

40861

2



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA
ESTABILIDAD ECONÓMICA DE MÉXICO**

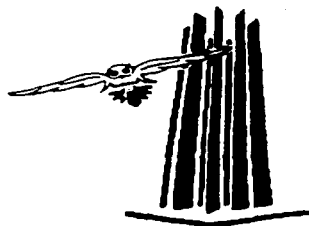
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

MAESTRO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

EUGENIA MARISOL MEJÍA LUGO



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ

MÉXICO

1
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

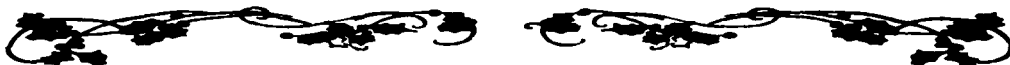
DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



DEDICATORIAS

A DIOS POR DARMER LAS FUERZAS NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LA META MÁS DESEADA EN MI VIDA.

A MIS PADRES ERNESTINA Y ROMÁN DEDICO ESTE ESFUERZO REALIZADO CON CARIÑO. GRACIAS POR LOS GRANDES SACRIFICIOS QUE ME HAN DADO PARA MI SUPERACIÓN. SIN USTEDES NO HABRÍA SIDO POSIBLE.

A IVETH, ERNESTO Y JUAN, LES AGRADEZCO SER PARTE DE MI FAMILIA, DE ESTAR EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES CON UNA PALABRA DE ALIENTO, DE SU CARIÑO, COMPRENSIÓN Y SU MOTIVACIÓN PARA SEGUIR ADELANTE.

A MI FAMILIA, GRACIAS POR BRINDARME SIEMPRE SU APOYO. POR SUS SABIOS CONSEJOS QUE ME ORIENTARON PARA CULMINAR ESTA META.

A MIS SOBRINOS ESPERANDO QUE ESTE SEA UN ALICIENTE PARA QUE SE ESMEREN EN ALCANZAR TODAS SUS METAS.

A PEPE. TO GRACIAS POR OCUPARTE DE M, DE ESTAR AL PENDIENTE DE MIS NECESIDADES, AUN A COSTA DE T PROPIO SACRIFICIO. GRACIAS

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN





AGRADECIMIENTOS

LA ELABORACIÓN DE UNA TESIS ES UN TRABAJO MUY ARDUO EL CUAL NO SERÍA POSIBLE REALIZAR SIN EL APOYO DE AQUELLAS PERSONAS QUE HAN ESTADO A MI LADO. A TODOS ELLOS AGRADEZCO POR SU COMPAÑÍA Y COMPRENSIÓN; POR SUS CONSEJOS; POR COMPARTIR CONMIGO SU FELICIDAD Y POR QUÉ NO TAMBIÉN SU TRISTEZA; POR COMPARTIR EXPERIENCIAS QUE NOS HAN HECHO CRECER COMO SERES HUMANOS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE SUPERARME HUMANA Y PROFESIONALMENTE.

AL MTRO. GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ, POR SU VALIOSA COLABORACIÓN Y ACERTADOS COMENTARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE ESTA TESIS.

ASIMISMO QUISIERA REITERAR MI RESPETO, ADMIRACIÓN A TODOS LOS PROFESORES QUE DE UNA U OTRA FORMA COLABORARON DURANTE MI FORMACIÓN COMO ESTUDIANTE, ES ESPECIAL A LOS MTROS. LEONARDO PIMENTEL, JOSÉ L. MARTÍNEZ, ERNESTO VÁZQUEZ Y AL DR. EMILIO AGUILAR.

DEL MISMO MODO, LE REITERO MI AGRADECIMIENTO AL MTRO. RAÚL MORALES POR SUS COMENTARIOS QUE ENRIQUECIERON ESTE TRABAJO.

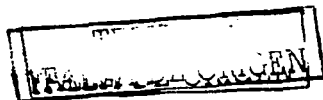
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



ÍNDICE GENERAL

	PÁG
INTRODUCCIÓN	i
<i>CAP. 1 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO</i>	1
1. 1. Concepto y Funciones del Estado	2
1. 2. El Papel del Estado en los Neoclásicos	4
1. 3. El Estado en el Marxismo	6
1. 4. El Estado en el Modelo Keynesiano	9
1. 5. El Estado en el Modelo Neoliberal	12
<i>CAP. 2 COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO</i>	17
2. 1. Importancia de las Finanzas Públicas	17
2. 2. ¿Qué son los Ingresos?	21
2. 2. 1. Tipos de Impuestos	23
2. 3. ¿Qué es el Gasto Público?	27
3. 3. 1. Clasificación del Gasto	27
2. 4. El Sector Público en México a partir de la Década de los Noventa	31
2. 4. 1. El Sector Público en la Clasificación Financiera	37
2. 4. 2. El Sector Público en la Clasificación y Metodología por Ingreso-Gasto	39
2. 4. 2. 1. Cuenta Pública	40
<i>CAP. 3 EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO</i>	43
3. 1. Las Finanzas Públicas y en el Modelo de Sustitución de Importaciones	43

3. 1. 1. El Sexenio de Manuel Ávila Camacho	45
3. 1. 2. El Sexenio de Miguel Alemán Valdez	50
3. 1. 3. El Sexenio de Adolfo Ruiz Cortines	53
3. 1. 4. El Sexenio de Adolfo López Mateos	55
3. 1. 5. El Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz	58
3. 2. Las Finanzas Públicas y Crisis de Deuda en el Periodo de 1970 a 1982	64
3. 2. 1. El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez	64
3. 2. 2. El Sexenio de José López Portillo	76
<i>CAP. 4 LOS CAMBIOS DEL ESTADO INTERVENSIONISTA AL ESTADO LIBERAL</i>	90
4. 1. Las Finanzas Públicas en el Sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado	91
4. 2. Las Finanzas Públicas en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari	100
4. 2. 1. La Transición del Modelo Protector a la Apertura Comercial	118
4. 2. 2. Renegociación de la Deuda Externa	126
4. 2. 3. Adelgazamiento del Estado	129
<i>CAP. 5 LAS FINANZAS PUBLICAS EN LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DE MÉXICO</i>	138
5. 1. Causas y Consecuencias de la Crisis de 1994-1995	138
5. 1. 1. El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León	146
5. 2. El Sexenio de Vicente Fox Quesada	163
5. 2. 1. Propuesta de Reforma Fiscal Integral y Distributiva	168
5. 2. 2. Análisis de la Reforma Tributaria Aprobada por el Congreso en el Ejercicio Fiscal 2002	189



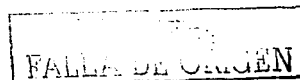
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES	195
GLOSARIO DE TÉRMINOS	210
ANEXO ESTADÍSTICO	219
BIBLIOGRAFÍA	242

ÍNDICE DE CUADROS

PÁG.

Cuadro 1.1. Tasa Media de Crecimiento Anual de los Egresos y Media de los Egresos como Porcentaje del PIB, por Sexenio	47
Cuadro 1.2. Porcentaje Promedio por Sexenio de los Gastos Ejercidos, según Función	48
Cuadro 1.3. Media por Periodo Presidencial de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes como Proporción del PIB (1941-1984). Millones de Pesos	48
Cuadro 1.4. Media por Periodo Presidencial de la participación de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes, en el Total de los Ingresos del Gobierno Federal	48
Cuadro 1.5. Variación Porcentual Media Anual por Periodo Presidencial de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes (1941-1984)	49
Cuadro 1.6. Tasa Media Anual de Crecimiento por Periodo Presidencial de la Inversión Pública Federal	49
Cuadro 1.7. Participación Media Anual por Periodo Presidencial de la Inversión Pública Total y por Rubro como Porcentaje del PIB	49
Cuadro 1.8. Participación Media Anual por Periodo Presidencial de la Inversión Pública Total y por Rubro en el Total de la Inversión Pública Federal	50
Cuadro. 1.9. Dinámica del Sector Manufacturero (Tasas de Crecimiento)	52
Cuadro 1.10. Media Sexenal de la Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario, (1965-1985) (Con Base en Precios Constantes de 1980)	60
Cuadro 1.11. Media por Periodo Presidencial de la Participación de los Financiamientos Interno y Externo en el Financiamiento del Sector Público Federal, (1965-1993)	61
Cuadro 1.12. Media Sexenal del Gasto del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del PIB	70
Cuadro 1.13. Media Sexenal del Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable como Porcentaje del Gasto Neto Total	71

7



Cuadro 1.14. Media Sexenal del Gasto Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del Gasto Primario Total	71
Cuadro 1.15. Media Sexenal de la Participación de los Gastos de administración y de Capital en los Gastos Totales Programable	72
Cuadro 1.16. Principales Indicadores de Precios y de Inflación	73
Cuadro 1.17. Exportaciones (%)	78
Cuadro 1.18. Tasa Media de Crecimiento Anual del PIB por Periodo Presidencial (1941-1993), (Según datos absolutos a precios constantes, varias bases)	79
Cuadro 1.19. Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario 1965-1986, (Con Base en Precios Constantes de 1970)	83
Cuadro 1.20. Media Sexenal de la Participación de los Distintos Rubros de Gasto en los Gastos Programable y No Programable	83
Cuadro 1.21. Porcentaje Promedio por Sexenio de los Gastos Ejercidos, según Función, Exceptuando Pago de Intereses, Comisiones y Gasto	84
Cuadro 1.22. Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB, (1965-1985)	100
Cuadro 1.23. Renegociación de la Deuda Externa con la Banca Privada	101
Cuadro 1.24. Media Sexenal de los Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB (1983-1993)	116
Cuadro 1.25. Tasa Media de Crecimiento de las Exportaciones Según Zonas Geoeconómicas y Principales Países (Porcentaje)	123
Cuadro 1.26. Tasa Media de Crecimiento de las Importaciones Según Zonas Geoeconómicas y Principales Países (Porcentaje)	123
Cuadro 1.27. Características de la Cancelación de Deuda Externa del Sector Público 1992, (Millones de Dólares)	128
Cuadro 1.28. Evolución del Sector Paraestatal, Diciembre 1982 - diciembre 1993	133
Cuadro 1.29. Empresas del Sector Paraestatal, 1982 - 1993	185

Cuadro 1.30. Desincorporación Bancaria	135
Cuadro 1.31. Ingresos por la Venta de Empresa Públicas, (Miles de Millones de Dólares)	136
Cuadro 1.32. Tasas de Interés en México y E. U. A. 1990 - 94 (Promedio de Cotizaciones Diarias %)	140
Cuadro 1.33. Colocación de Deuda Interna en Tesobonos, (Emisiones en Mercado Primario en MMDD durante 1994)	141
Cuadro 1.34. Mercado de Bonos 1994	142
Cuadro 1.35. Saldo de la Reserva Internacional Neta del Banco de México, (Miles de Millones de Dólares)	143
Cuadro 1.36. Inversión Extranjera en el Mercado Accionario 1989 - 1994, (Millones de dólares)	144
Cuadro 1.37. Resumen de la Balanza de Pagos 1989-95, (Miles de Dólares)	145
Cuadro 1.38. Tasa Media de Crecimiento Anual del PIB por Periodo Presidencial, (1994-2001)	155
Cuadro 1.39. Participación del Financiamiento del Sector Público Federal, (1994-2001)	157
Cuadro 1.40. Ingresos Totales del Sector Público Federal por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB, (1994-2001)	157
Cuadro 1.41. Media Sexenal de la Participación de los Financiamientos Interno y Externo en el Financiamiento del Sector Público, (1994-2001)	157
Cuadro 1.42. Participación de las Diversas Fuentes de Ingresos en los Ingresos del Gobierno Federal Totales, (1994-2001)	158
Cuadro 1.43. Media Sexenal de la Participación de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes, en el Total de los Ingresos del Gobierno Federal (1994-2001)	158
Cuadro 1.44. Media Sexenal de la Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario	161
Cuadro 1.45. Media Sexenal del Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable como Porcentaje del Gasto Neto Total	161

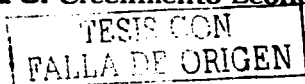
Cuadro 1.46. Media Sexenal del Gasto Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del Gasto Primario Total (1994-2001)	161
Cuadro 1.47. Media Sexenal de la Participación de los Distintos Rubros de Gasto, en los Gastos Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario (1994-2001)	161
Cuadro 1.48. Distribución del Ingreso y Gasto Familiar por Deciles (Pesos de Diciembre de2000)	172
Cuadro 1.49. Participación a la recaudación del IVA por deciles	173
Cuadro 1.50. Composición del Gasto Familiar	173
Cuadro 1.51. Participación a la recaudación del ISR por deciles	174
Cuadro 1.52. Tarifa Anual Propuesta	180
Cuadro 1.53. Crédito al Salario	180

ÍNDICE DE FIGURAS Y DIAGRAMAS

	PÁG.
Figura 1. Ramas de las Finanzas Públicas	18
Figura 2. Ingresos Presupuestales	23
Figura 3. Tipos y Clasificación de Impuestos Públicos	24
Figura 4. Clasificación del gasto	28
Figura 5. Estructura del Sector Público en México	32
Figura 6. Resultado de la Balanza de Pagos	36
Diagrama 1. Condicionalidad Cruzada	92

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	PÁG.
Gráfica 1. Evolución del Precio Internacional del Petróleo (1973-1994)	66
Gráfica 2. Ingresos Petroleros como Porcentaje de los Ingresos Totales	79
Gráfica 3. Crecimiento Económico de México (1976-1986)	80



Gráfica 4. Distribución del Gasto en Medicinas	175
Gráfica 5. Distribución del Gasto en Alimentos	175
Gráfica 6. Compensación Directa e Indirecta del Primer Quintil de Ingresos (Pesos por Mes)	182
Gráfica 7. Balance de Pérdidas y Ganancias de la Propuesta Fiscal	186

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana, a finales de la década de los setenta, mostró un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, al presentar grandes problemas, el gasto público se orientó prioritariamente a obras de infraestructura para el desarrollo industrial y la urbanización, en perjuicio del gasto de fomento a la agricultura. El déficit presupuestario se utilizaba en las finanzas públicas como soporte de la acumulación privada de capital en el sector industrial, lo cual hacía que los gastos fueran presionados al alza, ponían en entredicho la forma de manejar las principales variables económicas por parte del gobierno.

Ante esta situación, se plantea la aplicación de un nuevo programa de estabilización, planteándose una reforma del Estado, la cual consistió en un cambio de política económica, que contemplaba en una primera fase, la renegociación de la deuda externa; y en una segunda el adelgazamiento del Estado mediante la desincorporación de empresas paraestatales, para lograr el saneamiento financiero del sector público.

Poniéndose en tela de juicio, si la reforma del Estado —en su parte con la reforma económica— debió ser tan profunda, al grado que el papel del Estado se disminuyó exclusivamente a regular la actividad económica.

El Estado requiere mantener el crecimiento y si es posible aumentarlo, siendo la recaudación fiscal una gran herramienta para dicho fin. Por lo que es necesaria una reforma fiscal.

Las medidas que se tomaron, a pesar de que llegaron a funcionar en el corto plazo, como la disminución en el déficit fiscal, reflejándose en el saneamiento de las finanzas públicas, no funcionaron en largo plazo, debido a que el dinero recaudado por la venta de paraestatales y la renegociación de la deuda no fueron utilizados correctamente, ocasionando que fuera necesario recurrir a financiamientos vía deuda, afectando nuevamente el saneamiento.

A través de la presente investigación se buscará dar respuesta al problema de las finanzas públicas en la estabilidad económica de México, al pasar de un modelo intervencionista en donde el Estado paternalista no dio la importancia a éstas; así como en el nuevo modelo denominado neoliberal implementado a partir de 1983, el cual se encuentra plasmado en los distintos programas de política económica; se contemplan medidas que han restringido y abolido la participación del Estado, ya que el modelo sostiene que ésta debe regirse por las libres fuerzas del mercado, debido a que la participación del Gobierno en las actividades productivas provoca desequilibrios en su funcionamiento.

Dentro de este marco destaca la evolución de las finanzas públicas sobre todo en el nuevo modelo, por la importancia que se atribuye el equilibrio en dicha variable.

Los objetivos generales de la investigación son:

- Describir los cambios en las finanzas públicas en los modelos económicos implementados en México en los siglos XX y XXI,
- Estudiar los componentes de las finanzas públicas, para entender su funcionamiento y la relación con otras variables fundamentales para la estabilidad económica,
- Determinar el papel del Estado en el desarrollo económico de México,
- Establecer los elementos necesarios para una reforma fiscal integral distributiva.

Las hipótesis elegidas a comprobar son:

- La reducción de la participación del Estado en la economía ha propiciado bajas tasas de crecimiento económico a partir de la década de los ochenta, que no se han revertido para alcanzar el gran crecimiento que se obtuvo por más de dos décadas,
- La renegociación de la deuda externa y la desincorporación o venta de empresas paraestatales contribuyeron al saneamiento del balance financiero público, reflejándose en el aumento de los ingresos públicos,
- En los términos en que estableció la administración del Presidente de la República Vicente Fox, la reforma fiscal es altamente regresiva debido a que contempla la generalización del Impuesto al Valor Agregado [IVA] a medicamentos y alimentos, afectando a la población de escasos recursos.

Para alcanzar los objetivos establecidos en el presente trabajo, se parte de que la investigación es documental ya que su realización está apoyada en información y escritos de carácter teórico e histórico relacionados con el problema de estudio así como estadísticas actuales que son necesarias para proporcionar el sustento cuantitativo de la misma.

El método científico en que se apoyará la investigación es el analítico-sintético que permitirá:

- Partir del planteamiento general del problema y descomponerlo entre las partes que lo integran en un tiempo y espacio determinado,
- Revisar cada una de sus partes en forma separada para posteriormente analizarlas de manera orgánica determinando la forma en que interactúan,
- Establecer una visión exacta del problema mediante una síntesis y conclusión que pueda validar las hipótesis planteadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La presente investigación se divide en cinco capítulos.

En el **capítulo 1** se inicia con una caracterización y funciones del Estado, la descripción de los aspectos teóricos de las principales corrientes del pensamiento económico. Se analizarán sus principales postulados y el papel del Estado entre los Neoclásicos, el Marxismo, el modelo Keynesiano y en el Neoliberalismo.

En el **capítulo 2**, se describen los componentes de las finanzas públicas en México por lo que es necesario analizar su importancia. Como éstas se componen tanto de ingresos como de gastos, se da respuesta a ¿qué son los ingresos? y los impuestos existentes. De igual modo se analiza ¿qué es el gasto público?, así como los tipos que de éste existen. No se puede hablar de finanzas públicas si no se conoce al sector público que es el encargado de la administración de éstos por lo que se describe éste a partir de la década de los noventa y su clasificación financiera. La metodología que se aplica actualmente es la de Ingreso-Gasto sobresaliendo la Cuenta Pública, en donde se muestra el ejercicio presupuestal.

En el **capítulo 3**, se estudiará la evolución en las finanzas públicas en el desarrollo económico, comenzando con la política de gasto público, ingresos y deuda en el modelo de sustitución de importaciones en el cual se incluye el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido, desde el sexenio de Manuel Ávila Camacho hasta el sexenio de José López Portillo.

En el **capítulo 4**, se analizará la transición del Estado intervencionista al nuevo Estado liberal, abordándose el manejo de la deuda externa y su vinculación con las finanzas públicas en el Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado; posteriormente, se analizará la transición del modelo protector al de la apertura comercial, por lo que se extenderá hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pues es en este periodo cuando se aplica completamente el nuevo modelo económico. Para su desarrollo se subdivide en tres secciones: en la primera de ellas se revisa la apertura comercial, en la siguiente la renegociación de la deuda y finalmente el adelgazamiento del Estado.

En el **capítulo 5** se refuerza la investigación con el análisis sobre las finanzas públicas en la estabilidad económica de México, en el periodo más reciente, a parte de la crisis económica 1994-95, el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Para concluir con el estudio del Gobierno de Vicente Fox Quesada; el cual planteó una nueva reforma fiscal integral y distributiva, por lo que es necesario analizarla y ver si es distributiva.

PAGINACIÓN DISCONTINUA



CAP. 1
ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAP. I**ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL ESTADO**

El debate sobre el papel del Estado en la vida económica y la determinación de su ámbito de actuación es tan antiguo como la sociedad misma. Las opiniones sobre estas cuestiones son muy diversas, y cada época de organización social han ofrecido soluciones distintas: las ideas dominantes sobre el papel del Estado en la economía, durante los últimos siglos para darse cuenta de que, lejos de una visión única o interpretación estable, se observan opiniones que han ido modificándose a lo largo del tiempo; con la peculiaridad de que esta evolución muestra un curioso carácter cíclico, reflejado en épocas de entusiasmo del intervencionismo estatal y seguidas de otras de defensa del libre mercado.

Al estudiar al Estado, se piensa enseguida en una teoría de este. Ciertamente existen antecedentes sobre estos estudios pero no hay teoría dominante, lo que hay es una tarea nueva en la agenda de investigación sobre el tema.

Se han renovado y ampliado la colección de descripciones de las formas y mecanismos que funcionan y como se comportan las instituciones y las organizaciones del capitalismo, entre ellas destacan las del Estado¹.

Así, hablar del Estado es recurrir al apoyo y evolución del pensamiento económico, porque es precisamente ahí donde se encuentran elementos de análisis, de estudio y discusión sobre una teoría del Estado.

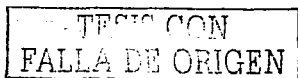
En primera instancia, se describe un concepto del Estado, debido a que éste es el encargado de la estabilidad y el desarrollo del país, así como las funciones que tiene que llevar a cabo para tales fines.

Entre los neoclásicos, el Estado debía circunscribirse a la esfera particular del capitalismo sin intervenir en el mercado, debido a que si lo hacía distorsionaba su funcionamiento y por lo tanto impedía un buen desempeño en el uso de los recursos con que disponía la sociedad. Asimismo

De igual forma, se explicará el Estado en la teoría marxista, en donde el papel que guarda es buscar el beneficio en primera instancia de la clase burguesa. Posteriormente en el modelo keynesiano, debido a la importancia que tiene en la economía, al ser el promotor de la generación de la riqueza, con la promoción del empleo, el cual es una función del ingreso y solamente el Estado era capaz de propiciarlo, mediante el impulso del gasto público y de otros mecanismos de política económica.

Finalmente, se describe el Estado en el modelo neoliberal, que confieren a las libres fuerzas del mercado y a la decisión individual de las personas un papel

¹ Un ejemplo del conjunto de las teorías del Estado y del pensamiento económico, se encuentran en: Ayala Espino José (1996). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Facultad de Economía-UNAM, México.



central, por lo que el Estado deja de intervenir directamente en la economía y se convierte en regulador de la misma, restringiendo al mínimo su papel y función directa.

1. 1. Concepto y Funciones del Estado

Desde que se empieza a dar la conformación de una Nación, la identidad y la caracterización de los valores, las tradiciones y la conducta de esa sociedad o población.

En esta Nación conformada por una sociedad regida bajo leyes comunes y principalmente unida por una serie de intereses afines, dentro de un territorio determinado y bajo el orden dirigido de un Gobierno; esta formado un Estado.

Algunas definiciones superficiales; sin tomar en cuenta la raíz etimológica; sobre la palabra Estado, se define como el cuerpo político de una Nación; si bien, esta definición muestra de una manera amplia lo que es el Estado, no es en su totalidad; una definición convincente y sobre todo, explicativa del esqueleto tan complicado que le da forma y respalda al Estado y la definición de este a través de los elementos en que posiblemente exista consenso para su identificación: La organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones, con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

El concepto de Estado es complejo; sin embargo, existe una forma muy sencilla de entenderlo ya que se afirma que "el Estado es la expresión máxima de organización social que existe en una Nación" (Credsa, 1972: 1502); es decir, la institucionalización del poder. Al expresar la palabra Estado implica el soporte ideal del poder político; no sólo por la esencia histórica que adquiere esta palabra, ni tampoco por el aparato de servicios públicos, mecanismos administrativos y sus gobernantes y agentes que lo conforman: la ejecución y cumplimiento de las funciones de Gobierno.

En realidad la palabra Estado va más allá de su estructura histórica y de su funcionamiento, donde a veces se confunde, ya que "el Estado no se ve, se concibe..." (Paulsen, 1955: 148), y se concibe desde el momento en que una nación, un territorio y un Gobierno, se conforman en un ambiente propicio, para el inicio de la formación del Estado en sí mismo.

El Estado no es una objetividad, es una personificación del territorio, la nación y el Gobierno, dentro de una entidad jurídica, garantizando la institucional, orden y bienestar del poder, y soporte a su vez de éste, mediante una máxima organización social. Así, como dice Paulsen (1955: 148) "el Estado es un concepto, es decir, el resultado de un esfuerzo del espíritu, para captar en una representación, la escena lógica de las cosas".

Con esta idea, el Estado y el espacio donde se conjuga un territorio, una sociedad y un Gobierno, legitimándose mediante la especificación y estructura de poderes y de la legislación que delinee la conducta social.

Por otra parte, en una economía en donde las demandas no son satisfechas, el Estado debe de garantizar el funcionamiento de la actividad económica que responda a las necesidades de la sociedad en su momento y para

los fines posibles.

Uno de los principales problemas que enfrenta, es el de solucionar unas preguntas básicas para la actividad económica; es decir, el saber ¿qué?, el saber ¿cómo? y el saber ¿para quién?, producir y desarrollar diversos factores y productos que permitan a la sociedad, la reproducción, la plena satisfacción de sus demandas y de sus necesidades.

Para ello, la forma de organizar a la economía de un Estado, básicamente se puede dividir en dos posibilidades: una es donde el Gobierno toma por completo el control y rumbo de las decisiones fundamentales para el desarrollo y la actividad económica, con el juicio de que el mercado por si solo no garantiza la atención de todas las demandas de la sociedad, identificando y reconociendo que existen una serie de bienes y servicios que el mercado no cubriría por la extensión y cobertura que dichos bienes demanden; es decir, los bienes y servicios públicos; en contraparte, tenemos la condición donde el Gobierno se aleja totalmente de la actividad económica, cediendo su lugar al mercado, es decir, a la libre fuerza de la oferta y de la demanda.

Desde el momento en que el mercado ha ido ganando terreno dentro de las decisiones en la actividad económica y ante esto, las disparidades que se dan corresponden a la necesidad de delimitar y establecer las funciones en las cuales el Estado tiene la plena obligación de atenderlas, para evitar confusiones que incidan en el comportamiento de los agentes económicos y entorpezcan el intercambio económico.

De acuerdo a Musgrave, el Estado tiene las siguientes funciones económicas:

- Función Asignación de Recursos,
- Función Distribución del Ingreso,
- Función Estabilización (Musgrave, 1992: 65).

Función Asignación de Recursos

La disponibilidad de recursos, es limitada y exige un cuidado especial, en primer lugar para saber concretamente de lo que se dispone, lo que se necesita. Por ello, la asignación eficiente de los recursos disponibles por la sociedad para la satisfacción y atención de sus necesidades es primordial en cualquier actividad y programación económica, de definir de una manera clara lo que se va a asignar y a quién se la va a asignar.

Esta disponibilidad y la asignación de los recursos deben responder a las necesidades sociales y económicas, debe ser una asignación justa y equitativa entre los individuos y debe de estar en función de sus requerimientos; socialmente deseable para alcanzar el máximo beneficio, en la utilización de los recursos.

Por ello, el Estado tiene la obligación de proporcionar a los miembros que lo conforman, una provisión de recursos a través y por medio de la producción y otorgamiento de bienes y servicios públicos, para el desarrollo de la sociedad en



su conjunto; con carácter incluyente y participativo, respondiendo al nivel de crecimiento económico requerido para la reproducción y funcionamiento de la sociedad.

Función Distribución

El funcionamiento del mercado en un país, no garantiza que la utilización de los recursos sea la más eficiente, mucho menos garantiza que la distribución de los beneficios que resultan de la actividad económica sea la más justa o uniforme entre la sociedad.

Para el Estado, la función distribución, tiene el fin de otorgar una mejor repartición del ingreso y de la riqueza nacional, bajo un carácter de justicia social, equidad e igualdad, que permita a cada individuo participar con plena libertad y con las mejores condiciones; en base a sus aptitudes; dentro del desarrollo y la actividad económica, acción que el mercado por si solo no garantiza y ante lo cual es necesaria la acción del Estado.

El Estado cuenta con una serie de instrumentos y medios como la política tributaria y de gasto público, la asistencia social y esquemas de pensiones y jubilaciones o en algunos casos las regulaciones.

Esta función apoyada de una buena asignación de recursos, funciones y responsabilidades entre cada una de las partes que compone el Estado.

Función Estabilización

Esta función es de vital importancia puesto que en ésta se procura la permanencia y orden en el crecimiento, mediante un manejo de la política económica y de la coordinación macroeconómica eficiente y acorde a los requerimientos y demandas de la sociedad.

Los diferentes enfoques y sobre todo ideas entre la definición de estabilidad y el rumbo que debe de tomar esta estabilidad muchas veces se enfrasan en una gran discusión. Aunque es el fin de la labor del Estado dentro de un mundo globalizado y con mayor participación económica entre las naciones, hace aún más frágil la permanencia de la estabilidad. Esta función siempre será eje rector, en la planificación y proyección de metas; porque a su vez la estabilización de un país será el mejor indicio de que las funciones económicas fueron alcanzadas.

Observándose las funciones que el Estado como ente supremo, debía de realizar para el crecimiento y la estabilidad del país.

1. 2. El Papel del Estado en los Neoclásicos

La corriente de pensamiento neoclásica rompe con la posición que se tenían con respecto a que la generación de valor obedecía exclusivamente a la fuerza de trabajo. Autores como John Stuart Mill, y Alfred Marshall (Block, 1989: 189) a mediados del siglo XIX, establecen que el trabajo no es el único generador de valor, puesto que el propietario o inversionista produce, ya que se abstuvo de su

consumo pasado para ahorrar e invertir actualmente por tal motivo debe obtener una renta. Incluso se presentaba al inversionista casi como a un benefactor de la población por permitir la generación de empleos.

Los neoclásicos consideran al sistema de precios como un mecanismo de ajuste automático, para hacer frente a los constantes desequilibrios. Para poderlo disminuir y gradualmente eliminarlo es necesario el decremento en los salarios, al ser estos el precio del trabajo.

Juan Bautista Say establece una de las principales ideas de los neoclásicos, al enunciar "que el precio de la demanda global en su conjunto es igual al valor de la producción total y por lo tanto, es suficiente para comprar toda la oferta, derivándose la creencia de que el proceso es productivo por sí mismo, todas las personas y recursos eran plenamente empleados" (Villarreal, 1984: 32); es decir, cada oferta crea su propia demanda. En este sentido, serían las señales del mercado las que establecieron cual debería ser el uso óptimo de los recursos en el mismo y por consecuencia de la rentabilidad esperada del capital invertido.

Para los neoclásicos, la oferta crea su propia demanda, por lo tanto, la economía funciona correctamente si existe pleno empleo, apoyado por las libres fuerzas del mercado, es decir, el sistema de precios sería un mecanismo de ajuste, asimismo considerar a la competencia perfecta, para la maximización del bienestar de la sociedad. El mundo de la teoría clásica se sustenta en: "la existencia de la perfecta flexibilidad de los salarios al alza como a la baja; esto es, precios y salarios responden con rapidez y flexibilidad a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados. El mercado es el mecanismo autocorrector de los eventuales desajustes del capitalismo" (Villarreal, 1984: 53).

Las alteraciones de la demanda agregada no son sensibles los diversos niveles del producto y del empleo, implicando una ineffectividad para el aumento de la producción y el empleo de la política fiscal, provocando únicamente cambios drásticos en los recursos que se invierten e inflaciones muy altas. Por lo que el Gobierno busca tener y mantener un presupuesto balanceado, para evitar desequilibrios progresivos.

Por lo tanto, "el Estado juega un papel pasivo, al ser un agente vigilante y guardián, ya que las fuerzas del mercado en el sistema económico serán las encargadas de realizar la óptima asignación de los recursos, la maximización de los recursos y la ocupación plena a la población" (Block, 1989: 191).

La teoría neoclásica señala que el déficit público debe financiarse con crédito para evitar que sea inflacionario. Por lo que el Gobierno tiene que pagar a sus acreedores su propósito de intervenir en la economía más allá de sus ingresos (Huerta, 1993: 102), los neoclásicos se oponen a que el Gobierno recurra al impuesto inflacionario como mecanismo de financiamiento, ocasiona que el poder adquisitivo de la población caiga, debido a que su ingreso continuará igual y el consumo disminuye, por el aumento en el precio de los bienes.

En el pensamiento neoclásico es evidente que nunca se encuentra una explicación sobre el desequilibrio económico, lo cual obedece justamente a que en ese tiempo el propio crecimiento de la industria y de la revolución industrial que se registraba en Inglaterra no permitieron dicha observación a los estudiosos de la economía de esa época. Cabe destacar que a esta corriente de pensamiento se le

denomino como la 'Teoría Subjetiva del Valor o Convencional', en virtud de que el valor se generaba mediante la combinación del trabajo e inversión, maquinaria y equipo de producción, lo cual dio origen al análisis de los costos de producción, precios y utilidad.

Bajo esta perspectiva, la posición del Estado en la economía capitalista, debía de mantenerse al margen de participar en las actividades económicas ya que el mercado determinaba la optimización de la ganancia y su propio equilibrio. El Estado sólo era necesario para asegurar las condiciones de producción y de promoción del crecimiento exclusivamente, por tal motivo no incurre en ningún desequilibrio de sus finanzas.

Si bien se mantuvo el desarrollo del capitalismo al inicio del siglo XX, la crisis de la década de los veinte que estallo por la caída de las bolsas de valores en el veintinueve se evidencia la crisis del paradigma Neoclásico; no permitió explicar a la gran depresión económica que experimentaba el capitalismo en esa época.

Esta depresión se manifestó por una gran caída de la demanda asociada a una reducción de precios que implicó pérdidas, replanteando el paradigma Neoclásico en términos que el mercado no restablecía el equilibrio, tampoco la oferta continuaba generando su propia demanda.

1. 3. El Estado en el Marxismo

Carlos Marx es considerado uno de los más ilustres científicos sociales, estableció un verdadero método de análisis del pensamiento económico; es decir, el Materialismo Histórico. En la teorización marxista, "el Estado no puede limitarse a garantizar las condiciones generales de la producción, sino que debe intervenir como tal, en el proceso a fin de crear las condiciones que aseguren la continua valorización del capital, implicando amortizar los costos y efectos externos de la producción capitalista, compensar las desproporciones que obstaculizan el crecimiento, regular el comportamiento cíclico de la economía global mediante la política social y fiscal" (Rudolf, 1979: 18-19). Bajo la concepción del marxismo el Estado no es más que el representante de la clase dominante, es decir, de los capitalistas, clase que posee y controla los medios de producción; por tal razón el papel que realiza y sirve el Estado es justamente para esta clase social en el poder la que determina el modo de producción dominante, además de utilizarlo como una forma de dominación, sobre la clase obrera.

Por tal razón, "en la medida en que el sistema capitalista sustente su desarrollo en la explotación del trabajo ya que el valor de las mercancías está determinada por el tiempo de trabajo socialmente necesario" (Marx, 1975: 214). Era evidente que la remuneración al asalariado es sólo necesaria para su reproducción, obteniendo el capitalista un plus-producto que se convertía en su ganancia media que le permitía seguir ampliando y reproduciendo el modo de producción capitalista, que incluye justamente al papel del Estado dentro de la sociedad.

Si se analiza la organización productiva del sistema capitalista, se encuentra que la producción tiene carácter social, ella es resultado de la actividad de la sociedad y de sus miembros. Sin embargo, el capitalista produce

forzosamente valores necesarios, su motivo jamás es el de satisfacer las necesidades de la sociedad, el de obtener un margen cada vez mayor de ganancia. El móvil del capitalista es la obtención de la máxima tasa de ganancia, lo que implica la explotación de la fuerza de trabajo. En este proceso de acumulación, se da una contradicción fundamental entre las relaciones sociales de producción, por un lado, y el desarrollo de las fuerzas productivas y las nuevas exigencias sociales de los trabajadores, por el otro. El capital en su intento de multiplicar sus ganancias, limita los salarios de los obreros, mientras que estos, luchan por mejorar sus condiciones de vida.

En este proceso de aumentar la ganancia, los capitalistas al acrecentar desproporcionadamente la producción, se encuentran con obstáculos derivados de la limitación de los salarios, debido a que una gran parte de las mercancías no se pueden vender, al existir menor capacidad de compra. Es en este esquema de exposición la afirmación de Marx, de señalar que "el verdadero límite de la producción capitalista lo es el propio capital; esto es, el capital y su propia autovalorización aparece como punto de partida la finalidad de la producción: y esta es sólo a favor del capital, y no, a la inversa. De ahí que la depauperación de las grandes masas, choquen constantemente con los métodos de producción de los capitalistas, de manera que el desarrollo incondicional de las fuerzas productivas sociales, entran en constante conflicto con el objetivo trazado: el de la valorización del capital existente" (Marx, 1975: 31).

Así la lucha entre el salario y el capital, la lucha entre la valorización del capital, se convierte en la principal característica de la crisis capitalista. En este sentido, la crisis surge de las barreras que se oponen a la acumulación adicional de capital privado, con lo que se contrae la inversión y se reducen las posibilidades de expansión de la actividad productiva. Al respecto, Marx, dice que la tasa general de ganancia es la fuerza impulsora en la producción capitalista y la ley reguladora de la sociedad capitalista; la tasa media de ganancia, depende del grado de explotación del trabajo por el capital y es la forma impulsora en la que se basa toda la producción capitalista. En la sociedad capitalista surge una contradicción económica, la cual se centra en el carácter cada vez más social de la producción, y en la persistente apropiación privada del producto excedente.

Aquí se plantea la amenaza a la unidad de la clase obrera, la que aumenta su supremacía a medida que se continua con la profundización de la naturaleza social en el proceso de producción; provocando la desunión de la clase capitalista, la cual se nutre de la expropiación privada del excedente (Rudolf, 1979: 32).

A la crisis económica del capitalismo, se le designa como una interrupción de la producción y del ciclo de acumulación; lo que supone el estancamiento, la paralización económica, desempleo creciente, elevado proceso inflacionario, pánicos financieros, múltiples bancarrotas; pero sobre todo, una intensa lucha de clases. Y es precisamente el surgimiento y maduración de las crisis donde aparece y se afianza la forma intervencionista del Estado a favor del capital.

Sin embargo, para poder explicar la intervención del Estado en la economía, es menester remitirse a la caracterización de la teoría marxista del Estado capitalista. Se parte del hecho de que el Estado capitalista, es el Estado de la clase burguesa por excelencia, puesto que "el Estado nació de la necesidad de reprimir los antagonismos de clase, y en medio del conflicto de estas clases, es, por regla general el Estado de la clase más poderosa de la clase económica dominante" (Engels, 1976: 346). En el enfoque marxista, el Estado "no es más que

la forma de organización a que necesariamente se someten los burgueses, tanto en lo interior como en lo exterior para su garantía de sus propiedades y de sus intereses" (Marx, 1976: 77).

Visto de esta manera y desde un punto de vista del desarrollo del capitalismo, los capitalistas siempre han tenido necesidad del Estado, para afirmarse, para dar toda su fuerza a la relación de explotación, con su intervención de sus formas de funcionamiento con lo cual les permita asegurar la reproducción y valorización del capital.

El Estado se involucra directamente en la producción, por lo tanto, produce las condiciones necesarias para la acumulación, como la utilización de políticas estatales, las cuales se planifican buscando el servir a los intereses del capital. Exigiendo ahora la racionalidad del Estado en la producción y en el proceso de acumulación, para poder participar activamente en la creación de esta, ya que son las estructuras internas las que determinan su naturaleza de clase como Estado capitalista. Por lo tanto "... el Estado constituye la institución política que recaba responsabilidad primordial en la reproducción de la política alineada; es decir, en la perpetuación de un sistema político basado en la extracción de poder desde los hombres e imposición del poder de los hombres" (Rudolf, 1979: 48).

Las funciones que cumple el Estado en la sociedad capitalista son:

- La creación de las condiciones materiales generales de la producción [infraestructura].
- La determinación y salvaguardia del sistema legal general en el cual las relaciones de los sujetos [legales] en la sociedad capitalista,
- La regulación de los conflictos entre los trabajadores y capitalistas, y de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, mediante diversos medios,
- Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista (Rudolf, 1979: 48).

Por lo que el Estado tiene la capacidad y obligación para crear y vigilar la aplicación de las leyes, de controlar el cumplimiento de los contratos de trabajo, en donde se concretarán las condiciones de explotación, la regulación de los salarios y la supresión de las luchas de clases.

Según la teoría marxista, deviene de una forma específica de la dominación de clases, es decir, el Estado es el instrumento de dominación del capital sobre la clase de los trabajadores. De manera que la sociedad burguesa desarrolla en el Estado, una forma específica que expresa los intereses del capital. Por un lado, dicha intervención no solo se encamina a garantizar las condiciones generales de la producción, sino que debe intervenir como tal en el proceso de la reproducción a fin de crear las condiciones que aseguren la continuidad de la valorización del capital.

En este aspecto vale la pena referir la afirmación de Altvater cuando señala que "el Estado, como órgano de la clase dominante, no está sujeto a la compulsion de crear valor y puede así orientarse al interés general de todas las unidades particulares de capital" (Altvater, 1985: 58). Por lo mismo, se considera que el Estado es no capitalista en una sociedad capitalista. No puede ser un



capitalista más, si no produce para la ganancia.

Lo anterior, se explica por la función que realiza el Estado en las economías contemporáneas, ya que éste interviene en la economía, a través de sus gastos, sobre todo sociales que permiten crear las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de capital y en aquellos rubros a los que destina gran parte de sus recursos presupuestales, tales como: carreteras, caminos, transporte, educación, justicia, política y administración. Quizá lo más importante de la intervención del Estado, es que se constituye en el árbitro que regula los conflictos entre el capital y el trabajo; es precisamente en este aspecto que se pone en entredicho la forma intervencionista del Estado.

1. 4. El Estado en el Modelo Keynesiano

John Maynard Keynes empezó a desarrollar la crítica al pensamiento Neoclásico estableciendo que el consumo de una economía dependía de la "Demanda Efectiva"; es decir, que está sólo puede presentarse siempre y cuando esté en función del empleo, ya que el empleo es una función del ingreso y por consecuencia había que desarrollar mecanismos de política económica para promover el empleo y por tanto del consumo (Keynes, 1993: 108).

Asimismo, estableció que el ingreso no necesariamente se consume en su totalidad sino que una parte es destinada al ahorro que posteriormente se transformaría en saldos disponibles para financiar la inversión. El inicio del siglo XX marcó cambios significativos en la organización de la política y economía mundial, especialmente a partir de la gran depresión de 1929, cuando el modelo clásico de Adam Smith comenzó a debilitarse y entrar en crisis como consecuencia de los disturbios económicos [generando desempleo masivo en Gran Bretaña y Estados Unidos], poniendo en entredicho el pensamiento neoclásico en el sentido de la Ley de Say, en donde se menciona que la oferta crea su propia demanda.

Las características de dicha crisis se manifestaron principalmente en un fuerte volumen de sobreoferta de la producción de bienes y servicios, así como de un proceso deflacionario; es decir, una disminución de los precios de mercancías, los cuales no ayudaron a la recuperación del consumo doméstico, sino todo lo contrario.

La caída en las ventas de las empresas significó para la época una caída importante en los rendimientos esperados de las unidades económicas teniendo como consecuencia una fuerte baja en los precios de las acciones de las empresas que cotizaban en la bolsa de valores trayendo como consecuencia un fuerte 'crack bursátil' que sorprendió a la mayoría de los inversionistas, ocasionándose una quiebra generalizada de empresas y el incremento del desempleo. La ciencia económica de los años treinta enfrentó una revolución científica conocida como la 'Revolución Keynesiana', la cual desechó la teoría clásica del equilibrio natural y el sistema de libre mercado como un mecanismo de ajuste automático y equitativo.

La teoría económica de John M. Keynes, es partidaria de una política económica de inversión y gasto público, que mejorare el empleo y el consumo de los trabajadores, así como la distribución del ingreso y la reducción de las

desigualdades sociales.

Los aspectos primordiales de la teoría keynesiana son el consumo y la inversión, puesto que son determinantes del nivel de producción y empleo debido a que implica que un aumento en el consumo incrementará consecuentemente la inversión y la producción, respectivamente. "El consumo es el gasto que se realiza en bienes y servicios para satisfacer necesidades diversas, mientras que la parte que no se gasta en consumo es definido como ahorro y éste a su vez depende del ingreso; por lo tanto, a cada nivel de renta le corresponde un nivel diferente de consumo y ahorro, los pobres no pueden ahorrar en la misma proporción que los ricos, debido a que sólo ganan lo necesario para vivir" (Samuelson, 1993: 301).

La teoría keynesiana contempló todos los niveles de empleo, teniendo como objetivo primordial explicar qué es lo que determina el volumen de empleo en un momento dado. "Al explicar lo que determina el volumen de empleo el punto de partida es el principio de la demanda efectiva, que afirma que el empleo depende de la suma de los gastos para el consumo y los gastos para la inversión. El consumo depende del volumen de la renta neta de los consumidores y de la propensión al consumo, y la inversión depende de la eficacia marginal del capital tomada justamente con el tipo de interés" (Dudley, 1968: 78) e igualmente explica la inflación como un fenómeno complementario del desempleo, donde ambos dependen del volumen de demanda efectiva; es decir, cuando la demanda es deficiente se produce el paro y cuando la demanda es excesiva se produce la inflación. "La demanda efectiva se manifiesta en el gasto de la renta, al aumentar el empleo automáticamente aumenta la renta, para que exista una demanda suficiente para que se mantenga un buen nivel de empleo se tiene que dar un aumento en la inversión real que será igual a la diferencia entre la renta y la demanda de consumo procedente de la misma renta" (Keynes, 1993: 126).

La innovación económica de la teoría keynesiana consiste no sólo en la idea de que las obras públicas son un remedio para el paro, sino en el efecto multiplicador que trae consigo un aumento en la renta y el empleo como consecuencia de un incremento en la inversión. De esta forma cuando la propensión al consumo (relación entre la renta y el consumo) y el consumo efectivo que tiene lugar, con las diferentes cantidades de renta (Keynes, 1993: 189) está dada, existirá una razón definida entre todo aumento de la renta $[Y]$ y todo aumento dado de la inversión $[I]$ conocido como *multiplicador de la inversión*. El multiplicador de la inversión significa que cuando la inversión aumenta, la renta o ingreso nacional aumentará, no sólo en la cuantía de la inversión, sino en un múltiplo de la misma (Keynes, 1993: 191). La importancia que tiene radica en su relación con la inversión pública y otras formas de gasto total que se convierten en fuente de demanda efectiva en los periodos en que las empresas privadas no procuran una inversión suficiente para promover el empleo total de la mano de obra.

La teoría del multiplicador supone que los efectos generadores de renta del nuevo gasto continuarán tan sólo en tanto que subsista el mismo. "Suponiendo un sistema económico en equilibrio estable de subempleo del que no tiene que desviarse, se requiere que el Estado dé varios empujones para impulsar el organismo económico hasta elevar la prosperidad. En la teoría del multiplicador, impulsar el gasto público no implicaría estimular la inversión privada a consecuencia de estímulo que proporcionaría al consumo privado" (Keynes, 1993: 192). "El significado de sentido común del multiplicador de inversión es que, en tiempos de depresión, cuando la inversión privada se rezaga, la inversión del

Estado en obras públicas incrementará la renta nacional, no sólo en la cuantía del desembolso público, sino en algún múltiplo del mismo" (Dudley, 1968: 79). Al hablar de inversión pública se comprenden los nuevos gastos para el consumo y las obras públicas de tipo duradero.

Para Keynes la política fiscal [gasto público, impuesto y deuda gubernamental] es un instrumento primordial para combatir el desempleo. Cuando el nivel de renta corresponde al empleo total, la disparidad entre el total de la renta y el total de consumo es tan grande que en las economías industriales, no logran cubrirla con inversión privada, y si se ha de evitar el paro, se aumentará el gasto estatal y la pensión al consumo.

La política fiscal es un medio para provocar la recuperación económica por medio del manejo de varios instrumentos, distinguiéndose a saber: 1) Los mecanismos estabilizadores [obras públicas, pagos de transferencias y subsidios]; y 2) Variaciones en los impuestos. De esta forma, el incentivar el gasto público a fin de aliviar el desempleo, plantea cuestiones fundamentales: si se justifica el gasto en términos de buena economía y su eficacia en la creación y estímulo del empleo. Por lo que, la defensa básica de las obras públicas, al existir factores de producción desempleados, descansa en la noción de que desde el punto de vista del conjunto económico, se pagara por emplear obreros que producen poco.

"Cuando existe empleo total, el coste real de contratar un hombre, es lo que produce en el empleo que abandona para aceptar un nuevo puesto, mientras que cuando existe el paro no es nada debido a que no se sacrifica nada mediante el empleo de su mano de obra, es así que las obras públicas son deseables y útiles para emplear recursos humanos que de otra forma estarían ociosos" (Dudley, 1968: 106); es decir, la carga principal para el sostenimiento de niveles elevados de empleo recae sobre los gastos públicos destinados a cubrir la disparidad existente entre la renta y el consumo en el empleo total.

Como los obreros parados no contribuyen en nada a la renta nacional cualquier cosa que produzcan cuando están empleados representará una ganancia neta para la sociedad, puesto que el costo marginal del empleo de mano de obra es cero, ya que es menor para un hombre producir algo que permanecer ocioso y no producir nada en absoluto. Las ventajas de la teoría keynesiana con la relación del Estado, se pueden resumir así:

- Crecimiento del mercado interno,
- Estimulación del consumo,
- Impulsar un mayor nivel de empleo e inversión, para obtener tasas de crecimiento económico más altas

Como hemos podido observar, Keynes desechó varios postulados clásicos, al considerar que la economía capitalista genera problemas fundamentales graves, como son: concentración de la riqueza y del ingreso, así como la desocupación.

Para él, el mecanismo de precios de mercado no ajusta automáticamente ni de manera continua los desequilibrios que surgen por desajustes entre la oferta y demanda. Consideraba que el capitalismo de libre mercado no garantiza el

equilibrio en pleno empleo, ya que pueden aparecer desequilibrios por fallas o desajustes en cualquiera de los mercados, a saber:

- En el mercado de bienes y servicios, donde el ahorro no gobierna a la inversión, ni la oferta crea su propia demanda,
- En el mercado monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés, y esto sucede cuando existe la trampa de liquidez²,
- En el mercado de trabajo, donde los trabajadores no aceptarán reducciones en sus salarios nominales, es decir, los salarios no son flexibles a la baja (Villarreal, 1984: 61).

El Estado debe intervenir en la economía de mercado, únicamente con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción, mediante la administración de la demanda efectiva por parte del Estado a través de las políticas fiscal o monetaria. Además de que un aumento a la cantidad de dinero tendría un impacto en el aumento de la ocupación, la producción y los precios.

Como se vio, Keynes sugirió que durante las depresiones, el Gobierno debería intervenir en la economía, utilizando sus poderes de imposición y erogaciones (por medio del presupuesto nacional), para estimular la economía (Clement, 1990: 89). De manera similar, durante los periodos de alza de los precios, el Gobierno debería utilizar su autoridad para restringir las erogaciones, con el fin de que los precios dejen de aumentar. Además proponía que el Gobierno debería utilizar normas fiscales [erogaciones e imposición del Gobierno] y normas monetarias [administración de las existencias de dinero], para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía.

1. 5. El Estado en el Modelo Neoliberal

En los últimos años de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo XX, el Estado no fue capaz de hacer frente a los compromisos adquiridos, como consecuencia de los grandes créditos que solicitó para hacer frente a los desequilibrios existentes. Por lo que el Gobierno, buscando el antidoto para salir de la crisis, aplicó la teoría neoliberal, por medio de políticas de ajuste, mediante el saneamiento de las finanzas públicas [disminución del gasto e inversión pública y venta de empresas paraestatales] y una política contraccionista (Huerta, 1993: 103). Debido a que se culpa al déficit como el causante de la crisis que presentaba el país, se instrumentó la política de austeridad para disminuir en gran parte los problemas existentes.

Se le llama neoliberal, porque intenta retomar, las viejas ideas clásicas y neoclásicas del siglo XIX, que confieren a las libres fuerzas del mercado y a la decisión individual de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término restringiendo al mínimo su rectoría y función, además de no oponerse a la acción de los individuos, en este caso los empresarios, en la búsqueda de su interés personal.

² Se le llama trampa de liquidez, cuando la gente enfrenta una tasa de interés tan baja que es indiferente entre mantener su dinero o comprar otros activos.

Milton Friedman y Friedrich August Von Hayek son los más importantes pensadores neoliberales, con un profundo impacto en Estados Unidos desde la década de los años cuarenta a través de publicaciones y universidades estadounidenses, con efectos en Latinoamérica.

