ante los recortes de su ingreso algunos sectores de la población que

habían estado utilizando los servicios médicos privados, buscaron la cobertura del sector público.

El gran aumento de la población implicó un aumento en servicios; la demanda en educación, salud y vivienda se incrementó. Las diferentes instituciones absorbieron como pudieron a la población trabajadora demandante. Pero realmente con la baja de salarios y del ingreso real a partir de 1982, se da una baja drástica en la calidad de dichos servicios. Además de insuficientes, la excesiva población con necesidad de servicios causó problemas para satisfacerla.

Por efecto del enfoque de política social, se creó en 1989 el Programa Nacional de Solidaridad, que refuerza los programas sociales y los hace llegar a los sectores más necesitados, se reforma la relación del Estado con los grupos sociales transformando su forma de financiamiento, de operación y de diseño para ampliar servicios, asistir a grupos de extrema pobreza y lograr mayor participación y corresponsabilidad de la comunidad y los grupos organizados en la política y el gasto social.

Los servicios sociales han sido progresivamente considerados por los movimientos obreros como parte integral de los salarios, parte que es diferenciada o incrementada en la misma forma que en los salarios.

Dentro de los cambios en la intervención estatal, algunos servicios representan bienes colectivos o semicolectivos que a ningún capitalista le interesa aportar, ya que los beneficios irán a manos de competidores (como es la capacitación industrial).

Se distingue entre provisión estatal y financiamiento estatal de proveedores privados. Así que el Estado asegura un financiamiento que acrecenta en infraestructura y ayuda económica la rentabilidad de los servicios.

La expansión de la infraestructura no se interrumpió de manera importante durante el drástico ajuste fiscal de la década de 1980. Esto se debió a decisiones de gasto razonable, a una reducción del mismo y al bajo nivel de demanda de servicios de infraestructura derivado de una producción estancada durante la década de 1980. La capacidad de infraestructura en telecomunicaciones, generación de energía eléctrica y red de transporte por carretera creció con mayor rapidez que el PIB.

Se descuidó el mantenimiento durante los 80, particularmente de los sistemas de carreteras, agua y alcantarillado. Hacia fines de la década, el retraso en el mantenimiento de las carreteras afectó aproximadamente el 50% del sistema de carreteras federales 25 mil km. Se estima que

40% de los sistemas de aprovisionamiento de agua urbanos y 70% de los rurales requieren ser rehabilitados y solo una tercera parte de los 265 plantas de drenaje se encuentran en operación.

Para mejorar la infraestructura del país, el Gobierno esta actuando sobre:

- La asignación del gasto
- El sistema de precios y regulación
- La participación del sector privado
- La eficiencia de las empresas públicas
- Medidas para fomentar la competencia

Los gastos gubernamentales en la construcción y mantenimiento de carreteras van en aumento. Proyectos importantes se están llevando a cabo por empresas privadas mediante esquemas, construcción operación y transferencia (COT). Conforme a ellos las empresas privadas financian y construyen carreteras y las explotan por un período de tiempo convenido, después del cual los activos son transferidos al sector público.

Entre 1989 y 1994 las empresas privadas construirán y posteriormente explotaran 6,000 km de carreteras y puentes de peaje, a un costo de cerca de 10,000 millones de dólares, ayudando con ello a ampliar el sistema de supercarreteras en más de 80% hasta una longitud de 12 mil km.

Los sistemas de agua y alcantarillado están en gran medida bajo la responsabilidad de los estados y municipios que se han beneficiado con mayores recursos a través de sus participaciones en los ingresos durante la década de 1980. Los contratos de COT y los de concesión se estan utilizando para ampliar la participación del sector privado. Se ha presentado al H. Congreso un sistema de precios y de regulación que mejorará la eficiencia de su uso, y que, entre otras cosas, promoverá la privatización de programas de riego.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), en su calidad de monopolio estatal, sigue siendo el único propietario y explotador del sistema de generación y distribución de energía eléctrica. Sin embargo, el Gobierno ha autorizado plantas privadas de cogeneración y autogeneración. Se han establecido también reglas para la venta de energía privada al sector público. La renta directa de electricidad por parte de proveedores privados a consumidores finales sigue estando prohibida.

TELMEX ha sido privatizado para conservará el monopolio de la telecomunicación, por lo menos 8 años. Sin embargo se permite que se estimule la competencia en servicios que dan valor agregado (fax, bancos de datos). Las empresas privadas

pueden establecer y operar redes de propiedad y sistemas de teléfonos celulares.

Las dos aerolíneas más importantes del Gobierno han sido privatizadas junto con algunas mas pequeñas. En los aeropuertos las importancia de la inversión privada ha crecido de manera considerable, sobre todo en lo que a terminales aeroportuarias se refiere. Actualmente llega a más de 40% de la inversión anual realizada por la autoridad nacional.

Los ferrocarriles perdieron importancia durante la década de 1980, al caer en más de 25% el volumen de carga y de transporte de pasajeros, debido a un servicio cada vez más deficiente y desconfiable. Era posible obtener ahorros en los costos a través de la reestructuración y de las reducciones de personal. La estructura de precios se ha racionalizado para reflejar mejor los costos, pero los niveles promedio de las tarifas han bajado en términos reales.

3.3 Ingreso Estatal.

Los diez años que formaron la década de los ochentas en México se enmarcan por una gran recesión la cual fue acompañada por una fuerte inflación que repercutió en las finanzas públicas. El intervencionismo del Estado en la actividad económica que generó un alto nivel del gasto público, de impuesto y del déficit fiscal, se caracterizó en esta época por medidas antiinflacionarias señaladas por el PND para el saneamiento de las finanzas y otros indicadores; salarios, precios relativos, equilibrios de mercado, tipo de cambio, etc.

En el sexenio de Salinas de Gortari se abatieron la inflación y el déficit presupuestal mediante una reducción del gasto (principalmente en inversión) y el incremento de sus ingresos (a través de aumentos reales en los precios de bienes y servicios ofrecidos por el sector público, así como de una mayor presión fiscal en el caso de los impuestos indirectos-IVA, gasolina básicamente).

Paralelamente se impulso la liquidación , venta, fuciones de las empresas paraestatales. La apertura comercial y el relajamiento en el control de precios sometera según es la intención al aparato productivo a una mayor competencia, obligando a las empresas del país a modernizarse.

Sin embargo no se ha considerado dentro de las políticas de estabilización "la configuración del contexto macroeconómico adverso al desarrollo de la inversión productiva orientada hacia el mercado interno". 41/

Se generó especulaciones mediante la emisión de valores públicos y del endeudamiento interno. Dado que las ganancias especulativas ejercen una fuerte presión sobre las tasas de interés que agravan al costo financiero de la deuda pública y ensanchan el déficit presupuestal.

Son puntos que nos interesa canalizar al período de 1980-1990 para dar un seguimiento a la crisis fiscal de 1991-1993 y observar de que manera se obtuvo el superávit en las finanzas públicas, a pasar de la contención inflacionaria y las medidas para la estabilidad económica.

3.4 Financiamiento del déficit fiscal

El Estado gasta debido a que sirve de palanca a la "acumulación interna-desacumulación externa" privada, hecho que a su vez, genera gastos sociales para legitimar aquellos gastos en favor de los grupos minoritarios. La consecuencia del cumplimiento de sus funciones de acumulación y legitimación es el crecimiento explosivo del gasto público.
42/

El Estado puede financiar sus crecientes asignaciones presupuestales de cuatro maneras distintas:

- 1) Elevando los impuestos o creando otros nuevos, lo cual implica la capacidad que tiene el Gobierno de gravar el sector privado. 43/
- 2) Creando empresas públicas que produzcan excedentes para luego poderlos destinar a gastos de capital y gastos sociales.
- 3) Tomar préstamos del exterior, lo cual depende de la capacidad de pago de la nación en su conjunto.
- 4) Emitiendo deuda pública (valores gubernamentales) y tomando préstamos de las familias, lo cual significa canalizar ahorros privados hacia la inversión pública por medio de intermediarios financieros, bancarios y no bancarios.

De 1974 a 1977 el financiamiento del déficit económico del sector público se hizo principalmente con crédito externo y la mayor parte de los 70. Con crédito interno, como puede verse en cuadro 6 del anexo. Si en realidad promediamos las participaciones del crédito interno y externo para los años 1971 a 1979 obtenemos 53.4% y 47% respectivamente. Esta situación indica que el Estado tiene que pagar intereses tanto internos como externos, sobre todo en la década de los 80.

42/ Ramírez Brun, op. cit. pp 70

43/ "Los impuestos son fuente de vida, de todo el aparato del poder ejecutivo. Un gobierno fuerte e impuestos elevados son cosas idénticas." Karl Marx, el 18 Brumario de Luis Bonaparte, obras escogidas, pp 318

Las dos principales fuentes de ingreso del Estado, impuestos e ingresos de las empresas estatales, no han generado todo su potencial como origen de financiamiento de los gastos públicos. Las razones de ello están relacionadas con el papel de los ingresos como fuente de acumulación de capital. En el caso de los impuestos el Estado se "sacrifica" para alentar la inversión privada, manteniendo así tasas bajas o permitiendo la evasión fiscal. De aquí que el Gobierno recurra al endeudamiento como fuente de financiamiento.

El alto déficit fiscal ha sido sin duda una fuente inagotable de acumulación para el sector privado. El Estado financia sus gastos con dinero obtenido del sector privado y esto puede cambiar el carácter de la producción sin aumentarla necesariamente. Mientras los empréstitos gubernamentales y el déficit presupuestal sí contiene ese efecto debido a que el dinero ahorrado no posee uso productivo. Al ser tomado el préstamo, el Gobierno pone a trabajar los recursos productivos ociosos en un momento dado de crisis y estancamiento.

Con el agotamiento del modelo anterior de acumulación se inicia el cambio estructural hacia el modelo de acumulación neoliberal, la privatización de la economía. En un momento de recesión económica de 1982 a 1987 se agudiza la pérdida de legitimidad del Estado mexicano, lo que podría explicarse por la conversión de un creciente porcentaje del gasto público en pago de servicio de la deuda.

Para 1986 el financiamiento del sector público se basa en el crédito externo (77.6%) para el pago de intereses por servicio de deuda interna y externa, convirtiéndose en un país exportador de capitales.

Entre 1982 y 1984 hay una concentración del gasto (ver cuadro 7 del anexo) fundamentalmente como resultado del desplome de los gastos corrientes y de inversión en 1986. Esta tendencia se invierte a partir de 1985 como resultado del aumento en el servicio de la deuda pública. En el mismo cuadro se puede apreciar un incremento de los ingresos en 1983 derivado, del orden de importancia, de la venta de bienes y servicios, de los ingresos no tributarios y de los impuestos indirectos.

Entre 1984 y 1986 hay una caída en los ingresos públicos causada por una menor captación de los recursos por concepto de bienes y servicios, de los ingresos no tributarios y de los impuestos indirectos, esta última motivada por el impacto que tuvo la caída en el precio internacional del petróleo sobre las importaciones que descendieron a 2.24% del PIB.

Como resultado del comportamiento de los ingresos y de los gastos del sector público, el déficit financiero se redujo en 1983 y 1984 para incrementarse de nueva cuenta a partir de 1985 y llegar en 1986, a un nivel muy similar al de 1982.

Para 1987, el impacto del desplome del mercado petrolero sobre las finanzas públicas reveló con crudeza las causas básicas del desequilibrio presupuestal:

- a) La baja carga fiscal efectiva que existe en México, producto de la evasión.
- b) El enorme costo que representa sostener el servicio de la deuda externa pública (especialmente la interna) situación generada paradójicamente por la propia política de "estabilización económica".

Las medidas adoptadas al inicio de la administración de Salinas de Gortari, trató de incrementar los ingresos fiscales agudizando la regresividad, ya de por sí excesiva en la estructura tributaria del país. Durante los últimos años la estructura fiscal se ha hecho más dependiente de los impuestos indirectos y de la contribución de las sociedades mercantiles.

En los impuestos directos registró una sensible disminución. En ambos casos (impuestos directos e indirectos) existe una enorme evasión fiscal de los sectores industriales y comerciales, así como una mayor presión sobre el sector asalariado ya que éste último está integrado en su gran mayoría por causantes cautivos.

Esta situación, además de afectar de manera negativa los ingresos públicos, profundiza las causas estructurales de la crisis económica nacional al impedir una mayor articulación de los asalariados en el proceso de crecimiento económico.
44/

La reforma fiscal iniciada en 1986 puede contribuir a corregir estos graves defectos de la recaudación tributaria con la condición de que se imponga la voluntad política del Gobierno de la república frente a la reacción de los potencialmente afectados.

Uno de los casos de reacción injustificada de protesta por parte de las empresas fue el gravamen de 2% sobre el valor de sus activos. Otro caso son los impuestos sobre el valor agregado o impuestos indirectos. Se ha gravado principalmente al asalariado injustamente pagando un costo social de la crisis que no debe, pues sufre la disminución del salario real y el alto costo del nivel de vida. La

44/ Dávila Flores A., Artículo, Revista economía informa, no. 161, abril de 1988

diferencia entre estos dos casos es que se grava más al que tenía menos y menos al que tenía más.

3.4.1 El sector paraestatal

En México la empresa pública ha surgido con la idea de cubrir algunos huecos en la estructura productiva y no con fines de financiamiento del propio Gobierno. Más aún, la empresa pública ha servido como fuente de acumulación de capital privado a través de los bajos precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece. El subsector paraestatal se convirtió en subsidiario del capital privado, con la reprivatización del mismo y de la sociedad civil por que:

-Se evitó la acumulación del sector público paraestatal a través de la creación de economías externas y subsidios (vía precios y servicios públicos, oferta de bienes, otorgamiento de facilidades financieras, créditos, tasas preferenciales de interés).

-El subsector paraestatal no es el eje de la acumulación de capital. La empresa paraestatal sigue siendo subsidiaria y sólo a partir de 1977 PEMEX se utilizó con fines de financiamiento gubernamental, debido al descubrimiento de yacimientos petrolíferos, por lo que PEMEX pagó más impuestos. con esto al menos parcialmente, la insuficiencia de la recaudación tributaria interna se vió compensada temporalmente hasta 1981.

Fue necesario un reajuste de los precios de bienes y servicios para no generar mas subsidios lo que implicó para el gasto en 1982 un freno en el crecimiento del ingreso, más de la mitad del déficit. Se observa por la actuación del Gobierno Federal en la empresa pública que participo con 3/4 partes del total del déficit mostrando así que el gasto público es el causante número uno de la crisis fiscal, sobre todo por la concentración en el gasto de capital social.

La privatización de la empresa pública a mediados de los 80 significa una drástica reducción en las fuentes de acumulación de capital privado, una reprivatización del capital social (infraestructura, capital fijo público y consumo social).

A partir de 1987 la economía mexicana se encontró en su máximo punto de crisis, después del importante ajuste de precios de 1988. Teniendo una dimensión de 412 entidades paraestatales (al 31 de dic. de 1988) en vigencia. 45/

45/ Para 1982 se tenía una dimensión mucho mayor; de aproximadamente 1214 entidades paraestatales, a partir de la venta de estas se tiene un sector público más reducido, y a un déficit fiscal más bajo para 1988. Debido al ingreso que se obtuvo de la venta y a la disminución de la carga que implicaba al gasto el déficit de la empresa pública. La

Al finalizar 1989 el número de entidades vigentes se redujo a 379. El énfasis en la desincorporación redujo el número de fideicomisos públicos y empresas de participación mayoritaria, quedando 88 organismos descentralizados, 229 empresas de participación mayoritaria y 62 fideicomisos, los procesos pendientes en venta de empresas se disminuyó a 170.

1989 se distinguió por algunos procesos de desincorporación concluidos o iniciados durante el año. En este último grupo se destaca la capitalización de la compañía Mexicana de Aviación a través de la transmisión de su control al sector privado. Merece mencionarse también el inicio del proceso de venta de algunas filiales de CONASUPO y la culminación de la venta de DISEL Nacional, y la desincorporación de TELMEX. Se reclasificaron las actividades consideradas como petroquímica básica y esto tuvo un efecto importante en la definición de los campos en los que el sector público participa directamente (ver cuadro 8).

En 1990 destaca la venta de CANANEA y la reprivatización de la Banca, procesos en los cuales se enfatiza el modelo "neoliberal" de acumulación -o sustitución de exportaciones conjuntado con la sustitución de importaciones- privatizando la economía a un precio bajo para IP y a un costo alto para lo que una vez fue propiedad de la nación.

3.4.2 Deuda externa y deuda interna

La deuda externa pública ha sucumbido ante los en problemas que afectan el desarrollo económico de México. Tanto la deuda externa como la deuda interna, que implican una carga por su monto, limitan el ahorro total necesario para fomentar la inversión social en proyectos de infraestructura, a fin de impulsar el consumo del mercado interno que está restringido, por falta de demanda agregada.

En 1981 la contradicción de la demanda agregada de los países industrializados y el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales (20%) afectó severamente al sistema económico mexicano elevando el déficit en términos reales. El Estado recurrió al endeudamiento externo, para compensar el déficit en gasto social y la salida de los capitales privados, que aprovecharon un tipo de cambio sobrevaluado.

Para 1982 se solicita de la reestructuración de la amortización de 23,000 MDD., tratando de no seguir trasladando recursos al exterior. La renegociación de la deuda externa hasta 1985, consistió en amortizar el costo

liquidación y función, fue hecha en base a criterios de prioridad y estratégicas.

financiero, acompañado de recursos frescos para mantener la liquidez internacional de México.

En 1986 el derrumbe de los precios internacionales del petróleo y el incremento de la tasa de interés originaron nuevamente desajustes económicos externos (similar a lo ocurrido en 1982). Se recurrió nuevamente a organismos oficiales internacionales y a la banca comercial con el fin de obtener recursos frescos. Además se implantaron los SWAPS (intercambio de deuda por capital). En 1987 la deuda externa representó 75.9% del PIB teniendo una deuda total de 107,470 MDD., la reestructuración de la deuda por 53,000 MDD.

En 1988 únicamente hubo tres opciones -que sólo se mencionará- con los bancos acreedores:

- i) Reducción del principal en 35%
- ii) Reducción del interés
- iii) Otorgar recursos frescos si es que no se escoge ninguna de las dos anteriores.

De esta renegociación se obtuvo que para julio de 1989, los bancos acreedores accedieran a dar una reducción en la deuda o bien prestar.

Otro instrumento de ingreso como medio para financiar el déficit fiscal no siendo ya suficiente el crédito externo, es el de recurrir al endeudamiento interno, que tuvo un incremento importante y vertiginoso a partir de 1986. (ver cuadro 9 del anexo).

Por medio de la emisión de bonos (CETES) el Estado posee la autoridad monetaria, manejando el mercado del dinero mediante operaciones de mercado abierto, incidiendo sobre la liquidez del sistema financiero. A su vez los bonos federales constituyen una opción para el ahorrador, que trasmite recurso no bancario al Gobierno federal, sin la intermediación de la banca comercial.

La emisión de la deuda pública interna es el traspaso de recursos del sector privado de la economía hacia el sector público. El servicio de esta deuda por amortización en intereses consiste en una transferencia, en sentido inverso, del sector público hacia los particulares tenedores de deuda, siendo operaciones de transferencia entre tenedores residentes de un país.

A diferencia de la deuda externa y su servicio en divisa extranjera, puede ocurrir que el Estado no tenga insolvencia y deba declarar la moratoria. Entanto que la deuda interna se haya documentado en deuda nacional cuya emisión corresponda al propio deudor, el Estado tiene la posibilidad de abonarla mediante la emisión de dinero nuevo.

Este tipo de deuda no representa un riesgo de banca rota o moratoria.

En 1982 se observa que la deuda externa fue de 45.6% mientras que la interna se persivió de 27.7%, cifras que representan un endeudamiento excesivo por parte del Estado, siendo más fuerte este endeudamiento en 1986 77.6% en deuda externa y 32.1% en interna.

Estos datos revelaron un ingreso que en su momento fue ocupado para pagar intereses del servicio por deuda, sin una debida amortización. Este tipo de carga en el gasto propició un mayor déficit fiscal y no se dirigió al ingreso por endeudamiento hacia sectores productivos, en inversión social ni en gastos de capital-consumo social (Ver cuadros 10 y 11 del anexo).

3.5 Presupuesto y planeación en el contexto socioeconómico

En la política económica que han aplicado los Gobiernos desde Lázaro Cárdenas se note un mayor presupuesto hacia el gasto de capital y el gasto social. Retomando la división del gasto que hace James Wilkie, se analiza lo que ha sido el gasto social en México dentro del presupuesto y cómo se dirige la planeación en el gasto social y el gasto de capital.

Teóricamente un presidente puede dar determinada dirección a su política de desembolsos, pero en el contexto de la política doméstica y extranjera le impide actuar independientemente. Por otra parte, como a los presupuestos se les da libre circulación y a la cuenta de egresos no, el presupuesto se podría usar como medio de propaganda, dejando al presidente en libertad para dedicarse a cualquiera de los programas que él desee.

Sin embargo en la mayoría de los casos, ni los funcionarios ni el público se dan cuenta, en términos cuantitativos, de la política del Ejecutivo y de sus resultados. No obstante, los políticos y la ciudadanía sí se dan cuenta de la merma o aumento en algunas dependencias o rubros del gasto, y del tono general que transfiera a los desembolsos y que caracteriza a cada uno de los presidentes.^{46/}

El análisis del gasto federal bruto anual nos otorga una medida pragmática del estilo de cada presidente. En cada periodo presidencial se ha destinado un gasto para lo económico y lo social, es de notarse que tradicionalmente el Gobierno mexicano ha presentado su propio análisis

^{46/} Wilkie James, La Revolución mexicana, el gasto federal y el cambio social, ed. FCE, 1978 pp 24

presupuestario casi exclusivamente en términos del gasto federal neto bruto.

A los gastos sociales se les clasifica de otro modo que a los económicos o de capital, ya que los primeros se hacen a largo plazo y es difícil evaluar sus resultados. Estos desembolsos no contribuyen a la edificación de la nación, sólo sirven para mantener una atmósfera ordenada en que pueda efectuarse el desarrollo. Para subir en general los niveles de vida, se requiere de la modernización social, juntamente con el desarrollo económico. Un índice alto de pobreza, frena un proceso de integración y mide las privaciones sociales en México en diferentes etapas de la historia.

Una ideología ha caracterizado cada periodo de Gobierno y la autoridad del presidente ante el Congreso de la Unión se basa en un poder político, como jefe del partido oficial. Cuando un político sale del Congreso, para obtener un nuevo puesto depende de la familia revolucionaria. De allí que la lealtad sea hacia el partido y no hacia el pueblo.

Las reformas electorales han introducido una representación considerable de los partidos de oposición. Aunque la calidad de los debates y el prestigio de la Cámara de Diputados ha aumentado, siempre ha sido el partido oficial el que controla el proceso legislativo, a pesar del Instituto Federal Electoral creación del sexenio de Salinas. Será interesante observar el comportamiento del pueblo, al votar para la elección del nuevo presidente en 1994, ya que el nuevo sistema electoral permite que sea "transparente y sin alteración en los votos" la elección partidista.

Al equilibrar las necesidades nacionales con la corriente ideológica del momento, el Ejecutivo tiende a determinar a que partida del gasto da más importancia.

Presupuesto, planeación y política económica:

En 1930 se planteó la necesidad de organizar la actividad económica y social. A su vez, el plan sexenal de 1934-1940 proporcionó una visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos. De 1953-1958 se utilizaron las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento. En 1962-1964 se dió el Plan de Acción inmediato y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. En 1966-1970 establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos para al sector privado.

1976 aceptaron las instituciones públicas la necesidad de una planeación estructurada en ambitos definidos: global, sectorial y estatal. En 1983 se establecen normas y pasos a seguir para una mejor planeación y el cumplimiento de metas

y objetivos establecidos con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado el conjunto de actividades que se piensan realizar para lograr ciertos "objetivos y metas", y vigilar la ejecución de las que corresponden al mismo orden y se encaminan a sus efectos, con el seguimiento y proposito de los objetivos y metas. 47/

El conocimiento de los planes permite sacar conclusiones tanto cuantitativas como cualitativas de las medidas de política económica y el presupuesto.

La política económica es la intermediación o intervención deliberada del Gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos. 48/

Lo anterior da lugar a un conjunto de objetivos económicos, definidos en forma precisa. Los Gobiernos en sus intentos por alcanzar ciertos objetivos emplean una variedad de instrumentos, tomando ciertas medidas para la realización de las metas.

Tanto la planeación como la política económica son similares, debido a su finalidad e instrumentación, previenen los acontecimientos, evalúan y evitan problemas que eviten la conclusión de los objetivos. Relacionando estos conceptos con el Presupuesto, forman parte del la Planificación del ingreso y el gasto, transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos, con propósitos ya mencionados, el de cumplir las metas presidenciales del periodo sexenal.

El presupuesto es una expresión financiera de planificación por medio del cual se materializa los planes y objetivos de política económica. El presupuesto puede llegar a ser un instrumento útil para acelerar el proceso de crecimiento y desarrollo a nivel nacional. No tan sólo se le considera como instrumento puramente administrativo o contable, es también una herramienta política que expresa transiciones concretas y resultados propuestos, decisiones de autoridades que contribuyen a través del ejercicio presupuestal, la ejecución de la política económica.

En México el presupuesto tradicional no facilitó la planificación e impidió la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que debe desarrollar en metas establecidas.

47/ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983

48/ Herchel Federico, Política económica, ed. Siglo XXI pp 13

Los objetivos de política económica quedaron ocultos en el detalle de las partidas del gasto, es decir, que la política económica, está determinada por la ideología predominante en los periodos presidenciales, o mejor dicho por la política e intereses que manejen el grupo en el poder gubernamental, según el periodo o sexenio del que se trate.

Durante el período de Plutarco Elías Calles, el gasto o el presupuesto estaban encaminados a fomentar el gasto en capital, siguiéndole en cifras el gasto social, para legitimarse el Partido Nacional de la Revolución.

Con Lázaro Cárdenas las tendencias políticas rompen con el caudillismo, y pretenden desarrollar la economía nacional, logrando un equilibrio entre los pagos de amortización de deuda y los gastos para cubrir las necesidades de México. A partir de 1940 el Estado alentaría el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad, valiéndose del Estado como medio de acumulación de capital que provee contratos de obras públicas a la familia revolucionaria. Así los gastos en pro de lo social calleron a su punto más bajo. Los gastos en educación sufrieron un colapso de 13.6% de los ejercidos en 1937 pasaron a 7.1% para 1952 y el gasto de capital llegó a 56.9%.

En el periodo de 1952 a 1958 se recortaron aún más los gastos administrativos, para intervenir en la revolución económica patrocinada por el Estado. En 1954 los gastos en pro de la economía llegarán a un máximo sin precedente de 57.9% mientras que los sociales permanecerán en un 11.2%. 49/

De 1960 a 1970, durante la revolución integral o equilibrada, se escogieron aspectos sociales como económicos, pero sin lograrse jamás. Lo planeado para el gasto social no se ejerció, debido al pago de deuda la que para 1963 se destinó 36.2% de todos los desembolsos federales. Otra complicación fue el conflicto E.U. vs. Cuba, debido a que en México hubo simpatizantes comunistas. Esto atemorizó los inversionistas privados y ocasiono la fuga de capitales.

La **revolución social** de 1910 fue transformada en una **revolución económica** desde 1940. En los 60 no se realiza el equilibrio entre ambas, debido a que fueron acompañadas por reformas políticas que impulsaron más los programas económicos que los sociales. Prácticamente la única elección libre vivida por México fue en 1910 y su espíritu domino el pensamiento Mexicano hasta 1930, desde entonces México es una democracia con "elecciones libres", sin embargo nunca se ha dado una elección libre desde que Madero subió al poder.

Hubo desde 1970 un cambio en la política de desarrollo estabilizador (crecimiento económico rápido con inflación) que pasó a la de desarrollo compartido (compartido entre los sectores urbano y el rural, entre el rico y el pobre). Lo anterior se inició desde la década de los 60.

La reforma presupuestaria, pone de manifiesto que los presupuestos han tenido muy poca relación con los gastos ejercidos. Al aumentar los gastos reales del Gobierno el presidente y sus principales consejeros han quedado en libertad de asignar aumentos en los porcentajes del presupuesto según les sea conveniente. Sin embargo en el proceso no sólo se confunde al público en general al suponer que el presupuesto en proyectos refleja con exactitud las prioridades nacionales, sino que la gran mayoría de los técnicos tienen que trabajar en la ignorancia, contribuyendo a la desarticulación de los programas.

La falta de una planeación más ordenada y transparente agravó la situación económica, de los 80. Un ingreso mermado y un gasto excesivo han complicado los efectos. Una formulación del presupuesto parece requisito indispensable para hacer del mismo un verdadero instrumento de programación y control.

Al parecer por haber tenido más objetivos que instrumentos de política económica, y una política fiscal impositiva, se da el fracaso para contener la crisis desde 1976. A partir de aquí el Gobierno hace una estimación de los gastos reales comparando las cifras presupuestales de un año con otro, el presidente Echeverría logró alcanzar los porcentajes sociales más altos de la historia de México. La educación tuvo un incremento real de 14.8% y salubridad, beneficencia y asistencia pública tuvieron aumentos reales del 10%.

No por mucho tiempo se mantuvo este gasto y a partir de 1982 los gastos sociales sufrieron considerables disminuciones.

Presupuesto e inflación:

La disparidad del déficit fiscal en esta década ha influido el fenómeno de la inflación, no únicamente por la demanda agregada como fue en 1981, sino también por las expectativas inerciales de inflación de los agentes económicos dentro de un ciclo recesivo. 50/

50/ El Estado y los economistas saben desde hace mucho tiempo que la disciplina de la demanda agregada es una condición necesaria para la sostenida estabilidad de precios. En la apariencia vivida nos muestra que esto es válido siempre y cuando no haya condiciones de desempleo tolerable, así demuestra el fracaso de varios programas apoyados por el

Hay dos canales de percibirlo. Uno es que la inflación es ocasionada por los déficits presupuestales y el otro opuesto, afirma que los déficits presupuestales son elevados a causa de la inflación.

La primera razón por la que la inflación propicia el déficit es el efecto Olvera-Tanzi. La inflación combinada con los retrasos en la recaudación de los impuestos que llegan a manos del Gobierno es menor cuanto mayor sea la tasa de inflación. Si los impuestos al ingreso del año pasado se pagaran sólo durante este año con una inflación de 100% y sin una indización del monto de los impuestos, el Gobierno sólo tendría la mitad del valor real de los impuestos que recibiría sin inflación, sin retrasos o con indización exacta.

Otra interacción entre inflación y déficit se deriva del comportamiento inflacionario del servicio de deuda interna y externa. La relación entre inflación y servicio nominal de la deuda ha conducido al reconocimiento de que deben distinguirse dos medidas diferentes: el déficit efectivo y el ajustado por la inflación u operativo.

El presupuesto operativo o ajustado está equilibrado cuando el Gobierno para pagar ya no requiere de financiamiento inflacionario.

La elaboración del presupuesto ajustado por la inflación puede entenderse mejor en términos de la inflación económica del presupuesto. 51/

Se corre el riesgo de que si se lleva más adelante la austeridad fiscal, sólo para lograr la estabilidad de la inflación por encima del superávit corriente, se corra el riesgo de una recesión profunda en la actividad económica. Si la estabilización no es seguida de una reanudación del crecimiento se dudará entonces de la efectividad que implican los recortes presupuestarios, con los que han sido

FMI que se olvidó del problema de la inercia inflacionaria. Para Dornbusch la inflación inercial es "la mayor parte de la inflación elevada es esencialmente inercial, inflación inercial significa que la inflación de hoy es aproximadamente igual a la de ayer... la razón de esta inercia es primordialmente la indización explícita o implícita relacionada con la fijación escalonada de los salarios... los salarios de hoy se basan en los salarios del año anterior, aparte de la indización salarial, el mismo mecanismo funciona por la vía de las expectativas. Al fijar sus precios las empresas tendrán que fijar sus propios aumentos de costos y la de sus propios rivales". Dornbusch R. "México: estabilización, deuda y crecimiento", Artículo, Revista trimestre económico, no. 220, ed. FCE oct-dic, 1988 pp 887

51/ Ver exámen presupuestario en el anexo de cuadros.

más afectados en los últimos años los sectores de bajos recursos tanto en zonas rurales como zonas urbanas.

La solución que ha propuesto el Estado es promover un programa en gasto social llamado **solidaridad (PRONASOL)**, con el fin de erradicar la extrema pobreza en la que se vive y recobrar así la legitimación del partido oficial, el PRI, perdida durante la década de los 80.