Principios básicos del Neoliberalismo:

- La proporción de bienestar social es a través de la libertad individual. Un valor muy importante dentro de todo proyecto que se precie de ser liberal es el respeto y la promoción de la libertad individual. Para lograr esto, la teoría neoliberal intenta una determinación de los derechos de propiedad,
- Que no violen los derechos individuales que, a su vez, provea de certidumbre a los agentes que intercambian en los mercados,
- La libertad e igualdad están íntimamente relacionadas. El esquema neoliberal promueve una libertad que permita al individuo, como agente principal de la actividad económica, estar en igualdad de oportunidades con los demás individuos y poder, de esta manera, competir dentro de los mercados en similares circunstancias,
- El neoliberalismo, como el liberalismo clásico, se opone a la discrecionalidad del Gobierno. Esta idea permite contrarrestar sus abusos y arbitrariedades que pudiera realizar al estar cumpliendo con sus funciones. Dado que la libertad individual es el valor preponderante, es necesario que se limiten las funciones del Estado y no se permita que éstas violen la libertad de los individuos ni que se vayan contra sus actividades,
- Sólo puede darse libertad individual con libertad política. Todo proyecto neoliberal sostiene el proyecto democrático. En una sociedad donde todos los individuos participen en la toma de decisiones, que se respete la libertad de cada uno de ellos, y para lograr ésta, es necesaria la participación ciudadana en la democracia,
- La economía de mercado es la base del liberalismo. Sólo los individuos intercambian en los mercados con completa libertad y a través del libre juego de la oferta y la demanda de bienes y servicios, debe garantizarse la libertad de todos los que intercambian en dichos mercados. La libertad también es indisociable de la libertad de mercado como mecanismo de intercambio de los factores productivos (Cano, 1991: 37).

Las funciones y características del Estado Neoliberal, pueden resumirse como sigue:

- El Estado debe brindar protección a los individuos integrantes de la sociedad contra la coerción impuesta proveniente desde afuera o de su propio seno,
- El Estado debe de fungir como garante de la observancia de las leyes y reglas que rigen el comportamiento de la sociedad, no sólo a través del uso de la fuerza policiaca, sino también interpretando, modificando y obligando al cumplimiento de las normas cuando se requiera,
- El Estado debe de proveer aquellos bienes y servicios públicos que el sistema de mercado no puede proporcionar a través del intercambio individual. Además debe construir las obras de infraestructura necesarias para el servicio público y de las actividades productivas y comerciales,
- Lo anterior implica que el Estado no debe dedicarse a la producción de

bienes y servicios que puede llevarse a cabo por particulares, porque además de ser un empresario ineficiente es un competidor desleal por la posición que tiene en la sociedad.

- Por último, el Estado debe de brindar protección a las personas de la sociedad poniendo mayor énfasis a los niños, personas adultas e incapacitadas mentalmente, las cuales son consideradas como no aptas para hacerlo por ellos mismos (Butler, 1989: 217-220).

En otras palabras, se podría hablar de un nuevo modelo de organización económica que partiendo de la globalización económica, así como de la aceptación de la globalización de la economía mundial y de la necesidad irreversible de insertarse en ella, adopta una economía de libre mercado, a través de la cual se persigue un crecimiento hacia afuera, a través de instrumentos tales como la apertura comercial y financiera, la flexibilización laboral, las privatizaciones de empresas estatales, la reforma del Estado y la normalización en el cumplimiento de los compromisos externos.

Un aspecto básico establecido en el Neoliberalismo es el de mantener sanas las finanzas públicas, ya que se le asigna al equilibrio de dicha variable un papel de suma importancia para lograr el crecimiento económico sin desequilibrios macroeconómicos, lo cual se encuentra plasmado en el discurso de política económica: "Nuestra experiencia histórica muestra que para generar las condiciones propicias para alcanzar un crecimiento económico, vigoroso, sostenido y sustentable, es indispensable contar con una situación financiera sólida del sector público. Por el contrario, aquellos periodos que se han caracterizado por un debilitamiento de las finanzas públicas han conducido invariabilmente a crisis en balanza de pagos, inhibiendo el crecimiento y la estabilidad. Así, las finanzas gubernamentales constituyen un elemento fundamental de la política económica" (Criterios Generales de Política Económica [CGPE], 1998: 23)

El realizar un adecuado manejo de las finanzas públicas permite lograr la consecución de los siguientes objetivos:

- Alentar y propiciar el crecimiento económico a través del fortalecimiento del ahorro público y del impulso de la inversión productiva,
- Abatir la inflación al ayudar a la consolidación de la estabilidad de los precios, además de alentar la reducción de las tasas de interés, lo cual permite fomentar el ahorro y la inversión privados,
- Al disminuir el monto del gasto público se disminuyen las presiones sobre la demanda agregada, lo cual permite moderar el déficit en la cuenta corriente al contraerse el volumen de importaciones,
- Propiciar una mayor eficiencia del aparato productivo, mediante el gasto social y en infraestructura,
- A través de la aplicación de medidas tributarias adecuadas se puede ajustar a la promoción del ahorro, inversión y generación de empleos por parte del sector privado
- El sano manejo de las finanzas públicas es un factor clave para lograr el crecimiento económico estable y sostenido, ya que en caso de incurrir en déficit permanentes y de magnitudes considerables, se provocan situaciones vulnerables para la economía en su conjunto (CGPE, 1998: 23).

Con el saneamiento de las finanzas públicas, se crean grandes condiciones de rentabilidad al sector financiero y a las empresas transnacionales, dando paso al predominio de los mecanismos del mercado en la regulación y reestructuración de la economía (Huerta, 1993: 100). Además se disminuyen los gastos e inversión pública, la restricción de la oferta monetaria para tener decrementos graduales en la inflación. Con la disminución del déficit, se buscaba la reducción de las tasas de interés para mermar su fuerza sobre las finanzas públicas, del mismo modo restringir la demanda de créditos, lográndose por la venta de diversos activos, aumentando la entrada de capitales y consecuentemente las reservas internacionales del país.

Está corriente teórica afirma que la acción del sector público destruirá la prosperidad lograda, gracias al sistema de libre mercado, así como la libertad humana. De tal modo que, el Estado debe desaparecer como agente económico dando paso a un mayor liberalismo económico.

En materia de gasto público pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comúnmente identificado como el que se destina a los servicios colectivos, en particular, al bienestar social y aquel que puede alterar más o menos la libre operación del mercado de trabajo, como la seguridad social y los subsidios: por lo que la presencia de empresas paraestatales en los países dependientes, es vista como el obstáculo a la tarea de homogeneización planetaria del mercado y de la producción de la que son portadoras, las grandes firmas transnacionales, promotoras centrales de la reactuación neoclásica.

La disminución del déficit es importante, ya que éste acarrea grandes consecuencia para la economía:

- **Incremento de la inflación.** En un primer momento, el surgimiento del déficit fiscal del Gobierno implica que su gasto es mayor que su ingreso, por lo que incrementa la demanda de bienes y servicios de la economía por encima del nivel que debe tener. Y dado que la producción interna de bienes y servicios está determinada en el corto plazo, el incremento adicional de la demanda del sector público tiene como consecuencia presiones alcistas sobre el nivel general de precios.
- **Aumento en la tasa de interés.** Como resultado de que el Gobierno para equilibrar sus finanzas necesita colocar instrumentos de deuda en los mercados financieros nacionales a tasas atractivas, incentiva el alza de éstas por la competencia en que incurre con la iniciativa el alza de éstas por la competencia en que incurre con la iniciativa privada por la obtención de los recursos financieros. A su vez, el aumento de la tasa de interés motivaba que los agentes económicos incrementen sus expectativas inflacionarias.
- **Disminución de la inversión productiva.** Como consecuencia del desvío de los recursos destinados a la inversión en los mercados financieros que ofrecían altas tasas de interés, se afectaba el crecimiento de la capacidad productiva del mercado de bienes y servicios.
- **Apreciación del tipo de cambio real.** Debido a que el incremento del déficit del Gobierno motivaba un crecimiento de la demanda agregada, el precio de los bienes de producción nacional aumentó porque su oferta se encontraba fija en el corto plazo. Pero los precios de los productos provenientes del exterior no se vieron afectados, ya que el crecimiento de su demanda puede ser satisfecha a través del incremento de las

- importaciones. De esta forma, el precio de los bienes de producción nacional se incrementa con respecto al de los provenientes del exterior, lo que conlleva a una apreciación del tipo de cambio real; es decir, el aumento del déficit del Gobierno motiva un incremento de la inflación interna con respecto de la del exterior incentivando el crecimiento de las importaciones.
- **Deterioro en el Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.** Debido a que las presiones inflacionarias encarecen los bienes de producción nacional, los productos precedentes del exterior resultan más baratos para los consumidores nacionales, lo que motiva una mayor tendencia a la importación que deteriora la balanza de pagos y exacerba la presión sobre el tipo de cambio.
 - **Aumento de la deuda pública.** Como consecuencia de la necesidad de evitar incurrir en un déficit, el Gobierno tendría que buscar fuentes de recursos para su financiamiento, lo cual inevitablemente incrementa el monto de la deuda pública que en el corto o largo plazo tendrían que pagar las empresas y las familias (CGPE: 1998: 25).

Conforme a lo anterior, el Estado en la economía puede ser maléfico, al provocar inflación y limitar las posibilidades de progreso tecnológico (cuando impide que operen las leyes del mercado, eliminando los estímulos a la producción e innovación); de esta forma es ineficiente y por lo tanto debe de limitar los gastos gubernamentales y así el sector privado destinará los ingresos a fines más rentables para toda la sociedad de donde se deriva, que se deben de limitar los impuestos.

De esta forma, para el neoliberalismo el equilibrio de las finanzas públicas es un elemento indispensable para lograr un crecimiento vigoroso y sostenido de la economía, de ahí la necesidad de evitar incurrir en déficit permanentes que afecten su balance. Por eso, cuando se presenta una disminución de los ingresos del Gobierno que ponga en peligro el equilibrio de sus finanzas, debe adoptar medidas que eviten tal situación, tales como la disminución del gasto público en la misma proporción en la que lo hacen los ingresos públicos, o bien, contratar deuda en los mercados financieros para sanear el financiamiento del déficit y no recurriendo en forma alguna al aumento de la masa monetaria en circulación a través de la emisión de dinero. Pero desempeño durante un largo tiempo un papel esencial en la acumulación capitalista y el desarrollo del sistema.

TFS'S CON
FALLA DE ORIGEN



CAP. 2
COMPONENTES DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN MÉXICO

16-A

TESES CON
FALLA DE ORIGEN



CAP. 2

COMPONENTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En el presente capítulo se examina la importancia de las finanzas públicas y sus componentes principales, por lo que se profundiza en la explicación de ¿qué son los ingresos? y los tipos de éste. De igual modo se busca responder la pregunta ¿Qué es el gasto público? y los tipos que existen. De la misma manera una de las principales metodologías que se usan actualmente es la de Ingreso-Gasto, por lo que es necesario su estudio. Dentro de ésta clasificación la Cuenta Pública es representativa debido a que muestra los resultados del ejercicio presupuestal,

2. 1. Importancia de las Finanzas Públicas

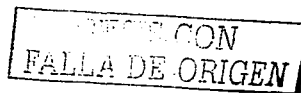
El procedimiento de organización que ha existido entre las sociedades, ha definido las tareas y las funciones del Estado por un lado satisfacer las necesidades de la sociedad son atendidas individualmente y colectivamente.

En base a esto, el Gobierno requiere de una serie de recursos para el funcionamiento y la operación de sus obligaciones, atender las necesidades colectivas que le corresponden; por medio de programas de asistencia, desarrollo de infraestructura y esquemas de servicios públicos. Desde esta perspectiva, las Finanzas Públicas cobran mayor relevancia, porque son las encargadas de proveer de recursos necesarios al Gobierno, ya sea por la vía tributaria o la no-tributaria en donde se incluyen recursos por concepto de deuda y la forma de ejercer esos recursos y su aplicación.

Las finanzas públicas ejercen una influencia determinante en la economía de un país; y deben considerarse los efectos que producen en su conjunto y no en forma separada, aunque para fines didácticos puedan examinarse aisladamente. El estudio de la ciencia de las finanzas públicas viene como resultado de las funciones atribuidas al Estado, cuya realización, implica una jerarquización de las necesidades sociales.

Para cualquier Gobierno, la correcta fiscalización, el contar con los métodos y procedimientos suficientes para saber cuánto se va a tener y en qué se tiene y cómo se va a gastar; permite calendarizar los gastos y aplicar una programación y atención específica en el desarrollo y alcance de las metas presupuestales para el periodo determinado.

Así las finanzas públicas permiten y otorgan una fiscalización y un control sobre lo que se necesita, lo que se obtendrá y en lo que se gastará.



Sobre de esto, las Finanzas Públicas para su estudio y aplicación se ha dividido principalmente en tres ramas (Figura 1):

Figura 1
Ramas de las Finanzas Públicas



Fuente: Elaboración propia con base a García-Yévenes, Luz María (1994). De Déficit a superávit: Evolución Reciente de las Finanzas Públicas en México, 1982-1992, México, Edit. Nuevo Horizonte p. 68.

Política Fiscal

Las Finanzas Públicas cuentan con la Política Fiscal. Esta constituye un instrumento que el Estado emplea para intervenir directa e indirectamente. Se opera mediante el manejo de los ingresos y gastos de la administración pública.

La Política Fiscal, como parte orgánica de la estrategia de desarrollo del Estado, contribuye a armonizar el comportamiento de la inversión, la producción, el consumo y el comercio exterior, facilita el cumplimiento de las prioridades realizadas de mediano y largo plazo.

"Esta política en México tiene tres objetivos centrales: Primero, vincular al funcionamiento del ahorro nacional [vía la ampliación de diferentes tasas de interés]; Segundo, regular el financiamiento del sector público, buscando una coherencia entre el monto de los ingresos federales y el volumen de los ingresos directos a los que se agregan los flujos monetarios que por concepto de financiamiento externo recibe el sector público; y Tercero, está dirigido a buscar la equidad distributiva y la asignación del sistema impositivo" (Brosio, 1992: 56); para promocionar el crecimiento económico.

La Política Fiscal se encuentra a grandes rasgos dividida en dos: la Política Tributaria y la Política de Gasto Público.

La primera se encarga de la recaudación del ingreso necesario para financiar el ejercicio, programas y funciones, valiéndose por lo general del uso de medidas arancelarias o impuestos.

El periodo de aplicación y ejecución de una medida fiscal es muy lento y requiere de un periodo considerable para ejercer resultados. Además de que algunas medidas como el incremento de los gravámenes resultan difíciles e incómodas y tienen un alto costo político para el Gobierno; por lo que se le resta importancia, en comparación con la política monetaria.

En segundo lugar, la política de Gasto Público se encarga del ejercicio y ejecución de los ingresos recabados por diferentes vías tributarias o no tributarias. La ejecución y programación del gasto circunda alrededor de dos ejes; en primer lugar del ingreso recibido y previamente aprobado en las instancias legislativas y en segundo lugar a las demandas sociales que surgen. Además tiene el enfoque de proyectar y programar el ejercicio de los recursos, dotando de herramientas de fiscalización, ordenamiento y rendición de cuentas básicas para el manejo de los recursos.

La política fiscal promueve el desarrollo económico; la necesidad de acelerar la tasa de formación de capital, admitiéndose que esa necesidad debe ser cubierta por el Estado, dados los cuantiosos recursos que necesitan y la magnitud de las obras básicas del desarrollo, esto es, la infraestructura sobre la cual se desarrollarán las demás actividades productivas.

La importancia de esta política, es que tiene la particularidad de concentrar el manejo de los ingresos del Estado, así como los gastos que él mismo efectúa. Por ello, fue considerado importante puesto que es capaz de seguir una política vigorosa de fomento, programando el aumento de la inversión, orientando los ahorros creados hacia la capitalización productiva influyendo en la redistribución del ingreso.

La finalidad central de ésta es la de alcanzar la mayor estabilidad económica posible; es decir, el mantenimiento de una tasa razonablemente estable de crecimiento económico.

Política Monetaria

La política monetaria es el conjunto de medidas e instrumentos que utiliza el Estado para regular el sistema monetario, por medio del Banco Central (Samuelson, 1993, 1118).

La política monetaria precisa las medidas y acciones que toma el Estado, sujetas al escenario existente nacional e internacional. El uso de la política monetaria se ha extendido por la rapidez con la que se ven sus efectos, debido a que las medidas monetarias afectan directamente al gasto "a través de los tipos de interés, al tipo de cambio, a los precios de los productos, del circulante y a las condiciones crediticias" (Mansell, 1992: 89).

El tipo de cambio se incide en las exportaciones e importaciones que se realizan; sobre la tasa de interés que incide sobre los préstamos, la liquidez bancaria, el ahorro y el gasto, de igual forma por medio de cortos o largos monetarios que afectan la liquidez y el circulante con el cual se realizan transacciones tan comunes en la actividad económica.

La política monetaria esta en función de la cantidad de bienes y servicios que circulen que estimulen la actividad económica por el aumento de los medios de pago (Cepal, 1996: 72), de aquí que el banco central, se encause a dotar a la actividad económica del medio circulante suficiente para cambiar las mercancías, protegiendo al país de presiones anormales como las inflacionarias y las deflacionarias.

Debido a la autonomía con la cual el Banco de México con flexibilidad política en el manejo de diferentes variables, ya que el costo político por incrementar algún gravamen no es el mismo que le permite manipular las tasas de interés o por reducir la oferta monetaria o por incidir sobre el tipo de cambio.

Política de Deuda Pública

Las necesidades de financiamiento de los Gobiernos para satisfacer las demandas de la sociedad con compromisos y proyectos adquiridos para cubrir las necesidades, para el desarrollo y su funcionamiento; en muchos casos son rebasadas y los recursos disponibles insuficientes, provocando con ello el incremento de la deuda pública.

La política de Deuda Pública, es una herramienta que permitía al Gobierno adquirir obligaciones que en diferentes plazos deberían de ser liquidadas; pero que dotan de recursos para hacer frente a las demandas y solventar generalmente proyectos de largo plazo y necesidades financieras muy urgentes.

Existen dos tipos de deuda pública:

- *Deuda Pública Interna, y*
- *Deuda Pública Externa.*

La Deuda Pública Interna es la que el Estado adquiere, al emitir obligaciones con particulares o instituciones nacionales, pueden ser bajo la emisión de bonos que son adquiridos por particulares nacionales, empresas o instituciones bancarias, por préstamos directos con instituciones bancarias nacionales o por la emisión extra de dinero por parte del Banco de México.

La Deuda Pública Externa, se adquiere al contraer obligaciones con cualquier Gobierno, institución bancaria o empresa extranjera.

Su eficiencia real depende del adecuado manejo que se dé a los recursos obtenidos por esta vía, de un análisis real de la solvencia y de las capacidades futuras de pago y de entender que ésta es una herramienta alterna que puede proveer recursos en caso muy necesario pero no es una fuente sana si se hace mal uso de ella.

Si se aprende a hacer un uso correcto de la deuda tanto interna como externa y se concibe como una medida que responda a las necesidades, ejecución de tareas que no pueden esperar; los resultados serán muy provechosos, si son planeados y proyectados. El ejercicio del endeudamiento es una fuente más de recursos que no necesariamente tiene que causar problemas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debido a la gran importancia que tiene la política fiscal, se ha desarrollado a la par del crecimiento y su mala utilización crea grandes vicios y excesos tanto en el manejo del gasto como del uso de gravámenes y medidas fiscales.

La combinación adecuada entre la política fiscal, monetaria y de deuda pública; es requisito indispensable para la estabilidad, crecimiento, desarrollo y eficaz conducción de las variables económicas.

2. 2. *¿Qué son los Ingresos?*

La acción del Estado en el campo de las finanzas públicas ya no se circunscribe a las operaciones del Gobierno, sino que éstas se han ampliado, ya que sus acciones se extienden hasta el financiamiento de las entidades que existen, requieren de una cantidad cada vez mayor de ingresos que permitan financiar los gastos que el Estado necesita para financiar el propio desarrollo económico.

En este sentido, los ingresos públicos son indispensables, ya que requieren de la creación de una infraestructura que por si misma constituya un cambio de condiciones capaz de generar incrementos en la productividad y el ingreso. La forma de obtenerlos es por medio de los impuestos.

Los impuestos ocupan un lugar importante en la estructura del sector público, en tres niveles Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Por lo que el Estado a través de la política tributaria tiene capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone. La capacidad tributaria del Estado influye en la distribución del ingreso transfiriéndolo entre las regiones y sectores económicos.

Los impuestos se encuentran contenidos en el ordenamiento jurídico impositivo; es decir son tomados en cuenta en el Código Fiscal de la Federación, en donde se definen a los impuestos como "Las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma, y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos" (Código Fiscal, 1993: 25).

Los impuestos son el instrumento más importante para la captación de recursos fiscales, en la política económica nacional, no solo por su contribución a los ingresos fiscales sino también por su capacidad para influir en las distintas variables macroeconómicas. Como en el nivel de precios, en el nivel de empleo, en la producción, en la distribución del ingreso; es decir, a través de ella se manifiestan los efectos de la política económica que en determinado momento proyecta el Estado.

También son necesarios para la creación de un mercado interno. Además de que sirven para una mejor distribución del ingreso, permite la progresividad de los impuestos se evita la concentración de los mismos.

Los ingresos del sector público tienen su origen en dos fuentes principales que son: a) Las recaudaciones realizadas por el sistema fiscal mexicano [impuestos no petroleros]; y b) Los ingresos obtenidos por el sector público

paraestatal [petroleros]. Estos últimos, derivados fundamentalmente de la venta de bienes y servicios que las empresas paraestatales producen. Situación que se ve profundamente trastocada con la política neoliberal y las prioridades que el nuevo papel del Estado, desempeña en la economía.

Los impuestos, de acuerdo con la ley, deben reunir las siguientes características:

- Deben de ser legales, es decir definidos expresamente en la Ley de Ingresos, que son aprobados por el Congreso Federal y/o Estatal y/o Municipal.
- Son obligatorios inexcusable de todos los residentes del país independientemente de su estatus, y tienen como finalidad proveer al Gobierno Federal, estatal o municipal de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas.
- Son proporcionales y equitativos, es decir, que el impacto del tributo sea el mismo para todos los individuos comprendidos en la misma situación.
- Se destinan a sostener el gasto público (Ayala, 2001: 256).

El impacto de los impuestos se refleja en el nivel de precios y en el ingreso de las personas.

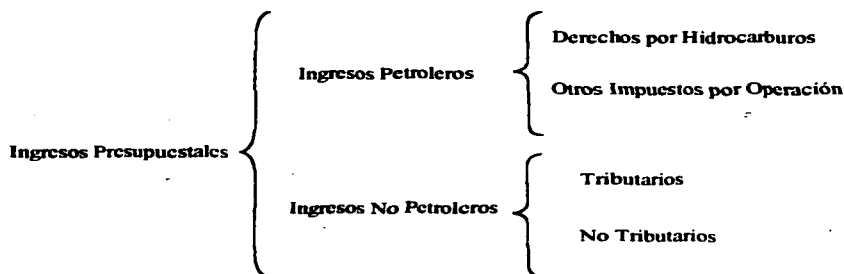
Existen principios que orientan la fijación de impuestos, destacando los más representativos:

- Principios de Capacidad de Pago: Constituye la base y norma de todo sistema impositivo el causante. Establece que cuanto mayor sea la riqueza, mayor será el impuesto a pagar.
- Principio de Conveniencia: Se basa en el deseo del Estado de lograr un máximo de ingresos con un mínimo de problemas [administrativos y políticos], que se puedan dar por la aplicación de impuestos.
- Principios de Beneficio o Costo de Servicio: Se considera que los individuos y los negocios deben contribuir al erario federal tomando como base los beneficios que reciben de la actividad gubernamental.
- Principio de Pleno Empleo: Constituye uno de los objetivos principales de la economía pública. Los impuestos deben procurar la estabilidad económica y la mejor distribución del ingreso (Ayala, 2001: 258).

Los ingresos presupuestales del Gobierno Federal se dividen en: Ingresos Petroleros e Ingresos No Petroleros (ver figura 2).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Figura 2
Ingresos Presupuestales



Fuente: Elaboración Propia, en base a García-Yévenes, Luz María (1994). De Déficit a superávit: Evolución Reciente de las Finanzas Públicas en México, 1982-1992, México, Edit. Nuevo Horizonte p. 68.

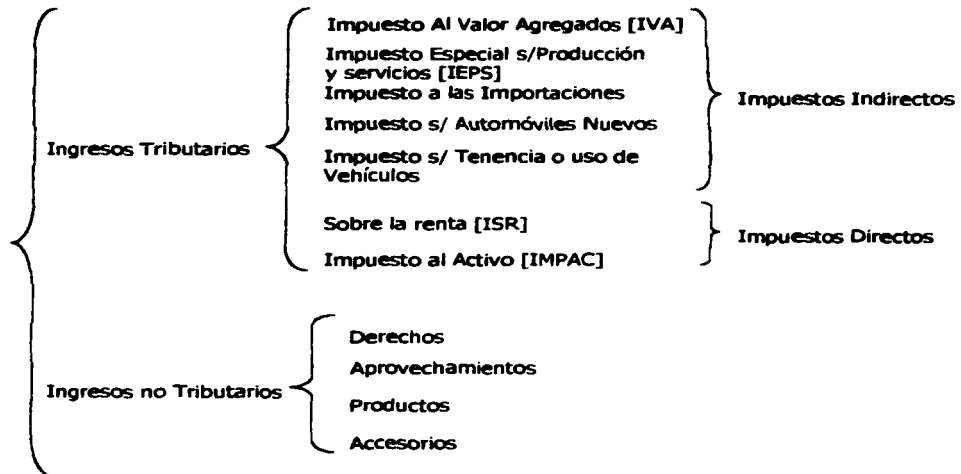
Dentro de los Ingresos Petroleros, se encuentran los impuestos:

- **Derechos por Hidrocarburos:** Son las cuotas que el Gobierno Federal recibe por la explotación, extracción y refinación de petróleo y sus derivados [gas licuado, gas natural, crudo]. El monto de tales cuotas se fija en función del excedente de operación de PEMEX, y para el pago de las citadas cuotas se utiliza la fórmula jurídica-fiscal denominada derecho.
- **Otros Impuestos por Operación:** Este concepto incluye los pagos que PEMEX realiza por concepto de IVA, retenido sobre sus ventas internas, también incluye el IEPS [Impuesto Especial sobre Producción y Servicios] que causa la producción de gasolina y diesel; y por otros impuestos de menor cuantía sobre importaciones de productos petrolíferos (García-Yévenes, 1994: 69).

2. 2. 1. Tipos de Impuestos

Se considera que la primera clasificación ingresos tributarios y no tributarios son de utilidad para el análisis económico aunque también son de gran ayuda para fines administrativos, no así la segunda clasificación impuestos directos e indirectos, que por definición se producen por actos y efectos de la política que en un momento dado desea proyectar el Estado [figura 3].

Figura 3
Tipos y Clasificación de Impuestos Públicos



Fuente: Elaboración propia, con base a la información en Ayala Espino José (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*, México, FE-UNAM, pp. 255-276.

Ingresos Tributarios: Estos impuestos vigentes se aplican de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de la siguiente manera: El *IMPUESTO SOBRE LA RENTA [ISR]*, es aplicado a las sociedades mercantiles y a las personas físicas, el cual ha sido considerado por algunos teóricos, como la forma ideal de imposición, ya que consideran al ingreso como la medida adecuada de la capacidad de pago del contribuyente, éste grava directamente al ingreso, normalmente no puede trasladarse a otros, de tal manera que realmente cae sobre aquellos a quienes va dirigido, además de que tiene la característica de ser progresivo. El *IMPUESTO AL VALOR AGREGADO [IVA]* es aplicado al consumidor final; es decir, se aplica solamente sobre el valor que se le incorpora al producto en cada etapa del proceso productivo. "...Sus características generales son: a) Un impuesto a las ventas, por lo que es indirecto; b) De carácter general, porque grava todas las etapas; c) No es acumulativo, en virtud de que incluye únicamente el valor que se le incorpora al producto en cada fase del proceso producción-consumo, y d) Tiende a la neutralidad al disminuir el efecto de las diversas etapas o fases del proceso antes señalado, con ello desalienta y dificulta la evasión" (Ayala, 2001: 263), su impacto es recibido primeramente por los vendedores o prestadores de algún servicio, ya que lo pagan primeramente, trasladándolo al consumidor en el precio final.

EL IMPUESTO AL ACTIVO [IMPAC] se incorpora como complemento del ISR, al concebirse como un impuesto al patrimonio que tuviera carácter de impuestos mínimo a las empresas, gravando la tasa del 1.8% anual, el patrimonio de las empresas, incorporándose el valor real de los activos fijos, inventarios y activos financieros. **EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS [IESPS]**, su base es el precio realizado en la compra-venta, se aplica a la producción de algunos productos y servicios especiales tales como la cerveza, los cigarros, a gasolina, el teléfono y otros; el **IMPUESTO A LAS IMPORTACIONES**, grava a todos los bienes y servicios de importación, con una gran variedad de tasas dependiendo del tipo y destino, se traslada y afecta inmediatamente el nivel de precios y servicios; el **IMPUESTO SOBRE LAS EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL** prestado bajo la dirección de un patrón; además del impuesto sobre automóviles nuevos; y finalmente el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (Ayala, 2001: 265).

Dentro de los impuestos tributarios, se encuentran los Impuestos Directos e Indirectos. Así se dice que un impuesto es directo, cuando el gravamen recae en el contribuyente, afectando directamente a la persona y su riqueza; es decir no interviene el intermediario. Estos son los "ingresos que percibe el Gobierno Federal, ganancias de capital o cualquier otra fuente de ingreso de las personas físicas o morales" (Flores, 1996: 98). Se sabe cual es el monto a recaudar y por lo tanto es un monto de ingresos continuos y constantes, lo que facilita su contabilización al ser ingresos permanentes; por otro lado no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

Por otra parte, los Impuestos Indirectos inciden en el gasto de las personas, se les conoce como impuestos sobre las transacciones o impuesto al gasto. No obstante, la definición más conocida y antigua es la de impuestos indirectos y de acuerdo con Roberto Anguiano (s/f: 34) "...se basan en el fenómeno de la traslación, es decir, la persona que es sujeto legal del impuesto no es la que recibe sino que la traslada a otra u otras personas". Por lo que se dice que un impuesto es indirecto, cuando no grava de forma inmediata ni recae en forma directa sobre el contribuyente, sino por medio del intermediario, "recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios (Flores, 1996: 99).

Estos no son constantes, puesto que son establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

Dentro de los Ingresos No Tributarios se encuentran los relativos a los **derechos**, los cuales se definen como las contribuciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación; **aprovechamientos**, que son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público; los **productos** son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento enajenación de bienes de dominio privado; los **accesorios**, los cuales son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones que se obtienen cuando no se cubren las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales; y finalmente, dentro de los ingresos no tributarios existe el concepto de **contribución de mejoras**, que son las contribuciones que hacen las personas físicas y morales que se benefician

en forma especial con las obras públicas que realiza la federación (Ayala, 2001: 266).

Además la progresividad y regresividad de los impuestos se utilizan para clasificarlos, en relación o basándose en los ajustes y modificaciones que adoptan como consecuencia de una variación en la base gravable. En el caso de impuestos que gravan la renta o el ingreso tanto de personas físicas como el de personas morales; es importante de acuerdo a las necesidades y funciones específicas para las cuales se realizará la aplicación de dicho impuesto.

Para efectos de clasificación, medición y de control, se realizan tabuladores en este sentido y obedeciendo a estos conceptos cuando se trata de impuestos sobre la renta; y de acuerdo a las políticas tributarias se define su progresividad o regresividad.

Un principio fundamental que debe tener cualquier impuesto es la equidad. La equidad se refiere a la manera en la que los recursos de la sociedad deben ser distribuidos entre los individuos que la conforman. "La equidad se puede clasificar de dos formas: 'equidad horizontal' y 'equidad vertical'. La equidad horizontal establece que los individuos que se encuentren en circunstancias similares deben tener un trato similar. La equidad vertical establece que los individuos que tienen una mayor capacidad de pago paguen mayores impuestos" (Arriaga, 1996: 99). A diferencia de la equidad horizontal la equidad vertical ofrece mayores dificultades a la hora de decidir quien debe pagar las tasas mayores, y cuánto más debe pagar que los demás.

La equidad horizontal, se da y queda establecida como un principio en el cual todos somos iguales frente a la ley, pero además en el sentido de que dada una misma capacidad de pago o un mismo monto de ingreso, se pagará la misma tasa de impuesto para todos; por ejemplo, si el nivel de ingreso de un individuo es de \$100 pesos y la tasa de impuesto establecida para este nivel de renta es de 10% se pagaran 10 pesos y todos los contribuyentes con ese mismo ingreso deben pagar la misma cantidad.

Por otro lado se tiene la equidad vertical, y al igual que la anterior es un principio en el cual se establece la igualdad, sin embargo se dice que de igual forma que a diferentes montos y niveles de ingresos tiene que haber diferentes tasas de gravamen. En otras palabras, los que más tienen más pagan

En resumen estos son los principales conceptos a través de los cuales se obtienen los Ingresos Fiscales de la Federación. Los ingresos propios de organismos y empresas como ya se mencionó, tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que las mismas empresas producen, aunque adicionalmente, cuentan con otros renglones como el de ingresos por cuenta de terceros, ingresos diversos, venta de inversiones, ingresos recuperables y cuotas de seguridad social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. 3. *¿Qué es el Gasto Público?*

Se define al gasto público como el total de recursos económicos utilizados por las diferentes entidades y organismos, que conforman el sector público para cubrir las necesidades de carácter colectivo. El gasto público tiene diversos efectos sobre la sociedad, ya que al realizar un proyecto específico el Gobierno beneficia o perjudica directamente a un grupo, al tiempo que puede generar impactos secundarios sobre otros.

"...El gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos, en la estabilización o desestabilización de la economía" (Ayala, 2001: 141), por lo que es necesario un férreo control en éste para evitar distorsiones que afecten a la economía; es decir, la distribución del gasto debe de ser lo más coherente posible con las necesidades buscando siempre su racionalización.

Una definición de gasto única no existe "... la más acertada es aquella en donde el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo" [...] Sin embargo, la más general, consiste en: a) El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios; b) Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia; y c) Los gastos de capital realizados por las empresas públicas (Ayala, 2001: 141).

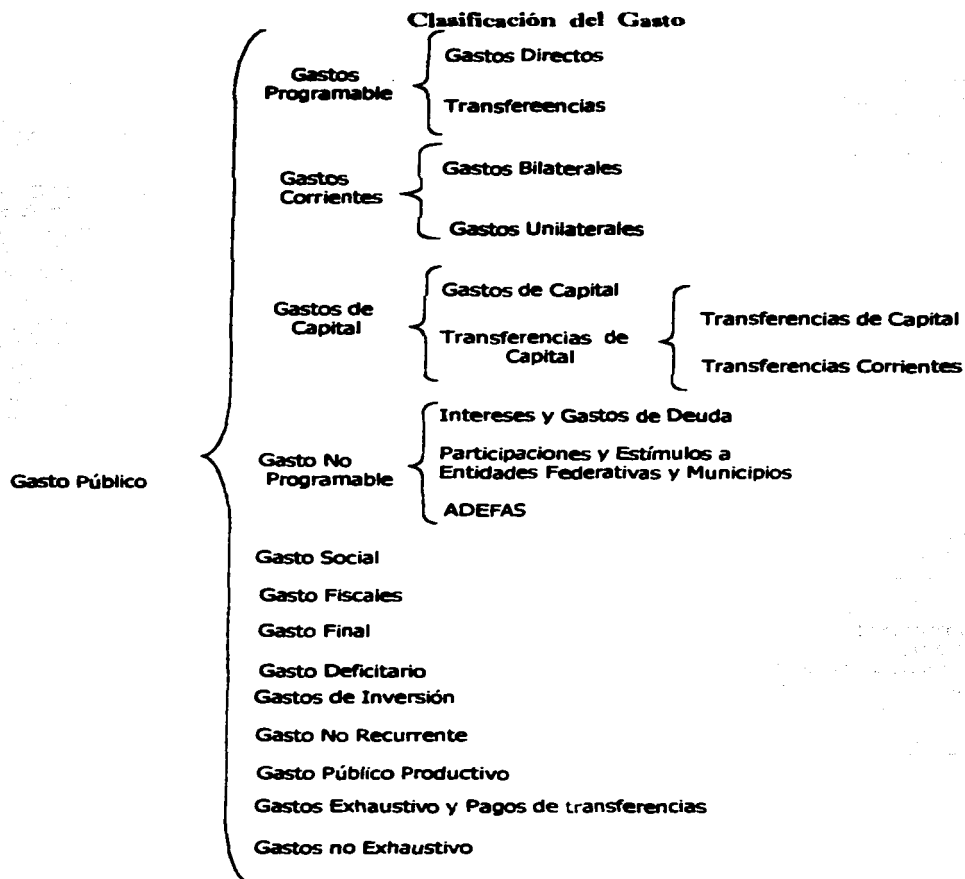
Los beneficios y perjuicios que perciben los ciudadanos con el gasto público son tangibles pueden ser valoradas en el mercado y serán intangibles si pasa lo contrario. Son estos efectos los que dificultan a la sociedad valorar el gasto público de igual manera y con ello su importancia en el bienestar y crecimiento económico.

Un instrumento dentro de la política fiscal como ya se mencionó, es el impuesto y su poder y capacidad de impacto en las finanzas públicas y en el desarrollo de la actividad económica. Cabe recordar que el gasto público como los ingresos públicos tienen una meta redistribuir la riqueza de forma tal que se logre un equilibrio entre las clases sociales.

2. 3. 1. *Clasificación del Gasto*

De los gastos presupuestales, que corresponde a los presentados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aquellos que se destinan para cubrir los programas de inversión, producción y operaciones corrientes del Gobierno Federal son denominados **Gastos Programables** y se dividen en **Gastos Directos** y **Transferencias** (Ayala, 2001: 148-157) (ver figura 4).

Figura 4



Fuente: Elaboración propia, con base a la información en Ayala Espino José (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México, FE-UNAM, pp.148-157.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gastos Directos: Son los efectuados por las dependencias que componen al Gobierno Federal y que se destinan directamente a la operación propia de la dependencia. Se trata de erogaciones que realiza como contraprestación a bienes y servicios recibidos. Este concepto ha desaparecido de las prestaciones del Déficit Económico por Ingreso Gasto y se omite como subtotal que incluye a corrientes y de capital, se subdividen en:

Gasto Corriente: Es aquel realizado para la compra de factores de la producción que se consumen en el ejercicio presupuestal; gastos que realiza el Gobierno para fomentar el nivel cultural de la población, así como los intereses de la deuda. Este se subdivide en:

- **Gastos Bilaterales:** Se refiere a la compra de bienes y servicios proporcionados por agentes económicos.
- **Gastos Unilaterales:** Son aquellos que realiza el Gobierno internamente, junto con las obligaciones, esto es, transferencias de recursos que se llevan a cabo entre dependencias son para cubrir con compromisos adquiridos como:
 1. Intereses de la deuda pública [transferencias].
 2. Gastos de transferencias como pensiones o retribuciones aplazadas a funcionarios.
 3. Subvenciones a empresas para el fomento de una industria determinada o para sostener los ingresos de un sector productivo específico o para el control de precios de determinados bienes de consumo básico.
 4. Transferencias de recursos a otros sectores para financiar operaciones corrientes. Dotaciones sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores.

Gasto de Capital: Son aquellos gastos que el sector público realiza para cubrir a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para fomentar la actividad privada. En éstos se comprenden los egresos, cuya contrapartida es la retribución a factores destinados a la producción, éste se subdivide en:

- **Gastos de Capital:** La formación bruta de capital fijo, agrupa las dotaciones necesarias para la realización de obras de infraestructura, adquisiciones, y demás gastos que ayuden a la formación de capital.
- **Transferencias:** Son recursos que el Gobierno canaliza, de manera unilateral, sin recibir contraprestación alguna, a otras entidades dentro y fuera del sector público para que éstas puedan financiar gastos corrientes o de capital, se dividen en:

⇒ **Transferencias de Capital:** Engloban los créditos para financiar operaciones de capital; es decir, productivos, sin contrapartida directa por parte de los receptores, además de aportaciones a instituciones, así como anticipos, préstamos y devoluciones, compras que no constituyen una nueva aportación a los activos existentes,

⇒ **Transferencias Corrientes:** Son recursos que el Gobierno Federal canaliza a entidades dentro y fuera de la Administración Pública y que se da en las mismas entidades públicas: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc.

Gasto de Inversión: Es la inversión que se destina a infraestructura básica y salud y bienestar salud, entre los más importantes, contribuyendo al incremento de bienes y servicios de la economía. La inversión pública se orienta a corregir fallas del mercado, corregir externalidades negativas y promover las positivas.

Gasto Social: Es la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población.

Gasto Fiscales: Son las pérdidas de la base imponible, que se traducen en pérdidas en la recaudación; debido a que se utiliza porque cualquier disminución en la recaudación de algún impuesto relacionada con la existencia de brechas, en la práctica, equivale a recaudar los ingresos y realizar un gasto de forma que el contribuyente quede exactamente en la misma situación económica; es decir, cuando se cobra un impuesto y posteriormente se paga el correspondiente subsidio.

Gasto Final: Es el desembolso realizado por la adquisición de bienes finales, constituye la agregación de todos los gastos de una economía, salvo aquellos realizados en productos intermedios, consumidos en la elaboración de bienes y servicios terminados.

Gasto Deficitario: Parte del gasto público que es financiada deficitariamente, no es financiado con ingresos fiscales, sino por medio de la deuda pública ya sea interna y/o externa.

Gasto Exhaustivo y Pagos de Transferencia: Las compras de bienes y servicios que realiza el Gobierno. Los pagos de transferencia redistribuyen poder de compra entre los diferentes miembros de la sociedad, para un nivel dado de gasto, la decisión entre gasto exhaustivo y pagos de transferencia afecta a la extensión real de recursos que absorbe el sector público, en esta extensión la que provee el indicador más significativo del impacto del gasto público en la economía. Los gastos exhaustivos son toda clase de bienes que compre el Gobierno, y las transferencias se refieren a la seguridad social y al pago de intereses sobre la deuda.

Gasto No Exhaustivo: Gastos gratuitos y pagos por derechos de propiedad; se les considera por su importancia subsidios o subvenciones: Estos pueden dividirse a su vez en pagos gratuitos específicos o subsidios puros [por ejemplo los desayunos escolares sin remuneración], y los subsidios legales como son los bonos de los veteranos de guerra.

Gasto No Programable: Se refiere a gastos que el Gobierno Federal no puede controlar discrecionalmente en virtud de que dependen de compromisos contraídos con anterioridad: El Gasto No Programable se divide en: participaciones y Estímulos a Entidades Federativas, Intereses y gastos de Deuda, finalmente en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores [ADEFAS].

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Participaciones y Estímulos a Entidades Federativas y Municipios: Tiene que ver con las participaciones que por ley la federación entrega a los estados y Municipios, mediante la Ley de Coordinación fiscal los Estados y Municipios renuncian a gravar fuentes de ingresos que ya están gravadas por el Gobierno Federal a cambio de una participación convencional en dichos gravámenes:

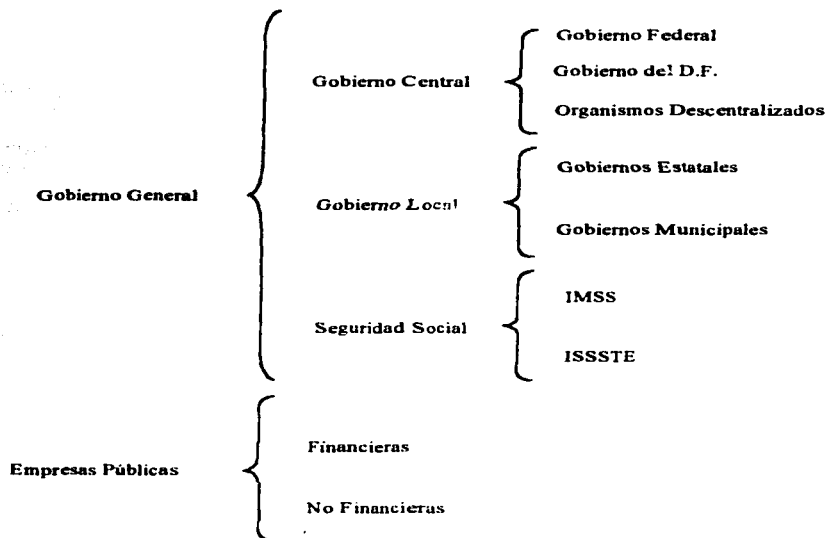
- ⇒ La asignación Presupuestal propiamente dicha,
- ⇒ Los Servicios Generales, que son los montos por los servicios comercial y bancario de los gastos inherentes a la recaudación fiscal en el ámbito de entidad federativa,
- ⇒ La Comisión de 6 al millar, es la comisión que cobra el Banco de México por la movilización de los fondos federales sobre los ingresos y depósitos a las dependencias,
- ⇒ Los estímulos se refieren a gastos que hace el Gobierno Federal a favor de los Gobiernos de los estados en función del compromiso de éstos de desarrollar obras de infraestructura y fomentar la actividad económica. La participación se compone de:
 - **Intereses y Gastos de la Deuda:** Registra las erogaciones que realiza el Gobierno Federal para cubrir el costo financiero de sus créditos internos y externos, incluye además de pago de intereses de la deuda pública interna como externa, los gastos y comisiones derivados de aquella.
 - **ADEFAS:** Se refiere a los recursos destinados a cubrir adeudos de ejercicios anteriores del Gobierno Federal para los cuales existía una asignación presupuestal en el ejercicio de origen.

2. 4. El Sector Público en México a partir de la Década de los Noventa

"...El sector público comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias" (Ayala, 2001: 25). Éste toma grandes decisiones en base a las necesidades económicas y sociales de la sociedad, mediante la utilización de los recursos (gastos e ingresos públicos), puesto que es el único con la autoridad y capacidad legal para llevarlo a cabo.

La estructura del sector público en México esta formado por el Gobierno General y las empresas públicas, como puede verse en la figura 5.

Figura 5
Estructura del Sector Público en México



Fuente: Elaboración Propia con base a García-Yévenes, Luz María (1994). De Déficit a superávit: Evolución Reciente de las Finanzas Públicas en México, 1982-1992, México, Edit. Nuevo Horizonte, p. 85.

Las clasificaciones expuestas han tenido una evolución distinta porque el sector público ha ido cambiando, particularmente con el adelgazamiento y privatización del sector paraestatal; sin embargo, ha prevalecido el Sistema de Cuentas Nacionales³.

Como se ve en la figura 5, la primera clasificación es la que proviene del sistema de cuentas nacionales, que se conoce como Clasificación del Gobierno General.

Se puede decir que dicha clasificación se podría subdividir básicamente en tres subsectores:

³ El Sistema de Cuentas Nacionales, es el registro en donde se miden las actividades o ramas de actividad de la producción que se realiza en el sector real de la economía.

- Administración Central,
- Administración de los estados y local,
- Seguridad social.

Esta clasificación está dada en función del uso de la Estadística Nacional; es decir, para la medición que se realiza en Cuentas Nacionales, la cual mide actividades o ramas de actividad de la producción que se realiza en el sector real de la economía.

- *La Administración Central:* Incluye a todos los órganos o instrumentos de la administración central, prescindiendo de que estén incluidas en los presupuestos ordinarios o extraordinarios o en fondos extrapresupuestales,
- *La Administración de los Estados y Local:* Está constituida por los departamentos, oficinas y otros organismos incluidos dentro de las administraciones públicas, que sean o instrumentos de la administración de los Estados, provincias, administración local, de distrito o condado, municipal, urbano o rural, o de otros órganos de las administraciones públicas; con exclusión de la autoridad pública central,
- El subsector correspondiente a la *Administración Central y la Administración de los Estados y Local* puede incluir ciertos regímenes y organismos que no constituyen, en estas categorías, los organismos que no siendo parte formal de la administración gubernamental, administrar el sistema de pensiones de los empleados públicos.
- *La Seguridad Social:* Son los impuestos, controlados y/o financiados por las autoridades públicas para proporcionar los beneficios de la seguridad social a la comunidad, o a grandes sectores de la comunidad, que están organizados separadamente de las restantes actividades de las autoridades públicas. Para efectos de cuentas nacionales, las reservas y otros activos financieros de estos sistemas, así como sus pasivos, deberán distinguirse y registrarse por separados de los restantes activos y pasivos financieros de las propias autoridades.

El Gobierno General, se caracteriza por proporcionar una variada y amplia gama de servicios de carácter social, que se entregan a la sociedad de manera gratuita o mediante el pago de cuotas simbólicas. Ejemplos típicos de tales servicios son la administración de justicia, la seguridad pública, la defensa nacional, las acciones de los órganos ejecutivo y legislativo, la educación, vivienda, los servicios médicos y de asistencia social, aunque ha sufrido distintos cambios ante la modificación del modelo de acumulación, como lo veremos más adelante.

Por lo que se refiere al Gobierno Central está dividido en tres subgrupos. El primero es el Gobierno Federal, el cual está constituido por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con sus distintos órganos concentrados como secretarías y desconcentrados como el INEGI.

El Gobierno del Distrito Federal comprende todas las dependencias gubernamentales y las delegaciones. Los Organismos Descentralizados abarcan todas las entidades, como la UNAM y el DIF. Estos organismos, además de financiar sus actividades con recursos presupuestales, disponen de ingresos propios.

El Gobierno Local, lo comprenden los Gobiernos de los 31 Estados de la República y los centros estatales de enseñanza superior como las universidades y tecnológicos estatales, así como por la totalidad de municipios del país.

Finalmente la seguridad social se conforma por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como los organismos de salud dependientes de ellos.

Por lo que respecta a las empresas públicas no financieras están incluidas las entidades públicas que se dedican a producir bienes y servicios cuyo destino es su venta en el mercado, por ejemplo PEMEX, que financia sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus productos y servicios, aun cuando también pueden recibir transferencias, aportaciones y subsidios del Gobierno. Las empresas que están fuera del presupuesto [sector extrapresupuestal], obtienen un relativo monto reducido de los subsidios que recibe el Gobierno Federal, no son tratados en forma individual, quedando agrupados bajo este nombre.

Las empresas públicas financieras incluyen al Banco de México, la Banca de Desarrollo como Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, y los fideicomisos como el Fondo de Fomento a las Exportaciones, por mencionar algunos.

En finanzas públicas se hace referencia a la estructura de cuentas nacionales, citando que es la más correcta, que en éstas se busca identificar las fuentes y formas que se da el financiamiento público como a los agentes, los conceptos y las partidas que lo financian siendo necesario que el análisis financiero posea su propia estructura.

La metodología para finanzas públicas debe de tomar en cuenta la naturaleza y posición financiera que desempeñan los sectores en la economía; es decir, la metodología de Cuentas Nacionales es tomada como patrón de estadísticas para estimar las relaciones económicas por tipo de actividad, siendo el Gobierno o lo gubernamental una actividad propia, según el INEGI.

Los Gobiernos estatales y los municipales siguen ciertas pautas de comportamiento financiero ya definido por el Gobierno central, razón por la que el seguimiento de las haciendas locales este lejos de influir en el patrón general que se busca identificar en el seguimiento financiero.

La segunda clasificación es denominada Administración Sectorial, la cual incluye al Gobierno Federal, sin tomar en cuenta la Administración o Hacienda estatales o locales y hace explícita la separación de organismos y empresas en tres subgrupos: empresas controladas, empresas de control indirecto (llamada alguna vez las 4 grandes omitiendo todo el resto de empresas de control indirecto) y finalmente las No controladas, presentando en forma más detallada la composición por 'Entidades' específicas del sector público.

Una tercera clasificación que se podría, a manera más de definición, sería la que contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública [1988] que sigue vigente hoy en día, en donde se describe a la administración Paraestatal en su artículo 1º: "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la

República, las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada [...] Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro, de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal" (LOAPF, 1989: 35-38).

La cuarta clasificación del sector público llamada Financiera o por las Fuentes de su Financiamiento, esta enfocada a darle un tratamiento financiero a las Instituciones, organismos y subsectores del Sector Público, como se utilizaban antes de las privatizaciones, teniendo como dimensión a las cuentas que son su objetivo de estudio, según el INEGI; es decir, que se pueda definir a partir de los patrimonios, conceptos, instituciones a los flujos que financian al sector público como criterio fundamental. Proviene de la contabilidad nacional donde se tendrían la consolidación mayor del sector gubernamental o público y hacia su interior dos formas que engloban a las entidades por su actividad: la Financiera y No Financiera, refiriendo esto a la actividad o áreas de actividad económica que se reconocen; es decir, referida a la actividad de economía real y a la actividad de la intermediación financiera.

Esta clasificación representa los movimientos financieros de activos financieros que son públicos como unidades de análisis considerando estrictamente su participación en monto y concepto de recursos, instrumentos que financian al sector público y considerando tanto al instrumento como al tenedor de dicho instrumento. La propiedad por parte de la institución que realiza el movimiento o el financiamiento se destaca en tanto que permite distinguir el origen institucional de los recursos.

Por ejemplo, la emisión de valores gubernamentales se realiza por cuenta de la Tesorería de la Federación teniendo al Banco de México como el agente. Se negocia entre los intermediarios financieros públicos y privados e inclusive entre particulares tanto internos como externos que los poseen como parte de los activos. Lo que esta clasificación va a representar es a los valores gubernamentales como concepto a incluir como parte del financiamiento al sector público; es decir como un pasivo del sector que poseen como activo los demás de la economía que realiza este financiamiento.