La acumulación de capital se dificultó por la inflación de costos y las empresas mexicanas funcionaron difícilmente. Aun cuando la política restrictiva redujo el gasto, las empresas fueron obligadas a hacer concesiones salariales basadas en la inflación del pasado lo que significó una gran reducción del salario real. Es decir, si hubo una inflación de 150%, se autorizaba un alza del salario de 120%, reduciendo así el poder adquisitivo del trabajador que obtiene el mínimo.

Los países como México, que padecieron una inflación alta recurren naturalmente a una política de ingresos como medio para detener la inflación, rompiendo las fuerzas inerciales. Con esto el Gobierno de Miguel de la Madrid no erradicó la inflación de costos del sector monopólico sino que la institucionalizó, dirigiendo el ingreso del erario público al pago de intereses, manteniendo el tipo de cambio y la indización de los precios relativos, mediante una reserva internacional fuerte.

Se continuó con las medidas de estabilización de manera de que no se siguiera deteriorando la producción industrial, iniciado el cambio del modelo de acumulación, reestructurando la industria, modernizandola tecnológicamente y organizandola para alcanzar la mejor calidad que la volviera competitiva ante el exterior.

Con una política de indizar el tipo de cambio y la tasa de interés, es decir elevar estos precios clave, a la par del nivel general de precios, es seguro que persista el déficit nominal de las finanzas públicas y de que la inflación no ceda pues ambos precios relativos tienen un sustancial efecto sobre los costos económicos de la producción.

El tipo de cambio y la tasa de interés presionan el alza a los precios de los insumos importados y los costos financieros de las empresas. Tanto las tasas de interés como el tipo de cambio forman parte de los costos de oportunidad para la utilización de capital constante y para las nuevas inversiones, con que cada aumento de estos precios empuja hacia arriba a los costos económicos.

La conjunción de las expectativas de inercia inflacionaria con el alza de los costos productivos, provoca

un aceleramiento en el aumento de los precios como en 1987. Las expectativas que la gente veía de la inflación de un día anterior se adelantaban al día de hoy, provocando un alza de precios continua, entre estos, el alza del tipo de cambio y de la tasa de interés provocando el alza en los costos de producción industrial.

Mientras que hay una alza en los precios clave, observamos que el precio del salario real se deteriora mientras que los costos de producción crecen real y nominalmente. Este diagnóstico no es parecido al argumento de que la inflación es causada por exceso de demanda agregada, viéndose en la necesidad de recortar aún más el gasto no financiero o bien elevar los ingresos públicos hasta compensar el aumento de los intereses de deuda pública.

En suma: la inflación y el pago por servicio de deuda, fueron causa de un mayor déficit fiscal de 1982 a 1987 y no a la inversa. El déficit presupuestal fue elevado por causa de una inflación inercial y por el gasto del pago de intereses al exterior.

3.6 Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto

En 1980 aparece el Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Es un intento más de planeación, que en la práctica tuvo muchos obstáculos para su aplicación. Para 1982 México cae en crisis como resultado del carácter contradictorio de la política económica del Estado. Cuando se vio claramente el error de haber petrolizado la economía y endeudarse sin control, al caer el PIB de 8.4% al -5%, mientras que la inflación alcanzaba una tasa de dic/dic de 98.8%.

Los resultados de las finanzas públicas son reflejo de la situación económica manifestándose en el crecimiento del déficit financiero en relación al PIB en 1981 a 1982, de 14.7% y 17.6% respectivamente como consecuencia de altos niveles del gasto no programable que estuvo influido por el pago de los intereses por deuda.

Para 1983 se implanta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuyos objetivos principales fueron:

- 1) Reordenación económica
- 2) abatir la inflación
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.
- 4) Proteger la planta productiva y el empleo
- 5) El cambio estructural, orientado principalmente a la corrección de los desequilibrios fundamentales, originados por el proceso de industrialización.

Los gastos presupuestales en términos nominales sufrieron una reducción, pues mientras que para 1983 significó el 14.8%, la participación del gasto corriente respecto del total, pasó de 72.1% en 1979 a 85.1% en 1983. Bajo el

déficit financiero como proporción del PIB de 8.9% respecto a 17.6% de 1982. Este resultado se atribuye principalmente al menor gasto de capital o inversión del sector público. La contracción del gasto, permitió obtener por primera vez desde 1966 un superávit primario de 4.5% como proporción del PIB.

La política Ortodoxa orientada por los compromisos con el FMI significó que el INPC para de 98.8% a 80% para 1983.

Para 1984 se continúa con el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica). Las finanzas públicas tuvieron un fuerte ajuste sobre el gasto programable, el cual había representado 28.8% del PIB, disminuyendo en este año a 25.8%.

Durante 1985 el mercado petrolero mundial adverso originó el surgimiento del segundo programa ortodoxo de ajuste llamado PERE (Programa de Emergencia y de Reordenación Económica). La desfavorable evolución del mercado petrolero internacional provocó fuertes ajustes en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. Al reducirse el precio del petróleo se obtuvo un déficit financiero de 10% en relación al PIB, sin embargo el superávit primario se mantuvo en 3.6% en proporción al PIB.

En 1986 la economía mexicana se vio afectada por el comportamiento del precio internacional del petróleo, que bajó de 23.7 dólares por barril en dic. de 1985 a 8.9 dólares por barril en junio de 1986. Esto significó una pérdida aproximada de 8 mil millones de dólares. A esta reducción de ingresos externos se le conoció como "choque externo", el cual trajo como consecuencia fuertes modificaciones en los lineamientos generales de política económica lo que puso en marcha el tercer programa Ortodoxo de ajuste, llamado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

En cuanto a las finanzas públicas, el "choque externo" provocó que se redujera el gasto programable, principalmente el gasto corriente y las transferencias, y, en consecuencia, que se aplicara una política más realista de precios y tarifas para el sector público. A pesar del severo ajuste, el déficit financiero como proporción del PIB aumentó hasta 16%, más de 6 puntos porcentuales en relación con 1985. El superávit primario fue de 2.2% en relación con el PIB, debido al aumento de intereses internos y externos y por la caída de los precios petroleros en más de 6% del PIB.

Para 1987 la economía creció en 1.4%, el gasto programable significó 22% del PIB, con un crecimiento del .8% mientras que los ingresos representaron 29.6% del PIB, o sea un crecimiento del 2%. Este aumento se debió tanto a la actualización de las bases especiales de tributación como a la reestructuración y al incremento de la progresividad

del impuesto sobre la renta, a la limitación de devoluciones de pago del IVA, a la ampliación de la base gravable de los ingresos por depósitos bancarios y al combate contra el exceso fiscal.

FINANZAS PUBLICAS RAZONES DEL PIB NOMINAL					
CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986
DEFICIT FINANCIERO	-17.6	-9.0	-8.7	-10.0	-16.0
DEFICIT PRIMARIO	-7.6	4.4	4.9	3.6	2.2
DEFICIT OPERACIONAL	-5.5	1.2	.5	0	-1.8
INGRESOS PRESUPUESTARIOS	30.1	34.0	32.9	31.6	29.4
CONCEPTO	1987	1988			
DEFICIT FINANCIERO	15.8	10.5			
DEFICIT PRIMARIO	4.9	8.1			
DEFICIT OPERACIONAL	1.1	3.2			
INGRESOS PRESUPUESTARIOS	29.6	22.6			

FUENTE: 1982-1987 INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO
POLITICA ECONOMICA... PP 66

De 1982 a 1988 se implantaron cuatro programas de política económica a corto plazo, que en realidad vinieron a sustituir el Plan Nacional de Desarrollo y al propio sistema de planeación democrática. Es importante señalar, que ya en ellos se expresaba un cambio en la estrategia de desarrollo.

Con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en 1988 se da inicio a un programa heterodoxo. Los anteriores basan sus fundamentos teóricos en la más pura ortodoxia de la ciencia económica lo que se demuestra con los instrumentos empleados. Por ello se acepta que las principales causas de la inflación son el déficit gubernamental, la expansión de la oferta monetaria y los salarios.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 plantea una reforma del Estado como rector de la economía, donde los objetivos primordiales son:

- 1) La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo
- 2) La ampliación de la vida democrática
- 3) La recuperación económica con estabilidad de precios
- 4) El mejoramiento productivo y del nivel de vida de la población.

"Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano... esta estrategia es la modernización Nacional" 52/

Resumiendo de alguna manera lo anterior, el período sexenal 1989-1994 con respecto a los diferentes pactos, queda mejor comprendido con la siguiente cita.

"La concertación económica, la reforma del Estado y la participación de la sociedad en los programas de desarrollo social, son base del Gobierno de Salinas de Gortari. En los pactos de concertación económica, son programas heterodoxos que tienen como propósito el combate contra la inflación y el crecimiento económico, con base en políticas fiscales, monetarias y de precios donde se trata de orientar la tensión de incrementar la oferta de dinero y el mantenimiento firme el tipo de cambio y la tasa de interés, al igual que de resistir los emplazamientos a huelga de los sindicatos organizados.

Instrumentos utilizados en los pactos:

1) Congelación de precios y salarios por periodos cortos

2) Estabilización de las tasa de interés

3) Desmonetarización del sector monetario

4) Desliz cambiario

5) Concertación política con cúpulas empresariales y sindicales, con arbitraje del Gobierno federal.

El saneamiento que experimento las finanzas públicas fue gracias a la política fiscal restrictiva, que a su vez sugirió una revisión de la política de subsidios del sistema tributario y los patrones del gasto público, aunada a la reestructuración del sector paraestatal. Se paso de un déficit de casi N\$30 mil millones en dic. de 1989 a un superávit de N\$40 mil millones en dic. de 1992" 53/

La disminución de la inflación y la reducción de la transferencia en recursos son condiciones necesarias pero no suficientes para reformar la senda del crecimiento sostenido dentro del marco de las nuevas relaciones Estado y sociedad. Ante la necesidad imperiosa de elevar el nivel de vida de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propusieron tres líneas en las que se apoyaría la estrategia para la política económica general:

a) Estabilización continua de la economía

b) Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva

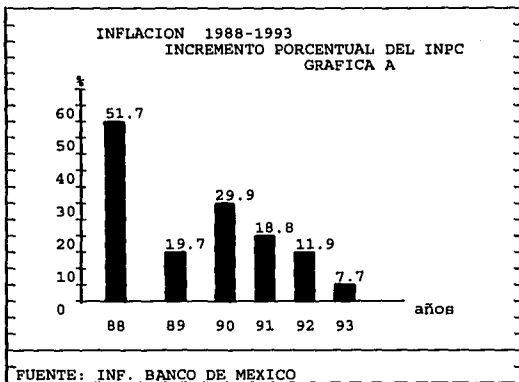
52/ PND 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal pp16

53/ Carta del economista, no. 5 sept-nov, 1993 Art. Reflexiones sobre la política económica salinista. JR Ramírez Brun, pp 25-31

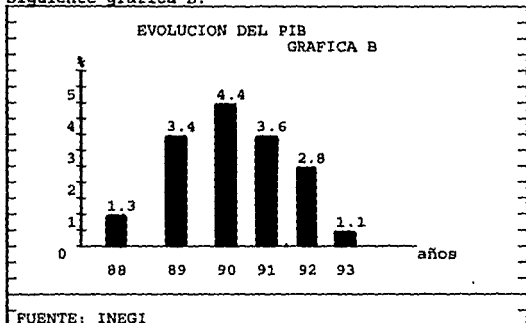
c) Modernización económica de estas líneas se derivaron ocho metas que guiaron las acciones de política económica en estos años, ellas son:

- 1) Estabilidad de precios
- 2) protección del poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo
- 3) Recuperación de la economía
- 4) Saneamiento de las finanzas públicas
- 5) Reducción de transferencias de recursos al exterior
- 6) Ejecución prioritaria de los programas de gasto social y combate a la pobreza extrema
- 7) Promoción a la eficiencia productiva y de los procesos de desregulación y apertura comercial
- 8) Fomento de ahorro y una eficiente intermediación financiera. 54/

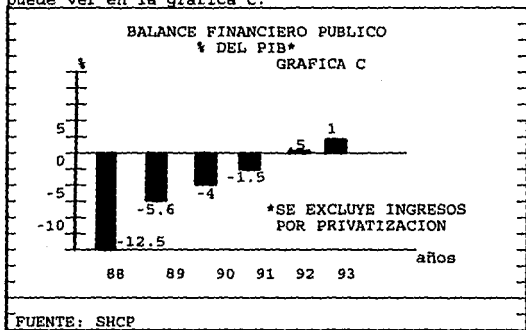
Se está a punto de alcanzar el nivel de inflación de los propios socios comerciales. La inflación con que se inicio el PND 1989-1994 era de 51.7% y para 1993 fue de 7.7%. Del PSE al PECE se ha mantenido una estabilidad en la economía donde observamos en la siguiente gráfica A la baja inflación de 1988 a 1994. Esto lo hacemos con el propósito de que el presente trabajo sea lo mas actualizado posible respecto de los propios cambios heterodoxos que ha llevado a cabo la política de liberalismo social de Salinas de Gortari.



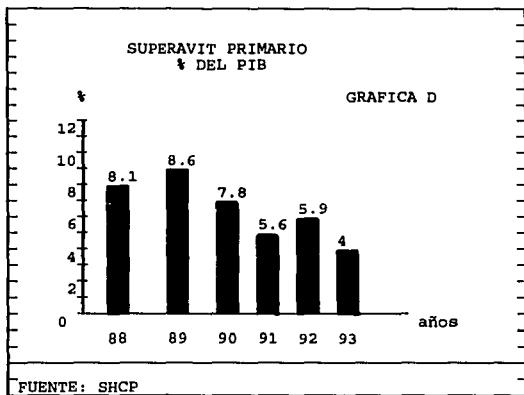
Durante el periodo de 1989-1992 la tasa de crecimiento ha sido mayor a la de la población, y se han sentado bases firmes para alcanzar niveles de crecimiento mayores a los actuales, gracias a las reformas sin embargo para 1993 se da una baja del crecimiento, resultado de la profunda transformación económica. como se observa la variación en la siguiente gráfica B.



En el control de las finanzas públicas, la política del gasto público que determina el nivel de erogación de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario, se observa un superávit en el balance financiero, tal como se puede ver en la gráfica C.

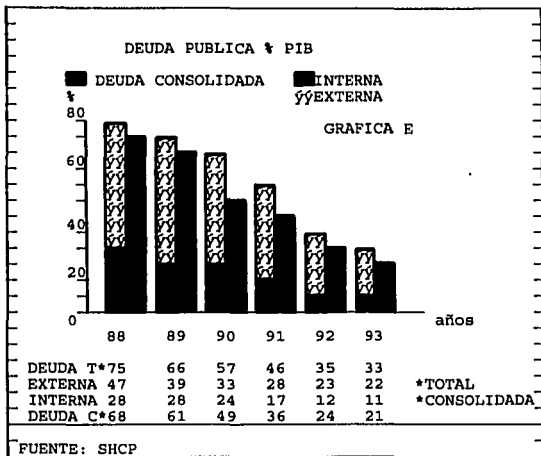


El superávit primario que se observa en la gráfica D, es resultado de la disciplina fiscal, la estabilidad macroeconómica, la reforma tributaria la estrategia de precios del sector público, el redimensionamiento del Estado y la política de desendeudamiento. 55/



En 1988, el pago de intereses representaba 17.7% del PIB, mientras que en 1992 ascendió a 4.3% y se estima que para este año será de 3.1%. Esta menor carga, además de su impacto sobre las finanzas públicas, ha permitido liberar recursos que se han canalizado al gasto social y a la creación de infraestructura básica en salud, educación, ecología y vivienda, beneficiando a una parte de la población. En 1988, por cada peso de pago en intereses, sólo 36 centavos se destinaban al gasto social. Hoy en día por cada peso que se gasta en el servicio de la deuda, se destinan 3 pesos a las necesidades de la población.

En la gráfica E, se nota la gran disminución que ha experimentado la deuda no sólo externa sino también interna. Tan sólo la deuda total fue 75% con respecto al PIB, mientras que para 1993 representó 33%.



En conclusión: La relación entre Estado y sociedad ha ampliado el proceso de la concertación para la estabilidad económica, resultado de una profunda crisis de los 80, tanto fiscal como económica, de impacto externo, conjuntada con una inflación donde totalmente se da un fuerte impacto en la economía nacional.

A partir de 1986 se rompe con la ortodoxia, dando entrada a la ideología heterodoxa, con una profunda reforma del Estado y cambios estructurales, donde el objetivo fue encontrar el camino a la estabilidad y el sostenimiento del crecimiento económico. El Estado busca menos intervencionismo y mas regulación económica, para dar así el cambio en la racionalidad política.

Tanto el PND como el presupuesto durante la década de análisis han estado conceptualizados de tal manera que este último, es un instrumento para la realización de la política

económica planteada en cada Plan Nacional de Desarrollo. En él se da un ingreso mayor a un gasto, debido a la disciplina de las Finanzas Públicas. El gasto ha respondido a las demandas de servicios tanto sociales como para la acumulación de capital.

**CAPITULO IV EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO Y EL MERCADO
EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.**

*** La estrategia inteligente para mejorar al mundo, no se basa en el cambio de gobiernos o la política, sino en un cambio radical en el espíritu del hombre***

Big Swami

En el mundo social la cuestión del Estado y su relación con la sociedad y el mercado ha sido una de las temáticas más debatidas durante todo el siglo. Siendo objeto de múltiples interpretaciones, producto de las propias transformaciones mundiales.

Son diferentes las opiniones, con respecto a qué magnitud tiene que intervenir el Estado y en que el mercado amplía su dominio como empresa privada.

La privatización, la desigualdad y la liberalización no son políticas globales generalizables y aplicables en toda la circunstancia y momento, sino deben ajustarse al tipo y calidad de la organización del Estado, a los arreglos institucionales, al balance existente entre los sectores público y privado, y al grado de desarrollo económico; estas políticas se tienen que acoplar al marco global de la reforma del Estado.

En el modelo clásico del liberalismo económico en boga en el siglo XIX, el lugar del Estado se definió, a partir de la filosofía individualista y utilitarista de Adam Smith.

Desde este enfoque, cada individuo al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente aseguraba el beneficio de la comunidad, el equilibrio del pleno empleo y la optimización en la asignación de recursos.

Sin embargo, la crisis de la Gran Depresión de 1929 mostró que el libre juego del mecanismo de precios de mercado no llevaba de manera automática a una situación de equilibrio, de pleno empleo y de uso óptimo de los recursos, sino a un comportamiento cíclico de la economía.

Surge la Teoría General con un modelo teórico y de política económica, explicativo de la crisis de 1929, dando

origen a una revolución científica y a un nuevo paradigma: el paradigma Keynesiano.

La conformación y consolidación del Estado benefactor, estuvo ligado a un ciclo de expansión y crecimiento económico excepcional que correspondió a la recuperación de la posguerra y a la conformación de un sistema internacional, cuyos circuitos financieros y comerciales, se caracterizaron por una larga estabilidad.

"Pero la crisis de los años 70, denota un nuevo escenario la combinación de estancamiento e inflación, y ya no de deflación con recesión como sucedió en los años 30, fue una situación no prevista en los anales de la teoría económica, para la que el paradigma Keynesiano resultó insuficiente, develándose en la práctica los excesos e ineficiencias del Estado benefactor, como causa misma de la crisis". 56/

No ha surgido una revolución científica que dé lugar a un nuevo paradigma que replantee el papel del Estado y su relación con la sociedad y el mercado en un mundo de economía independiente con una presencia gigantesca de corporaciones multinacionales.

La entrada en crisis del socialismo real, no ha resuelto el papel del mercado y la función del Estado en el desarrollo. No hay validez en pensar que si el socialismo "murio" el capitalismo está sano.

En este contexto histórico y teórico, la ciencia económica se mueve en base de revoluciones y contrarrevoluciones teóricas, ahora la contrarrevolución monetarista no tiene respuestas claras para muchos problemas económicos, sociales y políticos, y si la propia teoría de la crisis fiscal sólo nos explica la propia existencia en el desequilibrio del ingreso y el gasto, sólo nos hace entender el por qué de la disparidad entre ambos, cuál ha sido su desarrollo dentro de las finanzas públicas, y cómo ha sido utilizada por el propio Estado, a favor de su legitimación y de una clase: la burguesía nacional.

Ahora ya no es el Estado independiente por un lado, sino que se comienzan a complementar con la iniciativa privada, donde las ideas económicas se han centrado en dos grandes polos teóricos, el Estado y el Mercado.

56/ "El éxito de una teoría económica revolucionaria, depende de tres características principales, Primera: tiene que atacar la proposición central de la ortodoxia económica dominante. Segunda: tiene que generar nuevos conceptos y aprovechar en lo posible los anteriores. Tercera: adecuar una nueva metodología atractiva y sólida". Hacia un modelo de desarrollo sustentable, Carta del economista no. 3 pp 32

En México se ha planteado un programa de Liberalismo Social como propuesta ideológica de partido y de Gobierno. Continuando con el proyecto antes que cualquier otra nación. El concepto de liberalismo del siglo XIX y de la propia revolución mexicana, da los valores de libertad y justicia, Democracia y Mercado el Liberalismo Social.

La constitución de un sistema económico con un nuevo papel del Estado y el mercado. Se retomaba el falso dilema entre *laissez-faire* y el intervencionismo estatal, que ahora se reconoce que en la congruencia y la compatibilidad entre mercado y Estado, está la garantía para un desarrollo sustentable económico, social y ecológico.

El liberalismo social si bien reconoce la eficiencia del mercado es conciente de que éste no genera automáticamente los beneficios sociales a la comunidad, ni asegura la equidad, porque carece de valoración social de los procesos. Para el liberalismo social el mercado tiene ventajas, sin dejar de presentar limitaciones, para asignar los recursos en la producción, es inequitativo en la distribución.

Por ello se plantea un Estado que cubra aspectos sociales excluidos en el cálculo económico y una solidaridad que exprese la responsabilidad comunitaria frente a las desigualdades y la pobreza: El liberalismo social recupera el valor moral del individuo y lo cambia por el de comunidad, reconociendo las libertades una relación individuo-sociedad, la participación del mercado en la asignación de recursos y la intervención del Estado en la equidad social.

La economía neoliberal determinó el qué, cómo y para quién producir, la intervención y la asignación de recursos a través del mecanismo de precios, la libre competencia entre productores nacionales e internacionales. Pero el mercado si bien es capaz de responder en general a qué y al cómo producir con racionalidad y eficiencia económica, no responde plenamente al para quién, porque en el libre mercado vota quien tiene demanda efectiva. Esto es, participa en el mercado aquél que tiene ingresos, y tiene ingresos el que tiene empleo; por tanto, en un país donde hay desempleo estructural, además de subempleo, el mercado no es eficiente para alcanzar la equidad distributiva. De aquí que la mano invisible del libre mercado es un mecanismo relativamente eficiente en la asignación de la producción, que requiere de una distribución del ingreso o "mano solidaria" para caracterizar la equidad social.

"En México, la coexistencia de los tres sectores económicos: El moderno, el tradicional y el de subsistencia, obliga a un juego libre de leyes de mercado. Mientras el sector moderno tiene capacidad para reaccionar positivamente ante las diversas señales del mercado y competir con éxito

en el nuevo sistema de economía global, el sector tradicional en vías de modernización que juega en el mercado, no tiene todos los instrumentos para enfrentar de manera positiva la competencia mundial como son: las micro, pequeñas y medianas empresas. El sector de subsistencia es de autoconsumo con un atraso de casi un siglo en materia de tecnología y desarrollo. De hay que se requiera, para pasar a una economía abierta, el tránsito hacia un modelo de desarrollo solidario que permita por medios efectivos incorporar a los sectores atrasados o débiles, a una economía de mercado". 57/

La privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. Por lo que la misma empresa privada tiene que crear y consolidar las actividades generadoras de empleo, exportaciones, productos de alto valor agregado o la fabricación de insumos de uso difundido.

El diseño de las políticas reformistas en el ámbito del cambio estructural, obliga a establecer nuevas técnicas de gestión, de organización industrial, de estrategias de mercado, y reformulación del propio patrón de competencia. Estos cambios indudablemente inciden en la reorganización productiva, alteran la extensión absoluta de los mercados, las economías de escala y las formas de integración de las empresas.

Las diferentes aplicaciones de política ya sean fiscales, monetarias o económicas, han impulsado en nuestro país los cambios necesarios precisamente, para que el mercado nacional afronte la competencia con el exterior, al liberarse y unirse como bloque económico en el Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá.

La década de los ochentas efectivamente, como es señalado por diferentes opiniones de autores estos años a pesar de que se caracterizaron por una profunda crisis creó las bases para el cambio estructural con un mercado abierto.

Las causas del déficit fiscal que conllevó a la crisis de 1982 es porque el Estado paternalista y benefactor trata de compensar efectos depresivos de la caída de la demanda externa y el deterioro de los términos de intercambio, por los shocks petroleros, el alza de la tasa de interés y la corrupción. Se intento diferir el acomodo sobre las premisas de que pronto se normalizarían los mercados internacionales y de aquí que las agencias de desarrollo de naciones industrializadas se tornaron indispensables.

57/ Economía del liberalismo social mexicano: Ideología y práctica, El liberalismo social, tomo I, Art. pp 59

Afrontado el déficit fiscal que se venía arrastrando desde la década de los setentas, de un Estado benefactor y paternalista, el Gobierno de compensó los efectos depresivos de la caída de la demanda externa y el deterioro de los términos de intercambio, los shocks petroleros, el alza de las tasas de interés y la corrupción. Se intentó diferir el acomodo sobre las premisas de que pronto se normalizarían, los mercados internacionales y las agencias de desarrollo de naciones industrializadas se tornarían indispensables.

No sólo son acontecimientos políticos y económicos los que dan la transformación a la democracia y libertad, en el entorno mundial hay países que mantienen guerras o terrorismo.

Es obvio que el colapso de la Unión Soviética y de los países comunistas de la Europa oriental han propiciado cambios radicales en el mundo.

El mismo socialismo democrático francés ha sido derrotado en las últimas elecciones y están en peligro los socialismos español e italiano, acusado por corrupción. La unificación de las alemanías ha causado desajustes, los conflictos de Yugoslavia, de Checoslovaquia, hoy constituida en dos naciones diferentes en un acuerdo amistoso.

El cambio en los acontecimientos mundiales y paradigmas económicos apunta hacia un modelo que favorezca el desarrollo y bienestar de la sociedad, y esto sólo es posible articulando el progreso económico con el desarrollo sustentable y la democracia política.

No son simples cambios de lo que se ha mencionado del entorno mundial de la década pasada, son cambios estructurales, sociales, económicos, y políticos, en corrientes ideológicas.

Es importante señalar que la libertad y justicia son ejes conceptuales de las reformas. El desarrollo, la democracia y la justicia poseen una correspondencia universal y esta consiste en darle a la cultura un marco jurídico, promotor sensible, flexible y humano que admita y respete la diversidad salvaguardando el derecho de todos, es decir un desarrollo humano. 58/

El desarrollo humano comprende todas las actividades desde procesos productivos hasta cambios estructurales y

58/ Desarrollo Humano se define como el proceso de ampliar las opciones a las personas, brindándoles mejores oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, abarcando el espectro de opciones humanas desde un entorno físico en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas, (PNDU), Desarrollo Humano: Informe 1992 pp 19

diálogos sobre políticas para generar empleo e incrementar el bienestar de las personas, tanto de las presentes generaciones como de las futuras.

La reforma del Estado plantea que el desarrollo de México, para que sea viable y nos fortalezca como nación debe descansar en el complemento de un nuevo Estado reformado y de mercado. Un Estado negociador en las relaciones económicas internacionales, promotor de desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado, solidario que combata la pobreza extrema y garantice la atención de las necesidades básicas de la población.

En este entorno la corrección del déficit fiscal es el centro de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forman la reforma estructural.

"Privatización y desregulación, se toman como el medio político y económico de acentuar los estímulos a los empresarios en materia de inversión y crecimiento. Así se unen los apremios fiscales de los Gobiernos con los planteamientos doctrinarios para provocar un cambio dramático en las percepciones sobre el papel del Estado." 59/

Es muy importante señalar, que el Estado regula la gestión de la demanda agregada, y las reglas fiscales, las fallas de mercado en materia de bienes públicos, externalidades y contratos, y refuerza al mercado dentro del ámbito productivo.

Los mercados libres guiados por los precios no son automáticamente eficientes. "Los mercados para que sean eficientes necesitan un sistema legal, y un Gobierno imparcial que haga cumplir las reglas."

"La principal función de la organización del mercado es instituir los castigos y recompensas sobre las distintas actividades económicas. Es importante recordar que cualquier sistema económico debe tener un esquema de recompensas y castigos para garantizar la asignación eficiente de recursos y evitar su desperdicio." 60/

Inevitablemente el propio mercado requiere del Estado precisamente como institución que hace valer sus derechos, al mercado prácticamente le interesa generar mayores

59/ David Ibarra, Privatización y otras expresiones de los acomodos del poder entre Estado y mercado en A.L. ed. UNAM, 1992 pp 49

60/ José Ayala Espino, Límites de mercado, límites del Estado, "Ensayos sobre economía política del Estado", ed. INAP 1992 pp 46

ganancias a menores costos, pero al Estado, en el cambio tan mencionado le corresponde no sólo apoyar a la propia empresa privada para sus mezquinos propósitos, sino que, tiene la responsabilidad de que el ingreso generado sea al menos un poco más equitativo, y no se siga la preferencia de la concentración de la riqueza en unos cuantos.

No sólo el propio Estado deja de ser el Estado benefactor y acrecentado para tratar de impulsar a una industria que por mucho tiempo estuvo en el ocio improductivo, sino que aparte de su descentralización, venta de las empresas paraestatales y aminoramiento del sector público, tiene que ver la manera de recomenzar o castigar dentro del nivel de empresa privada.

El nivel del sector social se debe incrementar para el bienestar, atenuando la pobreza, y mejorando la distribución en vivienda, educación y salud.

La libertad de democracia, no es a través de un Instituto Federal Electoral, sino en la participación de la sociedad en la libertad de opinión, pensar y decidir conjuntamente con los cambios en ideas, en los ámbitos y expectativas de la nación, es decir, no se trata sólo de votar, sino de opinar para mantener nuestra integridad y soberanía, nuestra propia identidad nacional.

4.1 Política económica y Política Fiscal instrumentos de reforma para el Estado.

Han sido diferentes los enfoques de política económica, cambian y se alteran los objetivos y los medios de acción, mientras las metas e instrumentos intercambian posiciones, la política fiscal deja de compensar las fluctuaciones de oferta y empleo para ocuparse de fijar fechas a la expansión de la demanda nominal con el propósito de invalidar los impulsos expansionistas de que se alimenta la inflación.

Al eclipsar el paradigma Keynesiano, el monetarismo pasa a ocupar un lugar prominente entre los políticos gubernamentales. Por una parte, aunque sólo fuese transitoriamente sustituye a la política fiscal como el medio principal de mantener el caudal de la demanda nominal de la economía, abandonando su función tradicional de regular los tipos de cambio... La expansión de un agregado monetario deviene la meta suprema de la política económica al pensarsele determinante o al menos ligada unívocamente, con la tasa de expansión de la demanda agregada nominal."
61/

La política económica es un proceso decisional pues en su desarrollo participan los distintos grupos sociales y en ella los aspectos políticos y los económicos están estrechamente relacionados. La política económica es uno de los mecanismos de la intervención estatal y entiende permanentemente la necesidad de regular un sistema que dejado en libertad tiende a la inestabilidad económica, social y política. 62/

La política Fiscal, no tiene como objetivo, la cuestión financiera, los flujos monetarios de ingresos y gastos, sino toda la gama de actividades económicas y gubernamentales, por que el desarrollo no sólo pasó al primer plano de las preocupaciones de los economistas, sino que ha dado lugar a la reorientación de la propia ciencia económica y de las demás ciencias sociales, siendo la base fundamental del estudio de las relaciones económicas, políticas y sociales del hombre. 63/

La política fiscal más moderna hace uso del gasto y del ingreso gubernamental para la estabilización y el desarrollo de la economía. Las erogaciones y entradas que incluyen la deuda pública interna y externa, las empresas nacionales y los organismos de seguridad social, y también el uso de las operaciones presupuestales.

La política económica tanto como la política fiscal implican por un lado el conjunto de objetivos económicos definidos en forma precisa, estas políticas se diferencian debido a que la primera genera la evaluación de que manera interviene el Estado, mientras que la segunda combina el programa de gastos y de tipos de impuestos e ingresos que la lleven al nivel deseado saneando los déficits. Ambos son instrumentos saneadores de las finanzas públicas, instrumentos cuya principales características son regular y sanear los desequilibrios económicos.