Por otra parte, esta clasificación permite representar al resto de los sectores institucionales de la economía, que son los sectores que financian al sector público, así no sólo permite ver el instrumento financiero o activo sino su poseedor y el monto en que participa en su relación con el sector público. Así de este modo se puede contemplar el financiamiento del sector externo, el sector privado, el sector financiero y el sector bancario.

En la figura 6 se puede observar todo el financiamiento que recibe el sector público de los demás sectores. En este caso se utilizó el concepto de sector público financiero, y en él que aparecen todas las fuentes que participan en el financiamiento. En este tipo de esquema se aprecian los tipos de financiamiento que se reconocen, donde cada una de los sectores que componen las 'fuentes de financiamiento' es poseedor de instrumentos que sirven al sector público para allegarse de fondos o flujos financieros que le sirven para su operación.

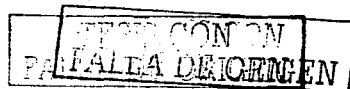
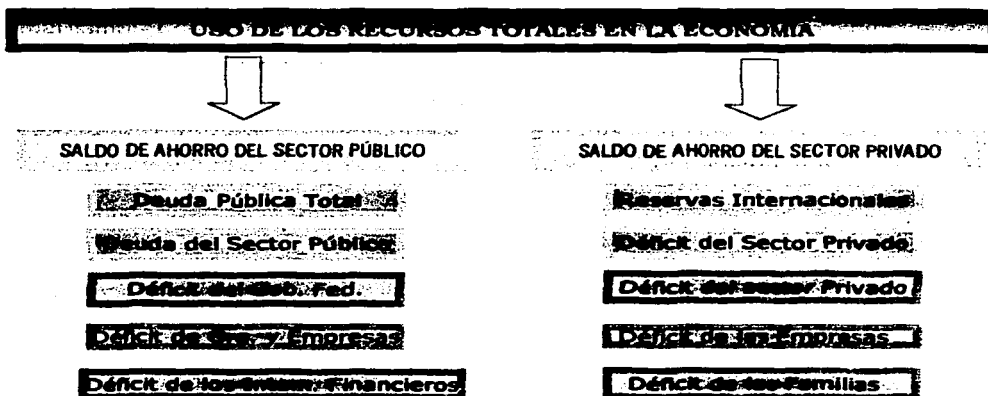


Figura 6
RESULTADO DE LA BALANZA DE PAGOS



Nota: Si bien cierto es resultado del ahorro total interno repercute positivamente como negativamente en las reservas internacionales tanto públicas como privadas para el caso de este esquema y para tratar de evitar confusión muy repetida de considerarlo como patrimonio público se pusieron negativamente del lado del sector privado porque finalmente es una tendencia privada del Banco de México y financiada en parte por las tenencias de billetes y monedas en circulación.

Fuente: Elaboración propia, fuentes externas. Los conceptos de ambas columnas que aparecen en el mismo renglón no son equivalentes entre sí, teniendo como base www.banxico.mx. Por simplificación no se hizo referencia a la división entre fuentes internas.

En la figura anterior [6], se describe que son los medios financieros que se hacen llegar al sector público para financiar su operación. Los sectores que aparecen son básicamente los que soportan el peso financiero, abarcando sectores tanto internos como externos y sus posiciones en los diferentes instrumentos; es decir, representa un 'estado de cuenta' del sector público donde aparecen los cambios en la posición deudora y acreedora, donde se consignan los financiamientos recibidos y las disponibilidades en su haber.

El agrupamiento de estos sectores institucionales se refiere a la medición de ciertos conceptos financieros específicos como lo son el déficit del sector público, la deuda pública y la Balanza de Pagos. Por ejemplo, el resultado financiero de los organismos y empresas y la información contable. El déficit del sector público, posteriormente determina la deuda pública y de esta a plantear los problemas del uso de recursos de toda la economía en el esquema de flujo de fondos y el financiamiento en la Balanza de Pagos.

La intención de la clasificación financiera es permitir la descripción de un panorama de toda la macroeconomía y así poder entender el entorno interrelacionado como son las finanzas públicas.

TEXIS CON
FALLA DE ORIGEN

Observándose que la agregación o consolidado mayor es el saldo de la Balanza de Pagos en donde se reflejan déficit de todos los sectores que participan. Recordando que la Balanza de Pagos es en última instancia el balance final de todas las transacciones de la economía de un periodo dato. Si la inversión total es mayor al ahorro interno generado por los sectores públicos y privado, la diferencia entre el ahorro interno y la inversión total es mayor al ahorro interno, se cubre mediante entradas de capital, vía endeudamiento externo, vía inversión de cartera, o vía la monetarización de los recursos de la inversión extranjera directa. Esta diferencia representa la posición financiera deficitaria de toda la economía

"... Por la contabilidad nacional sabemos que el saldo de la Cuenta Corriente es, por definición, igual a la diferencia entre el ahorro interno y la inversión total. La misma contabilidad nos dice que la variación en las reservas internacionales es igual a la diferencia entre el saldo de la Cuenta Corriente y el de la Cuenta de Capital" (Mancera, 1993: 11). Si dicha diferencia es causada por un mayor consumo de mercancías extranjeras en el mercado nacional, el déficit de la Balanza de Pagos es de un déficit en su Cuenta Corriente. [...] Por otro lado, si dicha diferencia es causada por un mayor consumo por parte del Gobierno, y de ello resulta un mayor uso de fuentes externas, se dice que es resultado de un déficit en la Cuenta de Capitales de la Balanza de Pagos en el renglón de sector público no bancario [financiero] (Ibarra, 1988: 65)

Las reservas internacionales son el saldo resultante de los movimientos tanto de la Cuenta Corriente como de la Cuenta de Capitales y su monto es afectado por el resultado superávitaro o deficitario de estas. En el caso del sector público, el saldo de la deuda pública; esta como es sabido incluye tanto los recursos internos como externos, el stock de deuda se forma por la acumulación de los déficit anuales que incrementan el mismo saldo de deuda pública; en el caso de superávit fiscal este hace disminuir el saldo de deuda pública, ya que traduce en un ahorro neto de recursos del sector público. Su relación con la Balanza de Pagos es que al incrementarse dicho saldo de deuda pública, el financiamiento para su servicio casi provendrá del uso de reservas o en el déficit público que es el resultado del desempeño de los subsectores que componen al sector público.

2. 4. 1. El Sector Público en la Clasificación Financiera

Existen básicamente cuatro divisiones en el esquema financiero para referir metodológicamente al sector público. Esta sectorización depende del tamaño de lo que se incluya como sector público, también del grado de exactitud que se pretende medir.

- Sector Público Consolidado,
- Sector Público Financiero,
- Sector Público Económico,
- Sector Público de Intermediación Financiero (Cibotti, 1981: 152).

Cada una de estas clasificaciones reflejan una agregación diferente con respecto al total de los patrimonios donde se manejan recursos públicos; el *Sector Público Consolidado* es la más amplia de las agregaciones, ya que contiene a su interior al resto de subclasificaciones.

También se debe a la creencia errónea, como norma oficial, de que la presentación del sector público debe de ser lo menos abultado en sus componentes por un afán de simplificación. Es más sencillo justificar las políticas públicas en donde las variables de análisis permiten constreñir el estudio o la medición a pocos elementos que reduzcan la necesidad de dar una explicación completa de la actuación del sector público. Pagándose cuando llegado el momento de defender el presupuesto público ante crisis se tiene un panorama reducido de lo que se puede o no explicar con respecto a un ajuste para salvar una emergencia económica.

Los siguientes niveles de agregación: el Financiero, el Económico y la Intermediación Financiera representan taxonomías que siguen la guía del FMI, que destaca en su estudio *Borja*, permiten distinguir la actividad financiera de la No financiera que realiza el sector público:

- *"El Sector Público Financiero*, incluye al sector público económico y al sector de intermediarios financieros, es decir, es la suma de los dos sectores.
- *El Sector Público Económico o Sector Público No financiero*, comprende a los agentes públicos que son propiedad y/o control estatal (federal) incluye al Gobierno Federal [sin incluir a los Gobiernos estatales] y a las empresas no financieras. También incluye a los organismos descentralizados no financieros como son las comisiones de fomento de alguna actividad y los fideicomisos de promoción. En la parte externa incluye el endeudamiento público externo y los convenios con el exterior.
- *El Sector de los Intermediarios Financieros Públicos* son aquellas instituciones que realizan parte de la actividad financiera dentro de la economía, y cuya actividad definida es la colocación de instrumentos de financiamiento a tasas preferenciales subsidiadas y que se presentan como créditos, swaps u operaciones de redescuento a instituciones públicas y privadas que realizan actividades productivas considerados para ser alentadas" (Borja, 1991: 57).

El término de Consolidado, [y muchas veces mal usado] se refiere a toda la propiedad y extensión del sector público. Se podría decir que corresponde al concepto más amplio de propiedad gubernamental en el ámbito federal y donde a excepción de las haciendas internas de los Gobiernos Estatales y Municipales se encuentran en los subsectores y fondos que lo forman y que poseen un patrimonio público (Cibotti, 1981: 180).

El concepto de Consolidación se tiene que presentar las cifras, sin el efecto de la doble contabilización; ésta se presenta cuando se agrupan todos los movimientos de entradas y de salidas sin descontar los que se hacen dentro del mismo sector.

Uno de los ejemplos más utilizados que ilustra la doble contabilización de las cifras del sector público se da cuando se cuentan los pagos que hacen las

empresas públicas, por ejemplo, a la Banca de Desarrollo, con recursos del Gobierno Federal. En los movimientos contables aparece primeramente una disminución de las disponibilidades del Gobierno por un lado y por el otro una entrada en la Banca de Desarrollo producto del pago de empresas y diversos organismos por mandato del Gobierno que si no se toman en cuenta que es en realidad un gasto por parte de las empresas y organismos, su doble contabilizaría una sobre acumulación de disponibilidades.

En la medición del funcionamiento del sector público no se registran los montos de capital el valor de las entidades o el valor de su patrimonio físico [edificios, terrenos maquinaria], sino sólo el aumento o disminución de ese patrimonio o deuda contraída por medio de flujos de financiamiento que entran o que se utilizan (Cibotti, 1981: 178). La medición indica la entrada [financiamientos] o la salida [disminución de disponibilidad] de recursos, también al aumento de disponibilidades o la amortización de un crédito.

2. 4. 2. El Sector Público en la Clasificación y Metodología por Ingreso-Gasto

La metodología por Ingreso-Gasto es la más detallada por el número de cuentas que involucra de las diferentes entidades del sector público vigente hasta la fecha, además de presentar las cifras históricas de la contabilidad de la hacienda pública.

Esta basada en cuentas de resultados contables; es decir mide los Ingresos y Gastos, de cada una de las entidades clasificadas como públicas, como los de su agregación total del sector público.

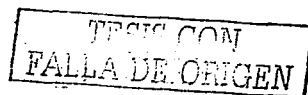
Los resultados no son definidos pudiendo existir ajustes; siendo importante cuando se hace referencia a que existen dos tipos de estadísticas: i) Las oportunas de Ingreso-Gasto; y ii) Las resultantes de estados financieros auditados de las dependencias y entidades del sector en forma anual, conocida como Cuenta Pública.*

Para el Gobierno Federal, las empresas y los organismos controlan las cuentas que se manejan y están contenidas en las Leyes de Ingresos y Egresos de la Federación así como el Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se contiene el detalle de las transacciones que se autorizan por parte del Congreso al Gobierno y a las entidades presupuestales.

En ésta metodología vigente en el modelo neoliberal, existen dos niveles de medición de las cifras conocidos por:

- Nivel Flujo Devengado,
- Nivel Flujo de Efectivo o de Caja.

* Para más información a detalle ver el apartado 2. 1. 3. 1.



El Nivel Devengado corresponde a la expresión de ingresos o egresos sin importar la cobranza y aún cuando la percepción en efectivo [entrada o salida de recursos] sea posterior a la fecha de cierre de ejercicio. A este nivel también se le conoce como facturación ya que se refiere a que los montos consignados se cuentan a partir del registro o conocimiento de que la operación se llevará a cabo (Due, 1981: 315). Por ejemplo, un contrato de venta de petróleo por Petróleos Mexicanos [PEMEX] se contabiliza en el ámbito devengado aún cuando el petróleo no ha sido pagado por el comprador y muchas veces no entregado; es decir, se cuenta a partir de la firma del contrato de facturación. El nivel efectivo es la contabilidad de las entradas o salidas efectivas de recursos monetarios o de pagos que pasan por caja y que acreditan contablemente una disponibilidad de esos recursos.

El nivel más exacto es el de caja o efectivo, es decir los ingresos realmente percibidos o los gastos efectivamente liquidados. El nivel devengado es una estimación de lo que se piensa ingresar o gastar por caja y el nivel efectivo lo que ya ingresó o se ejerció.

El concepto de flujo de efectivo, proporciona así una medición significativa del impacto de las operaciones del sector público en el manejo de la demanda agregada, y facilita el análisis del impacto en los mercados financiero y crédito, implicando que el déficit o superávit debe ser visto como el resultado de operaciones del sector público (Due, 1981: 316).

El concepto de flujos devengados, permite realizar la programación y seguimiento de las operaciones que efectuaron los presupuestos de caja del sector público en los plazos próximos. Un ejemplo de ello es la contabilidad del monto de deuda contratada y sus intereses devengados en el periodo.

2. 4. 2. 1. Cuenta Pública

La Cuenta Pública, es el registro sistematizado de las operaciones derivadas de los recursos financieros asignados a las instituciones de la Administración Pública.

La Cuenta Pública, es preparada por la secretaría de Hacienda y se presenta ante la Cámara de Diputados para su revisión. Estos se hacen en los primeros días de junio de cada año, sin embargo no siempre se da en estos días. A partir de ese momento la Contaduría Mayor Hacendaria de la Cámara de Diputados es la instancia que llevará a cabo el informe definitivo del resultado en gestión del periodo presupuestal.⁵

La Cuenta Pública, es el documento por medio del cual el Ejercicio Federal comunica los resultados del ejercicio del Presupuesto Federal. La Cámara controla el gasto gubernamental que un año aprueba por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵ SHCP, URL, <http://web: www.shcp.gob.mx>.

La Cuenta Pública se integra por dos apartados: a) La Exposición de Motivos; y b) Los Estados Financieros y Presupuestarios:

a) En la exposición de motivos se muestra en el análisis de los estados contables y presupuestales que conforman la Cuenta Pública y un estudio general sobre el comportamiento de la economía en su conjunto; se acompaña de indicadores económicos y tasas de crecimiento de distintas variables del desarrollo.

La exposición de motivos realiza el Análisis de Ingresos, Análisis de Egresos y Deuda Pública (CEPAL, 1989: 20-22), vigente hasta el día de hoy.

El Análisis de Ingresos hace un estudio de la Ley de Ingresos de la Federación y de sus principales fracciones. El Análisis de Egresos estudia el Presupuesto de Egresos en tres clasificaciones: i) La Administración o total de dependencias directas del ejecutivo (Secretarías); ii) La Económica, o por objeto de gasto ya sea corriente o de capital; y iii) Funcional o por función o rama económica. La Deuda Pública que estudia tanto el monto de financiamiento como las instituciones intermediarias, los instrumentos de colocación, las operaciones de colocación y amortización de deuda, y el saldo resultante.

b) Los Estados Financieros y Presupuestarios se dividen en:

1. La Hacienda Pública. Trata el aspecto contable; consta de siete estados entre los que se destaca: i) El Balance General de la Hacienda Pública, ii) El estado de Ingreso y Gastos; y iii) El Estado de Deuda Pública titulada y consolidada.
2. Gobierno Federal, Empresas y Organismos: Son ocho estados que muestran la consolidación de las operaciones presupuestarias entre estas dos unidades. No presentándose a todo el subsector, sino sólo los controlados se ve y se repite continuamente, mencionándose al sector público presupuestal [controlado] y dejando fuera al extrapresupuestal [No controlado].
3. Gobierno Federal: Que se refiere al estado de Ingresos y al estado de Egresos del Gobierno Federal. Contabilizándose en forma total los ingresos vía impuestos y los egresos del poder ejecutivo y Secretaría de Estado.
4. Empresas y Organismos: Trata los estados presupuestales de las empresas y los organismos que conforma en el Sector Paraestatal Controlado. Adicionalmente se muestra los Balances Presupuestarios de PEMEX, y del sector de las grandes del cual sólo queda el Metro y el Gobierno del Distrito Federal [GDF].

La suma de los apartados 3 y 4 da como resultado el apartado 2 (Corona, 1999: 66).

Las cuentas de resultados se miden a través de dos grandes divisiones son los ingresos del sector público y los gastos realizados en el ejercicio. Esta forma

de contabilidad es la más conocida porque las cuentas a que se refieren son por concepto de entradas y salidas de recursos (López, 1979: 28).

La metodología por Ingreso-Gasto tiene como función el identificar la demanda gubernamental de todos los recursos: humanos, materiales, tecnología y financieros, provenientes tanto del país como del exterior, necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas (Corona, 1999: 48).

Los Ingresos y los Gastos son las dos grandes divisiones que sirven para todos los subsectores de la Administración Pública; Sin embargo, cada grupo de entidades —e inclusive cada entidad— presenta diferencias en los nombres de los conceptos (Carciofi, 1994: 65). Al final lo que se realiza es una presentación de Ingresos y Gastos del sector público. La finalidad es registrar los ingresos y gastos de las entidades calendarizados mensualmente, expresados en cifras de efectivo, lo que permitirá conocer la distribución de los mismos y determinar la asignación presupuestal.

A nivel del sector público los Ingresos y los Gastos se clasifican en Corrientes y de Capital, aunque dicha división trata de explicar lo que son los Ingresos y Gastos Fijos o Corrientes que se registran. Estos últimos sirven para atender la operación permanente y regular de sus unidades productoras de bienes y servicios. Por su parte, los de Capital son todos aquellos conceptos en la satisfacción de bienes y servicios destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las entidades de la Administración Pública (López, 1979: 30), los cuales se reflejan en un incremento de sus recursos obtenidos y en un incremento de sus activos fijos patrimoniales originados por inversión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAP. 3.
EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

42-A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAP. 3

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

En este capítulo se estudian las finanzas públicas en el modelo de sustitución de importaciones en el cual comprende el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido, tomando un desarrollo histórico sexenal, su comportamiento y la relación de sus componentes con otras variables. Al agotarse el modelo estabilizador, el Gobierno requiere de recursos los cuales se allega mediante la solicitud de préstamos al extranjero, ocasionando con ello el aumento del déficit.

Se describe la relación de las finanzas públicas con la crisis de deuda a principios de la década los ochenta, en donde se manifiesta una de las más grandes crisis económica en el país.

3. 1. Las Finanzas Públicas en el Modelo de Sustitución de Importaciones

A partir de la gran depresión de 1929, México basó su estrategia de industrialización implementando el Modelo de Desarrollo de Sustitución de Importaciones, la cual consistía en establecer elevados aranceles, cuotas reducidas o incluso hasta la prohibición a las Importaciones (Blanco, 1994: 22), buscando aumentar la producción interna y evitar que se descapitalizaran sectores económicos claves. El sistema productivo estaba orientado al mercado interno, se buscaba favorecer la producción de bienes de consumo y de capital, así como canalizar recursos a empresas pequeñas, para que continuaran funcionando, está transferencia de recursos fue posible mediante el control de precios de los bienes de consumo básico, buscando disminuir el nivel de los salarios industriales. Se perseguía en una primera etapa sustituir la importación de bienes de consumo y en una segunda y tercera etapas, sustituir los bienes intermedios y de capital, respectivamente.

El proceso de la expansión de la economía mexicana basado en la industrialización como eje de las demás actividades económicas, se inicia a partir de la segunda mitad de la década de los treinta.⁶ Durante estos años, la producción industrial tiende a expandirse sustentada en la capacidad ociosa existente, dicho sobrante coadyuvó a que la producción se incrementara sin requerir de inversiones industriales nuevas; esto favoreció el aumento de las

6 El decir que el proceso de industrialización se inicia a partir de la mitad de los treinta, no implica que anteriormente no existiera una base industrial. Fundamentalmente el sector manufacturero había alcanzado cierto desarrollo, puesto que el periodo revolucionario no lo afectó drásticamente. Sin embargo, la Primera Guerra Mundial no constituyó un aliciente para la industrialización sustitutiva, dada la inestabilidad política prevaleciente en esa época: La Gran Depresión del veintinueve, por otra parte, tuvo efectos contraproducentes en nuestra economía al contribuir al deterioro de los términos de intercambio de México, permaneciendo constante la participación de las manufacturas en el Producto Interno Bruto (Ortiz, 1998: 15).

exportaciones con el respectivo flujo de divisas, lo que permitió continuar con el proceso sustitutivo.

Para la consecución del modelo económico, el Estado jugó un papel muy importante como inversionista, "la inversión pública pasó de un modesto 5% de la inversión interna bruta total en las postrimerías del porfiriato y todavía 7% durante el Gobierno de Calles a 25%, 30%, 40% y más a partir del régimen de Cárdenas" (Cabral, 1992: 23). Por otro lado, actuó como regulador de políticas tendientes a proteger a la naciente industria nacional.

En el terreno internacional, la Segunda Guerra Mundial se convirtió en un aliciente para la definición de las características del nuevo modelo de desarrollo. El comercio internacional se vio afectado seriamente en el país en los siguientes aspectos: a) Limitación de la capacidad de importar, determinada por un descenso en la producción mundial de bienes de consumo y de capital determinado directa e indirectamente por la guerra de los países que se vieron afectados en su territorio por el conflicto [inclusive países neutrales], indirectamente, en los países inmersos en la Guerra pero no afectados en su territorio. La imposibilidad de importar los productos determinó la necesidad de 'sustituírlos' internamente, lo que se constituyó en aliciente para la industria; y b) Por otra parte, a México le tocó el papel de suministrar una gran cantidad de productos a Estados Unidos, por lo que el comercio exterior vía exportaciones, constituyó al desarrollo de la industria nacional.

"El llamado modelo de Sustitución de Importaciones descansa en su origen en la satisfacción de la demanda interna de consumo, en forma tal que la estructura de dicha demanda determinaría en buena medida el tipo de Sustitución de Importaciones posible realizar, sobre todo en la etapa fácil sustitución" (Cabral, 1992: 72).

"En suma, la Sustitución de Importaciones significó un proyecto de desarrollo orientado a impulsar un crecimiento estable basado en sustituir las importaciones" (Tello, 1984: 131); para ello, el Estado recurrió a una política económica expansionista que garantizó un súbito aumento de la demanda interna y una tasa de ganancia atractiva para la inversión privada, en particular para las actividades industriales; de este modo, el desarrollo de la capacidad productiva nacional permitió aligerar las restricciones externas al crecimiento económico originadas por los requerimientos de importación.

Para poner en práctica esta estrategia se requirió una convergencia de intereses y complementariedad entre los sectores público y privado. Fue indispensable entonces una definición de las principales funciones y modalidades de participación de cada uno de los agentes económicos; "así al capital privado le fueron asignadas las ramas productivas de bienes de consumo. Mientras que el Estado se reservó la producción de insumos estratégicos y la infraestructura básica" (Ayala, 2001: 249).

El proceso de la expansión basado en la industrialización como eje de las demás actividades económicas se inicia a partir de la segunda mitad de la década de los treinta. Durante estos años, la producción industrial tiende a expandirse sustentada en la capacidad ociosa existente, dicho sobrante coadyuvó a que la producción se incrementara sin requerir de inversiones industriales nuevas; esto favoreció el aumento de las exportaciones con el respectivo flujo de divisas, lo que permitió continuar con el proceso sustitutivo.

De 1940 a 1970 periodo que algunos han llamado milagro mexicano, el Estado representó un papel altamente participativo en el proceso de industrialización. El máximo desarrollo del modelo se aprecia en el periodo de 1940 a 1950, el cual se caracterizó por una notoria intervención estatal en la economía, aplicándose programas de gasto, orientando la mayor parte de su inversión a la agricultura, mientras que la industria obtenía en relación con aquellas menores inversiones gubernamentales; pero de 1954 a 1970 el comportamiento de éstas da un giro en favor de la industria.

Así, "...la política del gasto se convirtió en uno de los principales instrumentos para impulsar la estrategia de industrialización, su ritmo de crecimiento [8%] fue mayor al del Producto Interno Bruto [PIB] e incluso al del sector industrial, situación que fue especialmente notable entre 1947 y 1954 cuando el gasto aumentó en 17% anual" (Ayala, 2001: 249).

Otro aspecto relevante de la política del gasto público fue su cambio de destino, de tal manera que "...A principios de los cuarenta, 60% del total del gasto se destinó a los rubros administrativos entre 20 y 25% a funciones económicas, y el resto a gasto social; para los primeros años de la década de los cincuenta apenas un tercio se dedicó al renglón administrativo, alrededor del 60% al gasto económico y el resto a aspectos sociales" (Ayala, 2001: 250).

El incremento de los gastos del modelo de Sustitución de Importaciones no fue proporcional, al aumento de los ingresos corrientes, de ahí que el nuevo modelo de acumulación requiriera en mayor medida del financiamiento para su sostenimiento, el cual al ser obtenido durante el periodo mediante la emisión de papel moneda dio lugar a un elevado proceso inflacionario.

"La Sustitución de Importaciones a causa de las facilidades tecnológicas y de menores montos de capital se orientó preferentemente a los bienes de consumo; sin embargo, a partir de entonces fue demandada la importación de una importante cantidad de bienes de capital e insumos estratégicos que se introdujeron en un déficit crónico de la Balanza Comercial industrial" (Ayala, 2001: 456).

Para analizar el papel del Estado y los componentes de las finanzas públicas en el modelo de Sustitución de Importaciones, es necesario realizar un desarrollo histórico sexenal muy concreto.

3. 1. 1. El Sexenio de Manuel Ávila Camacho

El sexenio de Ávila Camacho comprende los años de 1940 a 1946, lo primordial en materia de política económica era la de encontrar y poner en funcionamiento los mecanismos que permitieran un desarrollo económico estable a largo plazo. Por lo que las medidas de política económica girarían en torno al modelo de Sustitución de Importaciones.

Se adoptaron medidas que resultarán favorecedoras de la mayor intervención estatal en la regulación económica, destacando las siguientes:

- Las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México en 1941, al cual se le concedió un mayor control sobre la vida financiera del país,
- La constitución de diversos intermediarios financieros con objetos específicos de fomento o de apoyo a determinados sectores,
- La diversificación de la industria paraestatal,
- Reunión con banqueros (Ayala, 2001: 259),
- La precisión de las funciones de Nacional Financiera (NAFINSA) como banca de desarrollo en 1940, con lo cual el Gobierno perfeccionaba un instrumento vital para la adecuada canalización del gasto de inversión para el financiamiento a la industrialización del sector privado, sobre las nuevas funciones de NAFINSA, Roberto Cabral explica "que desde los inicios del Gobierno, ante la expansión de las empresas estatales y con el fin de promover y auxiliar financieramente a la producción que por los costos de financiamiento y la incertidumbre y la lentitud de sus resultados, no atraían a la iniciativa privada, se redefinieron las funciones de las empresas, que se convirtió en un banco de inversión, y secundariamente en promotora del mercado de valores y en representante financiero del Estado (Cabral, 1992: 86-88).

El Gobierno estableció políticas de fomento y protección del sector industrial. Como apoyo a la industrialización⁷ los programas de producción cuyo propósito era la integración vertical de algunas ramas de la industria altamente protegidas mediante licencias de importación. La política proteccionista ayudo mediante el aumento de la cobertura de protección efectiva ampliando el margen existente y destacando como instrumento fundamental los permisos de importación, en el cual México era uno de los países más destacado para el uso de este instrumento.

Se impulsó el desarrollo industrial y se financiaron programas y obras de infraestructura en los renglones de riego, crédito agrícola y obras públicas, generando así una mayor conexión entre uno y otro centro productivo y de comercialización, gestando cambios en el sector agropecuario al dar mayor apoyo a la agricultura de exportación y de propiedad privada que el ejidal.

⁷ Para la industrialización que se requería era necesario una ley por eso en 1945 se dicta la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en la que se establece que las industrias de reciente creación, gozarían de exenciones fiscales, asimismo se instrumentaron la Regla XIV de la tarifa General de Importación en la que se eliminaba total o parcialmente los impuestos de importación para maquinaria y equipo del exterior que tendía a fomentar el desarrollo industrial del país (Villarreal, 1988: 75-79). Además de destacar la política tributaria, altamente favorable al capital dadas las bajas tasas de impuestos al mismo, aunque sólo representara el 4% en promedio de los ingresos totales del Gobierno Federal durante el sexenio, así como una amplia gama de estímulos fiscales, entre los que destacaban la ampliación del plazo de exención de impuestos a 10 años para la industria de la transformación mediante la Ley de Fomento de Industrias de la Transformación en 1946.

La política económica a favor de la industrialización tuvo también expresiones evidentes en los incrementos sucesivos de gasto público en infraestructura urbana, en las bajas tarifas sobre los servicios proporcionados por el sector paraestatal y en los subsidios directos que el Estado llega a otorgar a actividades industriales específicas, acentuando la centralización industrial, reproduciendo el esquema de mayores necesidades de gasto público.

En el ámbito de mercado y su relación con el exterior se erradicó la competencia con las importaciones a través de impuestos a estas últimas y elevando los aranceles a niveles de mercado interno para fomentar mayores inversiones. De igual modo, se llevaron a cabo políticas que alentaron la inversión privada por medio del gasto público.

En materia de ingresos, la política impositiva fue la principal fuente de recursos para financiar el crecimiento del gasto público, debiendo aclararse que: "El hecho de una baja carga impositiva directa a los ingresos del sector industrial obligó a buscar otras fuentes de ingresos por la vía fiscal, principalmente mediante aumentos a los impuestos directos al sector comercial, que durante la década, pagó más del 50% del Impuesto Sobre la Renta (ISR), en combinación con altas tasas de imposición a las exportaciones, especialmente en los años de auge durante la guerra. El otro apartado en que se basó la política fiscal fue los impuestos indirectos, compuestos fundamentalmente por las cargas a las Importaciones, a la producción y al comercio, a los ingresos mercantiles y a la exportación de los recursos naturales; sin embargo, en este renglón la política fiscal se cuidó de no afectar la formación de capital privado, a pesar de las posibilidades de transferibilidad de estos impuestos; así, el sector industrial redujo el monto relativo de su participación en los impuestos indirectos..." (Cabral, 1992: 84).

"El crecimiento de los ingresos fiscales provenientes de la industria [...] indica que la disminución en la participación impositiva de este sector se debió a modificaciones tributarias que bajaron la carga fiscal [...] el uso de los estímulos fiscales se convirtió entonces en una política generalizada que adquirió gran importancia para promover el desarrollo industrial" (Ayala, 2001: 269).

Pasando a las cifras, la tasa media de crecimiento anual de los egresos ejercidos en el sexenio de Ávila Camacho fue del 3.1%, lo que no obstó para que ellos como porcentaje del PIB subieran hasta el 7.5% (cuadro 1.1). En cuanto a la distribución de los gastos totales por función, el gasto social perdió participación en el total [sólo 16.5%] a favor tanto de los gastos económicos [39.2%] y los administrativos [44.3%] (ver cuadro 1.2).

Cuadro 1.1
Tasa Media de Crecimiento Anual de los Egresos y Media de los Egresos como Porcentaje del PIB,
por Sexenio

Periodo	Presidente	TMCA Egresos Ejercidos	Egresos como Porcentaje del PIB
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	3.11	7.53
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	16.24	8.82
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	4.59	9.72
1959-1964	Adolfo López Mateos	12.05	11.09
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	26.61	23.76
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	12.29	18.58
1977-1982	José López Portillo	14.23	44.16

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 8 y 14 [ver anexo].

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Cuadro 1.2
Porcentaje Promedio por Sexenio de los Gastos Ejercidos, según Función

Periodo	Presidente	Total	Económicos	Sociales	Admón.
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	100.00	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	100.00	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	100.00	52.7	14.4	32.9
1959-1964	Adolfo López Mateos	100.00	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	100.00	40.6	21.0	38.4
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	100.00	61.6	29.3	9.1
1977-1982	José López Portillo	100.00	40.5	33.2	26.3
1983-1988	Miguel De la Madrid ⁽²⁾	100.00	38.6	14.5	46.9
1989-1993	Carlos Salinas ⁽²⁾	100.00	33.4	26.0	40.6

Nota: Los datos correspondientes a López Portillo y Echeverría no son comparables con los sexenios precedentes por haber utilizado el INEGI una metodología diferente, se incluye el gasto en comunicaciones y transportes como gasto social, y posteriormente se incluyó dentro de los gastos económicos, igualmente INEGI excluye a los gastos intereses y comisiones. Finalmente se incluye dentro de los gastos administrativos: a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos electorales y el tribunal agrario, la Presidencia de la República, las Secretarías de Gobernación, SRE, SHCP, Defensa Nacional y Marina, PGR, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la administración, así como los intereses, comisiones, gastos y las participaciones a entidades federativas, municipios y otros. Por lo que respecta a la función económica ésta se integró con el gasto de los siguientes rubros: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Energía e Minas e Industria Parastatal, Turismo, Inversiones, Solidaridad, y Desarrollo Regional y Estímulos Fiscales. En cuanto al sector social, éste se integró con: la SEP, la de Salud, la del Trabajo y Previsión Social, las aportaciones a la seguridad social y la de Desarrollo Social. El rubro de erogaciones no sectoriales que aparece en los informes oficiales no se incluyó en el cálculo a diferencia del método utilizado por Wilkie, ante la imposibilidad de conocer la función de destino de dichas erogaciones. En cuanto a las participaciones a entidades, municipios y otras, a diferencia de Wilkie y ante la carencia de datos sobre su destino exacto se incluyeron entre los gastos administrativos, estimándose que con los mismos el Gobierno federal, no realiza propiamente un gasto económico ni social, pues en todo caso su aplicación correspondió a un nivel diferente de la administración pública, y para el Gobierno federal sólo implica un desembolso dedicado a gobernar la sociedad.

Fuente: Para el sexenio de Ávila Camacho hasta Díaz Ordaz, Wilkie, *James La Revolución Mexicana Gasto Federal y Cambio Social*, cuadros 1-1 y E-4, p. 66 y p. 454. Para los sexenios de Echeverría y López Portillo: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, T. II, cuadro 17.9, p. 662. Para los sexenios de Echeverría⁽²⁾ a Salinas⁽²⁾, elaboración propia con base en Salinas de Gortari; 6° Informe de Gobierno, p. 59-60.

Por el lado de los ingresos estatales la tasa de crecimiento media anual de los mismos se ubico en 7.2% (cuadro 1.4), media de los ingresos totales del Gobierno Federal, su participación con respecto al PIB fue de 7.2% (cuadro 1.3), en tanto que nuevamente los impuestos elevarían su participación en el total de los ingresos para ubicarse en 84.4%, lo que representa un máximo histórico (cuadro 1.4).

Cuadro 1.3
Medio por Período Presidencial de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes como Proporción del PIB (1941-1984)
Millones de Pesos

Periodo	PIB Total	Ingreso Totales	Impuestos	Derechos	Productos ⁽¹⁾	Aprovechamientos	De capital ⁽²⁾	Recuperaciones De Capital	Otros ⁽³⁾	Empréstito y Finam	Sector Parastatal
1941-46	100	7.25	6.12	0.41	0.21	0.50	—	—	0.00	—	—
1947-52	100	8.70	6.65	0.32	0.83	0.68	—	—	—	0.22	—
1953-58	100	9.64	6.80	0.29	0.24	0.72	0.53	—	—	1.07	—
1959-64	100	10.09	6.32	0.26	0.28	0.31	0.21	—	—	3.41	—
1965-70	100	23.94	7.51	0.26	0.30	0.45	0.11	0.07	0.00	3.46	11.78
1971-76	100	31.20	9.60	0.26	0.21	0.29	0.01	0.14	0.02	5.26	15.47
1977-82	100	46.55	13.19	0.22	0.20	0.24	0.00	0.11	—	10.43	21.34

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 1 y 2 [ver anexo].

Cuadro 1.4
Medio por Período Presidencial de la participación de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes, en el Total de los Ingresos del Gobierno Federal

Periodo	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos ⁽¹⁾	Aprovechamientos	De capital ⁽²⁾	Recuperaciones De Capital	Otros ⁽³⁾	Empréstito y Finam	Sector Parastatal
1941-46	100.00	83.40	5.73	2.90	6.95	—	—	0.02	—	—
1947-52	100.00	76	3.80	8.35	80	—	—	—	2.29	—
1953-58	100.00	70.81	3.07	2.51	5.46	0.00	—	—	10.82	—
1959-64	100.00	59.80	2.38	2.56	2.85	1.77	0.00	—	30.62	—
1965-70	100.00	31.37	1.07	1.25	1.89	0.49	0.29	0.01	14.46	49.21
1971-76	100.00	31.00	0.85	0.68	0.98	0.03	0.46	0.06	16.26	49.69
1977-82	100.00	29.08	0.49	0.43	0.50	0.01	0.25	—	21.46	46.95

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 1 y 4 [ver anexo].

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Cuadro 1.5
Variación Porcentual Media Anual por Período Presidencial de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes (1941-1982)

Período	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos ⁽¹⁾	Aprovechos mientos	De capital ⁽²⁾	Recuperaciones De Capital	Otros ⁽³⁾	Empréstito Y Financ.	Sector Parastatal ⁽⁴⁾
1941-46	44.80	44.04	33.48	51.07	85.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1947-52	33.42	28.78	23.10	268.40	31.39	0.00	0.00	0.00	29.60	0.00
1953-58	23.81	20.68	18.75	8.66	39.07	87.07	0.00	0.00	88.40	0.00
1959-64	20.37	16.75	14.51	18.10	14.40	180.59	0.00	0.00	68.16	0.00
1965-70	33.83	17.81	14.51	24.98	87.23	6.70	23.57	67.11	9.40	15.81
1971-76	49.11	45.19	40.36	31.34	44.05	180.72	59.97	260.99	76.05	46.13
1977-82	100.10	91.89	72.95	108.32	129.43	110.08	519.02	0.00	129.15	93.17

Notas: A los cuadros 8, 9 y 10. ⁽¹⁾ Hasta 1949 incluye empréstitos. ⁽²⁾ Productos derivados de ventas y recuperaciones de capital. A partir de 1968 se dividen en ingresos derivados de ventas y valores (los cuales se presentan en esta columna) y en recuperaciones de capital. ⁽³⁾ Incluye no especificados, no previstos por la ley e ingresos devoluciones pendientes de aplicar. ⁽⁴⁾ Los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal se incorporan a la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 1965.

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 1.4.5 [ver anexo].

En contraste con la política de gasto, las tasas de crecimiento de la inversión pública federal decayeron durante el sexenio hasta situarse en 7.4% medio anual durante el sexenio (cuadro 1.6), ello no obstante, la inversión pública como proporción del PIB se incremento en 0.89 puntos porcentuales, situándose ahora en 3.9% (cuadro 1.7). Por sectores la inversión pública en comunicaciones y transportes disminuyó en la participación en el total [59.1%] (cuadro 1.8), lo que no obstó para que como proporción del PIB dicho tipo de inversión total alcanzara su máximo histórico [2.3%] (cuadro 1.7); igualmente se perdió participación en el total, aunque de manera ligera la inversión de fomento agropecuario [17.0%] (cuadro 1.8) —hecho que no opto tampoco para que se situara en 0.66%—, aumentando la participación media en la inversión total durante el sexenio en fomento industrial, cuya participación promedio de la inversión total se ubica en 10.5 de la inversión total (cuadro 1.8). Como se vio, la política de gasto sufrió una profunda transformación en su estructura y efecto en el desarrollo.

Cuadro 1.6
Tasa Media Anual de Crecimiento por Período Presidencial de la Inversión Pública Federal

Período	Presi	Total	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comunicaciones Transportes	Beneficio Social	Admon. Defensa	Comercio y Turismo	Convencios de Coordinación
1941-1946	MAC	7.41	10.82	11.61	8.83	11.82	18.15	—	—
1947-1952	MAV	14.09	12.20	25.32	10.02	26.68	16.18	—	—
1953-1958	ARC	4.59	2.70	16.97	0.30	7.46	91.60	—	—
1959-1964	ALM	14.66	22.59	12.39	5.10	36.75	21.71	—	—
1965-1970	GDO	7.08	13.68	9.33	7.06	10.36	14.40	—	—
1971-1976	LEA	12.25	13.95	14.99	13.42	3.88	56.44	72.92	—
1977-1982	ILP	12.99	14.47	15.41	7.86	9.22	11.50	14.61	17.26

Nota: Presi = Presidente

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 19 [ver anexo].

Cuadro 1.7
Participación Media Anual por Período Presidencial de la Inversión Pública Total y por Rubro como Porcentaje del PIB

Período	Presi	PIB	Total	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comun. Transport	Beneficio Social	Admon./Defensa	Comercio/Turismo	Convencios de Coordinación
1941-1946	MAC	100	3.92	0.66	0.41	2.33	0.45	0.07	—	—
1947-1952	MAV	100	5.19	1.05	1.18	2.21	0.70	0.06	—	—
1953-1958	ARC	100	4.92	0.71	1.66	1.72	0.67	0.16	—	—
1959-1964	ALM	100	5.90	0.62	2.24	1.51	1.37	0.16	—	—
1965-1970	GDO	100	6.02	0.64	2.45	1.33	1.48	0.12	—	—
1971-1976	LEA	100	6.92	1.08	2.69	1.54	1.38	0.17	0.06	—
1977-1982	ILP	100	10.36	1.65	1.49	1.53	0.28	0.12	0.19	—

Nota: Presi = Presidente; Fomento Agropec. = Fomento Agropecuario; Comun. Transport = Comunicaciones Transportes

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 19 [ver anexo].

Cuadro 1.8
Participación Media Anual por Período Presidencial de la Inversión Pública Total y por Rubro en el Total de la Inversión Pública Federal

Período	Pres	Total	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comunicaciones y ... Transportes	Beneficio Social	Admon. y Defensa	Comercio y Turismo	Convenios de Coordinación
1941-1946	MAC	100.0	17.03	10.55	59.14	11.46	1.82	—	—
1947-1952	MAV	100.0	20.19	21.99	42.95	13.60	1.28	—	—
1953-1958	ARC	100.0	14.32	33.86	34.92	13.82	3.07	—	—
1959-1964	ALM	100.0	10.38	38.17	23.36	22.38	2.71	—	—
1965-1970	GDO	100.0	10.53	41.10	22.11	24.31	1.94	—	—
1971-1976	LEA	100.0	15.41	38.70	22.23	20.37	2.46	0.83	—
1977-1982	JLP	100.0	16.19	47.72	14.66	14.69	2.65	1.15	1.65

Nota: Pres = Presidente; Fomen. Agrope = Fomento Agropecuario.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 20 [ver anexo].

El sexenio se caracterizó por la participación del Estado coadyuvando en el importante proceso de industrialización, puesto que era el único que podría implementar las medidas necesarias a través de políticas económicas como eje de la industrialización del país mediante el uso del gasto. La economía mexicana logró una transformación radical de su estructura productiva, puesto que se comienza a dejar de lado el sector agropecuario, para dar paso a la industrialización y continuar con el crecimiento del país.

3. 1. 2. El Sexenio de Miguel Alemán Valdez

En el periodo entre 1947 y 1952, el cual comprende el sexenio de Alemán, la participación del Estado coadyuvó en el proceso de industrialización, encontrando un Estado que a través de políticas económicas y de su participación directa tomó como eje de su programa la industrialización del país. La economía mexicana logró una transformación radical de su estructura productiva.

Se requería continuar con la política expansiva de corte keynesiano, en el sentido original en que había sido propuesta por Keynes; es decir, el estímulo fiscal debía ser temporal y aplicarse hasta eliminar la brecha deflacionaria, una vez reactivada la demanda agregada, la contención fiscal debía restablecerse y consistía en una expansión controlada del gasto por sectores que tuviera un efecto multiplicador sobre el resto de la economía, en particular sobre la generación de empleos. La segunda etapa consistía en revertir la expansión fiscal y disminuir el déficit mediante una reducción del gasto y un incremento de la recaudación tributaria, la cual era más difícil de ejecutar debido a las presiones y los costos políticos que representaba en el corto plazo y, sin embargo, resultaba indispensable para el éxito de la estrategia.

"La estrategia de desarrollo para su redefinición de una nueva correlación de fuerzas [...] nuevos acuerdos y puntos de definición que abrieron las posibilidades de una rápida modernización industrial y de un acelerado crecimiento económico [...] Se buscó, así, una nueva relación entre el Estado y los empresarios del país, que permitiera establecer una división de los campos de interés económico, el público y el privado articulado en la 'economía mixta' "(Ayala, 2001:257); es decir el Estado en la economía varió su intervencionismo adquiriendo el matiz de complementariedad con la iniciativa privada.

Los ingresos estatales sufrieron un incremento medio anual en el sexenio de 33.4% (ver cuadro 1.5) y representaron el 8.7% (ver cuadro 1.3) como porcentaje del PIB [1.4 puntos porcentuales más que el sexenio anterior], a partir de este sexenio la importancia de los impuestos dentro de los ingresos totales comienza a disminuir, ubicándose en promedio sexenal en 77.8 (ver cuadro 1.4), hecho que, sin embargo, propició que su participación como proporción del PIB se incrementará 0.53 puntos porcentuales para ubicarse en 6.1% (ver cuadro 1.3). Por otra parte, a partir de este sexenio los empréstitos y el financiamiento, tuvo una baja representatividad [2.3% de los ingresos totales] (ver cuadro 10).

En cuanto a la política de precios y tarifas, ayuda durante el sexenio a elevar la rentabilidad de las inversiones privadas e hizo atractiva la inversión, sin embargo, el mantenimiento de tal política, ocasionó la reducción de la capacidad financiera de las empresas del sector. "Sostener esta política de precios condujo a la reducción de la capacidad financiera de las empresas públicas, que tuvieron que recurrir crecientemente a los recursos del Gobierno Federal para asegurar la continuidad de sus operaciones y expansión" (Ayala, 2001: 275).

La tasa de crecimiento anual, de los egresos estatales se disparó hasta 16.2%, lo que motivó que el gasto estatal pasará a constituir el 8.8% como porcentaje del PIB, 1.3 porcentuales más que el sexenio anterior (ver cuadro 1.1).

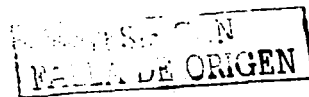
La política económica privilegió los gastos de tipo económico [52% del total, es decir; un incremento de 12.7 puntos porcentuales con respecto al sexenio anterior]. Especialmente en infraestructura, para propiciar el desarrollo económico. Como consecuencia de la mayor política de gasto los administrativos cayeron a 34.8 (ver cuadro 1.2).

El énfasis puesto a los gastos de tipo económico, la inversión pública federal alcanzó también la mayor tasa de crecimiento medio hasta entonces, con 14.1% (ver cuadro 1.6), por lo que se ha dicho que "las inversiones federales de importancia se iniciaron cuando llegó Alemán a la Presidencia" (Wilkie, 1987: 180).

El más dinámico de la inversión fue el industrial que creció a una tasa media anual del 25.2% destinada al beneficio para abastecer y modernizar a Ferrocarriles Nacionales. El Estado también participó en la rama automotriz al crear en sociedad con un grupo de inversionistas privados Diesel nacional, orientada a la producción de camiones diesel con tecnología FIAT" (Ayala, 2001: 279)

Con respecto a las empresas públicas constituidas con anterioridad, destaca "el caso de Ferrocarriles Mexicanos la política de subsidio vía bajos costos a la transportación de carga, en combinación con el programa federal de rehabilitación del sistema ferroviario para garantizar una trasporte rentable a la industria, dio lugar a una rápida elevación de los déficit de operación, que de 1946 a 1949 sumaron más de 200 millones de pesos y que se financiaron, así como la inversión, con prestamos del interior y del exterior" (Cabral, 1992: 86); es decir, resultaba palpable una de las contradicciones del modelo de acumulación consistente específicamente en la política de precios y tarifas del sector público.

El proceso de industrialización se afianzó en el periodo de 1940-1950, se orientó a la producción de bienes de consumo que requerían una tecnología relativamente sencilla y que estaba vinculada a altos contenidos de insumos importados. Durante esta década, la economía mexicana presenta en promedio



altas tasas de crecimiento y una estabilidad de precios, pero continúa con un grave desequilibrio externo. Se hizo un gran esfuerzo por profundizar la sustitución de importaciones de bienes intermedios y bienes de capital.

Cuadro 1.9
Dinámica del Sector Manufacturero
(Tasas de Crecimiento)

Ramas Nuevas	1940 - 1950	1950 - 1960
Transportes	13.60	10.3
Productos Metálicos	9.50	9.2
Maquinaria y Aparatos Eléctricos	11.90	11.7
Maquinaria No Eléctrica	14.50	7.1
TOTAL	12.30	9.9

Fuente: Ros, Jaime (1980). "Industrialización y Comercio Exterior 1950-1977". Economía Mexicana Núm. 2, CIDE, pp. 30.

La sustitución cobra dinamismo en el sector manufacturero, las ramas más importantes son la maquinaria y aparatos eléctricos, como maquinaria no eléctrica, la del transporte y la de productos metálicos (cuadro 1.9).

La tasa de crecimiento medio anual del PIB durante el sexenio fue del 5.8% de acuerdo con los precios de 1960 o del 6.7%, según datos a precios de 1970 (cuadro 1.17).

El proceso sustitutivo llega a su maduración a partir de 1957, observándose una desaceleración debida a la expansión de la capacidad instalada, que provocó que se frenara la inversión en el sector industrial, aunque se mantuviera su crecimiento a partir de 1963 hasta principios de los setenta en que la inversión comienza a observar una tendencia a su realización en actividades que no sustituyen importaciones, quedando prácticamente trunco el proceso de bienes intermedios y de capital.

Sin embargo, el Gobierno no contempló factores esenciales del proceso como: la generación o adaptación de tecnologías y la estrechez del mercado, el oligopólico y sus efectos sobre los niveles de eficiencia y uso de la planta industrial. Se llegó a una Sustitución de Importaciones con rendimientos decrecientes en virtud de precisar la importación de bienes de capital que no se producían en el país y arrojaban un saldo negativo.

Poniéndose en ejecución el plan económico *Desarrollo Estabilizador*. El cual, se presentó con una imagen de desenvolvimiento exitoso y aparentemente coherente, escondiendo las contradicciones sociales, las limitaciones intrínsecas del aparato productivo y la tendencia al precipitado agotamiento del propio modelo: "es el corolario de un crecimiento industrial previo, que constituye la premisa lógica de la crisis que caracteriza al país en los años más recientes" (Ángeles, 1979: 11).

El objetivo era mantener el elevado crecimiento económico de las dos décadas anteriores y alcanzar la estabilidad financiera, cambiaria y de precios. "El crecimiento del producto estaba dominado fuertemente por el crecimiento industrial, para lo cual se mantendría y reforzaría la protección comercial a fin de estimular el proceso de Sustitución de Importaciones, acelerándose la capitalización del sector, mediante estímulos fiscales y crediticios, la estabilidad de

precios estaría fijada en un tipo de cambio fijo respecto al dólar" (Lasa, 1997: 174).

"Fue cobrando forma el pacto social, sobre todo en lo referente a la economía mixta, la cual no era otra cosa que una alianza entre los sectores públicos y privado [nacional y extranjero] una división de campos: el Estado en bienes intermedios, metales básicos e infraestructura; el capital extranjero en los bienes de consumo duradero y los capitalistas locales en las industrias tradicionales, construcción y servicios [destacadamente los financieros]" (Ayala, 2001: 339).

Como consecuencia de los cambios, el papel que jugaría el Estado en la economía también varió, su intervencionismo adquirió el matiz de complementariedad con la iniciativa privada.

En este sexenio se continuó con la industrialización de bienes de consumo, olvidándose de los bienes de capital, los cuales a la larga fueron un gran obstáculo en la estabilidad del desarrollo de la industrialización, traduciéndose en la disminución en la tasa de crecimiento del sector y reflejándose en la disminución de la tasa de crecimiento. La ayuda del Estado, fue mediante la inflación a la baja, para el incremento de la inversión privada que sirviera de complemento junto con la pública, además de los estímulos fiscales, aunque a finales del sexenio ésta se disparó.

3. 1. 3. El Sexenio de Adolfo Ruiz Cortines

El Gobierno percibía un panorama de inestabilidad y bajas tasas de crecimiento, dominado por un ciclo de inflación-devaluación-déficit externo, caracterizado por el rápido ritmo de crecimiento de inflación. Para tener acceso al crecimiento rápido y sostenido, era necesario una estrategia que terminara con la inestabilidad.

Comprendido de 1953 a 1958, el primer año de Gobierno se caracterizó por un férreo control del equilibrio presupuestal, que en materia de gasto público ocasionó una contracción que provocó en última instancia el estancamiento de la economía. La política contraccionista hubo de ser abandonada y sustituida por otras: "un esfuerzo más pronunciado en materia agrícola, un aumento del gasto público, un aliento fiscal y crediticio a la industria y controlar la inflación, por ello se devaluó el peso en 1954 en donde el tipo de cambio pasó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar" (Pellicer, 1978: 138), para contrarrestar futuras operaciones especulativas de divisas controlándose rigidamente la emisión monetaria, que al combinarse con una política fiscal actuaría en el sentido de alentar el ahorro y la inversión, que gracias a subsidios, exoneraciones y bajas tarifas en los bienes y servicios, llevarían al país por el camino del acelerado crecimiento con estabilidad.

Durante el sexenio los apoyos a la industrialización y al sector privado continuaron, consistiendo estos en "una política favorable de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, la creación de un mercado público, el mantenimiento y construcción de infraestructura básica y la atención selectiva de las demandas sociales a través del gasto público" (Ayala, 2001: 332); se continuó con el apoyo a la industria vía estímulos fiscales.

La política de desarrollo estabilizador logró elevar la tasa real de crecimiento y reducir significativamente la inflación.

Por cuanto al papel del Estado en relación con la economía, "A partir del régimen del presidente Ruiz Cortines, comenzaron a cambiar las modalidades a través de las cuales se financiaba el gasto público. El financiamiento del déficit descansó progresivamente en el sistema financiero, en los excedentes captados a través del aparato de intermediación bancaria y no tanto por la vía de la tributación fiscal. Prueba de ello es el aumento de la relación entre ingreso vía financiamiento y los ingresos propios del Gobierno Federal" (Ayala, 2001: 344).

Pasando a un detalle de los ingresos estatales, estos constituyeron el 9.6% (ver cuadro 1.3) como proporción del PIB, es decir, 0.9% más que en el sexenio anterior; la tasa de crecimiento medio anual de los ingresos totales durante el sexenio fue de 23.8% (ver cuadro 1.5). La tendencia decreciente de la participación de los ingresos totales continuó, y así sólo constituyeron el 70.8% del total. Por segundo sexenio consecutivo los ingresos por empréstito incrementaron su participación al total, al ubicarse en 10.8% (ver cuadro 1.4).

El cambio de financiamiento de los egresos, que se agudizaría más tarde, conduciría en definitiva en la década de los setenta a la ruptura total del modelo de Sustitución de Importaciones dados los montos 'impagables' de la deuda contratada.

Por lo que respecta a la política del gasto, como se ha apuntado con anterioridad, el principal problema al que se enfrentaba era precisamente el de la inflación, proponiendo como estrategia el aceleramiento selectivo del gasto con la finalidad de propiciar un aumento de la inversión, en aquellos sectores destinados a la exportación de bienes y servicios; sin embargo, "... el Estado fue perdiendo paulatinamente capacidad de dirección y liderazgo en el desarrollo industrial aduciendo problemas de financiamiento y la urgencia de adoptar medidas de estabilización" (Ayala, 2001: 336).

La política de complementariedad la que ya se ha hecho referencia, fue apreciable un descenso en la tasa de crecimiento medio anual de la inversión pública, que se situó en 4.6% (ver cuadro 1.6) y que determinó que durante el sexenio la participación media de la inversión pública respecto del PIB descendiera 0.3% en relación con la media de dicha proporción en el sexenio anterior, para ubicarse en 4.9% (ver cuadro 1.7), resultando revelador por ser el único período presidencial en que dicho porcentaje respecto al PIB decreció en relación con el porcentaje correspondiente al sexenio anterior.

Como consecuencia de la baja de la inversión total como porcentaje del PIB, es apreciable una baja en la inversión en los sectores de fomento agropecuario 4.9%, comunicaciones y transportes 1.7% su porcentaje respecto del PIB disminuyó; incrementándose únicamente la inversión en fomento industrial su porcentaje respecto del PIB se ubicó en 1.6% (ver cuadro 1.7). Es por ello que "el fomento de la producción durante 1955 y 1956 se limitó en gran parte a crear las condiciones requeridas por la iniciativa privada para hacer fuertes inversiones" (Follicer, 1978: 189).

La forma intervencionista del Estado, se encaminó a crear las condiciones para la reproducción de capital; los incentivos a una mayor acumulación, siempre estuvieron presentes, en el carácter estructural se aplicó una política de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sostenimiento de la rentabilidad del capital a través del perfeccionamiento de sus instrumentos de intervención económica; es decir, el Estado continuó con el papel intervencionista en la economía, al crear subsidios y apoyos necesarios para proseguir con el crecimiento; los cuales desembocaron en el incremento del gasto público; que superaba al de los ingresos, lo que derivó en incrementos adicionales, reflejándose en el déficit, siendo necesario cambiar la forma del financiamiento, al utilizar los empréstitos.

3. 1. 4. El Sexenio de Adolfo López Mateos

En lo que corresponde a este periodo, es importante el comportamiento macroeconómico en el país, en particular destacan los problemas del sector agrícola que se generaron como consecuencia de la fijación de los precios de garantía de algunos productos agrícolas.

El presidente López Mateos, le da a la agricultura un peso preponderante, así lo marca la "Política Económica Nacional, ya que establecía, un programa completo de acción en los diversos ámbitos de la economía mexicana" (Ortiz, 1998: 41), proponía que la política fiscal fuera orientada a mantener una relación entre los ingresos y gastos, a fin de disminuir los déficit. Además, se contemplaba una estrategia de fomento a las actividades agropecuarias, puesto que se buscaba aumentar la producción de los cultivos básicos e incrementar la oferta de productos exportables, con el fin de aumentar las divisas para continuar con el proceso de industrialización. "Los tres pilares de la estrategia agrícola eran: generar un adecuado régimen de tenencia y de explotación de la tierra, incrementar la disponibilidad de financiamiento en condiciones adecuadas de costo y plazo, y propiciar mejoras técnicas para aumentar los rendimientos de la producción en el campo" (Ortiz, 1998:45); es decir, la agricultura fue la principal fuente de ingresos del país, siendo fundamental para el logro de la estabilidad.

El establecimiento de los precios de garantía constituyó uno de los instrumentos más importantes para estimular la producción agrícola, buscando mejorar el nivel de vida de los campesinos

"El efecto de los precios de garantía al inició de la década de los sesenta, cuando eran sumamente superiores a los precios del mercado internacional, reorientó hacia el mercado interno la oferta de algunos productos, fundamentalmente el maíz y el trigo, al mismo tiempo que permitía el abastecimiento del mercado externo con los excedentes de dichos productos, el auge algodonnero y las exportaciones de hortalizas mexicanas al mercado norteamericano. Sin embargo, los rígidos precios de garantía, algunos invariables desde 1963, se fueron rezagando —disminuyendo en términos constantes— tanto con respecto a precios internacionales como al nivel general de precios de la economía nacional, a tal punto que desde los primeros años de esta década los precios de garantía eran menores a los internacionales. Así, debido a la desaparición del estímulo del precio oficial, en los distritos de riego y otras zonas de agricultura comercial se orientaron sus cultivos hacia productos que no eran de consumo básico pero que tenían mejor precio. Esto a pesar de que los precios de garantía les significaban una renta automática extraordinaria en comparación con los productos marginales" (Luiselli, 1992: 445).

Por lo que se concluyó que los precios de garantía fueron un instrumento adecuado para tener el fomento del sector agrícola, ya que lograron aumentar la producción y consecuentemente el nivel de vida de los campesinos, puesto que fueron utilizados en Estados Unidos con gran éxito

Le dio prioridad a otras variables que coadyuvaron al crecimiento: "A partir de 1959 se decidió crecer rápidamente al tiempo que se mantendría la estabilidad en el tipo de cambio y en los precios. Así se buscó acelerar de manera selectiva el gasto, y sobre todo encuadrarlo en el equilibrio financiero interno y externo; se escogió una vía que favoreciera el ahorro voluntario, relacionándolo en forma directa con el financiamiento de la inversión [...] En tanto, el sector público utilizaría el ahorro externo aprovechando la capacidad de endeudamiento, lo que de paso contribuiría a mantener la estabilidad cambiaria" (Ayala, 2001: 330).

La política oficial se propuso: "a) Estimular la producción de bienes intermedios y de capital mediante el control más riguroso de las importaciones, y una intervención más decidida del Estado a favor de la producción de materias primas industriales; b) Iniciar un proceso de mexicanización de la industria y la minería para amortiguar el efecto de la inversión extranjera en esas ramas; y c) La aceleración del reparto agrario con el propósito de reducir las tensiones sociales y estimular la producción en el campo (Ayala, 2001: 351) [...] La política del gasto fue acompañada de medidas administrativas que influyeron en un control de precios" (Ayala, 2001: 330).

La tasa de crecimiento medio anual del PIB durante el sexenio fue del 6.7% de acuerdo con los precios de 1960 o del 6.7%, según datos a precios de 1970 (cuadro 1.17).

Pasando al análisis de las cifras de ingresos públicos, su tasa de crecimiento medio anual fue de 20.4% durante el periodo (ver cuadro 1.5), representando el 11% como porcentaje del PIB (ver cuadro 1.3); es decir, 1.35 puntos porcentuales más que en el sexenio anterior; la tendencia al endeudamiento público sufrió una aceleración de importancia, al constituir los ingresos por empréstitos en promedio el 30.6% del total de los ingresos [3.4% como porcentaje del PIB, es decir, 2.3% más que en el sexenio anterior], frente a un notorio descenso de los impuestos que sólo representaron el 59.8% de los ingresos totales (ver cuadro 1.4), lo que motivó un descenso de la participación de los impuestos como porcentaje del PIB del 0.3% con respecto al sexenio anterior, para ubicarse en 6.3% único sexenio en que dicha proporción decreció (ver cuadro 1.3).

Debido a que el ritmo de crecimiento del gasto superaba al de los ingresos, derivaría en incrementos adicionales, si bien manejables todavía, en el déficit tanto del Gobierno Federal como del sector público en su conjunto, siendo necesario el ajuste fiscal.

"El financiamiento de una tasa moderada en la expansión del gasto público ocurrió sin fuertes presiones inflacionarias, a pesar de la ausencia de una reforma fiscal que ampliara substancialmente la disponibilidad de recursos en manos del Estado [...] gracias al financiamiento del déficit público, a través del encaje legal" (Ayala, 2001: 333), se crearon distintos apoyos al sistema financiero, para captar ahorro y canalizarlo hacia la inversión como para financiar el gasto de Gobierno.

Por otra parte, el financiamiento del gasto público, se realizó a través de ingresos corrientes, si bien "la carga impositiva en México resultaba de las más bajas de Latinoamérica (sólo 10.4% como porcentaje del PIB en 1964, ocupando el tercer lugar de 16 países), por lo que los analistas proponían la reestructuración del sistema impositivo para incrementar la carga fiscal" (Anguiano, s/f: 149-151).

En 1961 se aprueban las reformas a la legislación tributaria para establecer una nueva cédula, con la que se obligaba a los causantes a sumar los ingresos acumulados en dos o más cédulas y en la cual se aplicaba una tasa de impuesto progresiva: como parte fundamental de la reforma (Ortiz, 1969: 161), se amplió el concepto de ingresos gravables para incluir las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y de valores inmobiliarios, la renta de inmuebles y los productos de diversos valores bancarios y de obligaciones de empresas industriales (Ortiz, 1969: 160). Se creó el Registro Federal de Causantes (Ortiz, 1969: 158) que permitió inscribir a los contribuyentes asignándoles un número de registro que habría de servirles de identificación para todos los efectos fiscales; esa clave es la que se usarían para los documentos comprobatorios fiscales.

En cuanto al destino de los gastos, la participación del rubro económico en el total, descendió del 52.7% en el sexenio anterior al ubicarse en 39.1%, en esta administración. En tanto que los gastos administrativos subieron a 41.4% del total (ver cuadro 1.2).

Pese al decrecimiento de los gastos económicos destaca un mayor énfasis en la inversión pública, que en el sexenio alcanzó la mayor tasas de crecimiento anual jamás logradas por régimen postrerevolucionario, al situarse en 14.7%, en el entendido de que el rubro más dinámico de inversión fue el destinado al beneficio social, que creció a una tasa media anual del 36.7% (ver cuadro 1.6). La inversión pública como proporción del PIB representó el 5.9% (ver cuadro 1.7), lo que implicó un incremento de 0.98% con respecto al sexenio anterior.

"El restablecimiento de las finanzas públicas se explica por la mayor afluencia de recursos financieros externos que permitieron programas de financiamiento de la inversión con largos plazos de amortización y tasas de interés relativamente bajas" (Ayala, 2001: 352).

Se continuó con el crecimiento económico, se dio prioridad al tipo de cambio y la inflación, siguiendo con la utilización controlado del gasto, la utilización del ahorro interno vía el encaje legal. Además de la intensificación de la reforma fiscal aplicada que permitió una mayor recaudación. Del mismo modo, la agricultura seguía siendo gran generadora de divisas aunque ya mostraba problemas de estancamiento, al canalizarse parte de su porcentaje de gasto a la industrialización, los cuales fueron solucionados por la aplicación de los precios de garantía.

3. 1. 5. El Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz

Después de haber tomado la silla presidencial Díaz Ordaz [1965-1970], la producción agrícola comienza un proceso de estancamiento se inicia el descenso en la tasa de crecimiento del sector, son síntomas del agotamiento del modelo auspiciado por el Gobierno [desarrollo estabilizador], causa la crisis que se manifestaría en toda su extensión a partir de los años setenta.

En efecto, "...precisamente en 1965 la agricultura llega a un punto de inflexión en su crecimiento de largo plazo, y su índice de expansión se despioma entre 1965-70, llegando a representar un crecimiento del 1.2%. Esta inflexión se vuelve particularmente grave desde el punto de vista de la tasa de crecimiento del producto per cápita, ya que es durante este período de análisis cuando llega a ser negativo: un -2.1 para el quinquenio..." (Luiselli, 1992: 440).

El descenso en el producto agrícola, determinó que la producción fuera insuficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana, lo que en última instancia desató un problema altamente inflacionario. Así pues "De este modo la agricultura, con alrededor del 40% de la PEA nacional y con una aportación al PIB escasamente superior al 10% [consecuente con una productividad del trabajo seis veces menor que en el resto de la economía] (Luiselli, 1992: 440), planteándose una crisis global⁸ a todo el sistema económico, toda vez que se presiona los precios al alza, en alimentos e insumos industriales y agudiza el desequilibrio externo. "Esto contrasta marcadamente con las dos décadas anteriores a los años sesenta, décadas en que la agricultura creció, y colocó en los mercados externos remanentes que generaron importantes

8 Las causas que propiciaron el estancamiento y crisis, son de destacar:

a. Una disminución de la inversión pública y privada en el campo, factor importante en la disminución de la inversión privada lo fue la política crediticia de la banca comercial pues: Todo el sistema bancario durante esta década [1960-1970], continuó transfiriendo menos recursos por financiamiento que los que ha captado [vía ahorro] del sector agrícola [...] (Luiselli, 1992: 443),

La inversión pública en el campo, el rubro de fomento agropecuario como porcentaje del PIB decreció en los sexenios de Ruiz Cortines [-0.34%] y López Mateos [-0.09%].

b. La existencia de precios de garantía, no fueron modificados desde 1963, a pesar del proceso inflacionario vivido, lo que determinó un descenso en la inversión privada por la eliminación de los estímulos, o en redireccionamiento a favor de cultivos con una mayor tasa de rentabilidad [especialmente los destinados al mercado de exportación].

Resultado pertinente la observación de Luiselli, para quien, "Aunque no existen, a nuestro juicio estimaciones del todo satisfactorias acerca de la relación de precios, podemos afirmar que en general la relación de precios o de intercambio de la agricultura comparada con los del resto de la economía fue favorable a la agricultura de 1940 y probablemente lo fue también, aunque en menor cuantía, hasta 1960. En los primeros años de la década pasada esta relación se invierte. Estimaciones basadas en el índice de precios implícito del PIB muestra que la relación de precios agrícolas pasa de 1.28 a 1950, al 0.93 en 1972 (Luiselli, 1992: 442-443).

c. Los límites físicos de la explotación agrícola en el país, se expresaron en una tasa mínima de crecimiento del número de hectáreas utilizadas en el sector.

Al respecto, Luiselli afirman que: "La evolución [o involución] de la superficie cosechada, que fue el principal componente de la producción y de la productividad sectorial, es muy ilustrativa, en 1960 a 1965 hubo un aumento de 3.3 millones de hectáreas en el país, lo que significó un incremento medio anual de 5.3% (Luiselli, 1992: 446-447). En cuanto al sector secundario, el modelo de sustitución de importaciones se mostraba cada vez más limitado, reflejado en el déficit de la Balanza Comercial.

volúmenes de divisas para el sustento de la industria sustitutiva" (Luiselli, 1992: 441).

Buscando aumentar la recaudación y consecuentemente los ingresos del Gobierno Federal, "se modificó la metodología, comprendiendo a los ingresos de las empresas paraestatales" (Ayala, 2001: 350), las cifras de incremento en los ingresos totales reflejan un aumento considerable, debido en su mayor parte a la incorporación de la contabilidad del sector paraestatal, por lo que para contar con cifras comparables deben excluirse tales ingresos.

Así, los ingresos totales [excluidos los del sector paraestatal] como porcentaje del PIB representan 7.5%, es decir, 1.2 puntos porcentuales más que en el sexenio antecedente; e incluyendo los ingresos del sector paraestatal, constituyen 23.9% como proporción del PIB (ver cuadro 1.3).

Por otra parte, como consecuencia de la nueva metodología, la participación de los ingresos tributarios en el total cayó a sólo 31.4%, constituyéndose los ingresos del sector paraestatal en los más considerables al representar el 49.2% del total. La participación del endeudamiento como fuente de financiamiento también descendió por efecto de la nueva metodología utilizada para la contabilidad, ubicándose en 14.5% de los ingresos totales (ver cuadro 1.4); sin embargo, como porcentaje del PIB tanto los impuestos como los empréstitos vieron incrementar su participación representando respectivamente el 7.5% y el 3.5% del PIB, lo que demuestra el crecimiento de los mismos en términos reales. Por su parte, los ingresos del sector paraestatal representaron el 11.8% del PIB (ver cuadro 1.3), sin que existan estadísticas previas de dicho sector, por lo que no pueden elaborarse comparaciones sobre el particular.

Se logró un sistema tributario más eficiente que estimuló el ahorro y la inversión productiva, "con la aprobación de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta [ISR], en el caso de las empresas se estableció una tarifa progresiva que alcanzaba una tasa marginal de 42% para utilidades gravables superior a 500,000 pesos, se eliminó el gravamen sobre utilidades excedentes y la depreciación acelerada se estableció en forma generalizada. Los dividendos pagados por las empresas quedaron exentos de impuestos cuando fueran distribuidos a otras entidades sujetas al impuesto global a las empresas; de esta forma se incentivó la reinversión de utilidades no sólo en la empresa que las generaba, sino en otras empresas, y se permitió al sector privado aplicar esos recursos para aprovechar las mejores oportunidades de inversión" (Ortiz, 1969: 67).

Para las personas físicas "se definió una tarifa progresiva cuya tasa marginal máxima era de 35% para ingresos superiores a 300,000 pesos en 1968. La nueva ley gravaba, en principio, de la misma manera los ingresos del trabajo y del capital; sin embargo, aun aprobada la Ley, permaneció la discusión respecto al tratamiento fiscal que debía darse a los ingresos del capital" (Ortiz, 1969: 68). Esta ley estableció las bases de un impuesto de tipo personal, abandonando el sistema cedular, trajo aparejados todos los problemas que implica un cambio en los sistemas y en las estructuras fiscales un paso necesario para establecer el tipo de impuesto sobre la renta adecuado al grado de desarrollo económico.

El diseño y la ejecución de la política tributaria permitieron generar los recursos para financiar la mayor parte de los gastos gubernamentales, de manera que los déficit resultantes fueron reducidos y completamente financiados por los mercados de capital nacional o internacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La prioridad fue mejorar el control del gasto, que la política fiscal fuera un instrumento más eficaz para el logro de los objetivos macro y microeconómicos de la política económica general del Gobierno. En el aspecto macro era fortalecer la capacidad de la SHCP para determinar el nivel agregado del gasto fundamental para mantener una sana situación de las finanzas públicas. En el ámbito microeconómico era necesario mejorar los mecanismos de asignación y ejercicio del gasto para el mayor beneficio social posible.

El control del gasto público se logró que todos los ingresos que recibieran las entidades del sector paraestatal tendrían que entregarse a la Tesorería de la Federación y en consecuencia, cualquier gasto de estas entidades presentaría utilizar recursos del Gobierno federal y requeriría la autorización expresa de la SHCP.

"A partir de 1965, la política de egresos mostró un crecimiento importante en el gasto total y el desarrollo industrial [aproximadamente 24% del gasto total]. Por otra parte, se confirmó una progresiva marginación del gasto destinado al sector agropecuario y de la construcción de obras y servicios públicas [4.7 y 9% en promedio de los egresos totales respectivamente], manteniéndose estable la proporción del gasto social [...] Así, se puede sostener que se preservó una orientación del gasto complementario y favorable al sector privado, reforzada por la política de proteccionismo industrial" (Ayala, 2001: 352).

Corroborando lo anterior he de indicar que el gasto neto total creció a una tasa de 7.1% entre 1966 y 1970, así como el gasto primario a una tasa del 6.3%, cabe destacar el dinamismo del gasto de capital de las entidades paraestatales, creció a una tasa del 25.6%. Por otra parte, el gasto no programable creció a una tasa media anual de 21.4%, y lo más dinámicos fueron los estímulos fiscales [que crecieron al 21.2% y los intereses, comisiones y gastos [18.7%] (cuadro 1.10).

Cuadro 1.10
Media Sexenal de la Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1965-1985)

(Con Base en Precios Constantes de 1980)

Periodo	Gasto Neto Total	Gasto Primario Total	Gasto Progra Total	Gob Fed Total	Gastos de admon	Gastos de Capital	Gasto de Total Ente	Gasto de Opera	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans Esta y Muni	Esti Fis	Interes Comis y Gastos
1966-70	7.07	6.29	5.40	1.84	-1.42	6.79	8.55	5.98	26.59	21.36	6.64	21.25	18.73
1971-76	14.00	14.08	14.11	15.93	17.47	15.85	13.51	10.09	25.05	13.97	63.66	-4.81	14.46
1977-82	14.50	9.30	9.63	9.79	12.07	7.53	8.55	7.38	11.68	37.13	19.32	2.07	51.82

Notas: Gasto Progra To = Gasto Programable total, Gasto Total Entidad = Gasto Total Entidad Paraestatal, Gasto de Oper = Gasto de Operación, Gasto no Progra = Gasto no Programable, Trans Esta y Muni = Estados y Municipios, Est Fis = Estímulos Fiscales, Interes Comis y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos.

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 9 [ver anexo].

Por el contrario, la tasa de crecimiento medio anual de la inversión pública federal se redujo al 7.1% (ver cuadro 1.6) y congruente con dicho descenso la inversión pública como porcentaje del PIB resiente un incremento mínimo de sólo 12 décimas de punto porcentual con respecto al sexenio anterior, para ubicarse en 6.02% (ver cuadro 1.7).

La forma intervencionista del Estado hizo que se "la propia expansión del capital hizo que para mantener las condiciones generales de su reproducción, el Estado reorganizara y creara ciertas empresas que a la postre, se convirtieron en los instrumentos subsidiarios de bienes y servicios al capital privado y a precios

por debajo de su costo de producción fueron: FERTIMEX, Hules Mexicanos, S. A., Derivados Etilicos, Tetractileno de México, S. A. y numerosas instalaciones de PEMEX" (Bueno, 1977: 23).

Se establecieron y/o dinamizaron organismos institucionales tanto el Fondo de Garantía y Fomento de la Pequeña y mediana Industria [FOGAIN], como el Fondo Nacional de Fomento Industrial [FOMIN], el Programa Especial de Industrialización de las fronteras y Litorales, el Proyecto Benito Juárez- Peña Colorado, el Proyecto Lázaro Cárdenas- Las Truchas, entre los más importantes (Ángeles, 1979: 56).

La industrialización fue el eje de la acumulación de capital, canalizando para tal efecto el grueso de los recursos. Debido a que se afinaron los instrumentos de protección.

Siendo la industria sustitutiva la que suplantó una corriente de Importaciones de bienes de consumo final por otra de capital externo, una estrategia que coincidía con la del gran capital. Fueron los aranceles crecientemente sustituidos por permisos de importación los que desalentaron las Importaciones consideradas innecesarias. Siendo necesario diseñar una la política de ingresos públicos para servir a la acumulación de capital en el sector industrial; precios bajos de los insumos que el Estado proporcionaba al sector industrial y un esquema tributario que descansaba en los impuestos indirectos y al ingreso del trabajo.

Entre 1969-70, los gastos exceden a los ingresos, propiciando un importante déficit financiero del Sector Público. Las finanzas públicas se utilizaban como soporte de la acumulación privada de capital en el sector industrial, lo cual hacía que los gastos fueran presionados al alza, al mismo tiempo que se fortalecía la resistencia a la elevación de los ingresos tributarios. Sin embargo, la política monetaria y crediticia desempeñan un papel central para que el sistema económico financiara estos desequilibrios de una manera no inflacionaria. Se tomaron dos medidas para financiar dicho saldo fiscal: el financiamiento interno [derivado de las instituciones financieras privadas] el 48.5% provino de financiamiento externo (cuadro 1.11).

Cuadro 1.11
Medio por Período Presidencial de la Participación de los Financiamientos Interno y Externo en el Financiamiento del Sector Público Federal (1965-1993)

Período	Financiamiento		Total
	Interno	Externo	
1965-1970	51.5	48.5	100.00
1971-1976	64.3	35.7	100.00
1977-1982	49.4	50.6	100.00
1983-1988	79.5	20.5	100.00
1989-1993	89.2	10.8	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 10 [ver anexo].

La primera, fue utilizada por el Estado bajo amenaza de sanciones; la segunda, constituyó una medida necesaria con la banca internacional, que aunque en forma moderada compensaba al déficit constante, que registraba la cuenta corriente, de la balanza de pagos. La deuda externa se constituyó en el apoyo

financiero que requería la continuación del modelo, cuyos límites reducían peligrosamente la holgura del estado mexicano frente al exterior.

El déficit fiscal creciente y la mayor participación económica del Estado, representaron una concepción sobre el papel del Estado y del sistema económico que tendió a romper con los criterios más conservadores. La nueva concepción se sostenía en la intervención acrecida del Estado era capaz de crear un efecto de arrastre, que dotaría a la economía mexicana de condiciones de crecimiento y estabilidad.

En 1968 con los acontecimientos de la masacre de Tlatelolco, se da una crisis del sistema político mexicano. Desde el movimiento estudiantil-popular de este año, el Estado mexicano entró en un deterioro que adquirió múltiples manifestaciones, puesto que erosionó seriamente los mitos del estado conciliador y arbitro, mostrando su papel predominante represivo.

Específicamente y de acuerdo con Boltvinik "...es posible caracterizar el modelo de Sustitución de Importaciones adoptado en México por tres rasgos: a) Depende de la capacidad de importación generada por otros sectores de la economía, ya que el modelo no incluye la exportación de manufacturas; b) A medida que se avanza en la sustitución de importaciones se va reduciendo el arco de posibilidades lógicas del propio modelo; es decir, que éste tiende agotarse; c) El paso de las Sustitución de bienes de consumo no duradero a la de bienes intermedios y de consumo duradero y después de la de bienes de capital resultaba cada vez más difícil. Esto se debe a la creciente complejidad tecnológica de los procesos implicados, a las dificultades en el financiamiento derivadas del aumento en la masa de capital necesaria por planta y al incremento de magnitud mínima de los mercados dificulta operar eficientemente con las tecnologías existentes" (Boltvinik, 1992: 474).

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se estima que "La Sustitución de Importaciones de bienes de consumo duradero se agotó ya en 1950. La sustitución de importaciones de bienes intermedios se llegó a una fase de estancamiento, al agotamiento definitivo, alrededor de 1971. La Sustitución de Importaciones de bienes de capital prosiguió. El inicio de la década de los ochenta, la 'etapa fácil' del proceso sustitutivo de Importaciones mostraba ya indicios evidentes de agotamiento como fuente dinámica del crecimiento industrial" (Boltvinik, 1992: 529).

El modelo de Sustitución de Importaciones entra en crisis en el momento en que intenta transferir de la fase sustitutiva de bienes de consumo no duradero, a una fase superior de integración industrial, tránsito que se dificulta e inclusive en ocasiones no resulta posible tanto por cuestiones externas al propio modelo de desarrollo, como por cuestiones que le son inherentes, Boltvinik (1992: 531) considera que "las oportunidades de inversión en la industria, disminuyen provocando la desaceleración de la tasa de crecimiento del sector mismo que se presentó precisamente a partir del sexenio de Luis Echeverría, de tal manera que si el sexenio que le precedió el PIB del sector manufacturero creció a una tasa media anual del 7.3% y en el sexenio de Echeverría, dicha tasa se redujo a sólo 5.7%".

° Para más detalle, ver el apartado 3. 2. 1.

El modelo de desarrollo del Estado intervencionista [gasto público creciente, limitación de la actividad económica privada, ingresos estatales reducidos, énfasis del fomento industrial en detrimento del sector agrícola] produjeron una serie de contradicciones que se manifestaron en la economía, a pesar de que el modelo de que se trata fomentó de manera indubitable el crecimiento económico del país durante cerca de tres décadas.

Como se ha indicado, el modelo de Sustitución de Importaciones presupuso la existencia de una economía predominantemente agrícola, organizada minimamente y enfocada en una porción considerable a la exportación. Dicho sector garantizaba, dados los volúmenes de producción y exportación el ingreso de las divisas que resultaban indispensables para el financiamiento de las exportaciones de bienes intermedios de consumo duradero y de capital, recurridos por el proceso de industrialización sustitutiva.

La estrategia económica se caracteriza por un crecimiento económico sostenido, por la estabilidad relativa de los precios y por el mantenimiento de la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad.

Del mismo modo, el manejo de las finanzas públicas consistió en una expansión conservadora del gasto público en una política de ingresos orientadas a estimular la acumulación de capital en el sector privado, de lo cual resultó una baja carga fiscal, para aquellos sectores de altos ingresos: los déficit públicos resultantes se financiaron con emisión de deuda externa e interna cuyos intereses comenzaron a pesar de modo que, progresivamente, el endeudamiento se convirtió en problema.

La estabilidad se basó en una sólida administración de las finanzas públicas y un tipo de cambio nominal estable, que se reforzó con el incremento de los créditos externos. La deuda pública interna era creada principalmente mediante el sistema de depósito obligatorios de los intermediarios financieros en el banco central [encaje legal] devengando un interés que comenzó a pesar en la composición y el tamaño del gasto público.

Entre las contradicciones que el modelo trajo consigo, destaca el desequilibrio del sector externo de la economía mexicana por que llega a constituir un freno al crecimiento del aparato productivo. Los problemas generados por el alto nivel de desempleo y subempleo de la población económicamente activa, el deterioro del salario y la acelerada concentración del ingreso como limitantes al crecimiento económico y la estabilidad social; es decir, la política de industrialización sustitutiva de importaciones al no hacer competitiva las exportaciones en razón de la sobreprotección no podía responder con exportaciones a la dinámica importadora de bienes intermedios; el ritmo del país en tanto aumentaba los requerimientos de importaciones porque cada nueva adquisición en el exterior de bienes de producción requeriría de otra más, generando respecto a ellas una rigidez de todo el aparato productivo.

El modelo de Sustitución de Importaciones tiene su culminación a finales de la década de los setenta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. 2. Las Finanzas Públicas y Crisis de Deuda en el Período de 1970 a 1982

El modelo desarrollista adoptado daba muestras de agotamiento progresivo; los mismos elementos que habían impulsado la expansión y la estabilidad, se tornaban obstáculos al crecimiento y fuente de presiones inflacionarias. Las descapitalizadas empresas paraestatales que abarcaban sectores estratégicos, se veían ante la amenaza de no poder seguir cumpliendo su cometido en la transferencia de excedentes a otros sectores de la economía.

El periodo de 1971 a 1982 que cubre las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo representan un retroceso ya que el Gobierno mantuvo una política muy activa en incurrir en déficit. Sin embargo, no se tomó en cuenta la lección extraída de la etapa de crecimiento inflacionario, donde el desarrollo expansivo no pudo promover un desarrollo sostenido y financiable.

3. 2. 1. El Sexenio de Luis Echeverría Álvarez

En un afán de recuperar la legitimidad perdida durante el movimiento de 1968, el entonces Secretario de Gobernación, giro hacia la izquierda dando inició a la incorporación de intelectuales marxistas al Gobierno que fueron manifestadas a través de un discurso reivindicativo a una redistribución de la riqueza (Pereyra, 1992: 388).

Con una honda inspiración intervencionista, se pensó que las condiciones económicas estaban dadas para producir una socialización de los beneficios de la economía. De esta manera, el otrora franco y 'desinteresado' apoyo del Gobierno al desarrollo económico se vio frenado más que nada por un clima de desconfianza de la inversión privada en algunos sectores como el agropecuario y el manufacturero, ocasionado por el propio sector oficial, y no se percató de que no se encontraba reunidas las condiciones para que el Estado soportara en exclusiva el desarrollo de la economía nacional.

Con el sexenio de Luis Echeverría (1971-1976), da comienzo uno de los fenómenos que han caracterizado al sistema político del partido en el poder; las crisis recurrentes económicas y financieras sexenales más representativas de finales del siglo XX.

El Gobierno se propuso inducir una mayor presencia del Estado, para legitimarse ante la sociedad y volver popular su papel protagonista. Proponía la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación, que permitiera recuperar el crecimiento económico; se trataba de las profundas contradicciones que había generado el proceso de crecimiento y en particular la industrialización en los últimos años de la década de los sesenta, propiciando serios obstáculos para mantener su expansión continua.

Puesto que para esos años ya se observaba una obsolescencia de la estructura productiva y sólo algunas ramas habían iniciado un incipiente proceso

de modernización, surgiendo graves problemas estructurales por el descenso de la productividad, manifestándose una dependencia cada vez mayor de materias primas, insumos, maquinaria y equipo del exterior. El proceso de industrialización que se venía impulsando, parecía condenar al país a un Estado de perpetuo subdesarrollo, a pesar del elevado ritmo de acumulación de capital que se había registrado con anterioridad.

Los responsables se enfrentaban al dilema de la definición de las bases para el establecimiento de un nuevo ciclo de acumulación del capital que permitiera, mediante un proceso de industrialización intensiva el paso a la fabricación de bienes de capital, con el fin de alentar la sustitución compleja en las importaciones.

En este contexto, los desequilibrios estructurales que comenzaron a padecer las economías de los países altamente industrializados —particularmente la de Estados Unidos— afectaron gravemente a la economía mexicana, debido a su alto nivel de vulnerabilidad no permitieron, más que de manera superficial, definir las bases sobre las que se desarrollaría, comenzó a otorgársele particular importancia a la elaboración de diversos planes, en los que el Estado planteó las metas y objetivos de su política económica.¹⁰

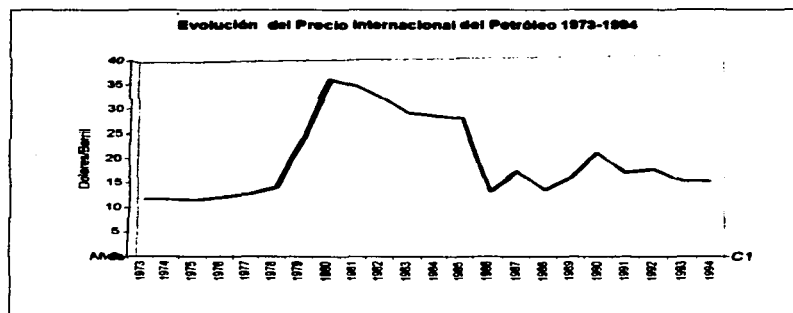
Con la crisis estructural a escala mundial del capitalismo propiciada particularmente por el desequilibrio que la Balanza Comercial venía registrando la economía de los Estados Unidos, que junto con el creciente saldo desfavorable de la Balanza de Pagos, se convirtieron a la postre en el principal detonador de la devaluación del dólar con respecto al peso en 1971. Esos elementos generaron en gran medida la primera gran crisis internacional de posguerra. Como consecuencia el dólar sufrió una serie de devaluación entre 1971 y 1973, periodo en el que debido a la guerra del medio oriente, se da uno de los primeros reajustes al alza en los precios internacionales del petróleo (gráfica 1).¹¹

La crisis energética mundial de esos años, que en la práctica significó una cuadruplicación de los precios del petróleo (Macías, 1989: 110), propició la aparición del proceso inflacionario que se había convertido en un serio problema para las economías industrializadas. Derivado de los precios del petróleo generó que la inflación alcanzara el nivel de dos dígitos en la mayoría de esos países.

¹⁰ El maestro José Luis Cecaña (1983: 38), señala que en sexenio de Echeverría, se desarrollaron una serie de trabajos de planificación, lo cual hizo que se llegara a decir que Echeverría descubrió la urgencia de planificar.

¹¹ Véase a Gutiérrez, Roberto (1976). "La Recesión Económica Mundial de los Años Setenta y Ochenta en el Marco de las Oscilaciones del Ciclo Kondratieff", en revista Investigación Económica # 176, México, Facultad de Economía-UNAM, pp. 28. También Castells, Manuel (1976). *La Crisis Económica Mundial y el Capitalismo Americano*, España, Lala; y Mandel, Ernest (1976). *La Crisis del Imperialismo*, México, Era.

Grafica 1



Fuente: PEMEX (1995) *Memoria de Labores*.

Bajo ese contexto, la crisis de la economía norteamericana, fue definida en gran medida por el desarrollo simultáneo de fuertes tendencias a la recesión, por un crecimiento al desempleo y una fuerte inflación.

En ese marco de desequilibrio estructural del sistema capitalista mundial, la economía mexicana enfrentaba los retos de la instauración del modelo. Así, se buscaba encauzar el desarrollo por el camino de las altas tasas de crecimiento y mejorar los aspectos distributivos de la riqueza entre la población.

En este sentido, desde los primeros años de Gobierno se requirió que "la estrategia a seguir modificara el patrón tradicional del desarrollo industrial, lo que implicaba pasar de la etapa de Sustitución de Importaciones, a la readaptación tecnológica y la conquista del mercado externo" (Ángeles, 1978: 196); es decir, una de las bases de esta política, lo constituía la redefinición de la estructura industrial que condujera a la elaboración masiva de bienes de capital y al aprovechamiento eficiente de los energéticos y el incremento de las exportaciones.

Con dicha estrategia se pretendía reactivar el proceso de inversión, que mostraba rezago. Por tanto, se intentó que a través de los instrumentos de la planificación [planes, programas, proyectos, políticas, reformas, etc.] el quehacer de la forma intervencionista del Estado mexicano, se constituyera en el elemento central del desarrollo económico.

De esta forma, quedó demostrado por el Presidente Echeverría, en su primer mensaje a la nación del 10 de diciembre de 1970, declaró que "[...] si para cumplir los mandatos de la Constitución es preciso modificar la estrategia de nuestro desarrollo, procederemos resueltamente a irnos tan lejos como el pueblo quiera [...]" (González, 1977: 25). Dos días después, en una reunión con inversionistas nacionales y extranjeros, reiteró: "ha llegado al Gobierno un grupo

de hombres que piensan que es necesario modificar la estrategia del desarrollo económico en México" (González, 1977: 28).

Era evidente que en la administración de Echeverría llevaba a la dirección del Estado, un equipo que sostenía la necesidad de realizar reformas, en la estrategia del desarrollo y político, bajo la convicción de que el Estado debía fortalecerse para poder realizarlas. En este sentido, el régimen del Presidente se proponía, desde sus inicios, una nueva política económica que contemplaba como uno de sus ejes principales el robustecimiento del Estado en todos sus niveles y desde luego una injerencia total en las actividades económicas.

El discurso Echeverrista resaltaba la importancia de la clase capitalista nacionalista, se granjeó el repudio de la clase capitalista en su conjunto; a un Gobierno que predicaba en su contra y se dispusieron a defenderse a través de la crítica al Estado; "el nuevo pensamiento empresarial fue capaz de generar una corriente de opinión nacional desfavorable a la participación del Estado en la economía. El Estado es -según los empresarios- causante de la crisis económica, de la mala administración y de la corrupción; aquel Estado que antaño había promovido la inversión privada, subsidiado y estimulado el mundo de los negocios, por la punta de lanza empresarial: el Consejo Coordinador Empresarial [CCE]..." (Ayala, 2001: 412).

Esta nueva actitud de la clase capitalista, es explicada por Carlos Pereyra quien considera que: "...el sistema político no parece estar en posibilidad de recuperar el terreno cedido al capital monopolista y, a la vez, mantener el ritmo de crecimiento, no sólo por motivos estrictamente económicos, sino también porque no es lo mismo arrancar concesiones a la burguesía de los treinta" (Pereyra, 1992: 388-389).

El repudio de la clase capitalista culminó con "la Constitución en 1975 del CCE, y se tradujo en definitiva en una desinversión y fuga importante de capitales, que contribuyeron al agravamiento de la crisis del modelo de sustitución de importaciones en el país" (Ayala, 2001: 412).

La actitud del Estado, "en esos años fue evidente que a las tradicionales funciones estatales de compensación y orientación de las actividades privadas se dio mayor importancia a las de fomento" (Ayala, 2001: 411).

En 1972 el Gobierno se decidió salir de la recesión a base de expandir el gasto por la vía del incremento de la demanda, para reactivar la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así una mayor oferta de empleo, a finales de este año, la actividad económica se reactivó.

Bajo ese contexto, surgió la necesidad de instrumentar una estrategia que rompiera la rigidez de la economía mexicana que el Estado se encargó de delinear. Se introdujeron cambios en las instituciones gubernamentales, con el fin de ampliar la intervención pública en la actividad económica. Por ejemplo, "el número de empresas estatales pasó de 272 a 504" (Ayala, 2001: 95), lo que en los inicios de ésta década, comenzó a instrumentarse el llamado *MODELO DE DESARROLLO COMPARTIDO*, cuyos objetivos eran: incrementos cuantitativos en la producción a través del mejoramiento de la productividad y la eficiencia de la planta productiva y adecuar las estructuras políticas, económicas y sociales.

Se efectuó una reforma administrativa que permitiera la ampliación del Estado en la vida económica con la participación del sector público, del sector privado y del sector social [para ello se creó la Comisión Nacional Tripartita]. Fueron creadas diversas comisiones para atender los proyectos de inversión, de financiamiento, de fomento, de gasto, para promover las exportaciones [se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior] y se enviaron al Congreso, varias iniciativas de ley que normaban el funcionamiento de diversas dependencias públicas, de acuerdo a la nueva política ¹² (Tello, 1985: 41-42).

En materia económica, resalta la política agrícola que tendió a revertir el problema que existía en el sector a través de una mayor canalización de la inversión pública, pero sobre todo, mediante el incremento de los precios de garantía del maíz, frijol, trigo y sorgo; esto a partir de los años de 1973-74.

Para mantener la estabilidad de precios y cambiaría era necesario evitar desequilibrios de envergadura en las finanzas públicas, siendo necesaria una reforma fiscal que permitiera elevar los ingresos públicos tributarios, además de una modificación en los criterios de fijación de los importantes precios y tarifas públicas.

En primera instancia "se llevó a cabo una política fiscal restrictiva [reducción de la inversión pública] complementada con una política monetaria también conservadora. Mientras el déficit público crecía, se restringían los recursos destinados a la pequeña y mediana empresas, de ser importante generador de ahorro al sector público, fue decreciendo su posibilidad de autofinanciamiento; en 1970 su ahorro significaba 51% de la inversión pública, pasando a 15.2 % en 1974 y prácticamente a ser nulo después de 1975" (Ángeles, 1979: 88).

Pasando al estudio de los ingresos la contradicción inherente al modelo de Sustitución de Importaciones —presente primero en los años del despegue económico y persistente durante el desarrollo estabilizador— de mantener una baja participación de los impuestos con respecto a los montos de las erogaciones públicas, así como el de otorgar importantes subsidios a la industria vía precios y tarifas de bienes y servicios públicos,¹³ a pesar de que con tal finalidad se establecieron diversas medidas, y así: "a) En 1972 se incrementó el ISR de 42 a 50, para los estratos de altos ingresos [hecho que causó desazón entre la clase capitalista], se estableció el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (IIM) y las cuotas diferenciales para los artículos de lujo, además del aumento a las imposiciones a las aguas envasadas, tabacos, labrados, cerveza y bebidas alcohólicas; b) Se implantaron impuestos altamente progresivos para el consumo de bienes suntuarios y de bebidas alcohólicas; e igualmente; y c) En 1973 los precios de los bienes y servicios proporcionados por las entidades públicas comenzaron a ser incrementados. Se redujo la evasión fiscal, se gravó a los tenedores de bonos en

¹² Según Tello, Carlos (1985), en su obra señala que se enviaron a consideración del Congreso la Ley Federal de Reforma Agraria, la del Seguro social, la Orgánica de PEMEX, la Federal de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, la Orgánica del Banco de México, la de Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

¹³ Política que ha determinado que Carlos Pereyra (1992: 379) señaló que: "La política del Estado mexicano sólo ha conducido a una distribución del ingreso más equitativo que en otros países latinoamericanos, sino que también perjudicial para los ingresos obtenidos por el Gobierno". Consideró que la política implementada perjudicó con respecto a los ingresos, como resultado de los subsidios aplicados, puesto que mermaron una parte de éstos.

valores de renta fija, se incrementó la tasa a los causantes mayores y se amplió el régimen de causantes menores" (Pereyra, 1992: 381-382).

Por otro lado, se otorgaron exenciones de impuestos al capital privado para fomentar la inversión y la producción para exportar, ampliando las tasas de depreciación y dando exenciones a la exportación. Como resultado de la implementación de las medidas anteriores la economía requirió de erogaciones en inversión y en gastos corrientes del sector público.

Las diferencias entre ingresos y gastos motivaron que el Gobierno recurriera nuevamente a los empréstitos para financiar el déficit fiscal, iniciando la economía mexicana una fase crítica. El sector público había venido apoyando a la industrialización comenzaban a mostrar un rezago, se venía superando el agotamiento del viejo paquete de inversiones como un factor que desaceleraba la tasa de crecimiento requerida por la escala de producción de las ramas modernas. El ritmo del crecimiento de este modelo impulsado por el Estado llegaba a minar su dinamismo e inercia al sector público, restringiéndole sus grados de libertad, cuestionando su estrategia corporativista frente a los trabajadores, incidiendo sobre el deterioro de actividades como las agrícolas, haciendo presión sobre las finanzas públicas y reduciéndose muchas veces al Gobierno la capacidad de negociar de la dependencia con el exterior.

Los recursos obtenidos en el exterior tuvieron características innovadoras, pues "Mientras que en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte del endeudamiento público externo se contrataba con bancos y organismos internacionales de carácter oficial, como el Banco Mundial [BM], el Fondo Monetario Internacional [FMI] y el Eximbank, en los sesenta estos bancos participan con sólo la mitad de la deuda pública externa de México, y el resto corresponde a bancos privados y a particulares extranjeros. La participación de los organismos internacionales pasa del 43% en 1970 al 15% en 1976; el resto de la deuda [85%] corresponde al capital privado; destaca que el 78% del total de la deuda haya sido prestado por conglomerados bancarios privados, mayoritariamente norteamericanos" (Ruiz, 1992: 559-560).

Esta política de financiamiento externo conlleva implícitas contradicciones, pues los empréstitos con la banca comercial se contrataban a tasas de interés considerablemente superiores a las fijadas por las instituciones oficiales, además, se trataba de tasas fluctuantes, que provocarían como consecuencia de la inflación mundial ocasionada por las alzas petroleras y el incremento desproporcionado de la deuda pública mexicana.

En lo que respecta a las cifras de los ingresos totales, tuvieron un incremento considerable como porcentaje del PIB, al pasar a representar el 23.9% del PIB en el sexenio anterior, al 31.2%; es decir, un aumento de 7.2 puntos porcentuales (cuadro 1.3). De igual forma, los ingresos por impuestos, empréstitos y sector paraestatal aumentaron su monto como porcentaje del PIB, en 2.1%, 1.8% y 3.63% respectivamente, para ubicarse en 9.6%, 5.3% y 15.4% como porcentaje del PIB (ver cuadro 1.3).

En cuanto a la participación media de los ingresos por fuente en el total, las variaciones son mínimas, por lo que no considero hacer referencia a ellas, destaca en primer término la participación de los ingresos del sector paraestatal con 49.7%, seguido por los impuestos [31%], los empréstitos y financiamientos con 16.3% y las demás fuentes de ingresos (ver cuadro 1.4).

La tasa de crecimiento media anual de los ingresos fue durante el sexenio del 49.1%, destacando que la de impuestos fue del 45.2%, la de los derechos 40.4%, la de los empréstitos 76.0 y la del sector paraestatal 46.1% (ver cuadro 1.5).

La tasa de crecimiento medio anual del PIB durante el sexenio fue del 6.1% de acuerdo con los precios de 1970 o del 6.0%, según datos a precios de 1980 (cuadro 1.17).

La política económica de Luis Echeverría en materia de gasto público, Carlos Tello, analista del sexenio, resume los objetivos de la misma afirmando que estos eran:

- El rápido crecimiento del gasto público en el sector rural, fundamentalmente en forma de crédito agropecuario e inversiones en infraestructura rural,
- El rápido incremento del gasto en bienestar social, principalmente en educación y construcción de vivienda,
- La participación más activa del sector público para fortalecer el desarrollo agrícola y defender la economía de las clases populares (Tello, 1985: 115).

En los últimos tres años del sexenio la política de gasto fue errática, combinando medidas monetarias como políticas keynesianas, lo que impidió que en su conjunto tales políticas tuvieran algún resultado positivo. En palabras de Carlos Tello, "entre más empujada la política del gasto, canalizando recursos hacia actividades prioritarias, más restringía la política crediticia y monetaria, lo que conducía al peor de los mundos posibles" (Tello, 1985: 109).

En cuanto al gasto público, la tasa media de crecimiento anual de los egresos se ubicó en 12.3% y la media de los egresos como porcentaje del PIB pasó a 18.6%; es decir, 5.18 puntos porcentuales menos que el sexenio anterior (ver cuadro 1.1), aunque otra fuente más reciente indica una tasa de crecimiento media anual del gasto total del 14% (ver cuadro 1.10) y un porcentaje del gasto neto con respecto al PIB del 25.1%, esto es, 6.05 puntos porcentuales más que la cifra que dicha fuente confiere al porcentaje del gasto neto con respecto al PIB en el sexenio anterior (cuadro 1.12).

Cuadro 1.12
Media Sexenal del Gasto del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del PIB

Periodo	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Primario Total	Gasto Programa Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admin	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad	Gasto de Cypr	Gasto de Capital	Gasto No Prog	Trans Este y Mun	Est. Fis	Interes Corri y Cuentas
1966-70	114	19.09	17.79	16.86	0.05	4.24	2.81	9.81	7.94	1.87	2.24	0.11	0.82	1.29
1971-76	100	25.14	23.26	21.52	8.59	4.77	3.83	12.93	9.12	3.81	3.62	0.96	0.78	1.88
1977-82	100	33.11	27.98	25.80	10.94	6.46	4.48	14.87	9.34	5.53	7.31	1.88	0.29	5.13
1983-88	100	40.36	24.84	21.88	8.36	5.83	2.53	13.53	10.00	3.44	18.48	2.87	0.08	15.52
1989-92	100	28.54	20.37	17.29	7.45	5.71	1.73	9.84	7.46	2.38	11.26	3.02	0.03	1.18

Notas: Abreviaturas utilizadas en el cuadro con su concepto: Gasto Programa Total = Gasto Programable total, Gasto Total Entidad = Gasto Total Entidad, Parastatal, Gasto de Cypr = Gasto de Operación, Gasto no Prog = Gasto no Programable, Trans. Este y Mun. = Estados y Municipios, Est. Fis. = Estímulos fiscales, Interes Corri y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos.

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 13 (ver anexo).

Desagregando el gasto neto total, se tiene que el gasto primario total constituyó el 92.5% del gasto total, en tanto que el gasto programable participó con el 85.6% del gasto total y el gasto no programable con 14.4%; los intereses,

comisiones y gastos representaron el 7.5% del gasto total, 0.78 puntos porcentuales más que en el sexenio anterior (cuadro 1.13), implicando un menor gasto total plenamente útil al desarrollo de la economía.

Cuadro 1.13
Media Semestral del Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable como Porcentaje del Gasto Neto Total

Periodo	Gasto Neto Total	Gasto Primario Total	Gasto Progra To	Gob Fed Tot	Gastos de Admón.	Gastos de Cap	Gasto Total Entidad Paraestatal	Gasto de Oper	Gasto de Cap	Gasto No Progr.	Trans. Estados y Muni	Esti Fis	Interes Comis y Gastos
1966-70	100	93.22	88.33	36.91	22.20	14.71	51.42	41.65	9.77	11.67	0.58	4.32	6.78
1971-76	100	92.48	85.62	34.21	18.99	15.22	51.42	36.67	14.77	14.37	3.63	3.23	7.51
1977-82	100	85.70	79.19	33.42	19.60	13.82	45.77	28.87	16.90	20.81	5.59	0.94	14.28
1983-88	100	61.78	54.43	20.81	14.51	6.30	33.62	25.06	8.55	45.57	7.14	0.21	38.22
1989-92	100	72.40	61.40	26.69	20.45	6.24	34.71	26.61	8.10	38.60	10.90	0.10	27.60

Notas: Abreviaturas utilizadas en el cuadro con su concepto: Gasto Progra To. = Gasto Programable total, Gasto Total Entid. = Gasto Total Entidad Paraestatal; Gasto de Oper. = Gasto de Operación; Gasto no Progr. = Gasto no Programable, Trans. Estados y Muni. = Estados y Municipios; Esti. fis. = Estimulos fiscales; Interes Comis. y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos.
Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 14 [ver anexo].