Si se considera que la política fiscal moderna debe tender a un equilibrio y a compensar los cambios en los gastos del sector privado, los objetivos de política económica deben expresar los intereses sustantivos, tanto de los grupos dominantes como de los dominados. Para garantizar el consenso. La tensión entre éste y el conflicto social constituyen la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la formulación de la política económica.

La desregulación de la actividad económica incluyendo el sector financiero, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la reinversión, la reducción del poder del

62/ José Ayala E. Idem. op. cit. pp 42

63/ Benjamin Retchkiman K., Teoría de las finanzas públicas, tomo II, ed. UNAM, pp 355

sindicato, integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital. 64/

El Gobierno continuará promoviendo un clima de estabilidad a través de la disciplina fiscal y el pacto.

La disciplina en el gasto permitirá mantener el superávit fiscal favorable al equilibrio macroeconómico y estimulará la inversión productiva. El pacto seguirá permitiendo transitar hacia el sistema óptimo de precios relativos que aseguren señales adecuadas para todos los agentes económicos.

La política de desarrollo concentra las actividades del Estado en áreas estratégicas como los energéticos, impulsa la infraestructura física y tecnológica que promueve la formación de capital humano a través de la educación, al tiempo que estimula y fomenta la inversión privada para que sea ésta, el principal motor de la acumulación de capital y de crecimiento.

La reducción y estabilidad en la inflación es una política "sui generis": de administración concertada de precios, donde los diversos sectores productivos concertan el ajuste y la evolución de los precios en el mercado, apoyándose en la regulación indirecta que la propia competencia externa establece con la apertura.

El PECE mexicano no es automáticamente transferible a otros países latinoamericanos, pues su gran efectividad no sólo está en el aspecto técnico, sino fundamentalmente en el político. Esto es, en la capacidad de concertación y compromiso de los sectores productivos con el Estado, ante objetivos comunes.

La política fiscal es activa, permitiendo mantener por el lado del ingreso el superávit fiscal que coadyuva a mantener un equilibrio macroeconómico y de estímulo a la inversión productiva. Al mismo tiempo que garantiza un excedente económico destinado a la inversión pública productiva y al gasto social. En otras palabras, la política fiscal ni es pasiva ni es neutral en el efecto redistributivo del ingreso como en el modelo neoliberal.

La política económico-social reitera su compromiso de garantizar las necesidades básicas de la mayoría de la población en alimentación, salud, educación, vivienda, calidad de vida, cuidado del medio ambiente, el combate a la pobreza extrema, a través de nuevos mecanismos como el Fondo Nacional de Las Empresas de Solidaridad.

En un momento dado si la política de precios implantada al inicio del PECE, en el común acuerdo de concertación, las medidas de política fiscal, para sanear el déficit en las finanzas publicas, y la contención de la inflación no se aprovechan en la productividad.

La estabilidad económica depende de un crecimiento en la producción, y si el Estado pierde el control en el monopolio industrial, la reacción será una baja en la producción.

El no haber suficiente apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, sea de manufactura o agrícola, ésto es reflejo de que los recursos no se canalizan a las áreas que lo necesitan. Por más que se atraiga a la inversión extranjera con atractivos intereses a que sectores se les pondra invertir.

Las medidas de política económica implantadas para el sexenio de Salinas de Gortari, se observaran fracasadas si es que no promueve debidamente el apoyo a la producción y además el cuidar la paz social. Por mucho que se le de publicidad a solidaridad, de qué manera se asegura la legitimacion del partido. En realidad un país crece y se estabiliza cuando su ingreso es obtenido por una producción real y no por deuda o venta de las propiedades de la nación.

4.2 La apertura económica y el Estado hacia un modelo de acumulación capitalista de mercado abierto.

"No hemos reformado la economía para abrirla sino que la hemos abierto de manera ordenada para ayudarnos a nuestra reforma" palabras de Salinas de Gortari, donde concluye que la apertura económica es un instrumento más de nuestra política económica.

Se busca la eficiencia económica y la liberalización, como disciplina de los productos nacionales. El tratado de libre comercio sirve como reglamentador para vender y comprar productos y servicios entre los países participantes. Las reglas definen cómo y cuándo se eliminarán las barreras al libre paso de los productores, se eliminan los permisos, las cuotas y las licencias, particularmente, las tarifas y aranceles.

Es un acuerdo que crea los mecanismos para dar solución a las diferencias que siempre surgen en las relaciones comerciales entre naciones. Esto es en teoría, no se sabe cuáles en realidad serán las trabas, sólo el desarrollo de esta estrategia nos dara la respuesta.

El objetivo es atraer la inversion extranjera y hacer más competente a la empresa privada nacional. El modelo de

acumulación ya no es de una economía cerrada sino que se abre a un contorno mundial en competencia a la formación de un mundo multipolar interdependiente y en copetencia, al acrecentamiento de la interdependencia económica de las naciones.

La crisis liberatoria de los países socialistas, las cargas acumulativas del Estado benefactor, son factores que al transformar la realidad, gestan tendencias geopolíticas e ideológicas de fuerza incontestable. Las expresiones más claras de las soluciones contemporáneas a las tensiones seculares entre mercado y Estado se expresan en los procesos de apertura al exterior.

El paradigma Keynesiano, que justificó un amplio rango de regulaciones gubernamentales, y el liberalismo, no solucionaron completamente las fallas que implica un mercado altamente no regulado y una fuerte intervención del Estado. El desequilibrio fiscal, dado el apoyo a la acumulación de capital y al apoyo bélico, se embaten frente a la demanda social de sus propios satisfactores.

"La libertad del mercado origina concentración del poder económico que se transforma en poder político por tal razón, la libertad económica acaba contraponiéndose a la igualdad y a la libertad políticas que postulan cada vez con más fuerza los movimientos sociales en todo el mundo. La dicotomía entre interés privado e interés general, se hace transparente, sobre todo durante las fases depresivas del ciclo meconómico, con su carga de sacrificios sociales que el mercado es incapaz de corregir." 65/

El mercado con sus relaciones entre desiguales en la división del trabajo y formalmente iguales en el intercambio, está imposibilitado para procurar equidad distributiva, surge entonces la idea de la justicia.

Frente a estas circunstancias, poco a poco se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos de neoliberales y conservadores apollado por las siguientes tesis formuladas por Ibarra:

i) Fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo de asignar eficientemente recursos y absorber actividades que abruma la administración estatal.

ii) Defensa del principio tradicional de las igualdades de oportunidades pero rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas, por ser peligrosa a la libertad. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los Gobiernos, sino de su

debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias inprocedentes de los distintos grupos sociales.

iii) Reordenamiento de las relaciones sociales en la agenda de la acción gubernamental.

La visión nueva busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de los capitales, sosteniendo la disciplina del mercado, sin atemperamientos estatales al resto de los agentes productivos y desde luego a trabajadores y consumidores. A largo plazo, la mayor inversión y la absorción de mejores tecnologías elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, mientras que la simplificación del campo jurisdiccional del Estado, suprimirá la reaparición de demandas excesivas. 66/

Las reformas, y el cambio estructural en México se adentraron en a un programa de estabilización económica. El tratado forma parte de la estrategia encaminada a diversificar y profundizar bajo principios realistas las relaciones con países de América Latina.

"En la estrategia económica global de México, el Tratado representa un instrumento más que permitirá elevar la eficiencia económica, inducir a la disciplina de precios y reasignar factores productivos... El proyecto requiere de empresarios emprendedores con capacidad para aprovechar los nuevos nichos del mercado, para inducir mejoras tecnológicas en sus procesos productivos para comprometerse con la calidad, la eficiencia y las adecuadas remuneraciones. Asimismo, de trabajadores mejor calificados y comprometidos con una ética laboral hacia el objetivo común de la productividad". 67/

En suma el paradigma en boga , fortalece la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse fundamentalmente con criterios de mercado, la reapertura económica es característica de la instrumentación de la política económica, conjuntamente con la disciplina fiscal que enmarca plenamente la tendencia al modelo de acumulación de mercado abierto. No es nueva esta concepción liberal lo interesante es observar cómo los propios criterios del Estado se conjuntan con los del mercado, siendo sus fines muy diferentes, pero sin embargo se necesita la ubicación perfecta de ambos, para que asuman responsablemente sus objetivos a realizar.

66/ Ibidem. op. cit. pp 21-22

67/ Carta del economista, no. 5-6 1992, pp 11 documento

La inversión extranjera directa ha entrado a nuestro país no sólo desde que se ha estabilizado nuestra economía "El Gobierno decidió liberalizar la ley de inversión extranjera a partir de 1984. Las normas emitidas en ese año introdujeron una interpretación liberal de la ley de 1973 sobre inversiones extranjeras. Los lineamientos en 1989 liberalizaron todavía más los procedimientos, y reforzaron el carácter automático de las concesiones de las aprobaciones.

Se abrieron nuevos aires en la economía doméstica para los inversionistas foráneos, tales como las inversiones de los bancos comerciales (30%), compañías de seguros (49%) y algunos productos petroquímicos. Además de derogar todas las restricciones sobre premisas de tecnología. La ley de 1973, que interpreta la Constitución de 1917, está siendo reconsiderada en el contexto del tratado de libre comercio con América del Norte. Sin embargo a mediados de 1992, se aplican restricciones básicas importantes a las siguientes actividades de un total de 754:

- 14 actividades económicas se reservan para propiedad estatal; las más importantes de ellas son el petróleo y el gas, petroquímica básica, electricidad y ferrocarriles.

- 33 tipos de actividades siguen siendo dominio de nacionales mexicanos, incluyendo radio y televisión, explotación forestal, distribución del gas, transporte por carretera, aéreo y marítimo internos.

- 37 actividades no permiten a los extranjeros sino una participación minoritaria, sobre todo en bancos comerciales 30%, piezas de automóviles y petroquímica secundaria 40% servicios financieros, servicios de seguros y telecomunicaciones 49%, minería de 38 a 49% y pesca 49%.

Sin embargo se han creado mecanismos "fiduciarios" (fideicomisos) para permitir la participación mayoritaria extranjera en alguna de estas industrias, estos otorgan beneficios económicos (pero no de derechos de voto) precedentes de la propiedad de capital accionaria. La liberalización de los procedimientos ha llevado a una tasa de aprobación del 98% y la inversión extranjera directa se ha recuperado en forma espectacular al generar la renovada estabilidad y mejores perspectivas de reforma económica. 68/

Hemos aprendido que los grandes capitales no tiene patria, tienen intereses, al abrir las puertas al comercio externo México no sólo protege algunas ramas de la actividad económica, sino que a la vez impone reglas de pago de

impuestos y aranceles, un control de entrada a las importaciones, nuestro Gobierno vislumbra el futuro inmediato de manera más consciente hacia la necesidad de entrada de inversión y capital extranjero, de tal manera que de una manera justa se pida una compensación para la sociedad mexicana, por medio de un tratado y una diplomacia.

México en los últimos cuatro años ha sabido ganarse la atención del mundo, por el modelo de crecimiento económico con estabilidad y una apertura comercial inmediata, ha descansado en el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación y las buenas expectativas para ratificar el camino hacia el crecimiento y estabilidad económica, política y social.

4.3 El gasto social alternativa para la legitimación y la paz social.

Prácticamente el cambio en los paradigmas económicos se encamina hacia un modelo donde el principal propósito es el desarrollo y el bienestar de la sociedad, siendo posible la democracia política. Un punto estratégico ha sido el gasto social reflejado en el proyecto nacional de solidaridad.

Solidaridad se inició como respuesta apremiante a una realidad que demandaba una participación decidida del Estado para hacerle frente a los problemas de disolución social de reblandecimiento de las estructuras políticas, de crisis económica sin precedentes, como un fenómeno de ajuste en lo económico y de consecuencias políticas muy amplias.

La legitimación se da mediante el gasto social en que incurre el Estado, para encubrir verdaderamente el objeto que tiene la política económica durante el período gubernamental por ejemplo de 1982-1988 se encubrió el pago oneroso de la deuda externa.

Para el sexenio de 1989-1994 el propósito de la privatización, es la mayor explotación de la fuerza de trabajo barata, más utilidades al capital extranjero y más apoyo a la burguesía nacional para que crezcan como empresarios industriales a nivel internacional y compitan ampliamente con calidad en la producción, apoyando la inversión en capital de una tecnología de punta.

El Estado debe gastar para poder obtener el consenso político y de legitimación en los gobernados, estos gastos no se aplican según los niveles de inconformidad popular, sino según "necesidades sociales".

Estas necesidades sociales han llevado a la creación de organismos y programas destinados a controlar políticamente el excedente de población (desempleados y subempleados) y a detener la tendencia hacia una crisis política de partido.

Crisis de credibilidad en el Gobierno reflejada en 1988 en las elecciones presidenciales. Después del resentimiento social y de la llamada "década perdida", con el empobrecimiento progresivo de millones de mexicanos de por sí depauperados, la caída del poder adquisitivo de una agobiada clase media, y de casi un cuarto de siglo de desatinos del poder. El Gobierno represor de Gustavo Díaz Ordaz, otro más populista el de Luis Echeverría, el siguiente derrochador y frívolo el de José López Portillo, y uno más de poca respuesta social el de Miguel de la Madrid Hurtado, fueron definitivamente una factura cuantiosa.

Frente al "intenso rencor social" y después del impugnado proceso electoral, al día siguiente de tomar el poder en su primer acto de Gobierno Carlos Salinas de Gortari da a conocer el Programa Nacional de Solidaridad. Poco se entendió sobre este programa, pero fue necesario para enfrentar los riesgos de inconformidad social ante el severo ajuste y la apertura económica.

En 1988 se destinaba 32% del gasto total programable al desarrollo social, y para 1993 53.6%, se incrementó 6.1% del PIB en 1988 a 9.5 en 1993.

En 1988 por cada peso gastado en pago de intereses se destinaban 30 centavos al gasto social. Actualmente en el presupuesto las proporciones se han invertido: por cada peso que destinado al pago de deuda, por intereses, se gastan más de 3 pesos 50 centavos en gasto social.

Es importante que la transformación que se ha hecho en materia fiscal y de finanzas públicas, tienen un propósito último y es dotar al Estado de los elementos necesarios para ejercer su rectoría y promover a los mexicanos mejores servicios; con un gasto dirigido justamente a satisfacer las necesidades sociales.

El gasto social o gasto público en política de desarrollo social en educación, salud y bienestar ascendió a 7.2% del PIB en 1980 (ver cuadro 12 de anexo). Cuando el gasto gubernamental se redujo en aras de la consolidación fiscal después de 1982 el gasto social se contrajo. Se hicieron recortes en salud, educación y lucha contra la pobreza, ya que los proyectos de riesgo están incluidos en este rubro.

Los recortes en el gasto de desarrollo urbano reflejan en cierta medida subsidios menores para el transporte público en la ciudad de México pero, en general, hubo una reducción sustancial de los servicios sociales básicos y de la infraestructura asociada con ellos.

A partir de 1989, con la recuperación de la producción, y la solución del problema de la deuda que permitió una revisión en las transferencias netas de recursos hacia el

exterior, se liberaron ingresos para el gasto social. Hacia 1991, su participación en el PIB recuperó aproximadamente su nivel de 1980 (7.8%). 69/

Una vez restaurado el equilibrio fiscal, el Gobierno ha anunciado que pondrá mayor énfasis en las políticas sociales, revirtiendo la tendencia de la mayor parte de la última década. Uno de los objetivos del actual Gobierno es que el nuevo crecimiento de la producción se vea acompañado por un mejoramiento de nivel del vida para los sectores más pobres de la población.

Una distribución más equitativa del ingreso es deseable por derecho propio y para mantener el consenso social en la estrategia económica. Esta comporta varias facetas, donde la administración busca:

i) Formas de elevar la eficiencia de la política fiscal y su impacto distributivo.

ii) Un mayor gasto público particularmente en inversión, para facilitar el acceso a los servicios de educación, salud y desarrollo en infraestructura a fin de lograr una mayor participación de la población marginada en el mercado de trabajo.

iii) Ayudar más efectivamente a las personas que se encuentran en la extrema pobreza. El PRONASOL es un programa social que llega a sectores de la población más necesitada. Aunque no siempre puede ser alcanzado por la de la población del país.