En lo que respecta al gasto primario total, 37.0% de éste correspondió al Gobierno Federal [2.6% menos que en el sexenio anterior], 55.6% al gasto de las entidades paraestatales [0.42% más que en el sexenio previo] y 7.4% al gasto no programable [es decir, 2.6% con respecto al sexenio de Díaz Ordaz] (cuadro 1.14).

Los gastos del Gobierno Federal, 55.5% del total de éstos se destinó a los gastos administrativos y 44.5% a los gastos de capital, lo que representó una ganancia de la participación en el total de este último rubro del 4.4%. En cuanto al gasto de las entidades paraestatales, 71.3% fue destinado al gasto de operación y 28.7% al de capital, con una variación de 9.8 puntos porcentuales a favor de este último rubro (cuadro 1.15). Reflejado el interés del Estado por el incremento de la inversión, por medio de la infraestructura y la capacidad instaladas, por lo que respecta al subsector Gobierno, como hace al subsector paraestatal.

Cuadro 1.14
Media Semestral del Gasto Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del Gasto Primario Total

Periodo	Gasto Primario Total	Gasto Progra To	Gobierno Federal Total	Gastos de Admón.	Gastos de Capita	Gasto Total Enti	Gasto de Oper	Gasto De Capita	Gasto No Progr.	Trans. Esta y Muni	Esti Fis	Gasto No Progra	Interes Comisiones Y Gastos
1966-70	100.00	94.74	39.46	23.78	15.78	55.17	44.67	10.50	5.26	0.62	4.64	12.55	7.28
1971-76	100.00	92.58	37.00	20.54	16.46	55.59	30.45	15.97	7.42	3.93	3.49	15.54	8.13
1977-82	100.00	92.33	39.04	23.01	16.03	53.29	33.60	19.69	7.67	6.59	1.08	25.59	17.92
1983-88	100.00	88.06	33.56	23.53	10.03	54.51	40.73	13.77	11.94	11.60	0.34	75.67	63.74
1989-92	100.00	84.86	36.52	28.02	8.51	48.34	37.12	11.22	15.14	15.00	0.13	65.38	40.24

Notas: Abreviaturas utilizadas en el cuadro con su concepto: Gasto Progra To. = Gasto Programable total, Gasto Total Enti = Gasto Total Entidad Paraestatal, Gasto de Oper. = Gasto de Operación, Gasto no Progr. = Gasto no Programable, Interes Comis. y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos.
Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 15 [ver anexo].

FA... EN

Cuadro 1.15
Media Sazonal de la Participación de los Gastos de administración y de Capital en los Gastos Totales Programables

Periodo	Gobierno Federal Total	Gastos de Admón..	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Percepcional	Gasto De Operación	Gasto De Capital
1966-70	100.00	59.94	40.06	100.00	81.10	18.90
1971-76	100.00	55.54	44.46	100.00	71.33	28.70
1977-82	100.00	58.89	41.11	100.00	62.97	37.03
1983-88	100.00	70.27	29.73	100.00	74.71	25.29
1989-92	100.00	76.76	23.24	100.00	76.75	23.27

Fuente: Elaboración propia con datos los cuadros 8 y 17 [ver anexo].

La estrategia de elevar el gasto público, era arrastrar a la inversión privada y crear un efecto expansivo, fundado sobre la lógica del efecto del multiplicador del gasto público. Paralelamente, se esperaba prorrogar la duración del ciclo de crecimiento económico, bajo la expectativa de que un nivel de actividad económica creciente o sostenido generaría una corriente más elevada de ingresos fiscales sobre todo porque la mayor parte de los impuestos son de tipo indirecto, dependiendo del nivel de producción y ventas, que retroalimentaría el gasto público y su efecto multiplicador.

Por otra parte, la inversión pública se incrementó como consecuencia del deterioro de la inversión privada y de la creciente fuga de capitales, sin embargo, "la inversión pública, al operar dentro de un marco de políticas recesivas, perdió gran parte de su efectividad como elemento de multiplicación de actividades privadas en aquellos sectores en que podrían producirse. Los efectos multiplicadores que generó tendieron a acentuar y no a corregir, las tendencias consumistas y especulativas que crecientemente amenazaban a la inversión privada" (Tello, 1985: 89).

Su orientación no impulsó a corto plazo la oferta de bienes en la medida en que generaba con ella demanda efectiva; el financiamiento del gasto con déficit público generó ingresos. El gasto público retroalimentó el proceso inflacionario, por no haber cambiado en lo fundamental su orientación tradicional y porque su financiamiento se hizo en gran parte con emisión primaria. El gasto público cobró una relevancia en todos los órdenes en la medida que sustituía formas de negocia.

Al estimularse la economía mediante el gasto público, expandía rápidamente las disponibilidades monetarias frente a una oferta inelástica de bienes, constituyéndose en un factor más de presiones inflacionarias.

Los elementos que explican el mantenimiento de la espiral inflacionaria a partir de 1973, se asocian al tipo de bienes que se producen para una alta esfera del mercado, a la escasa integración del sector industrial que fomenta los estrangulamientos y crecientes importaciones, a la escasez de insumos agrícolas y bienes-salario y el alto grado de monopolio de la misma industria.

La elevación generalizada de los precios a partir de 1973, del orden de 20% anual (ver cuadro 1.16), "resulta significativa si se le compara con el promedio de los años sesenta de 4%" (Lasa, 1997: 176) que generó el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado y el consiguiente desajuste entre la oferta y la demanda globales.

El Estado sólo puede atribuirse en parte la inflación, porque la infraestructura en la que fundamentó el gasto, fue en proyectos con un largo periodo de maduración del capital. La evolución de los costos se incrementó en aquellos sectores ligados al exterior; el aumento de precios de algunos artículos para exportación se tradujo, en aumento de los precios locales y en preferencia de los industriales para vender en el exterior, incluso en detrimento del mercado interno.

Cuadro 1.16
Principales Indicadores de Precios y de Inflación

Año	Índice de precios implícitos del PIB 1970 = 100	INPC 1978 = 100	INPP 1978 = 100	Inflación (%)	Índice de precios implícitos del PIB 1980 = 100	INPP 1980 = 100
1968	92.1	29.7	—	—	—	—
1969	95.7	30.2	—	—	—	—
1970	100	32.3	—	—	—	—
1971	105.9	34	—	—	—	—
1972	112.5	35.7	—	—	—	—
1973	155.8	40	—	20	—	—
1974	180.3	49.5	—	21.6	—	—
1975	215.6	57	—	11.2	—	—
1976	281.2	66	—	27.2	—	—
1977	328.3	85.1	100	20.7	—	—
1978	394.8	100	—	16.2	—	—
1979	508	118.2	—	20	—	—
1980	646.6	149.3	137.7	29.8	100	100
1981	1042.1	191.1	266.4	28.7	126	125.5
1982	2002.3	303.6	480	98.8	202.8	197.7
1983	3228.7	612.9	768.7	80.8	386.1	394.1
1984	5000.7	1014.1	1238.6	59.2	614.4	644.8
1985	—	1599.7	2305.6	63.7	962.9	1001
1986	—	2979.2	6676.7	105.8	1672.9	1796.7
1987	—	6906.6	9169.8	159.9	4407.6	4407.2
1988	—	14791.2	10598.1	51.7	7995	8783.7
1989	—	17750.6	—	19.7	10057.4	9904.8
1990	—	22481.5	—	18.3	13021	12157.4
1991	—	27576.3	—	26.5	15837.6	14477.7
1992	—	31852.8	—	11.9	18147.5	16220.0
1993	—	34959.0	—	8.0	19906.5	17283.9
1994	—	36986.9	—	7.1	21534.1	18144.9

Fuente: Elaboración propia con datos de La Economía Mexicana en Cifras, 1986, p. 301 [cuadro 1.3.4. Inflación acumulada al final de cada mes en relación con diciembre de año anterior, 1970-1986], p. 311 [cuadro 1.3.11. La Economía Mexicana en Cifras 1990, p. 523-534 [cuadro 12.1 Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1968-1989], p. 529 [cuadro 12.5 inflación acumulada mensual, 1975-1990]; 531 [cuadro 12.7 Índice Nacional de Precios al Productor, 1981-1990; p. 543 [cuadro 12.7 índice de precios implícitos del PIB, total y por actividades económicas, 1981-1989] Para 1990 en adelante: La Economía Mexicana en Cifras, 1992, p. 149 [cuadro 5.2 índice de precios al consumidor 1989-1992]; p. 150 [cuadro 5.3 inflación 1989-1992]; p. 171 [cuadro 5.11 índice de precios implícitos del PIB por actividad económica 1989-1991]. 6° Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, p. 41, 45, 47. HANNICO Informe Anual 1993, p. 186; González, Víctor, "Crecimiento inflacionario, otra meta incumplida del salmado", El Financiero, 10 de enero de 1995.

La política fiscal y monetaria contraccionista, junto con la reducción de la demanda de créditos por parte del sector privado, provocaron un excedente de liquidez en el sistema bancario; esta contracción de aquellos sectores del Gobierno que se pronunciaban por un impulso productivo comandado por el gasto del Gobierno.

Como resultado se logró mantener el ritmo de crecimiento de la economía, sin embargo, la reducción de la dependencia no se pudo lograr satisfactoriamente, debido al crecimiento más alto de las importaciones con relación a las exportaciones, propiciando que la Balanza Comercial presentara sucesivos déficits.

El Gobierno Mexicano puso especial interés en el fomento a las exportaciones, sobre todo en bienes manufacturados cuyo contenido nacional de insumos y valor agregado fueron crecientes, por lo que fue necesario que se integrara el sector industrial para aumentar la producción, por medio de la inversión y la aplicación de subsidios.

El Gobierno buscó el control de la inflación, mediante la estabilidad cambiaria y simultáneamente mejorar la situación de la Balanza Comercial. "A la política de finanzas públicas se le asignaba un rol central en la estrategia, la cual intentaba atacar el problema por medio de una utilización activa del gasto público en programas de carácter social, para reducir el desequilibrio comercial con el exterior. Se buscó generar más empleos y distribuir el ingreso en forma más equitativa, para lograrlo se aumentó el gasto público tanto del gasto corriente como a expansión de la inversión pública en empresas paraestatales, fue necesario financiamiento mediante préstamos externos [deuda pública externa]" (Blanco, 1994: 81), con el aumento de la inflación, el Gobierno continuó endeudándose con el exterior, ocasionando un aumento considerable en el déficit fiscal.

El mecanismo con que cubrió el déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos fue mediante la aceleración de la Inversión Extranjera Directa [IED] generándose un proceso de descapitalización creciente porque las ganancias de las empresas extranjeras remitidas al exterior resultaban mayores que su inversión; y la contratación de préstamos [Inversión Extranjera Indirecta [EI]]; dado que México competía con los mejores pagadores por los dineros del mundo, hacían innecesaria la expansión monetaria inflacionaria y permitían mantener fijo el tipo de cambio, garantizando los flujos internacionales de capital al minimizar el riesgo. El uso de la deuda externa se constituyó en un mecanismo expedito de financiamiento del gasto público que era ejercido a niveles decrecientes y sin sobrecalear la economía.

"La acumulación de deuda externa -paso de 4,200 millones de dólares a fines de 1970 a 19,600 millones de dólares a fines de 1976- se convirtió rápidamente en un factor adicional de presión sobre la Balanza de Pagos, debido a los intereses que ella devengaba; los intereses que representaban casi 417 millones de dólares en 1970 pasaron a 1,725 millones de dólares en 1976 y el pago de factores del exterior se elevó menos de un punto porcentual del PIB en promedio anual durante el lapso 1971-1976" (Banco de México).

A principios de 1976 las autoridades monetarias del país comenzaron a ver con gran preocupación la salida de capitales y la consecuente presión especulativa contra el tipo de cambio por lo que recrudecieron la política contraccionista. Así el Banco de México permitió la apertura de depósitos a 3 y 6 meses en dólares para residentes, hasta por 10% del pasivo exigible de las instituciones de depósito y financieras (el monto mínimo permisible se fijó en 8,000 dólares). En lugar de que la dolarización interna se tradujese en una corrección de la tendencia a la baja en la captación de recursos de la banca y de las salidas de capital, esta medida activó una reconversión de pasivos en moneda nacional a pasivos en moneda extranjera.

Se planteaba que la dolarización interna del sistema bancario era preferible a la dolarización en el exterior porque esta última implicaba un abatimiento de las reservas internacionales. Pero la libre reconversión de activos en moneda nacional a moneda extranjera significó perder el control en el manejo de su oferta. En este

sentido, se presionó al Banco de México para que ampliara el límite concedido para la dolarización, sino sacarían el dinero del país. El problema fue que la dolarización implicó cubrir a los inversionistas del riesgo cambiario, con lo que la dolarización pasó a convertirse en un aumento sustancial de las tasas de interés, no haciéndose esperar la apreciación del tipo de cambio; por una parte impactó el saldo de la deuda pública; y por la otra, la inflación aumentó, debido a la relación directa entre ésta y el tipo de cambio.

A finales del mes de agosto, la economía nacional estaba en franco estancamiento inflacionario, "el 31 de agosto de 1976, se anunció que el Gobierno mexicano había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, de 12.50 pesos por dólar, pasó a 19.38 pesos la paridad al mes de septiembre y a 20.33 pesos por dólar al mes de diciembre de ese mismo año" (Torres, 1986: 353). Terminaban así 22 años de estabilidad cambiaria al optarse por la paridad flotación de la moneda mexicana, agudizando la desconfianza de los inversionistas, reduciéndose la inversión privada, lo que llevó a una drástica caída de la producción.

"Las disposiciones del sector público en créditos del exterior a más de un año se elevaron a 3,806 millones de dólares, que representan cerca de 55% de la exportación de mercancías y servicios para ese año. La deuda pública externa acumulada a plazos superiores a un año, que en 1972 había llegado a 4,050 millones de dólares y ascendía a 13,000 millones de dólares en septiembre y a diciembre después de la devaluación a 15,845.6 millones de dólares" (Ángeles, 1979: 60), de los cuales casi un tercio de los préstamos contratados ese año se destinaron a hacer frente a la fuga de capitales y las enormes presiones contra el Gobierno.

Como se observa, la deuda pública externa se constituyó en una variable fundamental del crecimiento económico ya que crecía el déficit en Balanza de Pagos a medida que aumentaban las compras en el exterior o crecía el servicio mismo de la deuda pública externa puso de manifiesto la elevada dependencia del Estado respecto a su gasto público, la reducción de posibilidades para la disposición de las divisas o alternativas crediticias y las restricciones al uso de los recursos nacionales, fueron el costo económico y social en que llegan a traducirse los créditos oficiales como los contraídos con el FMI en 1976. El compromiso con el FMI devino de una petición que el Gobierno mexicano hizo al Fondo para adquirir por Derechos Especiales de Giro [DEG], recursos en la moneda internacional para cubrir el déficit en la Balanza de Pagos y otra para adquirir un crédito establecido en los tramos de cuota y otro más en un lapso de tres años. Los tratados iniciados en 1976 fueron ratificados en enero de 1977 por el nuevo Gobierno, contenidos en la Carta de Intención de 1976 y el Convenio suscrito en el siguiente año.

Lo convenido por el Gobierno con el FMI se puso en acción diversas medidas de política económica de corte monetarista: a) Disminución del déficit fiscal; b) Reducción de la oferta monetaria; y c) Liberalización del comercio exterior y políticas de contención salarial. El crecimiento económico se dio siguiendo una política económica que en algunas ocasiones se adhería al keynesianismo y en otras se volvía francamente monetarista.

La política económica suscrita con el FMI, el Gobierno Mexicano se comprometía a que el déficit del sector público no rebasará el 2.5% del PIB; disminuir el endeudamiento externo del sector público de forma que no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representara más de 1% del PIB en 1979 (Lasa, 1997: 161). Reducir la tasa de aumento nominal de los salarios; eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales e incentivos a la exportación; aumentar las obligaciones en billetes del Banco de México, buscando aumentar sus reservas internacionales netas.

Como el crecimiento del gasto público no se acompañó de una verdadera reforma tributaria ni de sustanciales modificaciones a los precios y tarifas del sector paraestatal, por lo que los resultados fueron insuficientes para financiar los programas de inversión, usándose cada vez más el financiamiento externo. Tras reconocer la crisis fiscal en el inicio de la década se iniciaron una serie de adecuaciones fiscales que eran tan profundas como lo permitía la correlación de fuerzas con el sector privado. El propósito consistía en aumentar sucesivamente el ahorro del Estado a través de incrementar su ingreso y mejorar la situación presupuestaria del sector público.

Representando el camino de la crisis en medio de un modelo de acumulación basado en un mayor intervencionismo estatal con políticas populares que el sector privado cuestionaba en el desarrollo del capitalismo subordinado y dependiente de la economía.

3. 2. 2. El Sexenio de José López Portillo

Basado en la experiencia reciente de la primera gran crisis económica sexenal, el presidente López Portillo, se proponía reorganizar y rescatar la imagen e imprimir un mayor intervencionismo estatal. Intentaría reorganizar el capital y cambiar la política económica del Estado, lo que conduciría al país al desarrollo y fomento de la industria petrolera. Estuvo caracterizado por un modelo de política económica fundamentado en un dinamismo de la explotación petrolera, que como recursos estratégicos se pensaba permitiría sacar a la economía de la mayor crisis estructural que se había registrado con la devaluación del peso en 1976.

El sexenio de José López Portillo [1977-1982] inició enfrentándose a la caótica situación después de la devaluación de 1976 y del abandono del régimen del tipo de cambio fijo, así como de las pugnas magnificadas entre empresarios y Gobierno, la desconfianza que privaba en el medio era bastante, de ahí que al comienzo del sexenio "la recuperación de la 'confianza' empresarial fue elemento central en la estrategia del régimen si se considera el agudo deterioro que habrían alcanzado las relaciones entre los sectores público y privado" (Ayala, 2001: 419), estrategia que se persiguió con la celebración de convenios con empresarios, y con la propuesta de colaboración entre sectores contenida en el programa titulado 'Alianza para la Producción'.

El Estado se planteaba como objetivo central una mayor intervención en la planeación del desarrollo y una redefinición de estrategias, reorientando la producción hacia el exterior que le permitiera incursionar en el mercado mundial, a través de la instrumentación de un amplio programa de desarrollo en esa industria y en una intensiva explotación petrolera.

Si en el sexenio anterior el modelo de Sustitución de Importaciones mostraba claros síntomas de agotamiento, las perspectivas de desarrollo de la

economía nacional desde el inicio del nuevo Gobierno eran francamente halagüeñas, pues "el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos y el crecimiento rápido de sus precios internacionales a partir de 1974 y la disponibilidad de ahorro externo abrían la posibilidad de financiar una nueva fase de crecimiento económico. [Por ello] las nuevas orientaciones macroeconómicas se encaminan a buscar una tasa creciente y sostenida de expansión económica de la industria petrolera y las manufacturas y alcanzaron en el mediano plazo la disminución del déficit en cuenta corriente" (Ayala, 2001: 407).

Por lo que como una solución a la crisis que se presentó, se encontró al petróleo, producto que tenía una alta demanda internacional, por lo que se dirigieron los recursos y la atención a la explotación del mismo. Esto le dio una posición especial a México en el ámbito internacional, "debido a las reservas de petróleo que poseía y que lo colocaba en el 4º. lugar mundial" (Bonifía, 1988: 199), lo que significó una fuerte idónea para contribuir a satisfacción de la demanda internacional del hidrocarburo.

Así, en 1977 se plantearon los objetivos sobre la explotación petrolera: i) Eliminar las restricciones a la capacidad de crecimiento, reducir el déficit en la Balanza de Pagos y racionalizar el gasto y ahorro del sector público; y ii) La explotación petrolera —como fuente generadora de divisas— sería capaz de generar los recursos financieros que el sector público necesitaba para expandir el gasto y reactivar la economía.

La multiplicación de los precios del petróleo elevó el valor comercial de la riqueza petrolera del mundo, empujando a México a participar en la extraordinaria transferencia de riqueza de los países industrializados hacia la Organización de Países Exportadores de Petróleo [OPEP], por el incremento de la renta del suelo. De esta manera, López Portillo autorizó una expansión masiva de la inversión pública con fines de elevación de la plataforma petrolera. Sin embargo, "la política económica restrictiva asumida a partir de 1976 dio lugar a que el ritmo de crecimiento de la deuda se desacelerara e incluso el monto descendiera, así el endeudamiento público se subordina a la Ley General de Deuda Pública en 1977, el sector público no dejó de contratar créditos y vender bonos en el mercado internacional" (Dussel, 1997: 141).

En este contexto, el diseño de la estrategia para contrarrestar esos desequilibrios consistió en la instrumentación de una política anti-crisis que permitiera reactivar el proceso de acumulación de capital. Por ello y "bajo la perspectiva de la existencia de abundantes recursos petroleros, las metas y objetivos de política económica fueron definidos y aprobados en el Plan Global de Desarrollo [PGD]" (Dussel, 1997: 142).

El Estado definía y reorientaba su política económica, con base en el programa de energía, en el cual se señalaba: "aprovechar la dotación abundante de recursos energéticos disponibles para fortalecer, modernizar y diversificar la estructura económica de México, y la explotación de los recursos petroleros, a través de una triple perspectiva de prioridad: Energía-Industria; Energía-Desarrollo regional y Energía-Externo" (CIDE, 1982: 30).

Surgiendo, el 'Programa de Energía' alrededor del cual giraría el proceso de desarrollo de la economía mexicana, se destinan cuantiosos recursos [vía endeudamiento externo] a la explotación petrolera, con la seguridad de lograr un alto grado de rentabilidad en la inversión de ésta industria.

Con esas premisas se pretendía resolver los problemas principales de corto plazo que se habían generado como consecuencia de la devaluación, al mismo tiempo que se pensaba abrir un nuevo y largo periodo de crecimiento sostenido, asignando al Estado, una alta prioridad a su participación en actividades industriales y comerciales, hasta cierto punto alejadas de la atención de las necesidades sociales. En este sentido, estaba claro que el propósito del Estado era tener una mayor presencia en la actividad económica y su intervención en aplicar una amplia política de subsidio a los factores productivos y un mayor uso del gasto público, que combinando los mayores flujos de capital por concepto de ingresos petroleros, podrían hacer que el Estado indujera la concentración y centralización del capital.

A partir de 1978, se inició un fuerte desplazamiento de la participación de las exportaciones petroleras sobre las no petroleras, siendo este producto en el que la economía mexicana se basó y que no solo le permitió la obtención de divisas, sino el que fuera considerado para el otorgamiento de créditos por parte de la banca internacional (cuadro 1.17). El hecho de que la atención se dirigiera casi en exclusividad al petróleo, trajo consecuencias graves para la economía mexicana, pues el paraíso que se veía, era muy vulnerable a los cambios que el mercado presentara.

Cuadro 1.17
Exportaciones
(%)

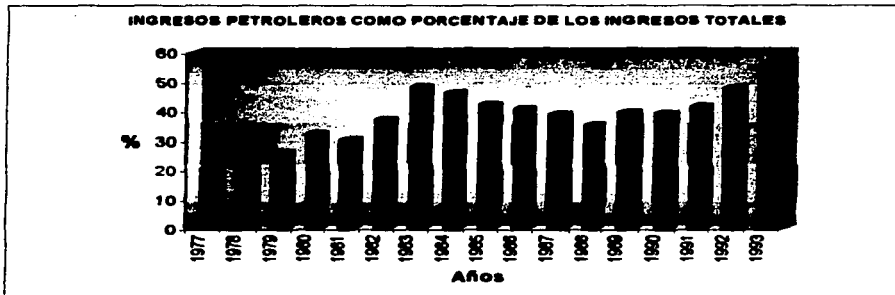
	1971-1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	100	100	100	100	100	100
PETROLERAS	17	33	47	68	75	78
NO PETROLERAS	83	67	53	32	25	22

FUENTE: Banco de México (1978-83). *Informe anual*.

Al descubrirse grandes yacimientos de petróleo en Chiapas, Tabasco y el golfo de Campeche, el Gobierno los plantea como palanca para salir definitivamente a los problemas económicos del país, gracias al buen comportamiento que venían presentando los precios del petróleo y al boom que se da en 1979, al incrementarse por segunda ocasión los precios del hidrocarburo (Dussel, 1997: 146). Una parte de los ingresos petroleros presentes y futuros se comprometieron, mediante la contratación de deuda externa, lográndose mantener la política de gasto público expansiva que generaba el crecimiento económico y el empleo.

Con la crisis se hizo patente la necesidad de que el país dependiera en menor medida de las exportaciones petroleras, emprendiéndose una reforma estructural, con este propósito en dejar atrás a las finanzas públicas, las cuales mostraban una alta dependencia de los ingresos petroleros. Al año siguiente, "antes del boom petrolero este tipo de ingresos representaba 25 % del total de ingreso del presupuesto público, al año siguiente [1980] representaban casi el 35% y finalmente en 1982 mostró un aumento de 2.7%, al obtener 37.8% revelando la importancia del hidrocarburo" (gráfica 2) (Ruiz, 1982: 22).

Gráfica 2



FUENTE: Elaboración propia con datos de PEMEX (1998). Indicadores Petroleros, y SHCP (1994). Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Junto al gasto público creciente se continuaba con la aplicación de una política de corte monetario, como fue el caso de la liberalización del control de precios en 1978 y la creación de la Banca Múltiple, con el objeto de modernizar las instituciones financieras del país (Mercado de Valores, 1982: 87).

La tasa de crecimiento medio anual del PIB durante el sexenio fue del 5.2% con de acuerdo con los precios de 1970 o del 5.6%, según datos a precios de 1980 (cuadro 1.18).

Cuadro 1.18
Tasa Media de Crecimiento Anual del PIB por Período Presidencial
(1941-1993)
(Según datos absolutos a precios constantes, varias bases)

Período	Presidente	TMCA	TMCA	TMCA
		(Precios de 1960)	(Precios de 1970)	(Precios de 1980)
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	6.15	6.16	—
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	5.78	5.79	—
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	6.42	6.42	—
1959-1964	Adolfo López Mateos	6.73	6.73	—
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	6.84	6.85	6.24
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	—	6.17	5.96
1977-1982	José López Portillo	—	5.23	5.63
1983-1988	Miguel De la Madrid	—	—	0.23
1989-1993	Carlos Salinas	—	—	2.93

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 6 (ver anexo).

La clase capitalista repercutiría la ratificación en 1977 del convenio suscrito el año anterior con el FMI, la política contractiva continuaria mostrándose como una de las mayores contradicciones del desarrollo económico nacional en el periodo de crisis, pues contraponía la política del gasto tuvo una expansión considerable durante el periodo, con políticas de tipo recesivo, lo que en última instancia anuló o en el mejor de los casos disminuyó los efectos de ambos tipos de políticas económicas.

Para controlar el proceso inflacionario y la creciente dolarización de la economía que se había presentado a fines del sexenio anterior, fue necesario elevar las tasas de interés con la finalidad de hacerlas competitivas frente a las tasas de interés externas, lo que contribuiría al incremento de la inflación.

En contraste y toda vez que el objetivo primordial de la política económica del régimen no era contraer la economía, sino propiciar un crecimiento moderado, se pusieron en marcha programas de aliento a la inversión.

La política económica respecto al sector externo se empeñó en conseguir que el déficit externo disminuyera, por lo que se incrementaron sustancialmente los volúmenes exportados de petróleo y fue ampliamente aprovechada el alza de los precios internacionales.

En 1979 se presentaron en el ámbito internacional factores impulsores y contractivos de la economía nacional. Favorablemente repercutía el incremento de los precios del petróleo, lo que provocó un incremento notorio en las exportaciones mexicanas y determinó la posibilidad de consumir mayores bienes del extranjero. Negativamente y en forma decisiva actuarían las tasas de interés que paulatinamente obligarían al Gobierno a contratar préstamos más caros, comprometiendo un futuro que pese al auge petrolero aún se mostraba bastante incierto.

Por lo que la administración gubernamental empezó a depender de la industria petrolera nacional para impulsar los programas de desarrollo y crecimiento económicos. El PIB del país creció mostrando un incremento en el auge petrolero de 40,000 millones de pesos (gráfica 3), reflejándose en el crecimiento económico; es decir, la industria petrolera se convirtió en la columna vertebral de las perspectivas de desarrollo y el crecimiento económicos de México. Como resultado de este cambio, el país se volvió económicamente dependiente de la industria petrolera y cada vez más vulnerables a las fluctuaciones del precio del petróleo.

Gráfica 3



Nota: En millones de pesos.

Fuente: Banco de México, Estadísticas Históricas, Balanza de Pagos e Informes Anuales Varios Números.

En lo que respecta a la Balanza de Pagos, ésta se vio más afectada que beneficiada con el incremento de los precios del petróleo, así el valor de los bienes importados se acrecentó, aumentando con ello el tradicional saldo deficitario de la Balanza en Cuenta Corriente. "En la Balanza de Servicios el pago de intereses de la deuda pública continuó presentándose como factor de importancia, alcanzando un monto de 2,884 millones de dólares. Por lo que respecta a la Cuenta de Capital, ésta determinada por la política del endeudamiento público, misma que se incrementó en términos netos en 3146.7 millones de dólares" (Nafin, 1980: 34). La explotación del petróleo provocó un crecimiento económico superior al 8%, el desequilibrio comercial manufacturero de 1977 a 1981 alcanzó la cifra de 48 mil millones de dólares y la inflación sufrió un repunte que llegó a 29% en 1981, según cifras de INEGI.

Los años de 1980-81 se caracterizan por una gran expansión del gasto público y por un crecimiento de la economía a tasas superiores a las de la tendencia histórica, "...el boom de estos años... se caracterizó por ser el primero desde la posguerra que no fue liderado por el sector manufacturero sino por la exportación masiva de petróleo, que permitió un ritmo de crecimiento notable, aunque muy dependiente de variaciones externas. Esta nueva modalidad de crecimiento marcó el fin de la industrialización sustitutiva de importaciones" (Ayala, 2001: 406).

Para mediados de 1981 los precios del petróleo cayeron y en contrapartida los de las tasas de interés se incrementaron. "La vorágine especulativa desencadenó tasas de interés, la devaluación, y los incrementos en los precios" (Ayala, 2001: 418), lo que condujo en definitiva a una situación crítica en 1982.

La participación de los ingresos totales en el PIB se incrementó hasta la cifra récord de 46.5%; esto es 15.3 puntos porcentuales más que en el sexenio previo, el incremento de 4.2% en ingresos por impuestos [13.2% del PIB], aumento del 5.2 % en ingresos por empréstitos [10.4% del PIB casi la mitad más que la participación del rubro en el PIB durante el sexenio anterior], y del 6.1% en ingresos del sector paraestatal [21.3%](ver cuadro 1.3).

Se logró con base en una importante reforma al sistema tributario mexicano, que pretendió eliminar los grandes rezagos en la materia, se celebraron diversos convenios de coordinación fiscal que lograron la eliminación de impuestos locales causantes de tributación múltiple, a favor del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles [ISIM]: "A cambio, se otorgó un porcentaje de participación que garantizaba al Estado, como mínimo, un monto de recursos equivalentes a los que hubieran obtenido de continuar con sus gravámenes propios" (Ayala, 2001: 421-422); lo anterior permitió que el [ISIM] fuera sustituido por el Impuesto al Valor Agregado [IVA]. Además se avanzó en la resolución del problema de doble tributación que implicaba el tratamiento fiscal de los cobros de intereses y dividendos; y se hicieron ajustes para aminorar el castigo impositivo que implica el fenómeno inflacionario, la reforma fiscal efectuó cambios de importancia en el [ISR], se promulgó una Ley de Coordinación Fiscal" (Ayala, 2001: 423). Todo ello para allegarse más recursos al Gobierno e incluir rubros que no fueron gravados con anterioridad [ingresos de capital]

El incremento en los empréstitos tuvo su origen en la necesidad de financiar una basta política de gasto público aumentaron como consecuencia principalmente de los altos montos de gasto canalizado a ese sector.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debido al cada vez mayor endeudamiento externo que la economía mexicana fue teniendo, los recursos del petróleo fueron destinados al pago del servicio de la misma, lo que dejó al país fuera de lograr los beneficios que una penetración de capital vía exportaciones pudiendo dejar a favor del aparato productivo nacional. La inversión pública se destinó en gran porcentaje a la industria del petróleo, quedando rezagados el resto de los sectores productivos, lo que fue generando mayores desequilibrios en la economía mexicana en su conjunto.

Por fuentes, destaca la pérdida de participación de todos los rubros a favor de los empréstitos, que vieron incrementar su participación en 5.2% con respecto al sexenio previo para ubicarse en 21.5% de los ingresos totales. Los impuestos pasaron a representar el 29.9% de los ingresos totales [pérdida de participación del -1.1%], y los ingresos del sector paraestatal el 46.9% [pérdida del -2.7%] (ver cuadro 1.4). A diferencia de lo acaecido en sexenios anteriores el financiamiento externo superó [50.6%] al interno [49.4%] en cuanto a participación en el total (cuadro 1.11), lo que incidió de manera desfavorable en el comportamiento de la deuda cuando las tasas de interés se constituyeron en un factor de encarecimiento del crédito dispuesto.

Por lo que respecta a "la progresiva acumulación de deuda externa se debió a tres causas: a) Las necesidades de crecimiento y mantenimiento de la planta productiva de las empresas situadas en actividades estratégicas; b) La importancia de cumplir con los compromisos derivados por el endeudamiento ya que con eso se mantenía abierto el único canal de recursos que permitía crecer al sector; y c) Las presiones que sobre el pago de los intereses y de la deuda principal comenzaron a ejercer los incrementos de las tasas de interés, el vencimiento de los plazos a los que se contrataron los créditos, así como la estipulación de plazos más cortos para el pago de la deuda" (Ayala, 2001: 434).

En cuanto a la tasa de crecimiento de los ingresos, ésta se situó en 100.1%, destacando la tasa de crecimiento de los empréstitos y financiamiento que lo hizo a un ritmo de 129.1% medio anual (ver cuadro 1.5).

Pasando al renglón del gasto público, la tasa media anual de crecimiento del gasto neto total se situó en 14.6% (ver cuadro 1.10), debiendo resaltarse igualmente la magnitud de la tasa de crecimiento media anual del gasto en intereses, comisiones y gastos que alcanzó la cifra récord de 51.8%, motivada principalmente por el encarecimiento de las tasas de interés en 1981, reflejándose en un incremento de la tasa de crecimiento para ese año, que fue del 191.5% (cuadro 1.19).

IMPORTE
FALLA DE ORIGEN

EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Cuadro 1.19
Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
1965-1986.

(Con Base en Precios Constantes de 1970)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Progra To	Gob Federal Total	Gastos de Admón	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad	Gasto de Oper	Gasto de Capital	Gasto No Progr	Trans Esta y Muni	Esti Fis	Interes Com y Gastos
1966	1.84	0.57	-0.71	-13.99	-15.14	-11.99	11.54	9.20	29.30	29.79	0.00	38.32	24.74
1967	10.62	10.589	10.62	-4.92	2.58	8.89	14.68	2.80	87.15	10.63	0.00	9.90	11.11
1968	6.76	6.38	4.67	7.01	3.44	12.72	3.15	5.93	-6.19	24.23	0.00	16.38	12.25
1969	12.30	12.10	12.31	15.37	13.18	19.06	10.10	9.66	11.84	12.28	37.48	2.45	15.07
1970	3.82	1.82	0.13	-4.30	-11.18	5.27	3.25	2.30	6.83	29.88	-4.30	39.20	30.50
1971	5.67	6.75	7.47	0.68	10.27	-10.58	11.93	8.83	23.94	-4.15	51.09	-13.44	-5.57
1972	19.95	19.90	20.75	45.55	24.30	70.93	7.40	7.31	6.83	15.05	0.02	11.25	20.49
1973	22.31	23.92	21.61	11.86	27.60	-4.71	29.30	27.64	34.53	26.26	280.68	-13.05	2.50
1974	11.89	11.05	9.87	1.54	-9.55	17.17	15.36	13.65	21.24	24.78	21.62	29.36	24.74
1975	25.44	26.40	28.16	20.69	33.01	26.05	27.22	6.38	85.66	10.65	28.47	-18.92	13.25
1976	-1.25	-3.56	-3.23	8.49	19.18	-3.80	-10.43	-3.24	-21.96	11.20	0.15	-24.08	31.25
1977	-1.43	-2.76	-1.75	-3.88	-2.93	-5.23	-0.17	6.10	-12.56	0.31	-17.01	-12.22	12.38
1978	12.53	12.31	12.57	8.11	6.89	9.89	15.75	5.93	39.32	11.18	17.06	-14.35	12.70
1979	14.67	14.60	12.88	16.60	4.20	34.17	10.41	3.74	22.59	24.37	47.48	17.89	20.89
1980	18.04	16.72	17.44	23.55	39.32	6.18	13.14	10.51	17.19	26.33	48.10	-27.14	38.10
1981	26.48	22.85	22.16	23.05	20.25	27.10	21.50	22.19	20.52	46.27	37.69	-38.64	191.54
1982	16.51	-9.37	-9.05	-8.66	4.69	-26.91	-9.35	-4.20	-16.97	114.34	-17.40	86.90	-8.43
1983	-11.61	-13.12	-16.40	-24.94	-27.59	-19.74	-9.73	2.35	-30.31	-3.82	29.23	-49.64	-12.22
1984	-11.96	3.144	0.75	8.44	0.75	-5.77	6.08	3.80	-10.33	11.37	-31.71	8.82	
1985	-0.24	-4.11	-4.12	2.00	7.53	-8.55	-7.96	-3.24	-20.10	6.10	-3.45	-23.46	

Notas: Gasto Progra To = Gasto Programable total, Gasto Total Entidad = Gasto Total Entidad Paralelamente, Gasto de Oper = Gasto de Operación, Gasto no Progr = Gasto no Programable, Trans Estados y Muni = Estados y Municipios, Esti fis = Estimulos fiscales Interes Comis y Gastos = Intereses, Comisiones y Gastos

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 8 y 9 [ver anexo].

El gasto neto total como porcentaje del PIB se incrementó 8.0% para situarse en 33.1%, en el entendido de que el incremento del gasto primario como porcentaje del PIB fue del 4.7%, alcanzando el 28%, máximo histórico; sin embargo, los intereses, comisiones y gastos también se incrementaron en 3.2 puntos porcentuales para ubicarse en 5.1% como porcentaje del PIB, es decir, la tasa de crecimiento acumulado durante el periodo ascendió a 172.9% (ver cuadro 1.12). El gasto primario total decreció su participación en el gasto neto total en 6.8 puntos porcentuales, constituyendo el 85.7% del total, lo que refleja el incremento de la participación de los gastos de la deuda que se situaron en 14.3% del gasto total, casi el doble que en el sexenio previo (ver cuadro 1.13). El análisis del gasto primario, 92.3% de este fue gasto programable, y 7.7% gasto no programable. En el entendido de que como porcentaje del gasto primario los gastos de la deuda alcanzaron la cifra del 17.9% (ver cuadro 1.14). El caso del gasto programable, 42.3% correspondió al Gobierno Federal y 57.7% a las entidades paraestatales, que perdieron 2.4 puntos porcentuales de participación en el total, en beneficio del Gobierno (cuadro 1. 20).

Cuadro 1.20
Medio Sencal de la Participación de los Distintos Rubros de Gasto en los Gastos Programable y No Programable

Periodo	Gasto Total	Gobierno Federal Total	Gastos de admón	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad	Gasto de Oper	Gasto de Capital	Gasto No Progr	Trans Estados y Muni	Estimulos Fiscales	Interes Comis y Gastos
1966-70	100.00	41.73	25.07	16.66	58.27	47.15	11.12	100.00	4.34	37.15	58.50
1971-76	100.00	39.95	22.18	17.77	69.86	42.83	17.25	100.00	25.04	22.68	52.28
1977-82	100.00	42.30	24.94	17.36	57.70	36.36	21.34	100.00	29.13	5.24	65.53
1983-88	100.00	38.10	26.72	11.38	61.90	46.36	15.64	100.00	16.09	0.48	89.43
1989-93	100.00	43.06	33.03	10.03	56.93	43.73	13.22	100.00	30.08	0.26	69.66

Notas: Gasto Progra To = Gasto Programable total, Gasto Total Entidad = Gasto Total Entidad Paralelamente, Gasto de Oper = Gasto de Operación, Gasto no Progr = Gasto no Programable, Trans Estados y Muni = Estados y Municipios, Esti fis = Estimulos fiscales Interes Comis y Gastos = Intereses, Comisiones y Gastos

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 8 y 16 [ver anexo].

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los gastos de administración del Gobierno se incrementaron hasta alcanzar 58.9% del total, y los de capital decrecieron, situándose en 41.1%. Por el contrario los gastos de capital de las entidades paraestatales resintieron un aumento considerable de 8.3% para ubicarse en 37.0% [máximo histórico], decrementando los gastos de operación hasta llegar a 63% (ver cuadro 1.15).

El comportamiento antes descrito se aplica por "La importancia que adquirieron las necesidades de planeación, programación y modernización de la administración pública durante el sexenio..." (Ayaia, 2001: 426). El aumento de los gastos de capital de las entidades públicas, refleja el énfasis puesto durante el sexenio al incremento de la capacidad productiva de las empresas públicas.

Los gastos ejercidos por función, las cifras otorgan 40.5% del total a la función económica 33.2% de los egresos totales al gasto social y 26.3% al gasto administrativo; incluyendo los pagos de gastos de la deuda, los gastos económicos del Gobierno representaron 52.2%, 25.9% los sociales y 22.0% los administrativos, reflejando esta última el crecimiento de los gastos de la deuda en los gastos totales (ver cuadro 1.2). Exceptuando el pago de intereses, comisiones y gastos (método que utiliza la contabilidad oficial) los gastos económicos ascendieron a 55.5%, los sociales 27.5% y los administrativos 17.0% (cuadro 1.21).

Cuadro 1.21
Porcentaje Promedio por Sexo de los Gastos Ejercidos, según Función, Exceptuando Pago de Intereses,
Comisiones y Gastos

Periodo	Presidencia	Total	Económicos	Sociales	Admón.
1965-1970	Guillermo Díaz Ordaz ⁽²⁾	100.00	61.9	28.4	9.7
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez ⁽²⁾	100.00	58.1	29.7	12.2
1977-1982	José López Portillo ⁽²⁾	100.00	55.5	27.5	17.0
1983-1988	Miguel De la Madrid ⁽²⁾	100.00	54.6	20.9	24.5
1989-1993	Carlos Salinas ⁽²⁾	100.00	42.8	32.6	24.6

Nota: Se incluyeron dentro de los gastos administrativos: a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos electorales y el tribunal agrario, la Presidencia de la República, las Secretarías de Gobernación, SRE, SWCP, Defensa Nacional y Marina, PGR, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Administración, así como los intereses, comisiones, gastos y las participaciones a entidades federativas, municipios y otros. Por lo que respecta a la función económica esta se integró con el gasto de los siguientes rubros: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Energía y Minas e Industria Paraestatal, Turismo, Inversiones, Solidaridad, y Desarrollo Regional y Estimulos Fiscales. En cuanto al sector social, este se integró con: la SEP, la de Salud, la del Trabajo y Previsión Social, las aportaciones a la seguridad social y la de Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia con base en Salinas de Gortari, Carlos (1994), 6° Informe de Gobierno, p. 59-60.

Los excesos en el gasto y el endeudamiento público externo a causa de la acelerada expansión del Estado con el sustento de una sola industria, la petrolera, desembocaron en una crisis, pues la estrategia de industrialización por Sustitución de Importaciones, que mostró signos de agotamiento desde los setenta, en los ochenta reveló definitivamente la incapacidad de funcionamiento, replanteando el Estado su papel como motor del crecimiento económico cuestionado como propietario y empleador. La realidad mostró que el uso del gasto público como instrumento de política económica para acelerar el crecimiento era insostenible en el largo plazo, ya que los grandes déficit fiscales derivaron a la postre en desequilibrios macroeconómicos de tal magnitud que dejaron sin efecto los avances obtenidos.

Como se ha mencionado, la economía mexicana basó su crecimiento en la dependencia hacia el endeudamiento extranjero, lo que se fue agudizando al no tener una industria nacional fuerte que proporcionara las divisas que el crecimiento

económico requería y que era el ideal de la política de sustitución de importaciones.

"En los años de auge petrolero, nadie pensó que éste terminaría en una catástrofe económica y financiera, por la magnitud de los recursos y oportunidades que aquél periodo de bonanza puso al alcance de la burguesía mexicana" (Rivera, 1986: 13). El financiamiento externo se tradujo en un alto crecimiento de la deuda pública y con ello, una pesada carga por su servicio, la economía comenzó a mostrar signos de recesión.

Así, "la crisis financiera que enfrentó la economía, es parte integral de un estilo de desarrollo que se había agotado, y que por la vía de la desintegración productiva abrió las puertas a la inestabilidad financiera. En el proceso de integración productiva, conforme avanzaba la industrialización. Eso se tradujo en una mayor apertura externa elevando las necesidades de financiamiento" (Ruiz, 1985: 183).

El crecimiento del déficit de la Cuenta Corriente en los años mencionados, puede explicarse por factores; dicho crecimiento estuvo relacionado con dos grupos de causas fundamentales: la de carácter estructural y otras asociadas a decisiones de política económica. Entre los factores estructurales destaca, en primer lugar, el hecho de que el aparato industrial no crece de manera uniforme; un segundo elemento también de carácter estructural, consistió en que los periodos de crecimiento intenso de la demanda tendieron a crear condiciones favorables para la modernización y ampliación de industrias tradicionales, lo que llevó la posibilidad de introducir cambios tecnológicos sustanciales.

Al conjugarse los elementos, generaron "[...] un desequilibrio externo creciente con la consecuente tendencia al aumento de la deuda externa; esta tendencia tenía otras dos causas derivadas del esquema de política seguido: la necesidad de recurrir en forma creciente al endeudamiento externo como fuente de financiamiento del déficit público que obedece, en parte a la renuncia al intentar otros esquemas de financiamiento como la reforma fiscal, y la necesidad de garantizar la disponibilidad de divisas para satisfacer la creciente demanda especulativa de las mismas y no tener que abandonar la libre convertibilidad del peso [...]" (CIDE, 1982: 12)

El esquema recesivo que fue configurándose se vio reforzado con el crecimiento de los precios internos y un desequilibrio en las finanzas públicas, lo cual obliga al Estado a abandonar el esquema de la política económica y los objetivos adoptado, desde los últimos meses de 1981

Otro punto importante que afectó para la detonación de la crisis, fue el cambio de signo de transferencias netas al exterior —de positivo a negativo—, la transferencia neta de recursos positiva, venía funcionando en México, de manera regular, con errores y aciertos, hasta 1982. La transferencia neta era positiva, con 20,300 millones de dólares (Banco Mundial, 1984: 200-201). México tenía la capacidad de hacer frente a sus obligaciones externas. Después de la irrupción de la crisis de deuda, el sentido de la transferencia de recursos cambia "Así, las transferencias netas que con motivo de la deuda externa y su servicio durante los ochenta sino también los aparatos financieros han cobrado una singular importancia" (Correa, 1992: 80); esto es, la entrada neta de recursos era menor a las remesas al extranjero; por lo tanto, nuestro país revirtió su relación con el

sistema financiero internacional y dejó de contratar crédito externo como elemento potenciador del desarrollo.

"Los intereses por la deuda externa se elevaron hasta alcanzar los 950 millones en 1981, y los pagos netos de factores del exterior pasaron a 12,160 millones de dólares en 1981, mientras que el déficit en Cuenta Corriente, que había sido de 1,600 millones de dólares en 1977, se multiplicó por diez en sólo cuatro años, superando los 1,600 millones de dólares en 1981" (Lasa, 1997: 187). Estos déficit en Cuenta Corriente fueron financiados con endeudamiento externo, debido a que la bonanza petrolera trajo la mano de bonanza crediticia.

La suspensión de créditos externos impedía tanto el déficit público como el del sector externo obligo a alcanzar un superávit comercial para cubrir las obligaciones financieras externas, a través de políticas contraccionistas.

La primera respuesta del Gobierno ante el estallido de la crisis fue el programa de 'ajuste a la política económica', del 9 de marzo de 1982. "Se pretendía evitar una caída de la producción. Se anunció un recorte inmediato del gasto público del 3% equivalente a unos 100 mil millones de pesos, cantidad ligeramente superior a lo que PEMEX dejaba de percibir como resultado de las dos bajas consecutivas del precio del crudo de exportación" (Mercado de Valores, 1982: 55). Pese a que el decaimiento de la actividad económica se traducía en un recorte de los ingresos fiscales [el Gobierno dejaría de percibir, a lo largo del año, unos 150 mil millones de pesos debido a la incapacidad de las empresas para pagar sus impuestos] y no obstante que el servicio de la deuda pública externa había experimentado un agobiante incremento como consecuencia de la devaluación, el Estado propuso absorber el 42% de la llamada 'perdida cambiaria' de las empresas, acción que le llevaría a asumir un gasto, conservadoramente calculado, de unos 35 mil millones de pesos.¹⁴

En suma se trataba de mantener la ficción de que la economía mexicana estaba aún en condiciones de estabilizarse. "Los infructuosos intentos de sostener la producción y la inversión se reafirmaron con el 'Plan de Apoyo Financiero a la Industria', anunciado el 25 de marzo" (Comercio Exterior, 1982: 497-498), cuyos fines explícitos eran sostener la ganancia industrial mediante mayores subsidios.

"La crisis presentó la insólita característica —por la que pasará a la historia de haberse desencadenando, casi inmediatamente después de que el país nadó en la abundancia de la riqueza petrolera" (Rivera, 1986: 13).

Ante la imposibilidad de obtener nuevos préstamos gigantes, la SHCP cambió su táctica; empezó a invadir el mercado con préstamos a pequeña escala [de 50 a 100 millones de dólares por operación] y trató de conseguir fondos por medio de aceptaciones bancarias, créditos a la exportación, emisión de bonos, por cuya colocación se ofrecían rendimientos record en la historia del mercado bursátil.¹⁵ En su desesperación por obtener divisas el Gobierno "en el mes de

¹⁴ Los gastos para absorber la llamada pérdida cambiaria de las empresas no se restringieron sólo en 1982. En 1983 se estima que por ese mismo concepto el Gobierno dejaría de recibir 100 mil millones de pesos.

¹⁵ Según altos funcionarios de la SHCP en lugar de los préstamos jumbos tan comunes en 1981, México solicitaba dólares sobre la base de operaciones organizadas y suscritas con pequeños bancos, sin necesidad de recurrir a sindicación (por sumas de alrededor de los 100 millones de dólares). (Informe Económico, 1982: 22).

junio, ofreció la mayor tasa de interés en el mercado de eurobonos [un cupón de 18.5%], para colocar una emisión de 100 millones de dólares". [...] Para ese entonces, el Gobierno requería renovar 15,000 millones de dólares de corto plazo, otros 16,000 millones de dólares para remplazar otros vencimientos y 11,000 millones en nuevos préstamos" (Banco de México, 1982: 25-27). Sin embargo, no reunía las condiciones para hacer frente a la situación.

Su campo de acción se estrechaba peligrosamente. Hacia julio el Gobierno después de largo titubeos, aplicó un ajuste limitado a los precios de los bienes controlados, con el fin de allegarse nuevos recursos, pero lo único que consiguió fue atizar el pánico y la zozobra de la población en general y de los capitalistas en particular. El pánico se canalizó hacia la compra de oro, dólares e incluso bienes de consumo duradero, drenando de pasada las exiguas reservas del Banco de México e inflando la hoguera de los precios; quedaba demostrado así que los ajustes limitados eran impracticables y contraproducentes.

La política de postergar la catástrofe, por medio del uso del crédito externo, fue posible en tanto la situación representaba un riesgo manejable a juicio de la banca mundial, pese al agotamiento de la capacidad de pago del Gobierno. La catástrofe financiera se hizo presente dando lugar a reacciones irreversibles; se entraba así en un círculo vicioso en el que cada nueva acción desesperada que emprendía el Gobierno conducía irremediabilmente a otra.

"Con la macro devaluación del 5 de agosto, el establecimiento de dos tipos de cambio, uno preferencial de 50 pesos por dólar [para importaciones esenciales y el pago de amortizaciones de la deuda externa] y otro ordinario de 70 pesos por dólar, el Gobierno penetraba en un campo ya conocido: el racionamiento de divisas y el virtual control de las operaciones comerciales y financieras con el exterior (Banco de México, 1983: 21).

En consecuencia, "desaparece la paridad que antes se denominaba general y que llegó a más de 100 pesos por dólar. Las dos paridades permanecerán fijas, lo que facilitará los procesos de planeación tanto de las empresas como del Gobierno. No habrá más deslices y desaparecerán los márgenes entre la compra y venta de divisas" (Telto, 1984: 129-130).