La pobreza es un fenómeno que se ha presentado en la mayoría de los países en la última década, El problema del nivel de vida de los mexicanos se agravó en los años de la crisis revirtiendo el proceso que se había venido dando en México durante el tiempo de crecimiento económico.

En el cuadro 13 del anexo se observa cómo la población en condiciones de pobreza disminuyó en términos relativos entre 1960 y 1981, y aumentó en los años de crisis en números absolutos y en proporción.

La disminución del nivel de vida de la mayoría de la población se dio coincidiendo con la baja significación del gasto público y el social.

Solidaridad trata de enfocar la tutela estatal hacia aquellos grupos de menores niveles de desarrollo. La idea no es derramar indiscriminadamente apoyos, sino hacer de alguna manera una redistribución del ingreso, basado en la

concepción tradicional de justicia social del Estado posrevolucionario.

Alimenta la organización de los grupos y favorece la organización y creación de espacios democráticos. De esta manera Solidaridad transmite recursos hacia los grupos beneficiarios, para que sean ellos directamente responsables de discutir y aprobar el destino de los mismos. Por ejemplo, material para pavimentación, electrificación y escuelas dignas, becas, apoyo a prestadores de servicio social, impulso a pequeñas empresas de solidaridad, que son una inversión de riesgo tanto para el Gobierno como para los productores.

Se da un proceso de retroalimentación en las responsabilidades de sociedad y Estado, de corresponsabilidad en el mantenimiento de las obras.

En el curso del actual sexenio, a través del programa Nacional de Solidaridad se ha desplegado una actividad permanente hacia las clases más necesitadas. Pero todavía está lejos de que el combate a la pobreza adquiera identidad como política de Estado. La profunda desigualdad económica que caracteriza a la sociedad mexicana es una seria limitación para afianzar las bases democráticas. Sin embargo, es posible hacer compatibles igualdad y democracia.

No es suficiente el PRONASOL cuando la política económica que se sigue, está orientada a favor del bienestar del mercado. Cabría preguntarse si desde el Gobierno no se está dando un doble mensaje y una doble acción. Las medidas económicas apuntan hacia un fortalecimiento de las reglas de mercado, con un voluntario retiro del Estado para no influir. Por la parte del gasto social se da un apoyo político de masas para que se defiendan de los resultados de la acción del mercado.

La inequitativa distribución de la riqueza no sólo es injusta sino también la fuente de la más honda descomposición social. Debemos aspirar a que se generen mecanismos redistributivos por medio del Estado y de la sociedad, para permitir a los millones de mexicanos que viven en la pobreza, llegar a tener una vida digna. Recien entonces podremos hablar de justicia social, de que se cumplen los derechos sociales.

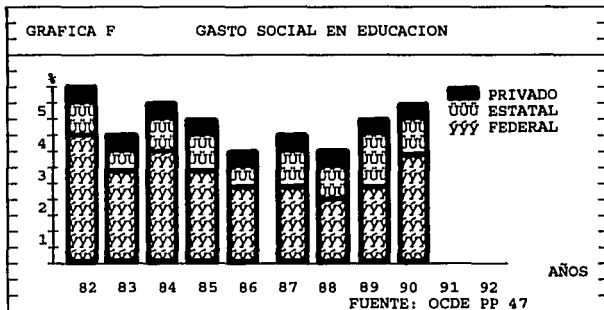
En la filosofía de solidaridad se encuentra la justicia social, libertad, Democracia una manera más humanitaria de ocuparse no tan sólo del poder político o estabilidad económica, sino hay atención hacia aquellos grupos que en realidad sustentan la productividad del país, la clase trabajadora y aquellos otros que no cuentan con un empleo seguro.

realidad sustentan la productividad del país, la clase trabajadora y aquellos otros que no cuentan con un empleo seguro.

El consenso y la tensión social se mantienen y se sana por medio de resultados concretos. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari lo ha manejado de la mejor manera, alentando la conciencia de participación colectiva, de mayor capacidad de reflexión en los grupos de menor educación e ingresos. 70/

GASTO SOCIAL EN EDUCACION:

El gasto total en educación (incluyendo el gasto privado) cayó del nivel muy alto de 5.3% del PIB en 1982 al muy bajo de 3.5% en 1988 (ver gráfica F), De 1982 a 1987, el gasto federal disminuyó, como promedio, en 7% al año en términos reales, y el gasto estatal fue recortado a la mitad mientras que la matrícula creció de 1 a 2% al año, lo que significó una nueva reducción en el gasto per cápita.



El salario mensual de un maestro de escuela primaria federal, se redujo en más del 33% en términos reales. Los esfuerzos encaminados a la ampliación de las capacidades y la reducción de las disparidades regionales se interrumpieron a favor de la consolidación fiscal. La construcción de escuelas se hizo más lenta, se suspendió el

70/ El liberalismo social II, ed. cambio XXI, Fundación mexicana, abril de 1992, varios artículos.
Sobre PRONASOL consulta, a Revista EPOCA "Solidaridad el México nuevo" artículo agosto-1993 no. 113 pp 15-30.

Las tasas de analfabetismo, que habían caído del 40% en 1950 a menos de 20% en 1980, trasendieron todavía más, en términos reales a tasas que superan el crecimiento del PIB, entre 1988 y 1992, el gasto federal total se incrementó de 2.9% a 9.3% del PIB.

Se han asignado mayores recursos a las escuelas comunitarias de CONAFE e INI (Instituto Nacional Indigenista) y a las escuelas bilingües en los últimos años, mientras que el número de estudiantes inscritos en escuelas bilingües -biculturales- aumentó 3.7% cada año de 1981-1989 a 1990-1991, el número de maestros aumentó en un 4% anual y el número de escuelas en un 3.2%, la provisión de servicios de apoyo, además de educación (comidas en las escuelas primarias, becas a estudiantes, atención médica, que se lleva a cabo dentro del marco de uno de los programas de PRONASOL: niños en solidaridad, ha demostrado ser especialmente útil para reducir el ausentismo de grupos marginados, pero la escala del programa es todavía pequeña.

Los esfuerzos por erradicar el analfabetismo de adultos se intensificaron en la década de 1980 al aprobarse la ley de escolaridad y adiestramiento, para obligar a los patrones a proporcionar capacitación a sus trabajadores. Sin embargo, dado que una parte importante de la población participa de la fuerza de trabajo informal en donde la aplicación de la ley de capacitación es difícil de hacer cumplir. Su capacidad para hacer reducir las desigualdades sociales y geográficas parecería limitada. Además la tasa elevada de rotación del trabajo, aunque refleja la flexibilidad del mercado laboral, debilita los incentivos para que las empresas capaciten a sus empleados. El financiamiento de la educación técnica aumentó en términos reales durante la década de los 80, hace más de diez años se creó un nuevo tipo de escuelas, en las cuales el curriculum se determina en cooperación con la industria.

4.3.2 Salud y seguridad social

Poco más de la mitad de la población tiene acceso a la atención médica a través del sistema público de seguridad social 47% está cubierto por el instituto general de empleados del sector privado IMSS, y el 10% por el instituto de empleados del Gobierno, ISSSTE. Además de los servicios de salud, estas instituciones brindan pensiones de jubilación por incapacidad, viudez, y algunas otras prestaciones, parte en especie (como centros recreativos, guardías y escuelas de capacitación). En conjunto, estos grandes institutos representan el 90% de los asegurados. El resto se compone principalmente del personal militar y empleados de empresas estatales (electricidad, ferrocarriles, y petróleos), muchos de los cuales tienen sus propios programas independientes. (ver cuadro 14 del anexo).

Los dos institutos públicos generales son financiados mediante cuotas de asalariados y patronos, rendimientos de reservas invertidas y transferencias del Gobierno Federal, en el caso del ISSSTE. Las autoridades estatales de salud tienen la responsabilidad de proporcionar atención médica a los no asegurados en sus estados. Se cuenta también con planes especiales financiados públicamente para sectores marginados de la población. Para llenar una brecha en la cobertura, el IMSS a principios de la década de 1970 lanzó un programa de prestación de atención médica básica en zonas rurales de diecisiete Estados. Posteriormente, un organismo descentralizado, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue creado para brindar protección social (salud, nutrición, vivienda, educación) a los habitantes de las zonas rurales marginadas.

Los organismos de seguridad social absorbieron casi el 90% de la población del gasto de salud gubernamental, en tanto que solo cubrían el 46% de la población. La distribución desigual de los recursos, aunada a la escasa cobertura del seguro en algunos Estados, implica que la mayoría de la población en los estados (rurales) de bajos ingresos tuvo limitado acceso a la atención médica. Durante el período de 1982-1988, el gasto público en atención a la salud se redujo en términos reales. Los trabajadores de la salud, al igual que la mayoría de los demás asalariados, sufrieron cortes reales en sus salarios; los recursos asignados a los institutos de seguridad social disminuyeron, mientras que el número de asignados continuó aumentando, ya que ante los recortes de su ingreso algunos sectores de la población que habían estado utilizando los servicios médicos privados buscaron la cobertura del sector público, la capacidad de atención médica gratuita se concentra en las zonas urbanas, en tanto que grandes segmentos de la población no asegurada habitan en regiones aisladas.

En 1988 el 15% de los niños menores de cinco años padecía de agudas deficiencias nutricionales, y el 2.3% de deficiencias crónicas (más de 4% en regiones rurales del sur del país: Solidaridad 1991).

El actual Gobierno está llevando a cabo un esfuerzo importante para que sea equitativo el acceso a los servicios de salud pública y aumentar así los recursos a ellos asignados. Se está llevando a cabo también la consolidación de servicios proporcionados a los no asegurados por la secretaría de salud e IMSS/Solidaridad. Otro objetivo del Gobierno; trasladar algunos recursos de la atención médica hacia el cuidado de la salud básica como, la ayuda nutricional, por ejemplo:

Existe una mayor toma de conciencia por parte del Gobierno de que el movilizar recursos privados, además de

fondos federales, pueden distribuir en forma decisiva a un incremento en la cantidad y la calidad de los servicios disponibles.

El incremento de las cuotas que se cobran a los usuarios y a la privatización de ciertos servicios son las principales opciones en estudio. Es evidente que un considerable número de personas prefiere la atención privada debido a su calidad más alta, a pesar de estar asegurados con los servicios públicos o de tener acceso a servicios gratuitos. Esto sugiere la disposición de los usuarios para pagar un servicio médico adecuado.

La recuperación de los costos directos no es posible en lo que se refiere a los pobres. Para ayudarlos, el Gobierno ha establecido un programa de salud exclusivamente destinado a ellos, el Programa de Apoyo de Servicio de Salud para la Población abierta (PASSPA), con objeto de coordinar todos los servicios de atención a la salud básica brindados a los pobres no asegurados por la autoridades de salud estatales IMSS/Solidaridad.

4.3.3 Gasto social en servicios

Los indicadores sociales -mortalidad infantil, esperanza de vida, acceso a agua potable, ración de nutrición, electrificación.-, había mejorado rápidamente durante el período de "desarrollo estabilizador" de 1954-1970 y durante la década posterior (ver cuadro 15 de anexo). A pesar de los fuertes y prolongados recortes en el gasto social después de 1982, continuaron las mejoras.

Existe una aguda disparidad en la dimensión de la pobreza entre zonas urbanas y regiones rurales remotas, la cual se refleja en disparidades entre las entidades federativas. Todas las estimaciones de pobreza señalan que los más pobres se hallan ubicados principalmente en zonas rurales. En el otro extremo del espectro, los estados con más alto ingreso per cápita son aquéllos que tienen centros industriales que forman parte de las zonas metropolitanas, los estados fronterizos a los Estados Unidos, en donde se encuentran localizadas las maquiladoras, los estados que poseen recursos petroleros o aquéllos que poseen polos de desarrollo turístico.

Desde 1985, el Gobierno calcula un "índice de marginación" basado en datos de censos, para cada estado, utilizando indicadores socio-económicos tales como analfabetismo, tasa de migración y condiciones de vivienda.

Características de la población que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza:

- Más de dos terceras partes habitan zonas áridas o en zonas rurales montañosas, y una gran mayoría pertenecen a comunidades indígenas.
- Dicha población tiene los más bajos niveles educativos.
- Esa misma población no tiene seguridad social y sus condiciones de salud son peores que las del resto de la población, como lo evidencia la mayor mortalidad infantil y una menor esperanza de vida.
- La vivienda tiene sólo uno o dos cuartos en el 80% de los casos y por lo general, carece de agua, alcantarillado y electricidad.

La pobreza extrema en las zonas urbanas -que no es tan importante en términos cuantitativos, ni tan severa como en zonas rurales- se origina en gran medida en la migración de pobres provenientes de zonas rurales. Aunque las condiciones de vivienda de los pobres urbanos son igualmente insuficientes desde el punto de vista de la superficie, puede disponerse de servicios (agua, alcantarillado, energía eléctrica) en mayor medida que en las zonas rurales y el nivel educativo promedio es mayor.

La persistente tendencia de desarrollo se privilegia a las zonas urbanas a expensas de las zonas rurales. Durante las décadas de 1960 a 1970, mientras que el gasto público, en servicios sociales e infraestructura aumentó con respecto al PIB, disminuyó la parte de los recursos asignados a las zonas rurales.

En gasto de capital hubo una tendencia a favorecer el medio urbano, en el sentido de que el gasto federal en los estados pobres ascendió a 77 dólares per cápita durante el período 1985-1988, contra 118 dólares para el promedio nacional, siendo el rubro de la infraestructura el de mayor disparidad.

Los subsidios a productos alimenticios y servicios públicos, tales como transporte, tortillas y agua en la cd. de México y en otras grandes metrópolis, han reducido también los recursos disponibles para el desarrollo rural, y han creado un incentivo para la migración hacia las grandes ciudades.

4.3.4 El gasto en la ecología

Al reanudarse el crecimiento económico a fines de la década de 1980, los problemas ambientales cada vez mayores

han hecho del centro de la contaminación y de la protección del medio ambiente aspectos importantes de la agenda de la política gubernamental. Las repetidas crisis, en lo que a contaminación atmosférica se refiere, en la ciudad de México-EU, los residuos no tratados en ríos y lagos y la contaminación agrícola de aguas subterráneas, junto con la aguda escasez de agua, constituye un problema en las diferentes partes del país. Se han establecido regulaciones cuya puesta en vigor se asegura ahora a través de la descentralización, mayores recursos y mejor adiestramiento del personal encargado de hacer las regulaciones.

Un pacto anticontaminación fue suscrito por la industria y el Gobierno, para elevar la frecuencia de inspecciones y poner a disposición de la industria préstamos subsidiados para la instalación de los dispositivos anticontaminantes requeridos, se manifiesta así la participación estatal y la de la propia iniciativa privada (el mercado).

La ecología productiva, es un programa orientado al mejoramiento ambiental de los pequeños y medianos centros de población, para el aprovechamiento productivo de materiales sólidos de desechos reciclables, se busca articular a las comunidades organizadas en solidaridad, para disminuir el daño ambiental con un enfoque de aprovechamiento productivo, en beneficio de la calidad de vida de las comunidades. 71/

Se habla actualmente de un desarrollo sustentable, que trata de revertir las nocivas tendencias, de la destrucción ecológica y el bienestar social, se vigila y controla los procesos productivos, a la sociedad como consumidor, y guardian del medio en el que vivimos.

Se exige mayor conciencia sobre los efectos que ocasionan los actuales patrones de consumo y de interacción social para definir la calidad de vida, además se pide una participación social para rediseñar el uso de los recursos y el destino final de los residuos industriales.

En sí el desarrollo sustentable es un enfoque, que reconoce nuestras necesidades de crear una capacidad para que la gente pueda contribuir efectivamente a garantizar una nueva forma de organización productiva y responsable.

La política ecologista no sólo debe responder al interés de conservar ecosistemas "unicos en el planeta" se debe tener la capacidad de planificar la reserva y su uso, de manera que las áreas naturales protegidas, no sólo sean un modelo de conservación, sino también aprovecharlas al máximo y de manera sustentable, de todos los recursos naturales disponibles.

De lo contrario, se corre el riesgo de limitar o prohibir actividades productivas, con decretos oficiales, poniendo en problemas el bienestar productivo en esas áreas de reserva.

4.3.5 Pobreza: cuestion crítica

Se ha hablado tanto de pobreza en este país, que la sublevación es latente, que puede estallar de un día a otro, bajo el impulso de circunstancias imprevistas.