Observándose que para el año crítico que se atravesaba la deuda externa fue más de 86,019 millones de dólares, que representaba cerca de 34% del PIB cuyos vencimientos eran en su mayoría de corto plazo (ver cuadro 43). Ante la insolvencia de México, las presiones especulativas y la disminución de las reservas internacionales del Banco de México, "el primer escalafón en romperse fue el de la banca privada, por lo cual se optó por su nacionalización y la instauración de un rígido control de cambios, el 1° de septiembre de 1982, además de la prohibición para los residentes en abrir cuentas en dólares" (Guillén, 1990: 52-53), por lo que la deuda de los bancos pasó a ser pública, por un monto cercano a los 6,000 millones de dólares.

El Gobierno formuló y puso en práctica una política destinada a luchar contra la crisis. En sí, esta política reveló un escaso grado de comprensión acerca de qué profundas eran las contradicciones desatadas por la devaluación. Su ineficiencia favoreció los problemas monetarios y financieros del país. Así, el Gobierno agravaba su déficit brindando nuevos subsidios al creciente número de empresas en dificultades millones de dólares salían del país; consecuentemente, los depósitos bancarios literalmente se volatilizaron.

El Gobierno adopta una serie de medidas tendientes a estabilizar la economía del país y a enfrentar la pesada carga que representaba la deuda externa. Estas significaron el cambio del modelo implementado en la década pasada, por un modelo de desarrollo que fuera capaz de generar las divisas que la economía requería. Propone un nuevo modelo de desarrollo, orientado hacia el exterior, bajo la consigna del cambio estructural para hacer frente a los compromisos financieros adquiridos con anterioridad, para tener la recuperación del crecimiento económico era básico para poder competir con lo que se presentara.

Ante la incapacidad de pago del servicio de la deuda y la interrupción de los préstamos del exterior, México, se vio en la necesidad de entrar en negociaciones con la banca internacional y con el FMI, firmando el Primer Acuerdo de Facilidad Ampliada, el 10 de noviembre de 1982. Las características de la Carta de Intención estuvieron determinadas por los siguientes diagnósticos y metas: "Se estima un crecimiento del PIB del 1%; reducir el déficit de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos que será de 5.8 millones de dólares; disminuir la inflación hasta un 80%; Sanear las finanzas públicas; Disminución del gasto público, la relación déficit/PIB bajará a 8.5%, 5.5% y 3.5% en 1983, 1984 y 1985, respectivamente; el Mercado de Valores se ampliará, será flexible, se reducirán las importaciones y la fuga de capitales, se mantendrá el tipo de cambio dual. En cuanto a la política salarial, estará en función de los objetivos de empleo y de la productividad" (Ramírez, 1996: 37-38).

Así como la introducción del fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios [FICORCA] para reducir el riesgo de las tasas de cambio para el servicio de la deuda de las empresas privadas, es decir, el Gobierno aceptó cubrir el servicio de la deuda en dólares norteamericanos, en tanto las empresas pagarían en pesos mexicanos, lo que dio como resultado una cuasi-garantía del Gobierno mexicano de cubrir el servicio de la deuda externa del sector privado.

Para las finanzas públicas, el freno de créditos externos planteó al Gobierno una disyuntiva; es decir, financiar sus gastos e inversiones mediante mecanismos compensatorios que recayeran en los acreedores o disminuir drásticamente sus gastos e inversiones para realizar el ajuste fiscal, optando por esta última.

Los desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y la Cuenta Corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico, que se gestó una década atrás con el intenso gasto deficitario del Gobierno y cuatro décadas de políticas comerciales proteccionistas y de creciente intervención gubernamental en la economía.

Buscando la redefinición acuerdo con el FMI, en la cual se redefinió el papel del Estado en la economía y la transformación de una economía excesivamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado, además de facilitar la reestructuración de los vencimientos de la deuda externa pública privada. "Las negociaciones se efectuaron en tres etapas. La primera, concluyó el mes de agosto con la renegociación de 11,400 millones de dólares de la deuda del Gobierno Federal, PEMEX y Nafin con 530 bancos internacionales. La segunda, comprendió 8,432 millones de dólares de las deudas del Banco de Comercio Exterior, la CFE y la Conasupo, entre otras. La tercera incluyó 2,823 millones de dólares del resto de las entidades públicas" (CEPAL, 1984: 462).

En la primera renegociación se recalendarizaron los pagos del principal por 23 mil 150 millones de dólares que vencían originalmente entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, se pidió a los bancos un crédito de 5,000 millones de dólares. Se convino establecer un plazo de amortización de siete años con tres de gracia. Esto representaba para los acreedores privados una nueva oportunidad de realizar un negocio bastante rentable, que duraría toda la década (ver cuadro 1.22). "Con el primer plan de salvamento otorgado a México, la primera renegociación y el establecimiento de políticas con el FMI para la implementación de los planes de estabilización se armaron las alternativas de endeudamiento: la solvencia era necesaria para continuar con el pago del servicio de la deuda externa y mantener la vigilancia del sistema financiero internacional" (Girón, 1995: 103).

Con los descubrimientos petroleros se aumentaron las exportaciones, reflejándose en los ingresos del Gobierno que ayudaron por una parte el financiamiento del déficit en Cuenta Corriente; y por otra a reactivar la economía. Como consecuencia de la gran cantidad de divisas, se consiguieron grandes créditos a tasas de interés muy bajas con bancos internacionales, comprometiendo los ingresos futuros. Dando con ello un cambio en la política económica que contrarresta los efectos que dejó la devaluación. Por lo que el Estado continuaría con la participación en la economía por medio de la expansión del gasto público.

Como los precios del petróleo fluctúan constantemente, al caer, repercutieron en los ingresos del Gobierno y para contrarrestar fue necesario aumentar las tasas de interés para compensarlos por medio de inversión extranjera. Con el incremento del endeudamiento como fuente de financiamiento para el sustento de la industria petrolera por medio del gasto, llevaron a la crisis, puesto que el gasto público como instrumento para el crecimiento y como ésta industria no fue suficiente para disminuir los desequilibrios que se habían agudizado al solo depender del petróleo y al no contar con una industria fuerte que había dejado rezagados a los otros sectores; por lo que se cuestionó el papel del Estado como motor del desarrollo.

Como consecuencia las finanzas públicas mostraron un desequilibrio por lo que se modificó el sistema tributario para allegarse recursos con los que se pudiera hacer frente a los compromisos adquiridos; sin embargo, la disminución de transferencias del exterior y el déficit de la Cuenta Corriente se multiplicó lo que hizo no financiable ocasionando con ello una suspensión de pagos.

Para hacer frente y salir de la crisis se implementó un programa de ajuste de corte contraccionista, además de la nueva redefinición del Estado en donde la economía dejaba de estar protegida y regulada, para tener negociaciones con los organismos internacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAP. 4
LOS CAMBIOS DEL ESTADO
INTERVENSIONISTA AL ESTADO
NEOLIBERAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

89-A

CAP. 4***LOS CAMBIOS DEL ESTADO INTERVENSIONISTA
AL ESTADO NEOLIBERAL***

El Estado mexicano participó de manera activa y directa en la vida económica del país, tendencia que se revirtió en los ochenta, dando paso al surgimiento de una nueva forma de acumulación sustentada en nuevas relaciones económico-sociales entre el Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil.

El país contaba con la más grande deuda pública de la historia, tasas de inflación elevadas, una economía petrolizada y por ende altamente dependiente del precio del hidrocarburo.

Tales resultados eran los frutos de la profundización de la política económica en donde las finanzas públicas eran el motor, trayendo consigo notables consecuencias para el desarrollo del país. El alto grado de proteccionismo tanto frente al exterior como en el interior, poca productividad del sector agrario y su contribución descendente a la conformación del sector público y al ingreso nacional, la escasa inversión del sector privado, un sistema de ingresos fiscales rezagados frente a una excesiva expansión del gasto público, etc., condujeron finalmente a la pérdida del modelo económico vigente hasta entonces. Por lo que las contradicciones del modelo intervencionista se habían convertido en un verdadero impedimento del desarrollo capitalista en México, al que se debió de enfrentar el presidente electo al ascender al poder.

El abandono por parte del Gobierno de la política de Sustitución de Importaciones y la implementación de una liberalización generalizada y acelerada desde los inicios de los ochenta, hace necesario describir la transición del Estado intervencionista al Estado liberal. La estrategia de la liberalización fue impuesta por el Gobierno y consolidada mediante varios pactos económicos establecidos a partir de la década de los ochenta, llegando a ser la pieza clave de la nueva estrategia. En este capítulo, se abordará la forma de manejar la deuda externa y su vinculación con las finanzas públicas en el Sexenio de Miguel de la Madrid, posteriormente, se analizará la transición del modelo protector a la apertura comercial, se tomará el sexenio de Carlos Salinas de Gortari pues es en éste en donde se aplica completamente el nuevo modelo económico. Se subdivide en tres secciones, en la primera se revisa la apertura comercial, en la siguiente la renegociación de la deuda y finalmente el adelgazamiento del Estado.



4. 1. Las Finanzas Públicas en el Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

Como se analizó previamente, desde mediados de los años sesenta hasta 1982 se recurrió en forma creciente al endeudamiento externo y la mayor participación directa del Estado en la economía, además del gran flujo de inversión extranjera directa que buscaron financiar los desequilibrios macroeconómicos existentes y evitar el estancamiento de la actividad económica. La deuda externa aumentó, evidenciando que la canalización de los recursos externos no estuvo destinada al impulso de la economía, sino todo lo contrario; es decir, estos recursos fueron utilizados frecuentemente para corregir en un corto plazo desequilibrios existentes en el sistema financiero, buscando disminuir la vulnerabilidad de la economía.

Ante una situación de crisis e inestabilidad se decidió depreciar la moneda obligando a los distintos grupos económicos, excepto a las empresas del sector público, reaccionar para protegerse del cambio de precios relativos internos-externos, tratando de conservar una situación de ingreso real equivalente a la que tenían previa a la modificación de la paridad; este ajuste fue complejo ya que los precios internos aumentaron tanto que redujeron los posibles efectos favorables, trayendo consigo efectos perversos.

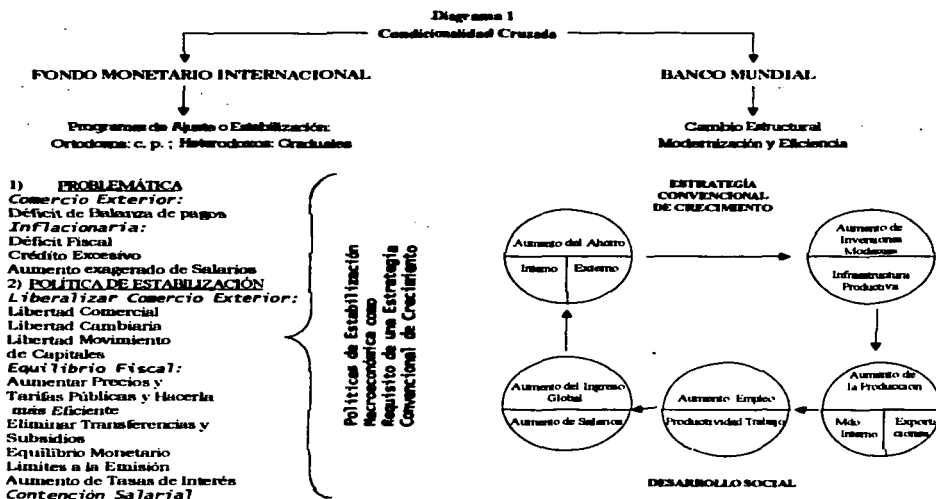
La sobrevaluación que se tenía tras la depreciación que se dio en 1982, dejó al peso en la paridad de desequilibrio y un respiro al exportador al aumentar el margen en la defensa del peso en un futuro a largo plazo ante los avatares de nuevas tendencias alcistas; es decir, con la moneda subvaluada en el mercado de divisas y una sobre competitividad de la producción nacional frente al exterior. Sin embargo, el resultado en parte obtenido, fue el reforzamiento de las expectativas inflacionarias, además de prácticas especulativas que no ayudaron a controlar la fuga masiva de divisas.

El nuevo modelo significaba la aceptación por parte del Gobierno de la aplicación de diversas medidas de cambio estructural, las cuales modificaron la participación económica del Estado y nuevas relaciones externas con la economía nacional. Por tanto, las políticas de cambio estructural estaban orientadas a la consecución del crecimiento con estabilidad en el largo plazo.

Además de la aplicación de medidas de Estabilización, existían criterios de política económica dictados o condicionados primeramente por organismos financieros internacionales, los cuales podrían ser de corte Ortodoxo [control del déficit de Cuenta Corriente y disminución de la inflación] o Heterodoxo [control en los precios, salarios y tipo de cambio precios ancla] y "por los círculos políticos y académicos de Estados Unidos y que se han dado en llamar el Consenso de Washington" (Williamson, 1991: 41), conocidas como de condicionalidad cruzada, ya que involucran por una parte políticas de estabilización de corto plazo, propias del FMI, como prerrequisito de una estrategia convencional de crecimiento a largo plazo, logradas como cambio estructural, propias del BM (Ver diagrama 1). La instrumentación de estas medidas tiene en teoría una lógica interna [aunque también hay posiciones encontradas] que determina la secuencia y profundidad de cada una de las acciones de política económica que se deben instrumentar. El cambio estructural incluía la apertura comercial, la renegociación de la deuda

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

externa y la desincorporación de empresas de propiedad estatal; todo ello como parte de la desregulación-privatización-apertura.



Fuente: Elaboración propia en base a Ortiz Wadgymar, Arturo (1993). *Política Económica en México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales*. México, Nuestro Tiempo, pp. 16-36

La magnitud de la caída de la economía se explica por varios factores: la severidad de la recesión mundial, el incontrolable incremento de las tasas de interés, la caída de la demanda mundial del petróleo y sobre todo por el escaso grado de control. A lo largo de 1983 se formuló y puso en práctica una política destinada a luchar contra la crisis; esta política reveló el escaso grado de comprensión acerca de cuán profundas eran las contradicciones desatadas por la depreciación.

La situación caótica que era percibida por la administración de Miguel de la Madrid para quien el origen y magnitud de la crisis "obedecen también a factores internos: por un lado son el resultado de las contradicciones que se han generado sin solución en el proceso de desarrollo, y por otro, se explican por la inflexibilidad de la política económica para reaccionar con oportunidad, ante el cambio adverso [...] Los desequilibrios estructurales de la economía mexicana no fueron sobrellevados gracias a la bonanza petrolera, lo que redujo la necesidad de ser enfrentados más firmemente por la política económica. El acelerado deterioro económico los ha hecho aflorar y ha puesto de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo adoptado en las

últimas décadas, apoyado por el uso de deuda y más recientemente en los recursos del petróleo" (De la Madrid, 1982: 528).

El presidente electo, Miguel de la Madrid Hurtado abundaba en el modelo económico: "El financiamiento del crecimiento se ha fincado en exceso, en los recursos petroleros, si se excluyen estos, el ahorro del sector paraestatal ha sido negativo por varios años; debido principalmente a los rezagos de sus precios y tarifas, que han elevado los subsidios a la producción y al consumo de manera extraordinaria, perdiéndose el control sobre el destino. Ello refleja también el excesivo crecimiento e improductividad en su gasto de operación" (De la Madrid, 1982: 532).

El deterioro del ahorro público fue causado por la falta de rigidez en los ingresos fiscales del Gobierno Federal, ya que como se vio en el capítulo 3, en los años del auge petrolero se sacrificaron recursos en estímulos fiscales y aumentaron subsidios para compensar las presiones inflacionarias.

Tal era el panorama a grandes rasgos al que había de enfrentarse el nuevo presidente y que comenzó dando traspies una y otra vez, sin que encontrara, como se podrá apreciar, los mecanismos adecuados para salir de la crisis del Estado Intervencionista, sino quizá sólo al finalizar el sexenio, en que verdaderamente se sentaron las bases para el desenvolvimiento de un nuevo modelo económico: el neoliberal.

Frente a tal problemática, De la Madrid hacía pues referencia a la existencia de dos vías posibles para enfrentar la crisis se debía "seguir la inercia de la política económica para intentar sobrellevar las condiciones actuales, o realizar los ajustes requeridos para acelerar la transformación de la estructura económica" y precisaba: "La primera opción, sería similar a la línea de acción adoptada por muchos países, quienes ante las crisis profundas, han preferido —o se han visto obligados— a tomar medidas que no van a las raíces del problema; los resultados han sido aparentemente exitosos en el corto plazo para luego recaer, en forma cada vez más frecuente y aguda, en crisis económicas que comprometen su estabilidad social y política [...] En nuestro país, la primera consecuencia de mantenernos en el rumbo anterior sería, arraigar la hiperinflación y la inestabilidad cambiaría y, perpetuar el 'pare' y 'siga' de la economía. Ello conduciría a un deterioro creciente de la capacidad de rectoría del Estado" (De la Madrid, 1982: 541).

Lo que realmente se quería era que el país paulatinamente ajustará sus variables por medio de lineamientos establecidos por los organismos internacionales que ayudarán para la disminución de la inflación, y la corrección de la economía tan desgastada hasta entonces.

Significando perpetuar patrones de gasto público y privado, de baja productividad, por encima de la capacidad de la sociedad de generar los recursos para financiarlo. "El crecimiento que se podría lograr sería, en el mejor de los casos, transitorio, bajo y con grandes desigualdades y desequilibrios; ya que más gasto, sin cambios en su orientación y composición, no modificaría las ineficiencias y distorsiones actuales del aparato productivo y distributivo, las que se generarían por la agudización y permanencia del proceso inflacionario [...] No puede continuar con desequilibrios cada vez mayores que perjudican severamente a la sociedad" (De la Madrid, 1982: 542).

De la Madrid, se decidió por la segunda vía; es decir, por realizar un cambio en el modelo de desarrollo: pasar del modelo de crecimiento basado en la filosofía del Estado intervencionista, ya que se consideraba necesario transitar hacia un nuevo estadio del desarrollo capitalista, constituido por el Estado Neoliberal. Resultando paradójico que los inconvenientes que se señalan en el programa económico de De la Madrid en caso de que se hubiera optado por continuar con el modelo del Bienestar [entre los que destacaba los fantasmas de: la inequitatividad del crecimiento económico, la mayor concentración de la riqueza, el deterioro del bienestar de las mayorías, generación insuficiente de empleos, deterioro del poder adquisitivo del salario, etc.] se hicieran lamentablemente toda una realidad bajo el estado Neoliberal, "al que no le bastaron sino seis años [los del Gobierno de De la Madrid] para 'fabricar' cuarenta millones de mexicanos en 'extrema pobreza', cifra inconcebible bajo el modelo del Bienestar" (Ortiz, 1995: 43).

La propuesta gubernamental para superar la crisis se basó en la idea de que había de atacar los problemas estructurales detectados en el modelo económico aplicado en el país, a efecto de poder continuar con el crecimiento, que en 1982 había presentado tasa negativa por primera vez en varias décadas. La propuesta esbozada fue la de la 'modernización'¹⁶, manifestada en la 'reconversión industrial' por lo que el sector privado atañía; que básicamente suponía la contracción del gasto público y el incremento de los ingresos.

La tesis de la reconversión industrial surgió como respuesta a las contradicciones ocasionadas por el Modelo de Sustitución en materia de *infraestructura industrial*, aunque especializada principalmente en la producción de bienes y servicios de consumo, y algunos intermedios; la protección inherente al modelo de que se trata, juzgada como excesiva en el discurso oficial neoliberal [y a no dudarlo lo fue efectivamente], propició en virtud al mercado cautivo creado, una falta de modernización de la planta industrial, la ausencia de integración industrial, la dependencia de buena parte del sector con relación del gasto público, así como a las importaciones, la apatía de los dueños del capital por buscar nuevos métodos para incrementar la productividad, traducéndose en una incapacidad de la industria nacional para producir bienes y servicios que pudieran competir en cuanto a precio y calidad con los productos similares comerciados en el mercado internacional.

El Gobierno estableció un cambio en el rumbo de la economía mexicana ya que planteó la necesidad de que las empresas inicien un incremento en las exportaciones, se reconoce la inoperancia de la industria mexicana, en uno de los puntos del Plan Nacional de Desarrollo [PND 1983-1988] presentado por el presidente Miguel de la Madrid:

"La producción industrial ha incurrido en un marco de dependencia del exterior y de escasa competencia nacional e internacional; esto ha limitado el desarrollo de una tecnología nacional. Adicionalmente, la inversión extranjera ha implantado con frecuencia tecnologías poco apropiadas para una utilización mejor de los recursos del país" (PND 1983-1988, 1982: 316).

En el PND se hace hincapié en la reducción de la política proteccionista que se llevó a cabo en el periodo de Sustitución de Importaciones, y se nos dice que ésta obedece a intereses nacionales; sin embargo revisando la Carta de Intención firmada en noviembre de 1982 y ratificada por De la Madrid una vez que llega al

¹⁶ Que es retomada con gran fuerza por Carlos Salinas de Gortari.

poder, en el punto 26 se estipulaba: "En las distintas fases del programa, se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requerimiento de permiso previo para importar. La revisión cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y, de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que deriven del sistema de protección. Al mismo tiempo, la revisión de la política de protección tomará en cuenta las prácticas indebidas de competencia comercial que se originan en el marco de la política de racionalización al sistema de protección, se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente" (Mercado de Valores, 1982: 1209).

Con la firma de la Carta de Intención, "se otorgó a México un crédito por 1,700 millones de dólares" (Ortiz, 1995: 82), este préstamo comprometía al Gobierno Federal "a llevar a cabo un programa de reestructuración económica orientado a seguir con la racionalidad del gasto público, la liquidación de empresas paraestatales, liberar el comercio, promover la inversión extranjera" (García-Yévenes, 1989: 35).

El Gobierno mexicano decide abrir sus fronteras reduciendo el proteccionismo que se llevaba a cabo en un momento no muy propicio, pues se hablaba de un proteccionismo disfrazado de libre comercio en el ámbito internacional en su mensaje de toma de posesión.

La nueva estrategia de desarrollo, postulaba el replanteamiento del proceso productivo, orientado a convertir al comercio exterior en la actividad central y matriz de la economía, evitar el estancamiento en la crisis y lograr un desarrollo firme y sostenido. Así, el grupo gobernante manifestó su intención de concertar los recursos y esfuerzos de los principales sectores económicos del país para fortalecer el comercio exterior y convertirlo en el eje fundamental de la economía nacional.

La administración de Miguel de la Madrid inició el cambio estructural que se basó en la reconversión de la planta productiva para desarrollar un potencial manufacturero exportador. Por la intensidad de la crisis en que prácticamente se agotaron las reservas internacionales, en 1983 privó un esquema altamente proteccionista y 100% de las fracciones arancelarias de importación estuvieron controladas, posteriormente se fueron eliminando y "en 1988 se redujeron a 22% como proporción de las importaciones totales, lográndose reducir la importación de bienes por 25,000 millones de dólares en 1981 a menos de la mitad en el periodo 1982-1987" (Ortiz, 1993: 144).

La política económica fue austera en el programa del gasto, la política de ajuste representaba la reacción de las autoridades frente a la crisis económica. Se implementó el Programa Económico de Reordenación Económica [PIRE], en donde la nueva estrategia del gasto público contempló la reordenación económica en el corto plazo, a cambios estructurales [venta de empresas públicas y apertura comercial], tener un Estado fuerte no grande y no deficitario, estrategia que criticaba las políticas populistas-expansionistas anteriores. El programa contempló las siguientes medidas en general: a) Reestructuración de la administración federal; b) Proteger y estimular los programas de producción; c) Canalizar créditos a las prioridades de desarrollo; d) Reivindicar al mercado cambiario bajo la

CON
FALLA DE ORIGEN

autoridad y soberanía monetaria; e) Incrementar los ingresos público; f) Reducir el crecimiento del gasto público; g) Proteger la planta productiva y el empleo; y h) Eficacia y programación del gasto. A corto plazo contemplo objetivos: i) Recuperar la confianza en el peso (libertad de cambios), lograr un tipo de cambio realista y estable; ii) Controlar y abatir la inflación; iii) Aumentar el ahorro interno; iv) Reducir el déficit público; y v) Disminuir el déficit externo (Ortiz, 1995: 54-55).

En finanzas públicas se vio un esbozo inicial titubeante delineado en el PIRE que tomó los lineamientos del Acuerdo de Facilidad Ampliada; "dicha política se caracteriza por tres objetivos explícitos: i) Generación de un excedente en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos; ii) Reducción del déficit fiscal del sector público; y iii) Combate a la inflación. Los instrumentos para lograr los objetivos eran tres:

- La política de gastos e ingresos del sector público, que giraba en torno a tres ejes: a) La política de precios y tarifas que se ajustaba frecuentemente a la inflación; b) Aumento sustancial de la carga impositiva indirecta (un incremento del 10 al 15% del IVA); y c) Reducción del gasto público real, especialmente del de inversión y en menor medida el de consumo.
- La política cambiaria, se apoyó en una maxidevaluación de los tipos de cambio nominal y real y mini devaluaciones (deslizamientos) posteriores en el tipo de cambio nominal, con el propósito de estabilizar el mercado cambiario y generar un superávit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.
- La política salarial, estableció reducir los salarios conforme a la inflación pasada" (Clavijo, 2000: 55).

Surgiendo así un proyecto definido y preciso: el saneamiento de las finanzas públicas, como pilar fundamental de la meta de cumplimiento de las obligaciones económicas con el extranjero.

Por lo que fue necesario plantear medidas adoptadas para el combate a la inflación para lograr el saneamiento necesario para continuar con el desarrollo económico, describiéndose con precisión en los Criterios de Política Económica para 1983, en donde se expone que "La reorientación propuesta del gasto público, el programa de protección a la planta industrial, los lineamientos para moderación de las utilidades y los salarios e incrementar la producción. El esfuerzo para corregir el desequilibrio financiero del sector público, la revisión de las tasas de interés para fomentar el ahorro y las decisiones fiscales que penalizan el consumo, que significan un reacomodo del gasto, son las centrales que con un criterio de equidad permitirán adecuar el crecimiento de la demanda a la capacidad de la oferta" (De la Madrid, 1982: 555).

Se logró al contraer la demanda tanto como mecanismo para combatir la inflación [pues debe indicarse aquí que "la concepción inicial del Gobierno de Miguel de la Madrid respecto a la inflación fue el de un exceso de demanda], como principalmente para liberar los recursos necesarios al pago de la deuda externa" (Brailovsky, 1989: 29).

Al pretenderse 'racionalizar' el gasto público, lo que implicaba no únicamente la contracción del mismo, la optimización de su ejercicio. Para ello se hablaba de "la necesidad de reducir el gasto directo de administración, un mejor

manejo del gasto de operación del sector paraestatal, una nueva direccionalidad en la asignación de las inversiones para reforzar los renglones con mayor aportación a la generación de empleos directos" (De la Madrid, 1982: 29).

Lamentablemente, los resultados en este ámbito de la política del gasto público no parecen haber sido tan halagüeños como se planteaba en los objetivos como se verá en los números, pues como consecuencia de la política neoliberal adoptada, importantes proyectos de inversión, iniciados anteriormente bajo el influjo de la euforia causada por el 'boom petrolero', fue dejada en el olvido, como la deplorable situación de la industria petrolera, que después del optimismo que reino en torno de ella en el sexenio precedente.

En materia de gasto público se pueden encontrar dos grandes periodos. El primero, de noviembre de 1983 a octubre de 1984 en que los objetivos en cuanto al gasto público se obtendrían mediante medidas que afectaban a los trabajadores del Gobierno [así en la Carta de Intención del FMI del 3 de enero de 1984] se preveía sostener: "una política de sueldos y salarios acorde con la situación del país; limitar la creación de nuevas plazas en el sector público a aquellas que sean estrictamente necesarias; fortalecer los mecanismos de evaluación y control del gasto, sobre todo en las empresas paraestatales, así como dotar a las empresas del sector público de una estructura financiera sana" (Mercado de Valores, 1984: 267).

El segundo periodo se inició en 1985 y en el se deja de lado el objetivo de mantener inalterada la capacidad empleadora del sector público, que resultó sacrificado en aras de cumplir con los compromisos contraídos con el FMI respecto a la contracción del aparato estatal, en agosto el superávit registrado en la Cuenta Corriente y Balanza de Pagos, disminuyeron de 1,237 millones de dólares a -1,673 millones de dólares en 1986. A lo largo de ese año se formaron presiones y especulaciones cambiantes acompañadas de fuga de capitales y con tendencia al alza de precios, bajo este escenario se implementaron tres políticas fundamentales: a) Devaluar el tipo de cambio [se paso del deslizamiento programado a la flotación regulada]; b) Reducción del gasto público [corriente]; y c) Mayor apertura comercial.

Los resultados iniciales del programa antiinflacionario ortodoxo fueron en un principio aparentemente positivos, "desde el punto de vista de que propiciaron el abatimiento de la inflación de 99% en 1982 al 59.2% en 1984. Algunos de los mecanismos para el control de la inflación resultaban contradictorios entre sí [la política realista de precios (Brailovsky, 1989: 30) [...]] y las modificaciones al sistema tributario, que contribuyeron a incrementar los costos unitarios en un 23% y 19% respectivamente en 1983-84" (Brailovsky, 1989: 43); se resintiera un incremento en la inflación más alta en la historia del país, ingresándose al mundo de la 'hiperinflación'. En este sentido, la política de incremento de las tarifas de los bienes y servicios del sector público, la de liberalización de los precios sujetos del servicio público, así como la de liberalización de los precios sujetos a control influyeron negativamente sobre las expectativas, induciendo a la postre una mayor inflación.

Pedro Aspe Armella consideraba, que la política antinflacionaria adoptada sirvió a las variaciones que se darian, en una evaluación programada y prevista de la política antiinflacionaria en el sexenio, durante el 15 de diciembre de 1987 al 30 de noviembre de 1988, el Gobierno enfrentó su corrección, proyectada en el periodo. Son una justificación irrazonada de una política errónea provista de

herramientas antagónicas a la postre incidieron más negativamente que positivamente en relación con la espiral inflacionaria: "Durante los años 1983-87 se realizó un gran esfuerzo de ajuste fiscal como prerequisite para una exitosa estabilización. Antes de emprender una estrategia basada en la utilización de los precios nominales como ancla, era indispensable contar con suficientes reservas internacionales, un superávit en Cuenta Corriente y un importante superávit primario en las finanzas públicas" (Aspe, 1993: 27).

Por el lado contrario, al no estar orientada la política económica a cumplir el pago de la deuda, la política antiinflacionaria debió ser congruente con el objetivo propuesto; es decir, "la baja demanda interna limita las importaciones y crea excedentes exportables, lo que permite pagar el servicio de la deuda" (Brailovsky, 1989: 13), puesto que las divisas que entran por la venta de éstas reflejándose en la Cuenta de Capitales, hacen que se pueda financiar el déficit comercial.

Pedro Aspe explica adecuadamente las causas del programa antiinflacionario, implementado. "Puesto que la crisis comenzó con una fase de aceleración al crecimiento de la demanda agregada, originada por el déficit presupuestal que trastornaron la estabilidad en el tipo de cambio y de precios. Este incremento en el gasto público y en el déficit fiscal afecta parcialmente la inflación interna; debiéndose, al hecho de que el crecimiento acelerado de las importaciones en los sectores público y privado se acompañó por un aumento en la concentración de deuda externa resintiéndolo al sector financiero, debido a que la insuficiencia del ahorro total y de la intermediación financiera se agravó por las tasas de interés controladas; ya que si éstas no reflejan la magnitud de los desequilibrios acumulados la Balanza de Pagos comienza a ser dominada por la fuga de capitales" (Aspe, 1989: 157). Consecuentemente miles de millones de dólares de los créditos del sector público y de la banca comercial son reciclados hacia el exterior.

Si el déficit en Cuenta Corriente y la fuga de capitales han consumido las reservas internacionales como las fuentes de financiamiento, el Banco de México se retira del mercado de divisas, produciéndose una devaluación en los tipos de cambio nominal y real siendo necesario buscar en el exterior fondos de emergencia con el exterior.

Surgiendo la recesión puesto que la implementación del programa de ajuste tiende a concentrar su carga sobre las clases trabajadoras, se eliminan los subsidios, el capital tiene mayor movilidad que el trabajo. En cambio cuando los controles de cambio no funcionan se dificulta la realineación del tipo de cambio real al bajar los salarios reales. El ajuste monetario y fiscal tiene otros efectos recesivos. Al descender la producción, la inflación acelera y golpea aún más a la clase trabajadora. Aunque el ajuste fiscal sea compatible con la restricción de la Balanza de Pagos, resulta insuficiente debido a las limitadas fuentes de financiamiento no inflacionario y/o al efecto real de la depreciación del tipo de cambio ejerce sobre la deuda pública. En muchos casos el estancamiento, junto con la inflación, refleja costos de insumos más elevados, debidos al efecto recesivo del tipo de cambio sobre la oferta agregada.

Una vez terminada la primera fase del programa de estabilización el país se vio inmerso en una profunda recesión y la inflación es más alta la crisis. Aunque fuera necesaria la pronunciación de la recesión aún mayor para el retroceso de la inflación hasta el nivel que se encontraba antes del colapso. En las cuentas externas, las políticas de ajuste macroeconómico reproducen resultados rápidos:

la Cuenta Corriente mostró un importante superávit debido a la caída de las importaciones, mientras que se alienta la repatriación de capitales ante una reducción en la tasa esperada de devaluación "[...] En cada caso, la persistencia de la inflación dependería de factores estructurales. La devaluación inicial produce un gran efecto en el nivel general de precios. Todos los bienes comerciales aumentan de precio en proporción con la devaluación; mientras que el incremento en el precio de bienes de uso intermedio y de capital importados aumenta los costos de producción. El incremento inicial de precios se acompaña de alza desfasada de los salarios contractuales, que trata de recuperar el poder adquisitivo. A esta elevación en los salarios nominales seguirá otra etapa de incrementos de precios. Los efectos del colapso cambiario ponen en movimiento la espiral precios-salarios-precios, de manera que el ajuste de una vez por todas, con una maxidevaluación del tipo de cambio, se traduce en tasas aún más elevadas de inflación" (Brailovsky, 1989: 122).

Solo si se cuenta con reservas suficientes y/o con ahorro externo, o si los contratos se realizan de acuerdo con la evolución esperada a futuro. La inflación puede aterrizar gradualmente, por el contrario habrá una nueva crisis que requerirá de un nuevo programa de ajuste basado en una mayor austeridad fiscal y monetaria" (Aspe, 1993: 217).

Ante el fracaso del modelo ortodoxo para el control de la inflación, las tesis sobre la explicación estructural de la crisis, sin lugar a dudas intachables, hubieron de ser aceptadas por el Gobierno, como lo demuestra la opinión de Pedro Aspe para quien ante el fracaso de los métodos estabilizadores ortodoxos "[...] ha sido indispensable buscar medios no recesivos para controlar la inflación. Con el fin de detener la inflación se introdujeron medidas de política de ingresos como complemento a las políticas fiscal y monetaria. Estos programas de estabilización 'heterodoxos', representan un cambio profundo en la forma en que quien diseñan los programas económicos interpretan las relaciones económicas fundamentales. La dinámica de los precios, salarios, de organización industrial y las características reglamentarias e instituciones de los mercados de divisas y financiero, ayudan a explicar los desequilibrios fiscales y monetarios. La concepción y aplicación de los programas mencionados parten de la idea que las políticas monetarias y de gasto público no son capaces de reducir la inflación y evitar, al mismo tiempo, una profunda recesión." (Aspe, 1993: 13).

Por lo que respecta a las cifras, los ingresos del Estado como porcentaje del PIB creció 5.3%, para situarse en 46.4%, destacándose que los impuestos como porcentaje del PIB cayó en 10.5%, ocurriendo lo mismo con los empréstitos, que disminuyeron su porcentaje respecto al PIB 2.3% para situarse en 12.9% (cuadro 1.22). El comportamiento de los impuestos es congruente con la política contraccionista aplicada por el Gobierno, en tanto que el descenso en el financiamiento es resultado de la falta de capacidad crediticia del Gobierno Federal para contratar préstamos en el exterior, lo que se reflejó en la composición del financiamiento, en que a diferencia del sexenio anterior, el financiamiento interno [79.5% del total] superó con creces al externo [20.5%], éste último concedido en forma forzada por los organismos internacionales y bajo condiciones muy severas (cuadro 1.11).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.22
Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1965-1985)

Periodo	Pres	PIB 10	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovecha- mientos	Contribucion de Mejoras	Empréstitos y Financiamiento	Sector Parastata
1965-1970	GDO	100	22.88	7.25	0.56	0.38	0.51	0.00	3.47	5.71
1971-1976	LEA	100	28.96	9.28	0.66	0.21	0.37	0.00	9.00	9.44
1977-1982	JLP	100	41.09	11.15	2.94	0.21	0.25	0.00	15.35	11.39
1983-1986	MAFI	100	46.41	10.46	6.64	1.03	0.41	0.00	12.88	15.00

Nota: ⁽¹⁾ Datos de la Economía Mexicana en Cifras, p. 132-133

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 21 y 23 [ver anexo].

El esfuerzo realizado y los logros obtenidos fueron considerables, su importancia real sobre la economía nulificada, como consecuencia de su enorme gasto público relacionado con la deuda externa, así como por la voluntad del Estado de continuar la sangría indiscriminada por recursos al exterior. El Gobierno tuvo la necesidad de definir un nuevo concepto, en el cual se distinguiera con precisión el gasto público realizado en las operaciones corrientes del Estado, y el motivado por el pago de intereses, surgiendo así el concepto de 'superávit primario del sector público'.

Como resultado de las políticas contraccionistas y de incremento de los ingresos adoptadas "[...] en el curso del sexenio De la Madrid se pasa por un superávit primario en el balance presupuestal, que llega a ser del orden del 7.4% del PIB" (Garrido, 1990: 115). Esto es consecuencia de una reducción significativa, del gasto público en inversión pública, salarios y adquisiciones, con el consecuente efecto inverso del multiplicador del gasto público, lo que en todo caso coadyuvó a desincentivar la inversión en el sector privado.

El objetivo prioritario de la política de ajuste, fue la restauración del equilibrio en la Balanza de Pagos para no comprometer el cumplimiento de las obligaciones financieras internacionales.

Los ajustes que se preparaban para continuar con el PIRE quedaron interrumpidos por el terremoto de 1985 en la Ciudad de México, ya que esto planteó la necesidad de un elevado gasto de emergencia que volvió obsoletos los anteriores planes presupuestarios. Poco después otro choque severo golpeó a la economía mexicana, "al caerse los precios internacionales del petróleo en casi un 50% en 1986" (Macías, 1989: 54). La pérdida resultante en la captación de divisa ascendió a 9 mil millones de dólares, casi un 4% del PIB, lo que implicó una disminución del 13% en los ingresos anuales del sector público (Banco de México, 1987:14).

Ante la difícil situación de la economía mundial, las corrientes de capital hacia México se estancaron. ¡El crédito bancario neto, que es la fuente más común de fondos comerciales para el país, disminuyó a 3,000 millones de dólares en 1985, frente a los 14,000 millones de dólares registrados en 1984 y los 51,000 millones de dólares en 1982" (FMI, 1986: 18).

En octubre de 1985, durante la reunión del FMI y el Banco Mundial, en Seúl, Corea, el secretario del Tesoro de la Reserva Federal de los Estados Unidos, James Baker propuso un Plan, para tratar de resolver el problema de la deuda externa. En dicho Plan se argumentó que el problema de la deuda externa se debía a las fallas en su política económica, por lo cual era necesario equilibrar sus variables internas y dar apertura a la economía.

La tercera ronda de negociación se inició en junio de 1984. El monto aproximado de la reestructuración fue de 48, 000 mil millones de dólares (cuadro 1.23). "Esta cantidad estuvo integrada por la siguiente manera: a) alrededor de 20,000 mm con vencimientos originales entre 1985 y 1990; b) los 23,000 millones de dólares reestructurados en 1982, y c) 5,000 millones de dólares del crédito suscrito en marzo de 1983. El total de 43,000 de los primeros componentes, se negoció a un plazo de 14 años con un esquema de pagos crecientes a partir de 1986 que se iniciarían con el monto de 250 millones de dólares, las amortizaciones siguientes aumentarían paulatinamente. Con relación al monto de 5,000 millones de dólares, se pagarían 1,200 millones de dólares en 1985; el resto se liquidaría a un plazo de 10 años con cinco de gracia. Se redujeron los márgenes aplicables a los 5,000 millones, dinero fresco de 1983, quedando de 1.5 a 1.13% sobre la Libor y se acordó no pagar comisión por concepto de la operación" (Gurria, 1993: 54-55).

Quadro 1.23

Notas: En agosto de 1962, la banca internacional autorizó la postergación de pago de las amortizaciones de la deuda externa (principal y intereses) por un período de 18 meses. Posteriormente se extendió hasta marzo de 1963 y luego hasta agosto de 1963. En este mes y en septiembre de 1963 se firmaron los acuerdos de refinanciación por un total de 19 000 millones de dólares de amortización de la deuda externa (principal e intereses) por un período de 18 meses. Posteriormente, en mayo, se reestructuraron los términos de los préstamos por un total de 19 000 millones de dólares de amortización de la deuda externa (principal e intereses) por un período de 18 meses. En el presente estudio se han considerado los períodos de postergación de la deuda externa y el otorgamiento del sector privado.

Fuente: CEPAL, *Estudios Económicos de América Latina y el Caribe*, 1983, pp. 66-67 y 1984, pp. 54-59.

Posteriormente México firmó la Tercera Carta de Intención, con el FMI en marzo de 1985, "en la cual el país se comprometía a: i) Mantener el crecimiento económico; ii) Disminuir la inflación. Además, iii) Se buscaría el fortalecimiento de

las finanzas públicas; iv) Reducir el gasto público corriente (para llegar al 5.1% del PIB); v) Política cambiaria seguiría siendo flexible; vi) Aumento de los salarios reales estaría en función de la productividad" (Green, 1998: 402).

Está se firmó bajo muchas presiones tanto internas como externas. Entre las internas, se puede mencionar el fracaso del PIRE, ya que la inflación no disminuyó tal como estaba planteado. La Balanza de Cuenta Corriente pasó a un déficit de 6,200 millones de dólares para 1985; para este año hubo un crecimiento del PIB del 2.6%, muy inferior al de 1981. Los salarios reales disminuyeron, por lo que se acentuó más la crisis social y económica de México; es decir, el costo del programa fue una desaceleración del crecimiento de la producción.

En cuanto a factores externos fueron: la intensificación de las presiones proteccionistas; reducción brusca de precios de los productos exportados por los países en desarrollo, por lo que la obtención de divisas fue dramática implicando una prolongación de las políticas de ajuste.

Los crecientes niveles de endeudamiento público externo e interno, se tradujeron en cargas al servicio de la deuda también crecientes. La política de endeudamiento para financiar el déficit público, resultó tan inflacionaria como la que se derivó cuando el déficit es financiado con emisión monetaria. El servicio de la deuda externa pasó a representar una carga excesiva que presionó significativamente sobre las finanzas públicas.

El PIRE logró avances radicales en el saneamiento de las finanzas públicas, estabilidad en el mercado cambiario y orden en las reservas internacionales, pero con un gran costo social y económico.

Como no se lograron avances en la reducción de la inflación, como resultado de circunstancias internas y externas. En 1986, "el índice inflacionario se incremento, pero ya no por el exceso de demanda interna sino como resultado del choque externo. Se decidió una tasa de deslizamiento de 150% en el mercado controlado" (Banco de México, 1986: 28), lo que presionó los precios internos vía costos, así como la revisión en la política de ingresos, medida que por un lado buscó corregir rezagos acumulados, eliminar subsidios y alinear precios, los que permitieron absorber los efectos negativos del choque. El ajuste del déficit público resulta ser una medida insuficiente para el combate a los desequilibrios internos, esto a raíz del déficit financiero ocasionado por la caída de la bolsa de valores, fuga de capital y la devaluación.

Ante tal situación, el Gobierno Federal instrumenta tres políticas fundamentales:

- Inicio una devaluación y modificación del sistema cambiario, se paso del deslizamiento programado a la flotación regulada.
- Se incluyó una recuperación del gasto público, sobre todo el corriente.
- Se avanzó en la apertura comercial, con la entrada de México al GATT (Lustig, 1992: 103).

Se hizo necesario pertenecer a alguna institución que permitiera la eliminación de permisos y aranceles, con lo cual México, podría participar. El 25 de noviembre de 1985 se publica en el Diario Oficial de la Federación, en donde

se indica que el oficio en el que el Ejecutivo da instrucciones al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, para que lleve a cabo la conducción de las negociaciones internacionales para la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Como una alternativa para incrementar el número de mercados, a los productos mexicanos puedan dirigirse, así como para que las exportaciones mexicanas puedan gozar de mayor certidumbre, al estar bajo el amparo de dicho organismo internacional.

El 24 de agosto de 1986, México pasó a ser la nonagésima segunda parte contratante del GATT, teniendo oportunidad de participar en las negociaciones de la Ronda Uruguay, que inició en septiembre de ese mismo año, y que finalizó 7 años después. Por su parte, el Senado de la República, ratificó dicha adhesión el 6 de noviembre de 1986, por lo que forma parte de la legislación nacional. Se firmó formalmente el ingreso de México al GATT sobre la base de un Protocolo de adhesión en donde se plantea: "que México es un país en desarrollo por lo que recibiría un trato de no-reciprocidad en las negociaciones internacionales; se consideran sectores estratégicos la agricultura, los energéticos; se protege a algunas ramas" (Excelsior, 1985: 23).

Los compromisos contraídos por México eran de una mayor apertura al comercio exterior, así como eliminar medidas proteccionistas que se llevan a cabo para proteger a la industria nacional, esto en un marco en el que la industria nacional no era fuerte, y tenía que enfrentar la competencia de los productos de los países avanzados en las mismas condiciones.

Al mismo tiempo, se anunció una agilización en la política de ventas, liquidación y transferencia de empresas paraestatales, así como la instrumentación de incentivos fiscales en la compra de bienes de capital.

Como la inflación fue de 106% (cuadro 1.17) [la rapidez del desliz cambiario, la revisión de los ingresos y tasas de interés], "la caída del PIB fue cercana al 4%, el Gobierno Federal anunció un acuerdo con el FMI para obtener un paquete financiero de 14 mil millones de dólares para impulsar la inversión y el crecimiento" (Ortiz, 1995: 75). Se inicia una nueva etapa, con la firma de un convenio standby con el FMI y la implantación del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

El objetivo a corto plazo del nuevo programa era lograr un crecimiento del PIB sin índices inflacionarios altos, objetivo que planeaba la necesidad de terminar con los recortes de la inversión y al mismo tiempo reducir el déficit público vía venta de empresas no estratégicas, se continuaría con el cambio estructural. Se determinó cancelar los subsidios a la producción y al consumo y una adecuación en la política de ingresos del sector público, la liberalización gradual del crédito necesario para reactivar la planta productiva, mayor apertura a la inversión extranjera directa, ajustar el servicio de la deuda externa al comportamiento del petróleo, en resumen se buscó adecuar la formulación de política económica a la crisis económica. Puesto que el nuevo programa económico provocó una depreciación del tipo de cambio controlado, mayor nivel de deuda programada con la finalidad de sostener la Balanza de Pagos superávitaria, así como una elevación de las tasas de interés que impidiera la fuga de capital y que al mismo tiempo profundizaría el cambio estructural.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La aplicación de la estrategia económica, se materializó con un programa, con el propósito principal de lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera. Ante una situación de completa ausencia de recursos externos, la baja en los precios internacionales del petróleo. El programa puesto en marcha según fuentes oficiales tenía como objetivos recobrar tasas de crecimiento moderadas, seguir con el control de la inflación, alentar firmemente la inversión privada.

Los resultados de la política económica aplicada con el nuevo pacto en el sector público, son que como consecuencia de la reducción del gasto público "se produjo una contracción de un sector fundamental del mercado interno y de empresas nacionales que habían tenido su fuente tradicional de demanda y de expansión en aquel gasto" (Garrido, 1990: 115).

Lo anterior es explicado por Brailovsky: "La postura fiscal, y particularmente el gasto público en bienes y servicios -excluyendo el pago de intereses-, ha estado históricamente asociada al crecimiento del producto y no a la tasa de inflación [...] desde principios de la década de los setenta, con excepción de 1975, la tasa de crecimiento del gasto público real de consumo e inversión ha conducido por así decirlo, al resto de la economía. Las depresiones de 1971, 1976-77 y 1982-83 han estado invariablemente combinadas con decrementos reales del gasto público. Los picos de actividad [1972-73 y 1978-81] han coincidido con fuertes elevaciones en éste [...]. Dos razones explican este comportamiento. En primer lugar, las fluctuaciones del gasto público real parecen actuar como señales para el sector privado respecto a la marcha que seguirá la economía. Al actuar sobre las expectativas de crecimiento, inducen e inhiben el gasto privado en consumo e inversión. En segundo lugar, un mayor déficit gubernamental, que necesariamente se traduce en un mayor superávit [o en menor déficit] para el resto de los sectores institucionales en la economía. En particular, el mayor déficit público significa mayores ganancias e ingreso disponible para el conjunto del sector privado" (Brailovsky, 1989: 176).

Por otra parte, el Gobierno dio a conocer una reforma tributaria que comenzaría a partir del año 1987. El propósito era el evitar o recurrir las pérdidas de ingresos tributarios ocasionados por la elevada inflación. Uno de los problemas a corregir era el hecho de que los intereses nominales pagados por las empresas eran deducciones para efectos impositivos.

El hecho de que la inflación no bajará y que no se recobrará la confianza en la moneda, a pesar de las mejoras en las variables económicas fundamentales, la persistente inflación funcionaba en gran medida por inercia; es decir, la inflación era elevada porque los agentes económicos esperaban que siguiera siendo elevada y se comportaron de manera congruente.

Aunque los antecedentes nacionales del Pacto de Solidaridad Económica [PSE] se pueden encontrar en las propuestas de Brailovsky quien sugiera como programa alternativo para el combate a la inflación, la corrección inmediata, la cual "consiste en establecer una meta con respecto a la inflación final deseada -sea de cero o bien la que prevalece en el exterior- y en torno a ella, buscar, tan sólo de una vez por todas, la cooperación entre agentes económicos. Este choque antiinflacionario implica el congelamiento tanto de los precios clave -tipo de cambio, salarios y precios públicos- como de otros. Requiere también de la reducción abrupta de las tasas nominales de interés" (Brailovsky, 1989: 166). El

objetivo que se pretendió era lograr con los resultados del cambio estructural; es decir con recursos sanos y sin presiones inflacionarias.

Igualmente Brailovsky comenta que: "la política sólo tendrá un éxito temporal a menos que se encontrara una solución permanente al desequilibrio estructural de la Balanza de Pagos, que ha estado desde el inicio de la década de los setenta en la raíz del proceso inflacionario. Solamente así el congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio puede dar paso a una situación auto sostenible de estabilidad" (Brailovsky, 1989: 168).

A partir de 1987 y los pocos resultados se buscó un programa alternativo para la lucha contra la inflación, adoptándose un nuevo plan heterodoxo, que representaba el reconocimiento por parte del Gobierno de su error respecto a que la inflación se encontraba motivada por un exceso de demanda, la tasa de inflación no obstante 5 años de política inusualmente contraccionista demostraban lo falso de dicha tesis.

Una explicación coherente del problema inflacionario vivido en los ochenta parecería ser la indicada por Brailovsky, para quien "el crecimiento de los precios internos está correlacionado con la variación de los costos unitarios del sector privado [...] en los costos unitarios, se incluyen conceptos: salarios, importaciones, materias primas, insumos provistos por el sector paraestatal, impuestos indirectos menos subsidios, e intereses pagados. Todos ellos constituyen costos primarios para la economía en su conjunto, que no se determinan por la presión de la demanda. Dicha presión afectaría, el margen de ganancia, que está representado por la brecha entre precios y costos unitarios [...] durante los periodos de auge el crecimiento de los precios, no excedió al de los costos, por el contrario, dicho exceso sólo se observa en los años 1982-84 de depresión severa (Brailovsky, 1989: 45).

Varias razones explican estas contradicciones: Primero, las devaluaciones permitieron la elevación de márgenes a los productores de los bienes comerciables que se consumieron internamente. En segundo lugar, las pérdidas de capital de las empresas privadas endeudadas en moneda extranjera, se vieron inducidas a elevar sus márgenes para equilibrar sus estructuras financieras. Asimismo la baja productividad haya tenido para sí misma este efecto, a fin de mantener un nivel real de ingresos con menos volumen de producción. Por último la precaria situación de liquidez por la que atravesaron las empresas en esos años, así como el aceleramiento de la inflación de costos, las hizo más vulnerables a la disposición de crédito.

Un mecanismo para escapar a la dependencia financiera es por el aumento en los ingresos propios, mediante el incremento de los márgenes de ganancia ofrecidos a los inversionistas. Consecuentemente, "en el comportamiento de los costos unitarios se encuentra la clave para entender el proceso inflacionario [...] el costo unitario se eleva por la mayor penetración de importaciones. Esta es una conclusión importante ya que contradice el argumento de que en un proceso de liberalización de importaciones ayuda a contener la inflación. En la medida en que dicho proceso suba el coeficiente importación/producto, aumentan los costos unitarios y, con ello, los precios" (Brailovsky, 1989: 43).

Ante el indiscutible fracaso del programa económico, se observó el repunte negativo de las principales variables, como la inflación, la cual superó un índice en 1987 del 159% (ver cuadro 1.23), un "déficit público del 16% respecto al PIB"

(Ortiz, 1995: 78); es decir se tenía una situación de franca recesión, escenario que no correspondía a la severidad del ajuste económico realizado durante el inicio del sexenio.

En 1987 se intenta crecer con recursos externos [ante la difícil situación financiera, escasez de divisas tanto por exportaciones como de préstamos] derivado de la renegociación de 1986 y con el objetivo de controlar y abatir inflación. La experiencia en cuanto a la relación de transferencias de recursos e inflación, puso en claro que la reducción y control de la inflación y la recuperación económica guardan una relación con la disminución en las transferencias netas y la llegada de recursos externos. No era ya el excesivo déficit público la principal variable económica o al menos, no con esa tendencia tan creciente de inflación, demostrando que el déficit público era sólo una variables las que profundizan y agravan el proceso inflacionario y el crecimiento económico.

Es así como surge la necesidad de instrumentar nuevas medidas en materia de política económica, a raíz del desorden económico y financiero [la caída de la bolsa de valores en octubre de 1987], ante el colapso se extendió un repunte en el nivel de fuga de capital, "las reservas disminuyeron en 400 millones de dólares y con ello una devaluación [40% el tipo de cambio]" (Lustig, 1992: 87), posteriormente de la devaluación por la desconfianza de los inversionistas hacia los instrumentos bancarios, después del crac bursátil.

En este contexto el 15 de diciembre de 1987, el presidente Miguel de la Madrid y los representantes del sector obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con el objetivo fundamental de abatir la inflación sin provocar una recesión. El Gobierno emprendió la búsqueda de consenso y se comprometió a respetar un ajuste fiscal real, permanente y visible. Este ajuste se reflejó en una reducción del gasto corriente, en sólido programa de privatización y en el cierre de las compañías deficitarias manejadas por el Estado, "la finalidad esencial era evitar que el país caiga en la hiperinflación y que la población de bajos recursos vea reducido aun más el poder adquisitivo o sus condiciones de empleo" (Presidencia de la República, 1987: 5). Por su parte, el sector privado debía comprometerse a sacrificar sus márgenes de ganancia de los sectores obrero y campesinos prescindirían de un incremento adicional en sus salarios reales.

Adicionalmente, la expansión crediticia y la reactivación del crecimiento, se ajustaron los precios clave incluyendo el salario mínimo que tendría revisiones mensuales y el tipo de cambio, para eliminar distorsiones de los precios relativos, se aceleraron las medidas de liberalización comercial para ejercer una presión a la baja sobre los precios internos a través de la competencia externa, "reduciéndose los aranceles máximos de 45 a 20% y prácticamente quedaron eliminados los permisos de importación" (Blanco, 1994: 82), por lo que se debía de aplicar una política monetaria restrictiva.

Con la suscripción del Pacto, se buscó un programa alternativo para la lucha contra la inflación, adoptándose el plan heterodoxo. Pero su adopción representaba el reconocimiento por parte del Gobierno de su error respecto a que la inflación se encontraba motivada por un exceso de demanda, a pesar de las políticas inusualmente contraccionistas; el pacto implicaba el reconocimiento de que sobre la inflación inciden factores ajenos a un problema de exceso de demanda, se encuentra presente el factor diferencial entre precios y costos unitarios, como lo explican los propugnadores del keynesianismo, quienes

consideran que expectativas desfavorables de desarrollo [depresión, crisis] que incidan sobre el margen de utilidad del capital [reducción de la tasa de ganancia], así como que incrementen la tasa de interés [lo que implica una reducción del crédito disponible, amen de disminuir el margen de ganancias] determinando el incremento de los precios, como un mecanismo para contrarrestar la reducción del margen de ganancia por el incremento en los costos unitarios. Igualmente, de conformidad con este esquema las devaluaciones producirían efecto negativo sobre los costos unitarios. De conformidad con este esquema las devaluaciones producirían un efecto negativo sobre los costos unitarios, encarecerían los precios de los productos de importación.

Este programa ponía en marcha una estrategia antiinflacionaria, basado en la austeridad fiscal [restricción de la demanda agregada]; es decir evitar una situación de hiperinflación. La nueva política económica constituía una intensificación de la política antiinflacionaria existente, política fiscal y monetaria restrictiva, ajustes radicales en precios decisivos [tipo de cambio, salarios, precios y tarifas del sector público], liberalización comercial [componentes ortodoxo]; es decir, ajuste en función del índice inflacionario. Pero ante el aumento de la inflación, provocado por el aumento de precios, se decide congelar las variables macro, un ajuste ortodoxo contraccionista con incorporación hacia el programa de choque heterodoxo, este ajuste se llevaría a través de la estrategia de reducir la demanda agregada, para romper con la inercia inflacionaria. Sin embargo, lo que realmente pasó fue que se castigaron los salarios, reflejándose en la restricción del consumo y en el poco crecimiento que mostró la economía.

El Pacto presentó cinco fases comprendieron: a) De diciembre de 1987 a febrero de 1988; b) Marzo de 1988; c) De abril a mayo de 1988; d) Junio a agosto de 1988; y e) De septiembre a diciembre de 1988 (Rivera, 1992: 68).

Durante el primer año del Pacto, el gasto programable sufrió una reducción de 88.3% a 82.9% (ver cuadro 1.13), para garantizar el éxito del programa fue indispensable consolidar los logros fiscales de los cinco años anteriores. La política fiscal se centró en dos objetivos: 1) El gasto del Gobierno federal se debían de mantener bajo estricto control, los gastos corrientes se recortarian y debía de orientarse hacia las necesidades sociales más urgentes; 2) Se efectuó una reforma fiscal a fondo, realinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con niveles internacionales.

Con el fin de realizar un ajuste se suscribió el Acuerdo de Austeridad (Diario Oficial, 04/01/1988), incluyéndose reducciones de personal en 13,000 puestos ejecutivos, al igual que un uso más eficiente de los recursos materiales ejecutivos. Se redujo el nivel de subsidio y transferencia, la eliminación de los diferenciales de precios en energía eléctrica y de los subsidios a los petroquímicos, así como la reducción de las transferencias financieras a la banca de desarrollo.

El éxito en la reducción de la inflación en 108 puntos porcentuales durante 1988 (Cuadro 1.23) se vio ensombrecido "por la disminución de más de 7,000 millones de dólares de las reservas monetarias oficiales y por el resurgimiento de un déficit en la Balanza de Cuenta Corriente" (Banco de México, 1989: 26). Estos hechos resultaron del rápido incremento en las importaciones que siguió al aceleramiento de la liberalización comercial, de la creciente carga del servicio de la deuda externa, del reembolso de la deuda externa privada y de la reanudación de la fuga de capitales tras la crisis del peso en 1987.

Los instrumentos de carácter fiscal se "autorizarán la devolución de los impuestos de importación que correspondan a los insumos de importación utilizados directamente en los productos de exportación. Asimismo, los artículos que se envíen a los mercados internacionales continuarán exentos del Impuesto al Valor Agregado" (Mercado de Valores, 1984: 73)

Como se vio con Clavijo (2000: 55), en materia cambiaria, el Banco de México en diciembre de 1983, estableció un deslizamiento diario del peso con respecto al dólar, con lo que se creó un sistema de flotación regulada del peso. Asimismo, desde el inicio del sexenio se estableció una paridad móvil, regida por el libre mercado, basado en un deslizamiento ligero, y aun lado de la misma se fijó un tipo de cambio preferencial también flexible que permitiría hacer frente de una manera más cómoda a las obligaciones de las empresas mexicanas con el exterior.

Como se ha visto, las medidas estabilizadoras implementadas por el Gobierno mediante las reformas de primer orden, por recomendación del Fondo Monetario Internacional, se dan en tres grandes paquetes para el periodo 1983-1987 son:

- Reducción y eliminación del déficit fiscal, mediante la contracción del gasto público, el incremento de los ingresos fiscales vía aumento de la tributación y alza de precios de bienes y servicios públicos, así como la venta o liquidación de empresas paraestatales,
- Reducción de presiones en Balanza de Pagos mediante la manutención de un superávit comercial y de Cuenta Corriente a través de las políticas anteriores, más la permanente subvaluación del tipo de cambio, el alza de las tasas internas de interés y en menor medida, el fomento de las exportaciones mediante la apertura a la importación de insumos y equipo, la desregulación y el poyo crediticio,
- Cancelación de subsidios, férreo control monetario, aguda liberalización comercial, competitividad cambiaria,
- Control de la demanda agregada, especialmente por el lado de los salarios y creciente privatización de entidades públicas,
- Apertura comercial, (Calva, 1994: 32).

Las medidas llevadas a cabo solamente fueron un éxito para el sector privado y el Gobierno, puesto que cambiaron los lineamientos de la política económica para arreglar los problemas estructurales que habían llevado a la crisis al país. Al ajustarlo a las necesidades de los organismos internacionales, que buscaron aumentar sus ganancias. Pero para la población lo único que dejó fue una represión en los salarios, así como el acrecentamiento de la contracción en el gasto y el aumento del desempleo.

Sin embargo, a pesar de las medidas y todos los intentos implementadas por medio de los programas de estabilidad, la economía no creció como se esperaba, debido a la gran recesión que existía.

Se aplicaron medidas de estabilización de carta ortodoxa y/o heterodoxa para poder lograr el cambio estructural dejando el Estado intervencionista al Estado Neoliberal necesario para sacar al país de la caótica situación. Por lo que fue necesario un cambio para hacer que la industria nacional fuera operante,

siendo necesario disminuir el proteccionismo gradual para aumentar la producción y con ello las exportaciones.

Se implementaron programas económicos que seguían las recomendaciones de los organismos internacionales, en donde el Estado debía abatir la inflación, reducir el déficit y una nueva racionalización del gasto; es decir, el saneamiento en las finanzas públicas.

Con la aplicación del programa ortodoxo [PIRE], la economía mostró signos nada alentadores, se agudizó la recesión al aumentar la inflación como consecuencia de la devaluación, mermando el poder adquisitivo de la clase trabajadora. Por lo que los ingresos y empréstitos disminuyeron debido por la contracción y la falta de capacidad para pagar los préstamos adquiridos, reflejándolo en el gasto y en la inversión.

Buscando la solución de la deuda externa, se reestructura una parte de la deuda que ayuda a dar un respiro al Gobierno. Se firma una nueva carta de intención con el FMI, en donde se comprometió el Gobierno a eliminar los subsidios, adecuación de los ingresos del sector público, apertura comercial y una política de venta o transferencias de empresas paraestatales de manera gradual. Para incrementar con ello el crecimiento, ya que el gasto público que se utilizó para salarios y adquisiciones de éstas era necesario para obtener recursos para apoyos financieros.

Al no conseguirse los resultados esperados, por los acontecimientos en la bolsa de valores, se deprecia el tipo de cambio, aumentando las tasas de interés para evitar la fuga de capitales y lograr el crecimiento económico con estabilidad financiera para disminuir los efectos de la inflación, por medio de condonaciones fiscales, que permitieran que las ganancias no fueran tan bajas, por las bajas ventas como consecuencia de los precios tan altos.

Una vez más los resultados no fueron nada alentadores aplicándose otro programa [PSE] en donde el Gobierno aceptaba su error con respecto a que la inflación no se corrige con la contracción de la economía, es decir, un plan heterodoxo, en donde se establecían las mismas medidas llevadas a cabo, pero que permitieron obtener recursos frescos internacionales. Lo anterior llevó a un aumento de la inflación, demostrando que el país se encontraba en recesión.

Para salir de ésta, se disminuyeron los subsidios existentes, y se continuó con la contracción del gasto, por medio del gasto corriente y deslizamientos graduales del tipo de cambio por medio del mercado controlado, para dar paso al libre juego del mercado, para controlar la inflación y disminuir el déficit de la Cuenta Corriente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. 2. Las Finanzas Públicas en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari

Ante una controvertida y dudosa elección, Carlos Salinas de Gortari fue declarado presidente electo, tocándole un país en crisis y con severos compromisos internacionales adquiridos durante la etapa de su antecesor.

Al asumir el poder, en la descripción de Rolando Cordera, uno de sus asesores: "La década de los noventa encontrara condiciones muy diferentes a aquellas en las que se puso en marcha la estrategia de reordenación económica y cambio estructural [es decir, el sexenio de Miguel de la Madrid]. La situación se resume en un grave estancamiento de la producción y un deterioro de las condiciones físicas del aparato productivo que ponen en entredicho las potencialidades del crecimiento futuro, experimentado las tasas de acumulación. Por el lado de las condiciones sociales, los indicadores expresan una profundización de la pobreza y una deuda social sin precedente en los últimos años" (Cordera, 1989: 81).

Ahora bien, sentados previamente los primeros pasos para el control de la inflación en el sexenio precedente, puedo decir que el Gobierno De Salinas de Gortari, en el terreno económico, debió enfrentar dos grandes retos: 1) Propiciar el crecimiento de una economía que se encontraba estancada desde seis años antes; y 2) Establecer un sistema equitativo para la distribución de la riqueza. En relación con el primer reto, este se encontraba determinado en gran medida por dos factores: i) La excesiva transferencia de recursos al exterior, y ii) La escasez de la inversión. Por lo que se contemplaba un proyecto adecuado para continuar con la lucha contra la inflación.

Como me he percatado y como afirma también Jorge G. Castañeda, "el reto mayor para el país a mediano plazo era claramente el económico. De ahí se deriva todo..." (Castañeda, 1986: 20). Por tanto, resultaba obvio que el Gobierno de Salinas de Gortari, puso especial énfasis en el análisis de la cuestión económica. Esto se puede constatar en los capítulos 2, 5 y 6 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 [PND 1989-1994], emitido de conformidad con la Ley de Planeación, en que se plasmó el programa político de dicho régimen. El Plan reconocía la existencia de una economía mundial en proceso de cambio, y exponía la necesidad de la economía nacional que debía de adoptar los ajustes pertinentes.

En donde se establecía que "el poder del Gobierno en la economía, debía de ser el de "promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales" (PND 1989-1994: 16).

Aseveración de gran importancia, puesto que reivindicaba la validez de la postura intervencionista sostenida por los Gobiernos revolucionarios, frente al postulado fundamental de la escuela neoliberal ortodoxa, dicha aseveración no implicaba por el contrario, la conservación de las dimensiones originarias del Estado que como se apreció a lo largo del sexenio anterior se redujeron más y más día con día.

Cabe aclarar que no obstante la aparente importancia que se concede al Estado como rector del desarrollo, es diversa al concepto del intervencionismo estatal; en tanto que en el Estado populista opera como motor del desarrollo y a la vez como ente conciliador de las diferentes clases sociales, en la rectoría estatal el Estado sigue teniendo un papel protagónico fundamental, pero ya no como motor del desarrollo, sino como órgano creador de las condiciones socio-políticas y jurídicas indispensables para el desarrollo.

En este sentido, se confirmaba la necesidad de continuar con la modernización el país en su conjunto, lo que denotaba continuidad con la política económica emprendida durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Modernización que se pretendía alcanzar en el terreno económico, con base en dos políticas fundamentales: a) La recuperación económica con estabilidad de precios; y b) El mejoramiento productivo del nivel de vida. Por lo que se refiere a los mecanismos utilizados para el logro de tales objetivos, el Plan se decidió por continuar con las políticas de modernización de la estructura productiva, la estabilización continúa de los precios, siendo preciso analizar cada uno de dicho aspectos.

Modernización no quiere decir pues otra cosa que neoliberalismo, vuelta al arcaísmo del sistema de libre cambio. En este sentido Jorge Castañeda estimaba que, "la modernización proviene de todas partes: del mismo Gobierno [...] de las clases medias que prefieren mirarse más como la mayoría de la población de un país moderno de primer mundo que como una minoría privilegiada de un país pobre; y el sector empresarial que le ha entregado un ultimátum al resto de la sociedad: invertirá el mínimo posible en México, mientras la nación no se modernice" (Castañeda, 1986: 19).

Quizá Jorge Castañeda se equivoca, dicho clamor no era deseo de una modernización neoliberal como se dio en la práctica, sino en todo caso reflejaba el deseo de un cambio que condujera al bienestar perdido resultado de la aplicación del modelo renovador-modernizador monetarista mismo. Puesto que implicaba el nulo interés popular en pro de una modificación del proceso degenerativo de la economía nacional, del abrupto descenso del nivel de vida de la población, que se habían dado como consecuencia de la aplicación en el país de las tesis neoliberales. A cambio de ello, el Gobierno sólo puso en práctica más de lo mismo que ya había comenzado a aplicar en el sexenio anterior: el oscuro e ininteligible concepto de reconversión fue olvidado y en su lugar se utilizó uno de los comprensibles: el de la modernización. El contenido de ambos vocablos, al igual que el de las políticas que dieron su nombre, sin embargo, permaneció idéntico: la idea era buscar una nueva opción de desarrollo, ahora con base en los principios del neoliberalismo.

Ante esta situación, el presidente Salinas anunció un programa de estabilización en diciembre de 1988, el cual se denominó Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y dio instrucciones a la SHCP para entablar de inmediato negociaciones con la comunidad financiera internacional, con el fin de reducir de inmediato transferencias al exterior que resultaban de la onerosa carga de la deuda externa.

Sobre la base de los acuerdos del PECE, en los Criterios Generales de Política Económica [CGPE], para este periodo, los objetivos para su administración:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Consolidar la estabilidad de precios,
- Crear las bases para la recuperación gradual de la actividad económica,
- Reducir la transferencia de recursos al exterior,
- La negociación de la deuda (Presidencia de la República, 1989: 12).

Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones:

- Un estricto control de las finanzas públicas,
- Ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, promocionar la eficiencia productiva, la competitividad con el exterior y mejorar la distribución del ingreso,
- Un gasto público moderado y congruente con la modernización económica,
- Una mayor eficiencia del sector público y su concentración en actividades estratégicas,
- Negociaciones para reducir la transferencia de recursos al exterior,
- Consolidar la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a mercados externos (Presidencia de la República, 1989: 13).

El síntoma más claro de la estabilidad económica es la estabilidad o la inestabilidad del nivel general de precios. Así las acciones correspondientes al mantenimiento de la estabilidad emergen del campo de la política económica, son las siguientes:

- Una política de ingresos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público,
- Una política de gasto público que determine el nivel de las erogaciones de acuerdo con las disposiciones de financiamiento no inflacionario,
- Una política monetaria y crediticia que propiciara el crecimiento de los agregados monetarios compatibles con el mantenimiento la estabilidad de los precios.

En el PND se fijaba como objetivo adicional de política económica: "reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio en la Balanza de Pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas se propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica al de la inflación internacional" (Presidencia de la República, 1988: 487).

Al respecto es necesario reconocer la verificación de procesos insospechados respecto de la política antiinflacionaria, pues la inflación efectivamente decreció hasta situarse según las cifras oficiales en un solo dígito, llegando pues a niveles cercanos a los internacionales, mismo que a grandes rasgos se mantuvieron hasta el fin del sexenio.

El PECE se apoyó en los resultados de la estabilización del PSE y utilizó el marco de consulta para él creado. Entre los acuerdos en el nuevo programa de estabilización, se encontraban ajustes moderados en los precios públicos, la

revisión de los precios controlados y el deslizamiento del tipo de cambio a razón de un peso diario, entre otras.

Gracias al PECE se logró abatir la inflación anualizada hasta alcanzar un solo dígito [8.0%] en 1993 después de haber estado en 19.7% en 1989, logro que de ninguna manera puede ser menospreciado, aparentemente resultó transitorio. En cuanto a la instrumentación en concreto del programa antinflacionario, resulta interesante la disertación de Pedro Aspe sobre el particular: "Probablemente uno de los aspectos más controvertidos de los programas de estabilización heterodoxo, esta relacionado con los controles de precios. Es innegable que cuando hay inflación inercial es difícil alcanzar la estabilización sólo mediante políticas de demanda agregada. Sin embargo, la carencia de una política restrictiva de demanda agregada ocasionaria que la concertación de precios provocara escasez, mercados negros y el eventual fracaso del programa: la administración de precios y salarios bajo el Pacto manejó criterios estrictos que contribuyeran a alcanzar los objetivos macroeconómicos sin crear mayores distorsiones microeconómicas (Aspe, 1993: 42-43):

En la primera etapa se llevó a cabo un riguroso ajuste inicial de los precios y tarifas del sector público con el fin de corregir los rezagos. Estos precios fueron estabilizados, con lo cual se redujeron las presiones de estos sobre la inflación. Se buscó el apoyo de asociaciones comerciales "[...] En vista de la reciente apertura comercial, los precios de los bienes comerciables fueron automáticamente determinados por los precios externos y por la política cambiaria. La apertura comercial desempeñaba un papel crucial en la estabilización de los precios de más de 50% de la producción total del país [...] La fijación del tipo de cambio con respecto al dólar, durante el primer año, y la política de deslizamiento predeterminado representaron un importante factor en la disminución de las presiones inflacionarias, más que en el congelamiento de precios, el Pacto se centró en el control de la inflación [...] La finalidad del Pacto era eliminar la inflación inercial, y no forzar la inflación a la baja. Por esta razón eran indispensables la política fiscal y prudentes controles de precios" (Aspe, 1993: 44).

Como se ve de nueva cuenta se buscó corregir las variables económicas más importantes, por medio de la continuación de la contención salarial y mantenerla a la baja la inflación, no mostrando con ello ninguna mejora. Del mismo modo, el manejo que se le dio al tipo de cambio, se disminuyó la dolarización y especulación, que afectaba a la inflación, además de la disciplina fiscal. Presentándose como un triunfo con los organismos internacionales, que se mostraron impresionados por el éxito alcanzado. No obstante, para los trabajadores fue un gran retroceso.

El escaso desarrollo del sistema tributario antes del sexenio de Salinas de Gortari había contribuido de manera determinante a la crisis del bienestar, con sus aportes importantes al déficit público, por lo que se hizo necesario actualizar el sistema tributario, para adoptarlo a los cambios en el entorno económico y en la formación de la política económica; es decir, responder de manera adecuada a los nuevos objetivos de austeridad presentes en la estrategia de ajuste macroeconómico. La modernización tenía que abarcar desde los procedimientos administrativos hasta incluir una revisión completa de la estructura de los impuestos directo e indirectos.

La situación del sistema tributario antes del sexenio de Salinas de Gortari mostraba un gran rezago, tal y como lo describe, de manera clara y detallada

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pedro Aspe, al señalar que: "Al finalizar la década de los ochenta, la capacidad del sistema impositivo para apoyar un programa permanente de gasto e infraestructura social, así como para corregir los problemas de desigualdad del ingreso, se vio gravemente amenazada por la evasión generalizada. Este sistema se contaminó también por esquema de acreditamientos fiscales concebido para una estrategia de industrialización en vigor 25 años atrás, un diseño inequitativo del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas que dejó de adaptarse al ritmo de la inflación, y un impuesto sobre el ingreso de las empresas con tasas significativamente más elevadas que las de nuestros principales socios comerciales" (Aspe, 1993: 96); es decir se propugnaba por una política de ingresos públicos que permita el funcionamiento equilibrado de las actividades del sector público.

"La estructura impositiva en vigor antes de 1989 colocaba la carga impositiva sobre las personas físicas y sobre unos cuantos sectores de la economía, que debían pagar tasas muy altas en comparación con los estándares internacionales. Había también sectores privilegiados que disfrutaban de exenciones fiscales, sin competencia, la inversión dinámica y el crecimiento acelerado de la productividad. Estas debilidades e inequidades se plantearon en las iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso entre 1989-1991" (Clavijo, 2000: 95).

Por lo que, se planteó una reforma fiscal, propuesta en el PND 1989-1994, implicando la redefinición del papel del Estado y la introducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes, la ampliación de la base tributaria y finalmente, la simplificación y modernización administrativa, el encargado de la reforma fiscal fue Pedro Aspe.

Las medidas orientadas que se tenían que adoptar para el nuevo modelo económico, el sistema fiscal existente debió de seguir los lineamientos propuestos en la reforma fiscal: "Buscar la neutralidad impositiva y equidad horizontal; armonizar el sistema fiscal con el de los principales socios comerciales y reducir las distorsiones generadas por el sistema tributario por medio de la simplificación y racionalización del número, la estructura de los impuestos, la reducción de las tasas impositivas marginales y la eliminación del trato preferencial otorgado a algunos sectores y de gravámenes especiales; por lo que se procedió a disminuir la tasa del ISR empresarial de 42 a 35%; en cuanto al ISR de las personas físicas, la tasa máxima se redujo de 50 a 35% en 1989; se igualaron las tasas marginales del impuesto sobre la renta de personas [ISRP]. Para evitar que la reducción de las tasas impositivas afectara la recaudación, se introdujo el Impuesto al Activo [IA], pago de un impuesto mínimo de los contribuyentes, que por medio de precios de transferencia o de la manipulación contable de la base gravable, presentaban utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes en sus empresas, la base era conformada con los activos de las empresas y los de cualquier individuo, cobrándose inicialmente una tasa de 2%" (Clavijo, 2000: 43- 44).

"Junto con estas reducciones en las tasas, se introdujo un impuesto de 2% sobre los activos totales de las empresas sujetas al ISR [con excepción de las instituciones financieras]. Aunque este gravamen establece un piso a los impuestos que deben pagar, las empresas más rentables no se ven afectadas, debido a que el Impuesto sobre Activos puede ser acreditado totalmente contra el ISR" (Aspe, 1993: 99).

El ISR otorgaba tratamientos preferenciales a ciertas actividades económicas [agricultura, ganadería y pesca, transporte de carga y pasajeros e industria editorial, así como a tratamientos especiales a contribuyentes medianos y pequeños sujetos al régimen de bases especiales de tributación [RBET] y al Régimen de Contribuyentes Menores [RCM]]. Estos regímenes especiales ocasionaban la ruptura de la cadena de comprobación fiscal, favoreciendo el incumplimiento por parte de otros contribuyentes, así que se eliminó el RBET y se limitó significativamente la aplicación del RCM. Como contrapartida, se introdujo el régimen simplificado, aplicable a los contribuyentes con capacidad administrativa limitada. Se indizaba con el índice Nacional de Precios al Consumidor [INPC]. Para reducir el incumplimiento de las obligaciones fiscales para los contribuyentes, se reforzaron las medidas de control; se limitaron las deducciones empresariales que se prestaban a abusos, se elevaron las penas por delitos fiscales.

Igualmente, "se redujeron los sistemas fiscales de excepción, lo que incidió en una ampliación de la base tributaria de 1,920, 000 a 2,904, 000 contribuyentes" (Aspe, 1993: 102), destacando la desaparición del régimen de causantes menores, quienes aportaban un impuesto fijo.

Para garantizar que las reducciones en las tasas impositivas procuraran una distribución más equitativa, sin poner en riesgo el nivel de recaudación, se reforzó el cobro de los impuestos

Con la finalidad de facilitar el pago de los impuestos y desalentar la evasión fiscal, se implantaron reformas legales y administrativas tendentes a la eliminación y simplificación de los trámites burocráticos la recaudación de impuestos y se procedió a una persecución de la evasión fiscal, a través tanto de un mayor y mejor control de auditoría, como mediante la instauración de procesos penales contra los infractores de las leyes fiscales. Se suscribió un acuerdo entre el país y los EE.UU. para el intercambio de información tributaria. Se tomaron medidas orientadas a lograr la incorporación del sector informal al sistema tributario para los comercios y las empresas, y la obligación de expedir manufacturas que cumplieran con condiciones específicas e impresas en establecimientos autorizados por la SHCP. Para evitar la evasión fiscal se exigió a las empresas la conformación de una Cuenta de Utilidad Fiscal Neta [CUFIN] formada por las utilidades después de impuestos. Los dividendos distribuidos fueron de ésta y las ganancias de capital no consideradas en ella debían ser gravadas 34%.

Se reformó el artículo constitucional, donde los Estados otorgaban a los municipios gran parte de su potestad fiscal, de modo que estos se adueñaron de impuestos y derechos importantes sobre propiedad como el predial, la adquisición de inmuebles, fraccionamientos y los derechos del agua.

Con la reforma fiscal se buscó actualizar el sistema tributario, para responder de manera adecuada a los nuevos objetivos del país y a los cambios en el entorno económico. Puesto que la carga tributaria estaba sobre personas físicas y algunos sectores de la economía, que pagaban altas tasas en comparación con los estándares internacionales, privilegiando a algunas empresas que disfrutaban de exenciones fiscales.

Las mejoras en las áreas de recaudación y administración de los impuestos con mayor progresividad abrieron la posibilidad de reducir las tasas de los impuestos menos progresivos. De esta manera, "a partir de noviembre de 1991, la tasa general del IVA bajo de 15% a 10%, en el marco de las negociaciones del

PECE. El Congreso aprobó una reforma que sustituyó las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas del país, por un solo impuesto de 10%. La captación pasó de las manos de las autoridades estatales a las del Gobierno Federal. Esta reforma ha estado en vigor desde el 1° de enero de 1992 [...] El tercer elemento de la reforma consistió en un examen cuidadoso de la racionalidad económica de todas las exenciones y deducciones contempladas en las leyes anteriores y la eliminación de aquéllas que no estaban plenamente justificadas" (Aspe, 1993: 101-102).

Cuadro 1.24
Media Sexenal de los Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB (1983-1993)

Periodo	Pres	PIB (%)	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Paraestatal
1983-1988	MMH	100	45.98	10.79	5.49	0.69	0.67	0.00	18.10	9.20
1989-1993	CSG	100	49.25	12.70	3.90	0.28	2.21	0.00	17.68	13.50

Nota: ⁽¹⁾ Datos del 6° Informe de Gobierno, p. 23 [Cuenta de Producto y Gasto Interno Bruto]

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 2.1 y 2.2 (ver anexo).

Con la reforma fiscal se aumentó la media sexenal como porcentaje del PIB con respecto al monto de los impuestos de 10.8% a 12.7%, mostrando un incremento de 1.9% con respecto al sexenio anterior, el sector paraestatal mostró un aumento de 9.2% a 13.5%, en el mismo periodo, debido a la desincorporación y privatización de las empresas, reflejándose en los ingresos totales que aumentaron un 3.3% al pasar de 45.9% a 49.2% (cuadro 1.24).

En lo tocante al tema del gasto público, en el PND se proponía seguir una política de gasto público que determinara el nivel de las erogaciones de acuerdo con las disponibilidades de financiamiento no inflacionario, o se pretendió lograr el superávit primario de las finanzas públicas, continuándose para ello con la política contraccionista y de austeridad, la que fue plasmada a todo lo largo del sexenio desde los Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al profundizar la inequidad del sistema impositivo, al incrementar los impuestos indirectos, por naturaleza regresivos, puesto que gravan a la población no en función de su ingreso, sino de su consumo, ocasionando la reducción de los impuestos directos que gravan progresivamente al ingreso; es decir, la inequidad en la distribución del ingreso familiar disponible.

En síntesis, el objetivo central de la reforma fiscal fue conseguir el equilibrio de las finanzas públicas, ya que según el discurso ortodoxo, es el déficit fiscal el origen de los problemas de inflación y endeudamiento de la economía nacional. Esto se logró al incrementarse los ingresos, además de las fuentes de ingresos estatales (impuestos, derechos, aprovechamientos y productos).

Como resultado de política la media sexenal del gasto neto total como porcentaje del PIB se redujo de 40.4% en el sexenio previo, a 28.5% en el sexenio De Salinas de Gortari, lo que presentó un decremento de 11.8% y da una idea de la contracción del gasto (ver cuadro 1.12).

A pesar de haber indicios de recuperación de la participación del gasto primario total en el gasto neto total, pues su tendencia fue ascendente durante todo el sexenio, la media sexenal de la participación del gasto primario total en el gasto neto total se situó en 72.40%, cifra aún distante del promedio sexenal de los

sexenios anteriores al De la Madrid, promedio que superó en todos los casos el 85% de participación del gasto primario en el gasto neto total (ver cuadro 1.13). Lo anterior, denota la persistencia para la distracción por parte del Gobierno, de una considerable cantidad de recursos para el pago de los intereses de la deuda pública.

Pasando al análisis del gasto primario, la media sexenal del porcentaje de participación del gasto del Gobierno federal se incrementó en 2.9% en relación con el porcentaje de participación del gasto del Gobierno federal en el gasto primario durante el sexenio De la Madrid, hasta situarse en una participación sexenal media de 36.5% en el gasto primario. Por contra, el porcentaje del gasto de las entidades paraestatales se redujo de 54.5% durante el sexenio a 48.3%, lo que refleja una disminución de 6.13%, explicable, no sólo por el achicamiento del sector vía desincorporación de paraestatales, sino por la continuación de la política de desinversión en el sector. La participación de las entidades federativas en el gasto primario, a su vez, se incrementó pasando de 11.6% en el sexenio a 15%. Finalmente, la participación de los estímulos fiscales en el gasto primario se redujo de 0.34% a sólo 0.14, lo que refleja la política de eliminación de subsidios (ver cuadro 1.14), quedando demostrado que los objetivos en los distintos planes estabilizadores impuestos para el país se cumplieron para bien del Gobierno y la iniciativa privada, pero no para la sociedad, que vio mermado su riqueza y su estilo de vida.

Durante el sexenio se continuó el proceso de desinversión y de descenso de gasto público por lo que la participación de los gastos de administración del Gobierno Federal en el gasto neto del Gobierno Federal se incrementó de 70.4% a 76.8% y los gastos de operación de las entidades paraestatales de 74.7% del total a 76.7%, con la consecuente disminución en ambos casos de los gastos de capital, que descendieron en el caso del Gobierno Federal 6.5% para situarse en 23.3% de la aportación del total y los de las entidades paraestatales disminuyeron 2.0% para ubicarse en 23.3 del gasto total de las entidades. Dichas cifras contrastan con la de la tasa media de participación del gasto de capital en el total del Gobierno Federal que contrasta con el Gobierno de Luis Echeverría, era de 44.5% del total, así como con la participación del gasto de capital en el total de las entidades paraestatales (ver cuadro 1.15). Como consecuencia de la disminución de la participación estatal en la economía reflejada en el decremento del gasto público y la contracción del sector paraestatal.

Analizando el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari al vocablo 'modernización', en el entendido de cómo se verá en los apartados siguientes está atañía a la economía con la apertura comercial, la renegociación de la deuda externa, y al sector público consistiendo en un mantenimiento de la política de contracción del aparato estatal y consecuentemente del gasto público.

Se continuó buscando las medidas que ayudarán al abatimiento de la inflación; por lo que se llevaron a cabo cambios en la economía, ya que el Estado no habría sido capaz de sacar al país de la crisis, continuando con la modernización emprendida con anterioridad para tener estabilidad en la economía. Dándose la aplicación de un nuevo programa que coadyuvara a la estabilidad de precios que permitiera lograr la estabilidad y la negociación de la deuda, puesto que era una ancla para el despegue que se requería.

Para lograrlo se tuvo un control en las finanzas públicas; es decir, un buen manejo del gasto y los ingresos públicos que permitieron el financiamiento del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sector público, así como el ajuste en los precios y tarifas del sector público. Como resultado de las medidas de ajuste, se transformó el sistema tributario, principalmente los impuestos que debía de ser acorde con los de los nuevos socios comerciales y reactivar las exportaciones; y el gasto social continuó estando en contracción, a diferencia del gasto primario que aumentó por el pago del servicio de la deuda. Además de disminuir las distorsiones existentes en el sistema tributario y reducir la evasión fiscal que mermaba las arcas del Gobierno, por medio de la baja de las tasas impositivas de los impuestos menos progresivos y eliminación de gravámenes especiales, para lograr el equilibrio fiscal.

4. 2. 1. La Transición del Modelo Protector a la Apertura Comercial

El instrumento principal a través del cual se lograría la modernización del sector público emprendida en el sexenio anterior, sería la apertura económica con el exterior, que pretendía la eliminación del proteccionismo, una política de integración económica y a la apertura de las fronteras nacionales a la inversión extranjera directa de manera casi indiscriminada. Los acuerdos comerciales negociados con anterioridad reforzaron la primera etapa de apertura económica en México, dándole a la economía mexicana mayor estabilidad económica, creando un ambiente de mayor certidumbre a los inversionistas extranjeros buscado en el modelo de desarrollo orientado hacia el exterior. Puesto que el crecimiento económico condujo a la presencia de déficit comercial. La razón es que se importaron grandes cantidades de bienes de capital para la instalación de fábricas y de bienes intermedios para el funcionamiento de éstas.

Se permitió un mayor acceso al capital extranjero mediante la promulgación de un nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D. O. 16/05/89) se permitió la inversión extranjera en actividades reservadas de manera exclusiva a los nacionales; se agilizaron los procedimientos para la inversión foránea, se favoreció a la industria maquiladora de exportación, se eliminaron trabas para la inversión extranjera aún en materia petroquímica, antes reservadas en exclusiva a los nacionales, etc.

En términos generales, según el documento comentado se pretendió con tales medidas: a) Aumentar la inversión extranjera y con ello trasladar la carga del crecimiento económico del Gobierno al sector público; b) Propiciar el desarrollo de la economía nacional eliminando el proteccionismo interno que se juzgó nocivo para el desenvolvimiento sano de la industria; y c) Fomentar el desarrollo del comercio exterior y las exportaciones.

La apertura se propuso como medio de exponer a la planta productiva local a la competencia internacional, y a través de ella, elevar su productividad, lo que se reflejaría en un crecimiento de las exportaciones que absorbieran el desequilibrio de la Balanza de Pagos existente hasta entonces. De este modo, dentro del discurso gubernamental, la política comercial, por medio de la liberalización comercial se propuso como el medio para corregir los precios internos con respecto a los externos, para hacer competitivas las exportaciones con las importaciones.

La apertura económica fue durante el sexenio objeto de acres críticas y planteamiento de serias dudas, por lo que respecta a la inversión extranjera, Jorge Castañeda precisaba que "no tiene una incidencia directa y significativa sobre la Balanza de Pagos, aunque quizás aumente el empleo" (Castañeda, 1986: 22), que no ha sido corroborando por la realidad, sino por el contrario, dicha inversión extranjera no propició la creación de nuevas fuentes de trabajo en los montos estimados por el Gobierno. A mayor abundamiento, la suscripción del Tratado de Libre Comercio enfrenta a la economía nacional a un nuevo reto, el del desempleo que seguramente se acrecentará día con día como consecuencia de la renovación industrial y comercial que exige un mercado más competitivo.

Habría que añadir cuestionamientos de orden político sobre la conveniencia de la inversión extranjera en sectores de propiedad exclusivamente nacional [petroquímicas, bancos, electricidad] pues el resultado de dicha inversión extranjera socavó la poca soberanía nacional que le quedaba al país, al desplazar día a día a la industria nacional, al disminuir la inversión, por ser está poco competitiva y no contar con una industria eficiente y competitiva.

Los analistas señalaban lo desacertado de la política de apertura económica total. Así, "algunos de los riesgos de una liberalización apresurada y poco diferencial la tuvimos en el año de 1988, con el Pacto de Solidaridad. En donde se plantea la racionalización de la protección que debiera tener como objetivo establecer una protección óptima, temporal y selectiva a la planta productiva nacional —se le asignó un papel de contenedor inflacionario. El resultado fue el incremento en las importaciones de más de seis mil millones de dólares, pero sin crecimiento económico" (Cordera, 1989: 79).

En el año de 1990 el discurso oficial respondía en los siguientes términos a las críticas: "La nueva política comercial al permitir que las empresas puedan disponer de bienes de capital e insumos intermedios a precios internacionales, ha fortalecido su potencial exportador. La oferta de exportaciones es ahora más robusta gracias al aumento de su rentabilidad, en virtud de que se ha reducido el precio relativo de los insumos importables, y consecuentemente también los costos de producción. Lo anterior ha producido un rápido crecimiento de las exportaciones no petroleras" (Banco de México, 1990: 6).

El gabinete económico defendía dicha apertura, como fue el caso de Pedro Aspe: "En relación con la Balanza Comercial y la Cuenta Corriente, observamos que dichas variables se han desplazado de un superávit antes del Pacto a un considerable déficit en la actualidad. En contraste con lo ocurrido en los años anteriores a la crisis; estas cifras son el reflejo de la acelerada expansión de la inversión financiada en forma directa con la repatriación de capitales, flujos de inversión de compañías extranjeras y préstamos voluntarios del exterior al sector privado. [...] Las cifras de la Balanza Comercial confirman de que este deterioro ya asociado a una recuperación económica. La mayor parte de las importaciones son de bienes de capital e intermedios del sector privado, que eventualmente se conviertan en exportaciones o bienes que sustituyan importaciones. Cabe mencionar que estas son la contraparte de su incremento sin precedente en la inversión extranjera, debido al clima de confianza generado en el país y a la posibilidad de contar con una zona de libre comercio en América del Norte. En numerosos casos, estas importaciones tienen la ventaja adicional de ir acompañadas de una muy necesaria transferencia tecnológica [...] Finalmente, las reformas fiscal y comercial afectan las estadísticas comerciales. En el caso de los bienes de consumo es innegable que han aumentado las importaciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

registradas, las importaciones totales de estos bienes lo hayan hecho en la misma proporción. Esto se debe a que, de acuerdo con las nuevas reglas comerciales, los bienes que antes eran objeto de contrabando ahora se registran, lo cual da lugar a una transferencia de la Cuenta de Errores y Omisiones a la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos." (Aspe, 1993: 46). Las importaciones a todo lo largo del sexenio se vieron enormemente favorecidas por la indiscriminada política de apertura, resultando déficit cuantiosos e históricos en la Balanza de Pagos.

Respecto de las importaciones, Jorge Castañeda indicaba que al carecerse de una industria de capital "durante cada recuperación económica, las exportaciones caen, las importaciones se disparan y el superávit comercial se desvanece de la noche a la mañana. Muy pronto México requerirá fondos del exterior para colmar la brecha" (Castañeda, 1986: 21). Aserto que, vista la devaluación de diciembre de 1994 una vez más ha sido comprobado por el país.

En este mismo sentido, Rolando Cordera en Economía Informa, indicaba que "el auge en el sector exportador manifestado durante el sexenio de De la Madrid, difícilmente podría ser alcanzado en el sexenio de Salinas de Gortari, atendiendo a un cambio en las circunstancias favorecedoras del comercio exterior. En efecto, de acuerdo con Rolando Cordera "los tres factores que permitieron su éxito difícilmente pueden volver a darse juntos en adelante. El incremento de las exportaciones no petroleras fue posible por: a) Una capacidad ociosa existente, producto de la recesión, que se orientó hacia el sector externo, sin un aumento significativo de nuevas inversiones; b) El tipo de cambio permanentemente subvaluado entre 20-25%, que permitió una ventaja competitiva vía precios, y por último, c) El deterioro salarial que generó una reducción en el poder adquisitivo de alrededor del 50%" (Economía Informa, 1989: 76-77).

La política de apertura comercial tan reclamada por los inversionistas extranjeros, tenía un trasfondo político de mayor envergadura: sentar las condiciones para la celebración de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, en el contexto de los que se ha dado en llamar en proceso de globalización de mercados; es decir, la apertura comercial no es un proyecto mexicano, sino que la iniciativa proviene de los Estados Unidos, para la conformación de un bloque económico americano, capaz de enfrentar a la Europa Unida y a los tigres asiáticos. Así, "resulta claro que la formación del bloque comercial de Norteamérica tiende a formalizar para México el papel del país maquilador con mano de obra abundante y barata, como un espacio vital en el proceso de reestructuración económica de las grandes empresas industriales, agrícolas y de los bancos en la gran Norteamérica" (Álvarez, 1992: 36).

Así pues en lo que respecta a la celebración del Tratado de Libre Comercio [TLC], no obstante que la integración ha sido considerada como una necesidad imprescindible, aún por connotados partidarios de la izquierda como es el caso de Adolfo Guilly (1992: 30-31), para hacer frente a los retos de una mayor integración comercial internacional del trabajo; lo cierto es que la industria y el comercio nacional han decaído y presumiblemente lo seguirán haciendo por su falta de nivel competitivo, frente a las empresas más competitivas del mundo.

El plan gubernamental de Salinas de Gortari señalaba que la modernización económica se lograría a través de políticas aplicables en forma específica a las diversas ramas productivas y constituidas por la denominada política 'desreguladora' de la actividad económica, que tenía por objeto revisar el marco normativo regulador de las actividades económicas, actualizándolo, derogando las

normas que se juzgaron obsoletas y principalmente eliminando trabas burocráticas y obstáculos a la libre competencia. Tal actividad importante en el sector bancario y financiero en que paulatinamente fueron eliminándose diversas restricciones que en el mismo existían, a saber:

- A partir del 1° de abril de 1989 se permitió a la banca, aún estatal, que determinara por sí misma las tasas pasivas de interés, así como los plazos a que deberían concertarse tales operaciones, y para invertir discrecionalmente los recursos provenientes de esas operaciones,
- En ese mismo año se permitió una mayor participación del sector privado en la tenencia de acciones de la banca, aun nacionalizada, e inclusive se dio acceso a dicha actividad a la inversión extranjera (Banco de México, 1990: 41),
- En 1990 comenzó el proceso de privatización de la banca, mismo que concluyó en 1992. Paralelamente, se abrió el sector bancario a la participación de la inversión extranjera, que podría detener hasta un 30% del capital total. Dicho proceso inició en junio de 1990 con la reforma a los arts. 28 y 123 constitucionales. "La iniciativa de reformas del Ejecutivo se sustentó en tres razones primordiales: i) La necesidad de que el Estado concentre sus esfuerzos en la atención de objetivos básicos, como dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar el bienestar sobre bases productivas y duraderas; ii) El cambio profundo de las realidades sociales del país, de las estructuras económicas del papel del estado y del propio sistema financiero, la estatización de la banca en septiembre de 1982; iii) El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio de banca y crédito en beneficio colectivo" (Banco de México, 1991: 61-62),
- En 1991 se consolidaron como personas jurídicas los holding, que habían venido adquiriendo mayor relevancia día a día, surgiendo así las figuras de las agrupaciones financieras,
- El 23 de diciembre de 1993 se efectuaron diversas modificaciones a las leyes que regulaban el sector financiero, para hacerlas acordes con el TLC, con lo que gradualmente se iría permitiendo una mayor participación de los servicios financieros extranjeros en nuestro país.

Por lo que respecta a los demás sectores sometidos a procesos de desregulación, se tiene: en 1989 se eliminaron trabas a la inversión extranjera, mediante el reglamento de la Ley para promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera (D. O., 16/5/89), en el cual se amplió la gama de las actividades en que podrían invertir los extranjeros, incrementándose asimismo el porcentaje de dicha inversión en las actividades previamente permitidas. En ese mismo año se sentaron las bases para la venta de acciones en el extranjero, al establecerse en el registro nacional de valores, una sección especial para el registro de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas para ser objeto de oferta al público al exterior.

Los dos primeros años del sexenio De Salinas de Gortari sirvieron al Gobierno para fincar las bases legales que propiciaran un verdadero desarrollo neoliberal. Actividad que nuevamente tenía una relevancia particular, para el control de las expectativas de los inversionistas, por la seguridad de inalterabilidad de la política económica, que dichas reformas legales parecían conferir al proyecto económico del régimen.

Un aspecto importante de la política de modernización lo era la búsqueda del crecimiento económico, que resultaba urgente al país ante el proceso de estancamiento económico propiciado durante el sexenio De la Madrid. Al respecto, el PND señalaba que la modernización "es la única base firme para elevar la calidad de vida de los más necesitados" (De la Madrid, 1982: 604).

Las metas generales se referían a prospecciones de las dos variables macroeconómicas más sobresalientes y pretendían: "alcanzar de manera gradual, hacia finales del periodo de vigencia del Plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual, como condición para proveer empleos seguros y bienes remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo [...] en el terreno de los logros se señala que la economía mexicana obtuvo un crecimiento razonable en los inicios del sexenio, mismo que no llegó a ser espectacular, con su cenit en 1990, y a partir de dicho año con una tendencia decreciente, hasta llegar al 0.4%. Así, el crecimiento del PIB fue del 3.1 para 1989, 4.4% para 1990, 3.6% para 1991, 2.8% para 1992 y 0.4% para 1993" (Banco de México, 1993: 10).

Se aprecia, el crecimiento económico no sólo se encontró muy alejado de la cifra de 6% anual pretendida para los últimos años de Gobierno, sino que incluso ya desde 1991 reflejaba los desequilibrios estructurales de la economía, que se manifestaban en un lento crecimiento de las importaciones financiado con capital extranjero y en los últimos años, una tendencia a la contracción de la inversión extranjera.

Una de las metas que se establecen ante la apertura de la economía mexicana, es la de abrir nuevos mercados, planteándose la gran importancia de un mayor acercamiento con los países de la Cuenta del Pacífico, así como con los de la Unión Europea, por la trascendencia que los mismos han conseguido en la economía mundial.

En el cuadro 1.25, esto no se consiguió con respecto a las exportaciones mexicanas, pues con la Unión Europea, de tener una tasa media de crecimiento del 0.6% en el periodo 1982-1988, se pasa a tener tasa negativa del 0.7% de 1988-1993. Asimismo, en el renglón de Asia, se observa que de existir una tasa media de crecimiento negativa de 2.2%, pasa a -7.2%, con lo que no se cumplía con la meta señalada. Es más, con Japón, país en el que se puso mayor énfasis para incrementar el comercio, en el periodo 1988-1993, se tuvo tasa media de crecimiento de 10.7%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.25
Tasa Media de Crecimiento de las Exportaciones Segun Zonas Geoeconómicas y Principales Países
(Porcentaje)

Exportaciones Total	1982 - 1988	1988 - 1993
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	-0.5	20.4
Mercado Común	-3.2	13.6
Centroamericano (MIMC)	-2.9	7.2
Resto de América Latina	-3.4	14.1
Mercado Común del Caribe (CARICOM)	-6.6	14.4
Canadá	-11.6	40.9
Estados Unidos	3.6	26.0
Resto de América	43.9	13.6
Europa Oriental	13.6	-33.5
Unidad Europea (UE)	0.6	-0.7
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	-9.7	13.1
Resto de Europa Occidental ¹	52.6	-13.8
China	12.8	-34.7
Asia ²	-2.2	-7.2
Medio Oriente	-21.3	-2.9
África ³	41.1	-41.5
Oceania	18.0	6.6
Otros no declarados	56.5	70.9

Nota: ¹ Excluido Medio Oriente y China. ² Excluido Medio Oriente. Los datos de España se consideran hasta 1984, considerándose a partir de 1985 en la Unión Europea por pasar a formar parte de esa Unión.

Fuente: Calculado con datos de INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

Con respecto a las importaciones, se observa lo opuesto (cuadro 1.26), ya que la tasa media de crecimiento de los productos provenientes de la Unión Europea, de 3.8% en el primer periodo pasan a 21.1% en el segundo y las de Asia, de representar una tasa media de crecimiento de 6.5%, pasa a 28.4% en el periodo 1988-1993. Las importaciones japonesas tuvieron una tasa media de crecimiento de 24.5% en el segundo periodo. Estos datos vienen a demostrar que en la apertura de la economía mexicana, son favorecidas las importaciones sobre las exportaciones que han presentado un dinamismo económico sobresaliente, lo que nos puede hablar de la no-competitividad de los productos mexicanos.

Cuadro 1.26
Tasa Media de Crecimiento de las Importaciones Segun Zonas Geoeconómicas y Principales Países
(Porcentaje)

Importaciones Total	1982 - 1988	1988 - 1993
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	5.1	20.4
Mercado Común	0.4	30.6
Centroamericano (MIMC)	-7.3	22.4
Resto de América Latina	-8.5	17.8
Mercado Común del Caribe (CARICOM)	14.2	57.6
Canadá	0.9	28.1
Estados Unidos	5.8	29.8
Resto de América	22.8	13.8
Europa Oriental	0.3	50.7
Unidad Europea (UE)	3.8	21.2
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	0.6	15.7
Resto de Europa Occidental ¹	-43.5	12.5
China	8.4	44.1
Asia ²	6.5	28.4
Medio Oriente	-3.4	38.11
África ³	8.5	13.7
Oceania	6.0	21.1
Otros no declarados	15.2	24.2

Nota: ¹ Excluido Medio Oriente y China. ² Excluido Medio Oriente. ³ Se considera España hasta 1984, para pasar a formar parte de la Unión Europea.

Fuente: Calculado con datos de INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1994.

En contraste con lo anterior, se ve un fuerte incremento de las exportaciones hacia Canadá, pues de tener una tasa media de crecimiento de -11.6% en el periodo 1982-1988, se pasa a 40.9% de tasa media de crecimiento en el periodo 1988-1993 y con Estados Unidos, de 3.6%, se pasa a 26.0%. Con

respecto a las importaciones, se presenta similar comportamiento, pues las importaciones provenientes de Canadá, de ser 0.9% en el primer periodo, la tasa media de crecimiento pasa a 28.1% en el segundo periodo y con Estados Unidos, de 5.6% pasa a 29.6% la tasa media de crecimiento. Estos datos son un reflejo de la forma en que la economía se iba moldeando al interés que tenía el Gobierno mexicano firmar el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, y que se había fijado el Gobierno, argumentándose que esto otorgaría grandes ventajas a México, como si lo único que necesitaba el país el abrir sus fronteras para salir de los problemas económicos.