Los principios de legitimidad, son justificaciones del poder, del derecho a mandar. Cuando los principios de legitimidad son fuertes, sanos y consiliadores de ellos proviene la paz, el orden y el bienestar.

Todo principio de legitimidad, desde el momento que es aceptado el compromiso, trae consigo ciertas reglas, se trata de obedecer el pacto, al no cumplir alguna de las partes se rompe con el principio de poder legítimo.

Al plantearse la concepción neoliberal o liberalismo social de reprivatización, se dejó de lado la realidad de la mayoría de la población, aun cuando se habla de pobreza extrema las medidas tomadas en los pactos no han sido suficientes, peligra la legitimidad del Estado prístia.

Con la anulación del contrato colectivo de trabajo, se crean nuevas formas de contratación en las que se establece el precio de la fuerza de trabajo, ya no esta en función de la reproducción, si no de la productividad, la intensidad y la calificación subordinado a las exigencias del mercado.

Por medio de los pactos, los salarios mínimos quedan subordinados a los incrementos porcentuales fijados unilateralmente por el gobierno, cayendo de un 100% en 1982 a 46% en 1991, es decir el salario mínimo real perdió el 54% de su poder adquisitivo.

Definitivamente las medidas neoliberales, no son favorables para el trabajador, la capacidad de producir siempre esta en función de una vida saludable, y para esto se necesita del ingreso, servicios, prestaciones etc. para el trabajador, de que manera se puede erradicar la pobreza, cuando el mercado antepone condiciones para la contratación, ya no hay sindicato, ya no hay garantía para el trabajador.

De poco sirve a la población, la mejora de obras sociales si, por otro lado el origen del rápido empobrecimiento se ubica precisamente en las políticas de estabilización de ajuste estructural, las cuales -del superávit fiscal o del equilibrio de las finanzas públicas- en un obstáculo a el gasto público, además que explican el deterioro del empleo,, del ingreso real de la sociedad y en la polarización del ingreso nacional en unos cuantos.

Los efectos no se hacen esperar, el rezago existente en estados pobres recae más en la comunidad indígena, origen ya de un movimiento probablemente manipulado por intereses diferentes a la población pobre, como es el caso del estado de Chiapas.

Esto es el inicio de la pérdida definitiva de la legitimación del poder. A menos que sea implantada por la fuerza o el miedo a perder la estabilidad social y la paz.

El caso crítico es que el bienestar de vida de la población es tan obvia, por eso la inconformidad del sector más afectado, el México pobre trata de despertar, y tal vez sea en las próximas elecciones.

REFLEXIONES FINALES

1.-) En la crisis actual el paradigma del Estado, es el reflejo de que la realidad rebasa la abstracción de ideas. las teorías que abarcan la concepción del Estado a pesar de ser opuestas, hacen de si el Estado participa o no en la economía, se llega finalmente con las reformas a una combinación donde en menor medida participa como medio del desarrollo económico y a la vez da apoyo a las necesidades sociales por medio del gasto, para fomentar el bienestar.

2.-) El Estado mexicano, al seguir las medidas neoliberales no ha logrado solucionar problemas de sostenimiento real de la productividad y de la desigual distribución del ingreso.

Está llegando a su fin el paradigma neoliberal, la nueva teoría que surja de todas las experiencias que se observan en los países a nivel mundial seguramente dará una conceptualización del Estado con funciones más encaminadas hacia el desarrollo del bienestar humano, no es posible seguir en un mundo tan desigual de riqueza y pobreza extrema.

3.-) Desde los inicios de la industrialización de México se da un gasto social que responde a necesidades sociales y de capital dependiendo del estilo personal de gobernar donde cada presidente le da prioridad a ciertas medidas de política económica. El sexenio de cada presidente a partir de Lázaro Cárdenas, se nota un gran apoyo a la sustitución de importaciones y fomento del mercado interno.

Algunos presidentes como Cárdenas, Echeverría, tienen un gasto social más alto, comparado con otros presidentes como Avila Camacho y Miguel Alemán dirigen más del 50% del gasto hacia el desarrollo económico. Con López Portillo y Miguel de la Madrid, prácticamente el gasto social baja, y han dado al pago de deuda externa y a la inversión extranjera más importancia.

4.-) Durante la década de los 80 existe disparidad entre el ingreso y el gasto, que comienza con la crisis de 1982, la baja del precio del petróleo, el gran endeudamiento y las devaluaciones conyevan al presidente Miguel de la Madrid a tomar medidas ortodoxas del FMI, por medio de diferentes programas (PIRE, PERE).

La inflación y la pesada carga fiscal que sufre la población impacta a otro problema la legitimación del gobierno en turno.

5.-) La crisis fiscal del Estado en la "década perdida" es efecto del gran gasto que implicó el pago de intereses por deuda, la inflación inercial y las devaluaciones. El ingreso se encontró demasiado mermado primeramente por que ya no se percibió entradas por la venta de petróleo, los ingresos fiscales se vieron además muy afectados por la inflación

6.-) Las medidas heterodoxas de política económica y las profundas reformas del Estado, realizan la menor intervención y la mayor regulación económica. El equilibrio de las finanzas públicas son reflejo de esas medidas que logran el control de la inflación y fomenta el crecimiento económico gracias a la concertación de los sectores y a la participación de estos.

El logro obtenido con la heterodoxia, no da la sustentación política necesaria para mantener el poder. Se observa el gran descontento de la clase trabajadora debido a la gran baja real del salario esto es resultado de ejercer los lineamientos neoliberales.

7.-) El compartir responsabilidades económicas entre Estado y Mercado, se da una unión importante, ya no es sólo el Estado el responsable de fomentar el gasto en consumo e inversión social, el mercado también participa ya en este tipo de inversiones, como son: la infraestructura en carreteras, ecología, educación. Con la reprivatización del sector público se le abre la participación hacia sectores que eran exclusivos del Estado, con esto se busca la mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, productividad y capacitación técnica.

8.-) El gasto social como función de legitimación del Estado, en el sexenio de Miguel de la Madrid se deteriora. Con Salinas de Gortari se observa una aparente estabilidad debido a que el gasto sobre el proyecto del Programa Nacional de Solidaridad promueve el gasto dirigido hacia los más necesitados. Los acontecimientos en Chiapas y el próximo proceso electoral implicará toda una labor de legitimación del Estado.

La gran brecha que existe entre ricos y pobres en México es degradante, la mala distribución del ingreso es causa de la gran concentración de riqueza, es labor del Estado que esto se solucione. Al mercado nunca le ha interesado este problema ya que para él sólo persiben ingreso aquéllos que trabajan. Es preocupante ver que las medidas neoliberales sólo han provocado con la reprivatización problemas de inestabilidad.

9.-) Los retos del fin del sexenio son enormes. Sin duda vivimos un crack económico, político y social que requiere un cambio en la forma de gobernarnos. Hoy las fuerzas del mercado son insuficientes, ante la enorme concentración de la riqueza. Por ello el principal reto económico es lograr una redistribución del ingreso y fomentar el empleo a través de los efectos multiplicadores del gasto público.

10.-) Como prospectiva del fin de milenio nuestro país parece encaminarse a la formación de coaliciones de gobierno, donde realmente se equilibra la toma de decisiones entre los poderes de la unión. En la economía urge una teoría y praxis del pensamiento económico que se ocupe de la calidad de vida de los mexicanos. En efecto el desarrollo sustentable podría ocupar el espacio que deja el neoliberalismo con su estela de pobreza y marginación. Pero esta alternativa tendrá que procesarse con el concurso de varias fuerzas políticas y con el aval de la sociedad, o de otra manera la crisis fiscal del Estado profundizará los problemas en las funciones de legitimación y acumulación.

ANEXO DE CUADROS Y GRAFICAS

CUADRO 1

PORCENTAJE PROMEDIO DE GASTOS PRESUPUESTARIOS FEDERALES POR PERIODO
PRESIDENCIAL EN MEXICO

AFOS	PRESIDENTES	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO	TOTAL
PORCENTAJES					
1963-1870	Juarez	5.0	1.6	93.4	100.0
1900-1911	Díaz	16.0	6.6	77.4	100.0
1911-1912	Madero	17.6	9.9	72.5	100.0
1912-1913	Huerta	16.3	2.0	81.7	100.0
1917-1919	Carreza	17.2	2.3	80.5	100.0
1920	Del á huerta	17.9	9.7	72.4	100.0
1921-1924	Óregon	24.8	10.1	65.1	100.0
1925-1928	Calles	23.2	12.9	63.9	100.0
1929	Portes Gil	28.1	15.8	56.1	100.0
1930-1932	Ortiz Rubio	21.7	15.4	52.9	100.0
1933-1934	Rodriguez	37.6	18.3	44.1	100.0
1935-1940	Cardenas	39.2	16.5	44.3	100.0
1941-1946	Avila Camacho	51.9	13.3	34.8	100.0
1947-1952	Alzman	52.7	14.4	32.9	100.0
1953-1958	Ruiz Cortines	39.0	19.2	41.8	100.0
1959-1963	Lopez Mateos				

Fuente: Rev. y gasto social en Mexico., James Wilkins 1986 pp 86

CUADRO 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO EN MEXICO

AÑO	T. DE CREC.	AÑO	T. DE CREC.
1926	8.86	1946	3.43
1927	-5.16	1947	6.6
1928	0.6	1948	4.12
1929	-3.87	1949	5.49
1930	-6.27	1950	9.89
1931	3.31	1951	7.73
1932	-14.90	1960	8.12
1933	11.3	1961	4.89
1934	6.75	1970	7.64
1935	7.41	1971	3.47
1936	8.00	1972	8.49
1937	3.31	1973	8.41
1938	1.62	1974	6.11
1939	5.38	1975	5.61
1940	1.38	1976	4.24
1941	9.74	1977	3.44
1942	5.61	1978	8.25
1943	3.70	1979	9.15
1944	8.16	1980	8.32
1945	3.14	1981	7.95
		1982	-0.54

FUENTE: Rev. de Inv. Economicas num. 178 pp 137

CUADRO 3

MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

CONCEPTO/AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PIB	0.5	5.3	3.7	2.8	3.8	1.4
INFLACION (DIC-DIC)	98.9	80.9	59.2	43.7	105.7	159.2
TIPO DE CAMBIO	288.3	49.1	33.8	82.2	144.5	138.2
EXP. DO PETROLERA	22	20	31	32	61	50
DEFICIT PRIMARIO (4 DEL PIB)	16	9.5	7.3	8.4	19.2	16
SUP. PRIMARIO	7.6	4.4	4.9	3.6	1.7	5

FUENTE: INFORMES DEL BANCO DE MEXICO VARIOS AÑOS

CUADRO 4

DEUDA EXTERNA TOTAL DE MEXICO (MILES DE MILLONES DE DOLARES)

AÑO	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	FMI	TOTAL
1982	30,638	36,730	220	87,588
1983	19,107	66,559	1,255	89,930
1984	18,300	69,378	2,367	86,587
1985	17,400	72,080	2,943	97,250
1986	16,500	75,550	4,029	101,430
1987	15,090	81,407	13,090	102,334
1988	-----	-----	-----	104,558

FUENTE: ELABORADO POR CONSULTORES INTERNACIONALES SC, BASADOS
EN LAS CUENTAS NACIONALES. CONAPO, 1982I, 899, 89CP.

CUADRO 5

INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	INGRESO	GASTO	SUPERAVIT	DEFICIT
1982	5,707,114	5,514,948	192,166	
1983	5,819,000	7,320,800		-1,425,800
1984	9,818,300	11,924,400		-2,106,300
1985	14,689,600	18,498,500		-3,808,900
1986	24,082,400	33,867,800		-11,465,400
1987	58,705,300	66,494,300		-27,789,000
1988	63,000,000	27,788,600	44,400,000	

FUENTE: ELABORADO POR CONSULTORES INTERNACIONALES SC, BASADOS
EN LAS CUENTAS NACIONALES. CONAPO, 1982I, 899, 89CP.

CUADRO 6

FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT PÚBLICO (ESTRUCTURA PORCENTUAL) 1971-1980
MÉXICO

CONCEPTO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
DÉFICIT ECONOMICO	91.2	92.2	88.1	83.6	85.7	84.1	81.1	83.3	81.1	89.3
INTERMEDIACION FINANCIERA	8.8	5.8	11.9	10.4	14.3	15.8	18.9	16.7	18.9	10.5
DÉFICIT FINANCIERO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
FINANCIAMIENTO NETO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CRÉDITO EXTERNO	25.7	25.3	40.0	56.0	52.7	67.7	60.1	47.1	36.6	316.6
CRÉDITO INTERNO	74.3	74.7	50.1	44.0	47.3	32.3	39.9	52.9	63.4	68.4
BANCO DE MÉXICO	33.8	36.6	23.1	42.4	44.0	43.3	42.3	47.7	46.2	--
EMISAJE LEGAL	30.7	20.0	11.4	30.1	37.0	16.8	40.1	36.7	39.0	--
EMISION PRIMARIA	-9.9	6.6	11.7	12.3	7.0	26.5	2.2	13.0	5.2	--
OTROS	40.5	40.1	27.0	1.6	3.3	-11.0	-2.4	5.2	21.2	--

FUENTE: J. R. RAMÍREZ SERRA, LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO... PP 82

CUADRO 7

MÉXICO: INDICADORES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO 1982-1988
(PORCENTAJE DEL PIB)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS	26.90	26.70	29.30	36.39	33.01	32.44	30.93	35.30	33.30	34.80
GOBIERNO FEDERAL	11.60	11.40	16.27	18.56	17.22	17.53	16.14	17.10	16.50	18.60
TRIBUTARIOS	10.90	10.60	10.27	10.66	10.67	10.61	11.39	8.60	9.70	10.50
IMP. RENTA	--	--	4.93	4.24	4.19	4.22	4.29	--	5.10	5.50
IMP. INDIRECTOS	--	--	4.18	5.66	5.94	5.59	6.00	--	2.90	3.00
OTROS IMPUESTOS	--	--	1.16	0.76	0.74	0.80	1.11	1.00	1.00	--
NO TRIBUTARIOS	--	--	6.00	7.90	6.75	6.92	4.75	1.00	1.20	2.50
ORGANISMOS Y EMPRESAS	--	--	22.74	27.59	26.06	25.64	22.06	12.40	11.10	10.30
VENTA DE BIENES Y SERVICIO	--	--	15.94	20.06	18.63	17.91	18.36	--	--	--
TRANSFERENCIAS	4.10	2.90	4.28	5.01	4.26	4.66	3.53	1.20	1.20	0.70
OTROS INGRESOS	--	--	2.52	2.52	3.17	3.07	3.18	--	--	--
GASTOS	33.50	39.70	46.11	42.71	38.94	40.79	46.02	49.30	46.10	40.00
CORRIENTES	23.30	26.40	28.43	30.76	28.44	29.86	26.42	18.70	17.10	15.50
INVERSION	9.60	12.90	10.91	8.34	7.26	7.37	7.08	7.60	7.40	7.70
SERVICIO DE LA DEUDA	3.50	5.00	14.39	14.61	12.43	13.77	17.73	19.90	16.80	13.40
OTROS	7.50	14.10	16.90	8.60	8.50	9.60	16.31	16.10	12.80	5.80

FUENTE: INV. ECONOMIA IMPORSA NO.161 SEBRO-FEBRERO, 1989 FACULTAD DE ECONOMIA, UAM
INFORME ANUAL DEL BANCO DE MÉXICO

CUADRO 8

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARASTATALES
EN MEXICO DIC 1982-DIC 1989

UNIVERSO INICIAL		1,839
ENTIDADES CREADAS		89
UNIVERSO PARASTATAL PARA 1982		1,214
ENTIDADES SUJETAS A PROCESO DE DESINCORPORACION 1986-1989	706	
DESINCORPORADAS	48	
UNIVERSO FINAL PARA 1989		460
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS		80
EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIA		229
FIDEICOMISOS		62
		379

FUENTE: SHCP

CUADRO 9

DEUDA INTERNA DE MEXICO
(BILL. DLS.)
1986-1989

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989 *
DEUDA INTERNA TOTAL	31.4	30.2	50.8	53.3
Gobierno Federal	26.7	26.4	45.7	48.4
DEUDA DENOMINADA EN PESOS	21.2	22.6	41.0	44.2
DEUDA DENOMINADA EN MONEDA EXTRANJERA	5.5	3.8	4.7	4.2
ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTAL	4.7	3.8	5.0	4.9
DEUDA DENOMINADA EN PESOS	1.9	1.4	2.4	2.2
DEUDA DENOMINADA EN MONEDA EXTRANJERA	2.8	2.4	2.7	2.7

* CIFRA PRELIMINAR

FUENTE: SHCP

CUADRO 10

DEUDA PÚBLICA EN MEXICO % DEL PIB			
AÑOS	TOTAL	EXTERNA	INTERNA
1982	73.3	45.6	27.7
1983	89.6	63.0	26.6
1984	77.2	55.0	22.2
1985	75.8	52.4	25.4
1986	109.7	77.6	32.1
1987	109.0	75.9	33.1
1988	86.6	57.5	29.0

FUENTE: SHCP

CUADRO 11

DEUDA EXTERNA TOTAL DE MEXICO **, 1982-1989
(MILLONES DE DOLARES)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 P/
TOTAL	92,408	93,779	96,651	96,567	100,991	107,470	100,384	95,075
SECTOR PÚBLICO	59,730	66,559	69,378	72,081	75,351	81,407	81,003	76,059
SECTOR PRIVADO	23,907	19,107	18,500	16,719	16,061	15,107	6,488	4,778
SISTEMA BANCARIO 1	8,531	6,909	6,340	4,824	5,551	5,837	8,097	8,960
BANCO DE MEXICO	240	1,204	2,433	2,943	4,028	5,119	4,786	5,778

** SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE

1/ INCLUYE RECURSOS DE LA COMMODITY CREDIT CORPORATION (CCC)

P/ PRELIMINAR

FUENTE: INFORME TRIMESTRAL DE DEUDA PÚBLICA AL CONGRESO

ELABOR PRESUPUESTARIO

**MEDIDAS DEL FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT PRESUPUESTAL
(PORCENTAJE DEL PIB)**

	DÉFICIT			FINANCIAMIENTO		DÉFICIT PRESUPUESTAL
	FINANCIERO	PRIMARIO	OPERATIVO	INTERNO	EXTERNO	
1900	7.90	3.20	4.10	6.40	2.10	6.00
1901	14.00	8.30	8.00	11.90	4.30	13.60
1902	17.60	7.60	5.20	13.70	2.40	16.20
1903	9.00	-5.00	1.90	8.00	3.60	8.50
1904	8.70	-4.00	0.60	8.20	7.30	7.30
1905	10.00	-4.50	1.10	9.90	1.10	8.50
1906	16.00	-2.20	1.00	16.60	0.00	15.20
1907	15.00	-4.90	-1.20	11.60	1.40	15.00

FUENTE: TRIMESTRE ECONÓMICO NO. 220 P.P. 932
DE-DST+10+10+10

DONDE

DE-DÉFICIT PRESUPUESTARIO

DST-DÉFICIT PRESUPUESTARIO SIN INTERESES

6-TASA DE INFLACION

1'-TASA DE INTERES INTERNA REAL (ES OBTENIR LA TASA NOMINAL MENOS LA INFLACION)

1''-TASA DE INTERES EXTERNA

D. 60'-DEUDA INTERNA Y EXTERNA (MEDIDA EN PESOS)

EL DÉFICIT ECONÓMICO ES LA SUMA DEL DÉFICIT SIN INTERESES MAS LOS PAGOS SIN INTERES REAL SOBRE EL TOTAL DE LA DEUDA MENOS LA EROSION INFLACIONARIA DEL PASIVO GOBIERNAMENTAL MONETARIO.

ED-DE-EROSION INFLACIONARIA DEL PASIVO GOBIERNAMENTAL

EL DÉFICIT PRIMARIO ES EL DÉFICIT SIN INTERESES (DST)

EL DÉFICIT OPERATIVO ES EL DÉFICIT PRIMARIO MAS LOS PAGOS DE INTERESES REALES. $DST+(10-6)D0'$

NINGUNO DE ESTOS CONCEPTOS MIDE EL DÉFICIT ECONÓMICO, COMO NO LO HACE TAMPOCO EL DÉFICIT EFECTIVO.

DEBIDO A QUE 0 DENOTA LA TASA DE DEPRECIACION, ASI PUES EL PUNTO BASICO, ES QUE LOS DÉFICITS MEDIDOS EXAGERAN EL DÉFICIT ECONÓMICO A CAUSA DE LA EROSION INFLACIONARIA DEL PASIVO GOBIERNAMENTAL Y TENEMOS QUE:
 $DE-DST+(10-6)D0'-6H$

CUANDO LA INFLACION TIENDRA DE FUERZA ABUMPA SON FUERTEMENTE AFECTADOS LOS CONCEPTOS PRESUPUESTARIOS, EL DÉFICIT DEL PRESUPUESTO EFECTIVO OBLIGADA PORQUE SE DESVANESCE EL COMPONENTE INFLACIONARIO DE LOS INTERESES, POR OTRA PARTE, CESA LA EROSION INFLACIONARIA DE SALDOS REALES, DE HEDD QUE EL DÉFICIT ECONÓMICO DEL PRESUPUESTO AUMENTA; A MENOS QUE HAYA UNA REDUCCION COMPENSATORIA EN LOS PAGOS DE INTERESES REALES O UNA REDUCCION EL DÉFICIT PRIMARIO. ESTE AUMENTO EN EL DÉFICIT ECONÓMICO REFLEJA SIMPLEMENTE EL HECHO DE QUE SE ABANDONA EL IMPUESTO INFLACIONARIO (6H) CUANDO CESA LA INFLACION." BOGOT DOMMESH, TRIMESTRE ECONÓMICO, PCT, NO. 20 PP 932, 933

"EL IMPUESTO INFLACIONARIO, COMO PRODUCTO DE LA TASA DE INFLACION SUJETA EL PERIODO Y LOS SALDOS REALES PROPIEDIO...AL AUMENTAR LA INFLACION EXISTEN DOS FUERZAS ENCONTRARIAS:

- 1) A UN NIVEL DE SALDOS REALES, UN AUMENTO DE TASAS DE INFLACION POR IMPUESTO INFLACIONARIO.
- 2) A UNA TASA DE INFLACION, UN AUMENTO EN ESTA REDUCE LOS SALDOS REALES" PEDRO ASPÉ ANWELLA, FINEGROFO, FEBRERO DE 1967.

CUADRO 12

MEXICO: GASTO PUBLICO EN POLITICA Y DESARROLLO SOCIAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	PROMEDIO		1980	1989	1990	1991	1992	2/
	1980	1981-82						
EDUCACION	3.1	3.7	2.9	2.6	2.7	2.7	3.2	3.7
SALUD	3.5	3.7	2.9	2.8	3	3.2	3.7	3.8
BIENESTAR 3/	0.6	1	0.6	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
TOTAL	7.2	8.4	6.4	5.6	6	6.3	7.4	8.2
DESARROLLO URBANOC	0.8	0.9	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.5
DESARROLLO RURAL	3.1	2.9	2.2	1	1	1	0.8	1

1. GASTO ACTUAL (INCLUYENDO TRANSFERENCIAS) MAS LA INVERSION DEL GOBIERNO FEDERAL Y ORGANISMOS PUBLICOS
BAJO CONTROL PRESUPUESTAL (EXCLUYENDO GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES)

2. PRESUPUESTADO

3. INCLUYE FONDOS UTILIZADOS PARA FINANCIAR PROGRAMAS DE BIENESTAR, DENOMINADOS FONDOS DE SOLIDARIDAD
EN DOCUMENTOS PRESUPUESTALES, ANTES DEL ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
(PRONABOL)

FUENTE: OCDE

CUADRO 13

MEXICO: CONDICIONES DE POBREZA EN LA POBLACION
(MILLONES DE PERSONAS)

	1960	1970	1977	1981	1987
POBLACION TOTAL	36	5.7	63.3	71.4	81.2
GRUPOS DE POBLACION					
POBREZA EXTREMA	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
POBREZA	7.1	11.3	15.5	18.4	24
TOTAL	17.5	31.2	34.3	32.1	41.3
ESTRATOS MEDIOS	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
ESTRATOS ALTOS	4.4	5.4	7.1	8	9.1

FUENTE: LIBERALISMO SOCIAL TOMO II

CUADRO 14

MEXICO: PRINCIPALES PROVEEDORES DE ATENCIÓN MÉDICA, 1988
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN

	PORCENTAJE DEL PAÍS	ESTADOS SELECCIONADOS				DISTRITO
		CHIAPAS	GUERRERO	HIDALGO	OAXACA	FEDERAL
ASISTENCIA SOCIAL	55.1	12.9	16.2	23.2	19.2	64.2
(INSG. ISASOTE Y OTRAS)						
PROVEEDORES DEL SECTOR PRIVADO	4.2	1.5	9	--	5	1.9
PROVEEDORES ESTATALES Y FEDERALES						
CENTROS DE SALUD, SER. EXT	22	25.8	59	49.1	27	22.4
INDS./HOSPITALES	12.5	26.1	1/	21.8	31.1	--
POBLACION NO CUBIERTA	6.2	30.1	6.1	3.4	12.2	7.5
POBLACION TOTAL (MILLONES)	80	3.5	3.4	2.2	2.7	10.7

1/ DESDE EL ESTADO DE GUERRERO CONSOLIDO SUS INSTITUCIONES, TODOS LOS SERVICIOS DE SALUD A LA POBLACION NO ASISTIDA SON PRESTADOS LOS SERVICIOS POR LAS AUTORIDADES DE SALUD DEL ESTADO

FUENTE: SECRETARIA DE SALUD, PRESUPUESTO DE AUTORIDADES ESTATALES, NOV. 1989

CUADRO 15

MEXICO: EVOLUCION DE LOS INDICADORES SOCIALES

	1970	1980	1/ 1990
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)	61.0	66.0	70.0
TASA BRUTA DE NACIMIENTOS (POR CADA MIL)	41.7	37.3	33.7
TASA BRUTA DE MORTALIDAD (POR CADA MIL)	9.5	6.7	5.2
TASA TOTAL DE MORTALIDAD	6.5	5.3	3.7
MORTALIDAD INFANTIL (MORTES POR CADA MIL NACIMIENTOS)	68.5	38.8	23.9
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (POR CADA MIL) 2/	4.2	3.9	2.4
MORTES POR CADA MIL NACIMIENTOS 3/	0.5	0.9	1.1
ACCESO A AGUA POTABLE (% DE LA POBLACION)	61.0	71.0	79.4
ACCESO A ELECTRICIDAD (% DE LA POBLACION)	58.8	74.8	87.5
ACCESO A SERVICIO (% DE LA POBLACION)	41.5	51.0	63.6
DEFECTIVA POR GRUPOS DE LA POBLACION			
0-14 AÑOS	46.2	43.0	38.3
15-64 AÑOS	50.1	53.0	56.9
65 AÑOS Y MAS	3.7	3.8	4.2

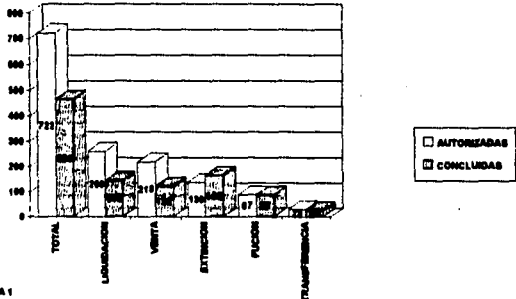
1/ DATOS CENSALES EN ESTABLECIMIENTOS COMPARABLES CON LOS CENSO DE 1970 Y 1990

2/ DATOS MORTES DE 8 AÑOS

3/ EXCEPTO SOLAMENTE MORTES EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

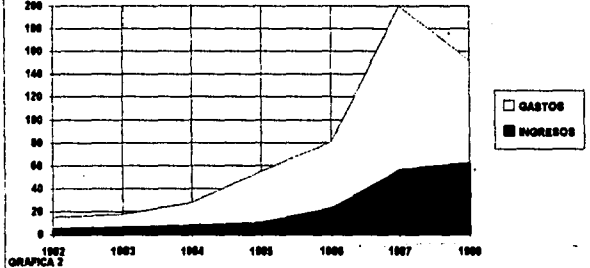
FUENTE: INEGI, DATOS CENSALES

MEXICO: DESINCORPORACION DE EMPRESAS PARASTATALES DICIEMBRE 1982 AGOSTO 1988



GRAFICA 1

INGRESOS Y GASTOS PARASTATALES EN MEXICO (MIL. DE DOL. COR. DE 1980)



GRAFICA 2

BIBLIOGRAFIA

- Andrade Sanchez E. La Intervención del Estado en la Economía. Editado por la UNAM; en grandes tendencias políticas contemporáneas, primera edición 1986, número 49; 45 pags.
- Avala Espino José Limites del Mercado. Limites del Estado. Ensayos Sobre Política Económica del Estado. Ed. INAP 1992
- Dornbusch Rodiger México Estabilización, Deuda y Crecimiento. Trimestre Económico 1989 oct-dic. pag. 879-957 1992
- Heinz Rudolf Sontag, y Valcillos H. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo; editoria siglo XXI; octava edición, artículos de Elmar Alvater y Ian Gough.
- Hernández y Puente F. Estructura Fiscal en México 1980-1986 Mimeógrafo, de la Facultad de Economía, CU UNAM, Agosto de 1988, Cuadernos de la división de posgrado.
- Huerta González A. Liberalización e Inestabilidad Económica en México, ed DIANA 1992.
- Huerta González y Valenzuela J.C. Economía Política de la Transición Capitalista: México en los ochenta en México Presente y Futuro ediciones de Cultura Popular.
- Ibarra David Privatización y Otras Expresiones de los Acomodos del Poder. Entre Estado y mercado en América Latina, ed. UNAM 1992.
- Karl Marx Obras escogidas, FCE 1986.
- Kaplan Marcos Estado y Sociedad; Editorial UNAM, CU México 20 D.F. Primera edición 1978, Capítulos I, VIII y IX

- O'Connor James Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana versión original: The fiscal crisis of the stats. 1973 by st. Martin's Press Inc. Nueva York traducción; Rut Simcovich, 1974, ediciones periferia, SRL Buenos Aires, impreso en Argentina.
- OCDE Estudios Económicos de la OCDE 1991-1992 México, Estudio Especial en un País no Miembro, ed. OCDE Francia 1992, pág. 287.
- O'donnell Guillermo Reflexiones Sobre las Tendencias de un Cambio Burocrático, Autoritario ed. UNAM
- Presidencia de la República Criterios Generales de Política Económica 1982-1994.
- Ramírez Brun J.R. Estado y Acumulación de Capital en México 1929-1983 (comentarios a la Nacionalización de la Banca y al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988); segunda Edición, ed. ENEP Aragón UNAM; 1984.
- Ramírez Brun J.R. y Salazar B. F. La Crisis Fiscal del Estado Mexicano 1970-1988; ed. UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón # 27; set. 1988.
- Ramírez Brun J.R. La Política Económica en México 1982-1988 -Transición de la ortodoxia a la heterodoxia- ed. ENEP Aragón UNAM; 1989.
- Retchkiman K. Benjamin Teoría de la Finanzas Públicas Editado por la UNAM, primera edición, Mex. DF 1987; tomos I y II.
- SHCP El Nuevo Perfil de la Economía Mexicana, Agosto de 1992.
- Varios autores El Liberalismo Social, tomo I y II ed, Cambio XXI, Fundación Mexicana Abril de 1992.
- Villareal René México 2010. Retrovisión y Perspectivas, ed. DIANA, Mex. D.F. 1988; Capítulo I

Villereal René

Mitos y Realidades de la Empresa Pública, ed. Diana, Primera Edición, 1988.

Villegas Arturo M.

Notas Sobre el Presupuesto por Programas UNAM, ed. ENEP Aragón, economía

W. Wilkie James

La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social, ed FCE, primera edición, Mex. DF 1986

Planeación para el Desarrollo en los 90, ed. FCE 1992

HEMEROGRAFÍA

Banco de México, Informes Anuales, años 1980-1990

Carta del Economista, Revista del Colegio Nacional de Economistas varios números de los años de 1992 y 1993.

Diario Oficial
Ley de Ingresos y Egresos de la federación 1982-1992.

economía Informa, varios números, editada por la facultad de economía UNAM 1990

Investigación Económica no. 178 y 187, editada por la facultad de economía, UNAM

Periodicos, Excelsior, Jornada Financiero

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Poder Ejecutivo.

Revista Epoca, varios números 1993

Sistema Nacional de Planeación Democrática, SPP 1993