Para 1992, algo malo ocurría con las proyecciones del modelo económico neoliberal, pues por segundo año consecutivo el crecimiento económico del PIB era inferior al del periodo anterior; sin embargo, los analistas del Gobierno achacaban el problema al entorno desfavorable, así como efectos transitorios que se estaba llevando a cabo a que: "los requerimientos del cambio estructural y de la reconversión industrial han acentuado el desfase que usualmente existe entre el crecimiento de la inversión y del producto. Por su parte, la mayor competencia a que están sujetas las empresas provocó el grado de obsolescencia de su planta. En algunos casos, la reconversión industrial también ha dado lugar a interrupciones, retrasos de la producción o ajuste de la planta laboral, con repercusiones incluso sobre las exportaciones [...] Ello también ha tenido efectos adversos aunque transitorios en el ritmo de la producción y de la ocupación" (Clavijo, 2000: 915).

En 1993, la agudización del decremento del PIB con respecto a años anteriores fue explicada por el discurso oficial había sido producido por la incertidumbre de los inversionistas respecto a la celebración del TLC, y "cabe mencionar que las medidas de cambio estructural han conducido a mayores exigencias de eficiencia y productividad en las empresas, a una mayor urgencia en cuanto a su modernización a fin de encarar una creciente competencia en los mercados. La exigencia se ha hecho más intensa a medida que ha disminuido la protección implícita otorgada por el tipo de cambio. Es indudable que no todas las empresas han podido enfrentar con éxito tales desafíos, y que este ha sido particularmente el caso de un gran número de las medianas y pequeñas.

Posteriormente presumiblemente por presión del FMI y los propugnadores de las corrientes monetarias se pretendió reforzar el programa con la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Banco de México, mediante la cual se le confirió a dicho Organismo Público Descentralizado, autonomía plena respecto al Gobierno con miras a obtener un mejor y mayor control de la inflación. La medida fue en el primordial conferir una mayor certeza a los inversionistas extranjeros.

Como se ha indicado, la política De Salinas de Gortari intentó propiciar no sólo el regreso de los capitales fugados, obtener un ingreso constante de capital extranjero que pudiera cubrir el déficit de capitales que tradicionalmente ha afectado al país, igualmente los déficit de la Balanza Comercial. Para ello se modificó el Reglamento de la Ley para Promover la inversión nacional y regular la extranjera.

El acceso al capital extranjero se hizo indiscriminadamente, y sin que se establecieran mayores mecanismos de protección de la economía nacional ante la probabilidad de un eventual retiro de tales capitales, situación que provocó acaloradas críticas.

Las nuevas condiciones de economía abierta y, consecuentemente, de mayor competencia, así como los nuevos precios relativos de los bienes e insumos, han significado para muchas empresas, pérdida en el valor de sus acervos de capital y obsolescencia tecnológica de sus procesos productivos, ello ha impactado los niveles de producción. La mayor competencia originada por la disponibilidad en el mercado interno de productos del exterior ha afectado las ventas de algunas industrias. La reestructuración de los procesos productivos que se han emprendido con el propósito de mejorar la productividad, ha significado interrupciones temporales de la producción en un sinnúmero de empresas (Banco de México, 1993: 11).

En el periodo 1988-1993 se dio una mayor apertura de la economía mexicana a la economía mundial "... pero ahora bajo las bases de un proceso de integración no sólo comercial, sino financiero con Estados Unidos y Canadá, a lo que se llamó el Tratado de Libre Comercio TLC" (Ortiz, 1993: 180), acuerdo cuya versión final, fue firmada por los presidentes de México y Estados Unidos, así como por el Premier de Canadá a fines de 1992 y aprobada en noviembre de 1993, entando en vigor a partir de enero de 1994.

La apertura comercial creó un ambiente de certidumbre a los inversionistas extranjeros, reflejándose en el número de maquiladora que se establecieron en el país, el incremento en la inversión extranjera y de las importaciones. Sin embargo, no se reflejaron en el aumento del empleo, debido a la poca o nula capacidad de la industria nacional y de los trabajadores. Las exportaciones no crecieron en un principio, en cambio las importaciones mostraron un gran repunte en la economía, aumentando con ello el déficit comercial, demostrándose que la falta de competitividad era una ancla para la economía.

La apertura al quedar ligada a una estrategia de desregulación y privatización, modificó el peso que tenía el sector público en la economía y con ello eliminó lo que se la presencia del Estado, dándole paso a los mecanismos del mercado.

Gracias a la apertura comercial se permitió que los inversionistas tuvieran acceso a acciones de los bancos y a la reformación del sistema financiero para contar con una banca competitiva por medio de la reforma de algunos artículos constitucionales. No obstante, la apertura no coadyuvo al crecimiento en todos los sectores en el sexenio, mostrando que solamente los últimos años del Gobierno, las exportaciones pudieron competir con las importaciones, exponiendo el interés existente del Gobierno para mantener relaciones comerciales con otros países.

La economía abierta llevó a que muchas empresas que no contaban con tecnología de punta y con los costos de producción tan altos no pudieron competir, por lo que disminuyeron su producción y aumentar los precios, no compitiendo con los precios bajos y la gran disponibilidad de productos del exterior, ocasionando que empresas cerrarán, aumentando el desempleo.

Los efectos reales del proyecto modernizador, fueron la desaparición de un gran número de empresa pequeñas y medianas que no pudieron competir con los productos extranjeros, obsolescencia de capital entre las empresas que no quebraron, y finalmente el incremento del desempleo. En otras palabras, los resultados obtenidos fueron diametralmente opuestos a los esperados, agudizándose los graves problemas estructurales que padecía el país.

4. 2. 2. Renegociación de la Deuda Externa

Un aspecto positivo del Gobierno de Salinas, aunque quizá tardío si se toma en consideración que el nuevo Presidente de la República había formado parte del gabinete económico en el sexenio anterior, por lo que se podía esperar que la renegociación de la deuda se hubiera verificado con anticipación, fue el reconocimiento oficial del estancamiento económico del sexenio anterior producido por la política de 'pago de deuda y su servicio a cualquier coste interno', que canalizó al exterior de una manera calificada de criminal, los recursos económicos que se requeriría al interior para reactivar el aparato económico y poder superar la crisis de una manera sostenida. El problema era evidente, con un servicio de la deuda tan grande, era imposible recuperar el crecimiento. De otra parte, lograr un respiro que permitiera recuperar el crecimiento y los créditos perdidos, debiera allanar el camino para lograr una mayor capacidad de pago.

Como lo muestra el cambio de la opinión gubernamental respecto a la importancia de disminuir las transferencias al extranjero como prerequisite para la superación de la crisis, en el Informe Anual del Banco de México de 1989 puede leerse: "a la recuperación sostenible de la economía ponían de relieve la necesidad de concluir con la mayor brevedad la reestructuración de la deuda pública externa. Esta era hacia principios de 1989 la tarea pendiente en la estrategia de estabilización macroeconómica. El servicio de la deuda externa continuaba gravitando negativamente sobre el desenvolvimiento de la economía" (Banco de México, 1989: 18).

Asimismo, la excesiva transferencia de recursos al exterior el primer reto a vencer, los primeros meses del sexenio fueron dedicados a la renegociación de la enorme deuda externa, que fue considerado como el prerequisite para la búsqueda ulterior del crecimiento económico. "El proceso de renegociación de la deuda llevado a cabo durante 1988-1989 se realiza bajo el principio de que la manera más efectiva de recudir la inflación [y promover el crecimiento] mediante la disminución de las transferencias netas de recursos hacia el exterior; de ahí que al implementar las medidas de cambio estructural y de estabilización se tenía que continuar el proceso de ajuste con la renegociación de la deuda" (Aspe, 1993: 38).

La transferencia de recursos vía pago del capital y servicio de la deuda externa, al principio del sexenio se buscó y se logró la celebración de convenios y acuerdos tanto con los Organismos Financieros Internacionales como con la Banca Comercial, se pretendía "disminuir el valor histórico de la deuda externa, abatir la transferencia neta de recursos al exterior, obtener un acuerdo multianual para reducir la incertidumbre de negociaciones recurrentes y reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al PIB" (Banco de México, 1990: 56-57).

Para conseguir la renegociación de la deuda externa, se tuvo que continuar con la privatización de las empresas públicas, así como la liberalización y desregulación de la economía. Ello permitió un mejor trato de los acreedores internacionales hacia el país, facilitando la entrada de capitales para financiar el déficit comercial.

La renegociación, concluida en julio de 1989 bajo el Plan Brady¹⁷, significó un 'respiro financiero' al Gobierno que le permitió un mayor margen de maniobrabilidad de la política económica en el corto plazo, el inicio del nuevo programa económico en mejores condiciones y la reconstrucción de las reservas internacionales del Banco de México durante 1990, sirviendo para financiar la creciente Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos [más de 8,000 millones de dólares en ese año] y la reactivación de la economía interna.

Una vez que se establecieron los lineamientos de negociación, propuestos en el Plan Brady, el 10 de abril de 1989, México firmó la quinta Carta de Intención con el FMI, los ajustes necesarios internos fueran adecuados, a la lógica del Plan, México se comprometió a más de lo mismo.

Con respecto a los organismos internacionales, "se estableció un nuevo Acuerdo de Crédito con el FMI por alrededor de 4,135 millones de dólares, que rige de mayo de 1989 a mayo de 1992, y que ampliaría por un año. De estos fondos, una tercera parte podría ser destinada a operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial. Con el BM se obtuvieron créditos por 1,960 millones de dólares en junio de 1989 y un promedio de 2,000 millones anuales durante el periodo de 1990-1992. Una parte de estos recursos se destinaría a la realización de proyectos en los sectores financieros, industrial, comercial y paraestatal, mientras que otra se dedicaría a apoyar operaciones de reducción de deuda con la banca comercial" (Gurria, 1993: 134-135); el total de aportaciones de garantía fue de 11,135 millones de dólares, de los cuales 7,122 respaldaron la reducción de deuda.

Para la quinta ronda de negociaciones, con el Club de París, se adeudaban alrededor de 10,000 millones de dólares, sobre lo que se pagaba aproximadamente 800 millones al año por concepto de intereses. "México acordó reestructurar los pagos del principal e intereses por un monto de 2,600 millones de dólares que vencían entre junio de 1989 a mayo de 1992; además se obtuvo acceso por una cantidad de 2,000 millones de dólares para financiar importaciones de los países miembros del Club" (Gurria, 1993: 135-136).

Realizado el intercambio de deuda vieja por los instrumentos, el saldo de la deuda pública externa con la banca comercial, bajo lineamiento del Plan Brady, se redujo en 7,200 millones de dólares, como resultado del intercambio por bonos de descuento.

En diciembre de 1988, el saldo de la deuda externa ascendía a 99,204 millones de dólares. De este monto, 80,590 millones correspondía al sector público, de los cuales 54,054 millones estaban contratados con la banca comercial internacional. Del monto dicho saldo a aproximadamente 48,000 millones de dólares. Dichas operaciones fueron las siguientes: a) Cancelación de deuda externa que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de

¹⁷ Por medio de los mecanismos de mercado se pretende reducir la deuda externa vía un menú de opciones la que incluye apoyo financiero adicional a los países beneficiarios; El crecimiento de los países endeudados para pagar la deuda externa con políticas que den incentivos al sector privado; Repatriación del capital y promover la inversión extranjera y usarlos eficientemente. El BM y el FMI podrán participar con programas de apoyo financiero a los programas de apoyo financiero a los programas económicos de los países deudores (Mercado de Valores, 1989: 45-46)

empresas desincorporadas;¹⁸ b) Conversión de deuda por capital (swaps) y c) Amortización neta del sector público (Green, 1998: 330).

En julio de 1989, se realizó una subasta para intercambio de líneas interbancarias por 'bonos de privatización del Gobierno federal' -floating rate privatization notes- los cuales se utilizaron como medio de pago - a la par- para la adecuación de los bancos comerciales en proceso de privatización. El monto de bonos que se ofreció fue de 1,151 millones de dólares, con una tasa de descuento de 1.6%; esto permitió al Gobierno federal cancelar 1,170 millones de dólares en líneas interbancarias (Green, 1998: 345). En la medida en que dicho bono se utilizaron como medida de pago para la adquisición de las acciones en venta de los bancos comerciales, se obtuvo una reducción adicional de la deuda externa; se redujo en 31% el saldo vigente de las líneas interbancarias, contribuyendo a mejorar la situación financiera de los bancos comerciales.

El proceso de renegociación finalizó el 4 de febrero de 1990, habiendo optado los bancos acreedores del 42.59% de los montos adeudados por la primera opción, 46.5% por la segunda y 10.91% por la tercera " (Banco de México, 1990: 56-57).

Se alivió el servicio de la deuda externa que durante un sexenio ahogó literalmente a la economía nacional, se logró obtener recursos frescos que permitieran el repunte económico. La importancia de la renegociación dentro del programa económico del Gobierno no puede ser soslayada pues el mismo se fundaba en la realización de la misma.

La estrategia de reducción de la deuda se basó en cuatro criterios: 1) Reducción inmediata del saldo de la deuda; 2) Reducción a largo plazo en la carga de la deuda externa definida en términos de la razón deuda/PIB; 3) Reducción en la transferencia neta de recursos al exterior; y 4) Arreglo multianual que eliminaría la incertidumbre de las negociaciones recurrentes (Aspe, 1993: 94).

Cuadro 1.27
Características de la Cancelación de Deuda Externa del Sector Público 1992
(Millones de Dólares)

A. Pre pago de financiamiento adquiridos para las recompras	1933.2
Financiamiento colateralizado	1101.1
Operaciones "Forward"	636.0
Operaciones de arrendamiento PEMEX	196.2
B. Deuda que se mantendrá como colateral y será cancelada al vencer el pre pago de los financiamientos de "A"	3690.2
MYRA propiedad del Gobierno Federal en colateral de la operación de arrendamiento Financiero PEMEX	403.0
Bonos a la Par del paquete financiero 1989-1192	1524.3
Bonos de Descuento del Paquete Financiero 1989-1992	1473.7
Multi-Year Restructuring Agreement (MYRA)	37.6
Bonos Morgan	230.1
C. Deuda que se encuentra disponible para su cancelación resultado de los programas de swaps y recompras establecidos anteriormente	1547.1
Operaciones de conversión de deuda	654.7
Operaciones de recompra	670.3
Operaciones diversas de intercambio	222.1
TOTAL [A + B + C]	7171.1

Fuente: Elaboración propia con base a Guerra Treviño J. A. "La Política de Deuda Externa", México, FCE, 1993, 185 pp.

¹⁸ Para más detalle ver el apartado 4. 2. 3.

Pedro Aspe, secretario de SHCP en 1992, anunció la reducción del saldo de la deuda pública externa de 7,171 millones de dólares (cuadro 1.27), "que resultó de la amortización de los créditos utilizados en 1990 y el primer semestre de 1992 para la nueva compra y la subsecuente cancelación de los bonos de deuda recomprados a descuento y que se mantenían en calidad de garantías. Los recursos de la contratación de empréstitos en el mercado bancario y de bonos, se utilizaron para la recompra de deuda; así como la venta del segundo paquete de acciones de Telmex" (Salinas, 1992: 25), que pertenecían al Gobierno Federal. Las características de la cancelación de la deuda se encuentran en el cuadro 1.26.

Con la reducción del monto principal y del servicio de la deuda se volvió a crecer, gracias a la inyección de recursos frescos, aunque no con recursos propios, quedando nuevamente demostrado que el país solo podía tener estabilidad y crecimiento con recursos externos.

La reestructuración de la deuda externa por Carlos Salinas de Gortari comenzó a tener efectos macroeconómicos positivos, no como se esperaba, pero sirvió para que nuevamente fuera receptor neto de capital, reflejando beneficios directos al recuperarse la capacidad de pago, puesto que los acreedores adquirían mayor seguridad del cumplimiento de los servicios de la deuda. La percepción que se tenía en el extranjero del riesgo que implicaba prestarle a México disminuyó, por lo que las expectativas sobre el potencial las oportunidades para la realización de negocios rentables aumentaron de manera considerable. El déficit comercial se disminuyó gracias a la Cuenta de Capitales, debido a las divisas que entraron, reflejando un crecimiento parcial del PIB.

El servicio de la deuda representaba un gran peso, puesto que el gasto que se destinaba para cubrirlo era muy alto y los recursos eran necesarios para reactivar la economía. Por lo que el Gobierno Salinista renegoció la deuda pública externa para salir de la crisis, con los organismos internacionales y la banca comercial, intercambiando deuda por instrumentos bursátiles, dándole un respiro al inyectar recursos que se canalizaron a reducir el déficit comercial y reactivar la economía puesto que se aumentaron las divisas al recuperarse la confianza de los inversionistas extranjeros.

4. 2. 3. Adelgazamiento del Estado

Las finanzas públicas requirieron la disminución del número de empresas públicas; debido a que su privatización podía generar recursos para el Estado, el sector público debía incrementar su participación en los procesos de explotación de recursos, por lo que se inició un programa de adelgazamiento del Estado, en el proceso de ajuste y cambio estructural de la economía en el modelo imperante.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se pone en marcha la reestructuración del sector paraestatal a través de lo que se dio en llamar el 'redimensionamiento del sector paraestatal' y la 'desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas'; se da como resultado del ajuste financiero y productivo a raíz de la crisis estructural nacional e internacional de comienzos de los ochenta, la inoperancia del gasto público para garantizar la recaudación del crecimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económico, la necesidad de reducir el déficit público y las presiones empresariales en un contexto de desconfianza hacia la actividad económica del Estado.

La contracción del sector paraestatal es quizá el rubro en donde la política neoliberal alcanzó su más grande proyección. Grandes y pequeñas empresas paraestatales fueron enajenadas a particulares (e inclusive se permitió la participación extranjera en las mismas), otras entidades fueron liquidadas, fusionadas o transferidas a los Gobiernos locales, todo ello en la búsqueda del saneamiento de las finanzas públicas. Aún las áreas prioritarias como petroquímica básica y ferrocarriles sufrieron las consecuencias del movimiento reformado.

El sector público, ante los problemas de financiamiento, como se vio previamente se vio obligado a acentuar la política fiscal contraccionista y continuar con la venta de empresas para disminuir el monto de la deuda pública al hacer uso de los ingresos generados por ésta y lograr el saneamiento fiscal, tan buscado en el sexenio. Este ajuste está dirigido a restringir la participación del estado y ampliar la influencia del sector privado en la economía. En ese sentido, se profundizaron las privatizaciones, el Estado a través de sus empresas dejó de ser el motor del crecimiento económico que había caracterizado a los Gobiernos anteriores.

La visión gubernamental, que consideraba que la empresa privada es más eficiente que la pública, "planteó como objetivos del proceso de desincorporación los siguientes: a) Fortalecer las finanzas públicas; b) Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias; c) Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni económico; d) Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado y; e) Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura" (Rogozinski, 1993: 41).

Después del fracaso de las políticas expansionistas, se pone de manifiesto una nueva estrategia. Mediante los programas de privatización de empresas públicas, estos programas de cambio estructural no solo se ubican en la venta de empresas, sino también en un cambio en el ámbito macroeconómico, propuestos por teorías que pugnaban por la privatización de la economía, como medida para obtener apoyo financiero internacional.

Los argumentos utilizados a favor de las privatizaciones fueron:

- En primer término se insistió nuevamente sobre el papel que tuvieron las empresas públicas en el país en la constitución de un amplio déficit fiscal. Sobre el particular, si bien ello parece razonable respecto de las empresas con números rojos, el argumento parece endeble respecto de empresas con grandes utilidades como Teléfonos de México o Petróleos Mexicanos.
- Se arguyó la ineficiencia de las empresas públicas, y en este mismo sentido se señaló su escasa competitividad frente al capital privado, argumentándose al respecto, lo siguiente: "... en un estudio detallado en que se toman en cuenta cuidadosamente la estructura de los mercados, la regulación y otras mediciones de mercado relevantes se ha encontrado que cuando el poder de mercado es significativo pero existe espacio para cierto grado de competencia, como en el caso de las aerolíneas, venta y distribución de gas, servicios telefónicos de larga distancia, servicios

públicos, etc., las empresas son muy superiores a las públicas en lo que se refiere a la productividad y rentabilidad" (Aspe, 1993: 162)¹⁹ y además "Uno de los problemas de propiedad estatal es que carecen de mecanismos para motivar a los trabajadores a elevar su productividad a largo plazo. La participación de los trabajadores en el capital puede favorecer el compromiso para incrementar la eficiencia (Aspe, 1993: 164).

La economía abierta obligó a acentuar el proceso de privatización de las empresas públicas, la restricción financiera del sector público, junto con la posesión de sus acreedores de no seguir otorgando mayores créditos, y la necesidad de cumplir con el saneamiento de las finanzas públicas (venta de empresas paraestatales, restricción del gasto e inversión privada), le impiden modernizar a dichas empresas públicas para que encaren el proceso de competencia externa (Huerta, 1993: 111). A través de la venta de activos públicos no sólo se consigue el saneamiento de las finanzas públicas, sino que se atraen capitales para financiar el desequilibrio externo y suprimir la incertidumbre existente por agentes externos en la economía nacional, un cambio total buscando alcanzar el crecimiento económico sostenido.

Esta transformación fue más compleja que el hecho de transferir activos al sector privado o de ajustar el tamaño del Estado y controlar los desequilibrios que se generarían [el gasto público asociado a la disponibilidad de ahorro externo, dejando de ser compatible con el esquema de financiamiento].

La reestructuración del sector paraestatal tiene que ver con el carácter no planeado de su crecimiento en la década de los setenta como se vio en el capítulo 3 y producto de ello con su participación en múltiples actividades. En el discurso oficial, como una condición necesaria para la corrección permanente de las finanzas públicas del sector público y en la colaboración del ajuste macroeconómico, y como factor fundamental del cambio estructural.

Para la reestructuración del sector paraestatal fue necesario modificar, los artículos 25 y 28 constitucionales, para establecer las áreas estratégicas en la que el Estado participaría de forma exclusiva y en las que permanecería por ser de carácter prioritario.²⁰

Con ello se pone en marcha el cambio estructural de la empresa pública cuyo objetivo constituía en "[...] mejorar substancialmente la eficiencia de las entidades paraestatales y reorganizar el sector, exclusivamente numeroso y disperso, en torno a las actividades estratégicas y prioritarias para el país..." (Pichardo, 1988: 5).

Dentro del cambio estructural propuesto para la empresa pública se encuentra la reestructuración y depuración del sector paraestatal, en el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, junto con la reforma fiscal, la renegociación de la deuda, y la apertura comercial, forman parte de la reestructuración económica del sistema capitalista mexicano.

¹⁹ Nótese sin embargo que no se hace referencia a la calidad del servicio.

²⁰ Las áreas estratégicas definidas en la Constitución en el artículo 28 son las siguientes: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio, telegrafía, emisión de billetes por un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno federal, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

Lo que se buscaba era mejorar la eficiencia del sector público y promover la productividad de la economía la iniciativa privada podría hacer más eficiente, aumentar, adecuadamente el aparato productivo y salir del atraso a un entorno mundial más competitivo.

Las autoridades revisaron sus actividades para decidir cuáles serían más afectadas por los ajustes presupuestales era una oportunidad para analizar en cuáles áreas era prioritaria la participación del Gobierno y cuáles otras quedarían en manos de los particulares.

Con el desprendimiento de empresas públicas, las cuales fueron analizadas sobre la base de su rentabilidad económica, algunas con grandes utilidades, pero con otros con grandes pérdidas, logró que el Gobierno se deshiciera de grandes deudas y nominas salariales altas. El argumento que se esgrimió para efectuar la privatización fue el hecho de que estas empresas habían contribuido en gran medida en los déficit fiscales, puesto que en un buen número de ellas operaba con número rojos. En algunos casos, también lo es el hecho de que la venta no sólo afectó a empresas en esta situación a empresas con una buena rentabilidad como fue el caso de Teléfonos de México.

El privatizar no significa deshacerse de empresas para tener más dinero y poder gastar más, es necesario entender que mayores niveles de participación gubernamental en la actividad económica del país generan mayores distorsiones en los mercados. El Gobierno debía enfocar sus esfuerzos como rector de la actividad económica y no buscar ser el principal actor de la misma.

Sin embargo, la venta de empresas públicas significaba realmente un cambio de propiedad para disminuir pasivos y sanear las finanzas públicas. Puesto que cuando no se generan las condiciones necesarias para cubrir los compromisos adquiridos, como resultado de la mala utilización de los recursos provenientes del extranjero, se recurre a la venta de éstas.

Sanear las finanzas públicas simplificaba disminuir la participación del Estado en la actividad económica; los desequilibrios macroeconómicos eran producto de enorme déficit público, resultado del excesivo gasto del Gobierno; éste era financiado con endeudamiento y creación de dinero por parte de la banca central, lo que derivaba en una presión sobre los precios, es decir, los grandes déficit eran la causa principal de la inflación. El saneamiento llevó a la puesta en marcha de un conjunto de políticas que entrañaron el retiro de la intervención estatal directa y activa de la economía. El sector público recortó o eliminó una parte significativa de su presupuesto para cubrir sus obligaciones con los acreedores externos y gastar estrictamente lo necesario, lo que afectó las partidas de inversión.

Al iniciarse el proceso de privatización, el sector público contaba con 1155 entidades paraestatales, constituidas por 102 organismos descentralizados, 744 empresas de participación mayoritaria, 231 fideicomisos públicos y 78 empresas de participación minoritaria (cuadro 1.28).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.28
Evolución del Sector Paraestatal
Diciembre 1982 - diciembre 1993

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	82
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	98
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	30
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	108	7	3	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	210

Fuente: Elaboración propia con base a SHCP, Unidad de Desincorporación.

A partir del primer año de Gobierno, la importancia de la desincorporación condujo a sanear las finanzas públicas, puesto que se modificó cualitativamente el rol que el Estado había desempeñado en la economía; de constituirse todavía en 1988 en un Estado productor de una gama de bienes y servicios, y rector de la economía, pasa ya desde la venta de los bancos a ser un Estado más regulador que rector, en la medida en: ceder a la inversión privada nacional y extranjera áreas antes consideradas estratégicas, retirándose con ello de su participación directa en la economía. El hecho del cambio en la función de Estado en la economía habla en sí de la importancia del proceso privatizador dentro del programa de reestructuración del capitalismo mexicano.

En 1989 el sector público dejó de participar en cinco ramas de actividad económica: productos alimenticios, química básica, maquinaria y equipo no eléctrico; automóviles; y la de carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles.

Posteriormente se planteó que "El Estado continuará con la propiedad y el control de las áreas estratégicas señaladas en el art. 28, párrafo cuarto de la Constitución, y continuará participando en las empresas consideradas prioritarias, cuyas actividades por ser de amplio beneficio social, demandan atención preferente. Tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y abasto de productos básicos, desarrolladas a través de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, entre otras".²¹

Por otra parte, en dicho programa se precisaba además los lineamientos conforme a los cuales debería llevarse la desincorporación de empresas públicas, y los propios a la reestructuración de aquellas que no serían eliminadas del erario público, dentro de las que destacaban Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios el 12 de julio de 1992, se inició un velado proceso de privatización de dicha empresa, dicha ley abre en primer término la posibilidad de que las instalaciones de petroquímicos secundarios puedan ser enajenadas a

²¹ Véanse los lineamientos de la modernización del sector paraestatal, el 16 de abril se publicó en el Diario Oficial, el programa Sectorial de Mediano Plazo para la Modernización de la Empresa Pública [1990-1994] en el D.O. 16/04/90.

particulares, permite la intervención de éstos en actividades otrora desarrolladas exclusivamente por la propia empresa arguyendo al efecto de productividad y economía.

Retomando lo señalado previamente en relación con la poca competitividad que tiene el sector nacional en la economía frente a la competencia del exterior, resulta injusto e irreal circunscribir el problema de la ineficiencia única y exclusivamente en el terreno del sector público, pues los hechos demuestran que éste es un problema de cambio estructural de la sociedad en su conjunto, seguramente es el resultado de una inadecuada educación laboral.

"En mayo de 1990, Carlos Salinas de Gortari, decidió que el servicio público de banca y crédito no fuera más una actividad estratégica y prioritaria bajo propiedad y control del Estado, como lo era desde septiembre de 1982, con la nacionalización de la banca decretada por José López Portillo" (Álvarez, 1993: 37), envió a la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales, dejando a la banca y al crédito en apenas 'una actividad muy importante', pero no estratégica ni prioritaria; susceptible, a ser controlada por los particulares.

"En la sexta reunión nacional de la banca [1990], en Ixtapan Guerrero, el secretario de hacienda, Pedro Aspe, expuso los 8 principios fundamentales que normarían la desincorporación bancaria: Los cuales son los siguientes:

- Señala que con la venta se buscaba un esquema que aumentara el ahorro interno, canalizar crédito oportuno y suficiente a la inversión productiva,
- Fomentar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración,
- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización,
- Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos,
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones
- Obtener un precio justo por las instituciones,
- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, finalmente
- Propiciar las sanas prácticas bancarias, con las cuales se orientaría el proceso de venta de los 18 bancos comerciales" (Rogozinski, 1993: 18).

"Se formó un Comité de Desincorporación Bancaria, que presidió Guillermo Ortiz, entonces subsecretario de hacienda, siendo uno el encargado de vender los bancos, se incluía la elaboración de las bases generales del proceso, una etapa de registro y autorización la valuación de los bancos, el procedimiento las subastas, la enajenación de las instituciones, la transformación de los bancos en sociedades anónimas en manos del Gobierno eran sociedades nacionales de crédito y, la adjudicación de los mismos" (Rogozinski, 1993: 10).

La privatización bancaria se dio bajo el argumento de que el Estado debería dar respuesta a las necesidades sociales de la población elevando su bienestar, para ello requería destinar sus esfuerzos a esas metas delegando al sector privado actividades que antes venían realizando; otros argumentos tienen que ver con la noción de 'eficiencia' del sector bancario, considerando el Gobierno que el

restablecimiento del carácter mixto de la propiedad en este sector llevaría a un mejor desarrollo de la banca.

El número total de empresas en manos del Estado había disminuido de 1988 a fines de 1993 en cerca del 50% pasando de 1155 empresas estatales en el primer año a 210 entidades al finalizar el Gobierno salinista, de las cuales 98 eran empresas de participación mayoritaria, 82 organismos descentralizados y 30 fideicomisos públicos (cuadro 1.29)

Cuadro 1.29
Empresas del Sector Parastatal
1982 - 1993

Años	No. de Empresas
1982	1155
1983	1074
1984	1049
1985	941
1986	737
1987	617
1988	412
1989	376
1990	280
1991	241
1992	217
1993	210

Fuente: Elaboración propia con base a SHCP, Unidad de Desincorporación.

Respecto a las principales desincorporaciones en el sexenio destacan, los 18 bancos que en su conjunto reportaron ingresos al sector público por 37,856.45 millones de nuevos pesos (cuadro 1.30).

Cuadro 1.30
Desincorporación Bancaria

Banco	Comprador	Precio MNP
Multibanco Mercantil de México	Grupo Probursa	611.20
Banpaís	Mexibal	544.99
Banca Cremi	Multivalores I	748.29
Banca Confía	Abaco	892.29
Banco de Oriente	Grupo Margen	223.22
Bancrocer	Grupo Alcántara	425.3
Banamex	A3ccival	9,744.98
Bancomer	Grupo Vanna	8,564.21
Banco BCH	Grupo Sureste	878.10
Banco Sorfin	OBSA	2,827.79
Multibanco Comertex	Inverlat	2,706.01
Somex	Invermexico	1,876.53
Atlántico	GBM	1,476.53
Banca Promex	Finamex	1,074.47
Banoro	Equer	1,137.81
Banorte	Gruma	1,775.78
Internacional	Prime	1,486.92
Bancom	Mutiva	869.38
	TOTAL	37,856.45

Fuente: Reforma, 13 de julio de 1994, pp. 26A.

Por sus alcances económicos la venta de Telmex y sus subsidiarias ha sido una de las desincorporaciones más importantes, debido a que se recaudaron 6 mil 180 millones de dólares. Siendo los argumentos principales para su privatización los altos montos de capital que requería la empresa y en general el sector

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

telecomunicaciones para su modernización y desarrollo, recursos que el Gobierno consideró necesitaba para otros programas de infraestructura y desarrollo; abriendo con ello la participación de la inversión privada al financiamiento del desarrollo de este sector.

No menos importante fue la venta de las instituciones bancarias, por la que el Gobierno federal obtuvo 12,355 millones de dólares, monto representativo de cerca del 55% del total de los recursos obtenidos por el Gobierno mediante las privatizaciones. El proceso de privatización paraestatal y bancario representó para el Gobierno ingresos cerca de 37,856.45 millones de nuevos pesos, monto representativo de cerca del 55% del total de los recursos obtenidos por el Gobierno mediante las privatizaciones (cuadro 1.31). Con ello México ocupó el liderazgo en América Latina por sus programas de privatización y los recursos recaudados mediante esté.

Cuadro 1.31
Ingresos por la Venta de Empresas Públicas
(Miles de Millones de Dólares)

Empresa (s)	Precio de venta	Año de Venta
Servicios Comerciales	12,355	1991-1992
Telmex	6,100	1991-1992
Medios de Comunicación *	0.840	1993
Ingenios Azucareros	0.632	1988-1992
Asesmer	0.580	1993
Mínora Canales	0.475	1990
Ferfinas	0.316	1991-1992
Sicartas	0.316	1991
Aeromexico	0.283	1989
Mexicana	0.176	1989-1992
AMSA	0.172	1991
Industrias Consuepo	0.159	1992
Miconsa	0.153	1993
Telefónos Mexicanos	0.106	1992
DINA	0.062	1990
Otras	1.126	diversos
TOTAL	22,721	

Nota: * Paquete integrado por Compañía Operadora de teletros, Estudios America, Canales 7 y 13

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP

Los ingresos se incorporaron a un Fondo de Contingencia con carácter de especial y fuera del presupuesto del Gobierno que se constituyó con el fin de proteger las finanzas nacionales, hasta el primer trimestre de 1993, los ingresos del Fondo fueron del orden de 64,360 millones de nuevos pesos (Banco de México, 1993: 32).

El destino de los recursos incorporados al Fondo se canalizaron a reducir la deuda interna y externa del Gobierno, de diciembre de 1990 a junio de 1993 con estos recursos se amortizó deuda pública por un monto de 59, 633.9 millones de nuevos pesos, de los que 96% se destinaron a recuperar valores gubernamentales (Banco de México, 1993: 25). Ello consolidó las finanzas públicas, lo que permitió ampliar los márgenes de conducción de las políticas fiscal y monetaria hasta colocar en una situación superavitaria a estas finanzas.

Al respecto un análisis hecho por la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados reveló que de los 35.1 billones de pesos del superávit financiero registrado por el sector público en 1992, 82% se debió a ingresos provenientes de la venta de paraestatales y bancos.

A su vez parte de los ingresos por concepto de privatización fueron destinados a incrementar el presupuesto a sectores sociales, así lo afirmó el secretario de la SHCP, Pedro Aspe. "anunció que de 1989 a 1993 el gasto social en educación, salud, vivienda y ecología pasó del 35% al 55% del presupuesto público, mientras que la proporción del gasto social en el PIB, pasó en el mismo periodo del 6.3% al 10.1%. Sin embargo, todo se quedó en el discurso oficial, aunque con el Programa Nacional de solidaridad [PRONASOL] no fue lo suficiente grande para acabar con los problemas que le acontecían a la sociedad; es decir, "se le destinaban entre 5 y 7000 millones de nuevos pesos, para atender a una población de habitantes que vivía bajo extrema pobreza, para más o menos calculada en unos 20 millones de personas, lo que daba un promedio de 350 nuevos pesos por habitante" (Ortiz, 1995: 155)

Las privatizaciones llevadas a cabo no solo dieron ingresos únicos al Gobierno que se destinaron al pago de la deuda, sino que también removieron actividades subsidiadas del presupuesto público.

El saneamiento de las finanzas públicas se dio mediante el aumento de los ingresos públicos como efecto de la ampliación en el número de contribuyentes y la reducción de la evasión fiscal, una baja en los gastos públicos, mejor aplicación del gasto en las empresas públicas existentes y sobre todo, por la captación de cuantiosos recursos provenientes de la venta de las últimas.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN



CAP. 5
LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA
ESTABILIDAD ECONÓMICA DE
MÉXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAP. 5.*****LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA ESTABILIDAD
ECONÓMICA DE MÉXICO***

Como se ha visto en el capítulo anterior, entre las políticas públicas aplicadas desde 1983, han tenido como centro de la estrategia la evolución del presupuesto; es decir, el nivel de composición del gasto y el ingreso, así como sus fuentes de financiamiento. Asimismo, se ha observado la tendencia de la caída del déficit por medio de los programas de estabilización.

Este capítulo estudia los resultados de las medidas adoptadas para continuar con el saneamiento de las finanzas públicas, pues constituyen uno de los objetivos más importantes de la política económica, ya que representaba un factor de estabilidad y seguridad a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Para ello, se enfocará al análisis del financiamiento del déficit público a través de las operaciones de mercado abierto, para lo cual fue necesario una serie de reformas, entre las cuales se destaca la creación de un mercado de deuda pública, producto de la desregulación e innovación financiera [principalmente de instrumentos gubernamentales] para financiar el déficit del sector público; el cual constituyó uno de los factores determinantes de la crisis financiera de diciembre de 1994.

Se analizan las finanzas públicas y la crisis económica de 1994-1995, describiendo las causas, la forma de enfrentarla en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León y el primer sexenio democrático de Vicente Fox Quesada. En este sexenio se propone una nueva hacienda tributaria distributiva, para hacerse llegar más recursos a las arcas del Gobierno, por lo que se investiga para comprobar si realmente es distributiva como se ha expuesto.

5. 1. Causas y Consecuencias de la Crisis de 1994-1995

El último año de Gobierno salinista presagiaba desde sus inicios momentos difíciles para la autoridad gubernamental, debido a la aparición en los primeros días del mes de enero, el movimiento armado 'Ejército Zapatista de Liberación Nacional', mejor conocido como el [EZLN]. Se generó en el entorno internacional un sentimiento de inseguridad en cuanto a las expectativas de corto plazo de la economía nacional. Este levantamiento era sólo una muestra de lo que el modelo económico imperante [Neoliberalismo] había generado, indiscriminadamente en los estratos más pobres que vieron disminuir su nivel de vida, el movimiento respondía a las exigencias de la población en Chiapas hacia el Gobierno en busca de algunas demandas fundamentales como lo fue: a) El reparto agrario para los indígenas; y b) El olvido que han tenido las autoridades para el desarrollo de aquella región del sureste del país.

Presentando un cuestionamiento para el Gobierno en cuanto a la viabilidad del modelo y la supuesta entrada al primer mundo de la economía nacional, esto significó para el Gobierno Federal un cambio en la estrategia desde la Secretaría de Gobernación en cuanto a la situación de paz nacional, inmediatamente Salinas designa a Manuel Camacho Solís como 'comisionado por la paz', pronto la imagen presidenciable de Colosio comienza a decaer y se habla de una posible sustitución del candidato priista.

Otro problema fue la fuga de capitales características en momentos de crisis social. El problema fue atendido representativamente por el Gobierno y al parecer la situación se encontraba bajo control aunque nunca dejó de ser amenazante para el Gobierno. Sin embargo, nuevos problemas políticos se presentan, inicialmente la pugna entre el candidato oficial Colosio y el comisionado por el Gobierno Federal para la concordia y pacificación en Chiapas, Manuel Camacho. Los aires de inestabilidad hacia dentro del partido gobernante se comienzan a mover ya que los grupos pertenecientes al mismo comienzan una pugna por establecer o detener este cambio; es decir, los grupos colosistas y camachistas; sembrada la incertidumbre por parte del EZLN y sumada a ella, la inestabilidad dentro del poder, se comenzó a gestar circunstancias que presionaron altamente al ejecutivo, al grado de llegar al "famoso 'no se hagan bolas, el candidato es Colosio en palabras de Salinas" (Ortiz, 1993: 159).

Por lo que la incertidumbre estaba gestando sus bases para incitar la fuga masiva de capitales, mostrando a los inversionistas estabilidad, confiados en la figura sólida del presidente que sin duda fue importante durante el sexenio. Esta confrontación se termina al ser eliminado físicamente Colosio, en Baja California Norte, el 23 de marzo de 1994, el problema político se hacia presente por la pugna entre los niveles más altos de la jerarquía política mexicana una vez más generaron una salida de divisas del país. "Con el asesinato de Colosio comenzó la fuga de divisas de México, y con ello, el desgaste de las reservas internacionales en poder del Banco de México. En esa línea, el Gobierno modificó su estrategia en emisión de deuda e incrementó los créditos internos, con la finalidad de retener capitales extranjeros para no modificar la paridad. Así, emprendió una sustitución de valores denominados en pesos, en especial de Cetes a Tesobonos, títulos con valor y tasas de interés en dólares" (El Financiero, 18/12/95).

En el plano internacional se dieron acontecimientos que afectaron directamente al mercado mexicano, "...con el alza en la tasa de interés Estadounidense, la recuperación económica europea, el surgimiento de elementos de incertidumbre en el mercado mexicano y chino. El incremento del crédito en Estados Unidos puso fin a un decenio de tasas descendentes, lo que afectó la inversión en títulos de renta fija. La recuperación europea reabsorbió capitales de otras partes del mundo. Los cambios en los mercados afectaron sobre todo las operaciones con bonos y las de largo plazo" (Dabat, 1995: 870).

Las posibilidades de lucro eran sumamente atractivas ante una reducción constante de las tasas de interés Estadounidenses, permitió aumentar las tasas de interés mexicanas con respecto a 1993 (cuadro 1.32), quedando claro que los rendimientos reales siempre serán mayores en México para estar en competencia por los capitales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.32
Tasas de Interés en México y E. U. A. 1990 - 94
(Promedio de Cotizaciones Diarias %)

Años	Cetes 28 días	E. U. A*
1990	25.99	8.32
1991	16.65	4.76
1992	16.88	3.53
1993	11.78	3.29
1994	14.09	6.16

Notas: * A un mes

Fuente: NAFINSA (1995). Economía Mexicana en Cifras.

Por ello es que el Gobierno inicia una agresiva política alcista en las tasas de interés y al mismo tiempo crea los Tesobonos para mantener la inversión y asegurar a los inversionistas mediante la indexación de estos al tipo de cambio vigente, para protegerlos de cualquier movimiento devaluatorio.

La presión ejercida en el Foro Weston sobre el Gobierno en los días críticos, poco después del asesinato de Colosio, buscando contener el deslizamiento del peso y acelerar la sustitución de Cetes por Tesobonos. "Fue precisamente en abril cuando Guillermo Ortiz se reunió con el grupo del foro Weston [...] el cual planteó, entre otras cuestiones la necesidad de mantener la política cambiaria sin alteraciones y aumentar la emisión de deuda pública con cobertura cambiaria, Tesobonos a cambio de garantizar inversiones en el mercado financiero mexicano por 17 mil millones de dólares en lo que restaba del año" (Correa- Calvo, 1996/32).

Evidentemente, el modelo se vio amenazado desde el inicio del año, pero el asesinato de Colosio fue coadyuvante para el mismo, ya que de inmediato se puso a prueba mantener la capacidad de la economía para generar sus propios recursos y mantener el peso estable, el resultado final, es que esto no era una realidad, el mito de la entrada al primer mundo con la inserción de México en el TLC, se convirtió en una realidad tajante, la situación es que no se preparó debidamente al país para la competencia externa, significando el destape del país con fuertes rezagos productivos.

Posteriormente ocurre el asesinato del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Mexicana [PRM], José Ruiz Massieu, con lo que una vez más y por tercera ocasión, se colocaba al país en una posición de confrontación, entre la clase campesina, obrera e indígena se encontraba a la expectativa de lo que sucedía, consecuentemente se vuelve a presentar la fuga de capitales. Además se da la renuncia de Carpizo de la Secretaría de Gobernación e indudablemente el ocaso del sexenio de Salinas, la incertidumbre del cambio de administración y todo lo que implicó como un inicio en la administración pública federal.

En su Sexto Informe de Gobierno Salinas, se empeñaba en hacer creer y mostrar a todo el mundo un panorama diferente, cuando afirmaba "...a pesar de las adversidades continuó la reducción de la inflación; se mantuvo la disciplina fiscal; la actividad económica y la inversión se fortalecieron, los mercados financieros en particular el cambiario, mantienen su evolución ordenada" (La Jornada, 15/02/95:32).

La acelerada emisión de tesobonos gestada durante el año, se puede observar en el cuadro 1.33 que ésta se acelera precisamente durante los meses

en que ocurren los principales acontecimientos políticos que afectaron a las reservas durante el mismo año y siguieron incrementándose a partir de estas, refiriéndose más particularmente a las fechas posteriores al asesinato, de ahí la necesidad, de elevar las tasas de interés y se emiten grandes cantidades de Tesobonos para mantener el tipo de cambio y la viabilidad del modelo, ya que según Salinas, "el déficit en Cuenta Corriente era controlable" (La Jornada, 18/12/95: 27), gracias a que la Cuenta de Capitales se encargaba de cubrirlo.

Cuadro 1.33
Colocación de Deuda Interna en Tesobonos
(Emisiones en Mercado Primario en MMDD* durante 1994)

1994	Monto
Enero	300
Febrero	300
Marzo*	600
Abril	1,500
Mayo	2,000
Junio**	2,000
Julio	2,000
Agosto	1,900
Septiembre	1,500
Octubre	1,900
Noviembre***	2,200
Diciembre	1,300

Nota: * En Miles de Millones de Dólares, * Asesinato de Luis Donaldo Colosio, ** Renuncia de Cárdenas a la Secretaría de Gobernación, *** Denuncia de Ruiz Massieu

Fuente: El Financiero/18/12/94: 3A

En enero de 1994, los Tesobonos a plazo de tres meses ofrecieron un rendimiento cercano al 5%, en marzo su premio había mejorado hasta 10.3%. En tanto, un bono del tesoro Estadounidense pagó en iguales tiempos una utilidad de 3.0% y 4.1%, respectivamente. Hacia junio aumentaron 6.4% al quedar en 16.7%, en noviembre mostraron un decremento de 2.2% al pagar una tasa del 14.5%. A pesar de está caída el rendimiento era casi del 14% más que el de EE.UU.

Rudiger Dornbush, quien ha sido el más feroz crítico de la estrategia cambiaria del Sexenio de Salinas, "señalaba que la cotización del peso respecto al dólar no se movía conforme a la realidad de la moneda y de la inflación [...] si el objetivo de la política monetaria en ese momento era el abatimiento de la inflación, si se da una reducción en las tasas de interés y una mayor estabilidad en el tipo de cambio peso-dólar, entonces, se dice que la política monetaria es exitosa. Se puede utilizar la estabilidad del tipo de cambio para reducir las presiones inflacionarias, pero ¡aguas!, cuando se observa esa estabilidad cambiaria, cuando no hay casi movimiento en la banda de flotación, pero cuando se mantiene elevada la inflación, el peso se sobrevalúa [...] En materia de política económica, el Gobierno prefiere mantener el peso sobrevaluado con tal de atraer más capital foráneo [gracias a las altas tasas de interés que dan los bonos mexicanos], mientras su obsesivo combate a la inflación, bajo el costo de los bienes importados [que evapora el superávit comercial] y obliga a los trabajadores a aceptar menores alzas salariales. En concreto, la política monetaria del Gobierno giró en torno a ideas de credibilidad con tal de atraer más capital foráneo...²² Por

²² Levy Orlinkin, Noemi (1995). Señalaba que si Carlos Salinas no hubiera tenido excesos personales y soberbia de poder que, efectivamente, nadie pudo detener, la moneda mexicana probablemente se hubiera devaluado con antelación [por ejemplo en marzo de 1994], cuando

medio de las tasas de interés, hacia finales del año, los instrumentos nacionales otorgaban ya un beneficio de 19.6%, que después se disparó a 20%, mientras los bonos gubernamentales americanos no llegan a 6%, del mismo modo, los Cetes a 28 días, los de referencia en el mismo periodo tuvieron un aumento de 5.6% en enero a 16.5% en mayo finalizando en 31% al final del año (cuadro 1.34).

Cuadro 1.34
Mercado de Bonos 1994

	Estados Unidos Bonos del Tesoro 3 meses	Tesobonos 3 meses	México Cetes 28 DÍAS
1994			
Enero	3.02	4.6	5.6
Febrero	3.21	9.13	8.61
Marzo	3.52	10.31	11.63
Abril	4.74	15.92	16.25
Mayo	4.19	17.44	16.50
Junio	4.18	16.74	15.84
Julio	4.39	17.38	17.00
Agosto	4.50	14.78	13.49
Septiembre	4.84	14.15	13.15
Octubre	4.98	13.99	14.10
Noviembre	5.25	14.54	13.65
Diciembre	5.64	19.62	31.00

Fuente: Lustig, Nora (1992). *México hacia la Reconstrucción de una Economía*, México, FCE, p. 376.

El costo del dólar se encontraba muy por debajo de lo que realmente valía; es decir, con un tipo de cambio sobrevaluado a favor del peso mexicano implicaba no tener un tipo de cambio coherente para la planta productiva nacional, ya que el problema de tener tipo de cambio sobrevaluado es que no refleja en realidad cual es el valor que tienen los productos de la nación con respecto a otra, esto vino sucediendo a lo largo del sexenio de Salinas. Por lo que era indispensable contar con un tipo de cambio competitivo para la industria nacional, ya que implicaba una competencia de alguna forma desleal para la producción nacional que se enfrentó a importaciones baratas o menores al precio de lo que realmente valen. Sin embargo, el Gobierno esforzó el Gobierno en mantener el tipo de cambio a como diera lugar, a costa de manejar una economía altamente volátil y poner en riesgo todo el supuesto programa que la llevaría a niveles de primer mundo, declarado a lo largo del sexenio.

Durante los últimos años del sexenio, el costo del dólar se encontraba muy por debajo de lo que realmente valía; en respuesta "el peso acumuló una depreciación de 10.7% en enero-noviembre de 1994, que costó al país una merma en los activos financieros de 15,847 millones de dólares" (La Jornada, 10/12/94: 31).

Conjuntamente con lo anterior, la apreciación se debió a la gran cantidad de capitales que fluyeron al mercado financiero. Los flujos de capitales reforzaron la

empezaron a salir del país capitales a raíz del asesinato de Colosio. Citado en la sección de Análisis del Financiero 02/02/95.

²¹ Levy Orlinkin, Noemi (1995). Señalaba que si Carlos Salinas no hubiera tenido excesos personales y soberbia de poder que, efectivamente, nadie pudo detener, la moneda mexicana probablemente se hubiera devaluado con antelación [por ejemplo en marzo de 1994], cuando empezaron a salir del país capitales a raíz del asesinato de Colosio. Citado en la sección de Análisis del Financiero 02/02/95.

apreciación cambiaria porque presionaban la oferta interna de los bienes no comerciales y, por tanto, su precio crecía en relación con los comerciables.

Como se vio, el tipo de cambio fue un factor clave en el sexenio de Salinas para tener congruencia con la política económica neoliberal implementada en el país, actuando como un factor de legitimidad y credibilidad económica para el presidente en turno, a favor de la competencia extranjera, repercutiendo en la nación.

Era de suponerse que vendrían cambios, ¿hacia donde?. Era la pregunta, de si el presidente Zedillo continuase con el modelo, ya que de por sí cuestionable, que tanto le convenía al sector externo esta nueva administración, la realidad era que se encontraban muchas preguntas.

Esta situación colocó en un dilema al tipo de cambio, ya que era insostenible vía sola actuación de la Balanza de Pagos. Al voltear a ver el nivel de reservas que se registra al final del año, se encuentra que con estas se ubicaron en tan sólo 6.4 miles de millones de dólares, mostrando que a lo largo del año se requirió del uso de las reservas internacionales de manera constante, ya que al inicio del año registraron un nivel de 25.2 mil millones de dólares (cuadro 1.35). La estrategia de elevación de las tasas de interés no resultó, ya que no se pudo contener la inversión requerida para mantener el tipo de cambio manifestándose esto a finales de año ante el constante golpeo que sufrieron las reservas internacionales.

Cuadro 1.35
Saldo de la Reserva Internacional Neta del Banco de México
(Miles de Millones de Dólares)

1994	Saldo
Enero	25.2
Febrero	28.5
Marzo*	27.9
Abril	17.6
Mayo	17.2
Junio**	16.9
Julio	13.8
Agosto	16.1
Septiembre	16.6
Octubre	15.9
Noviembre***	16.5
Diciembre	6.4

Nota: * Asesinato de Luis Donaldo Colosio; ** Renuncia de Crupuz a la Secretaría de Gobernación; *** Democencia de Ruiz Massieu.

Fuente: El Financiero, 18/12/94: 3A.

Los eventos políticos presentados terminaron por afectar negativamente la paridad del tipo de cambio a finales del año, el Gobierno entrante, trató de controlar esta variable con un deslizamiento o ampliación de la banda de flotación, la acogida que esta medida tuvo en los mercados financieros, fue negativa e inmediata, grandes sumas de capitales se alejaron del mercado financiero nacional, tanto en el rubro de mercado de capitales como de dinero, a los pocos días se inició una corrida contra el peso que se manifestó paulatinamente con una presión alcista en el tipo de cambio conforme se retiraban del país.

Con la elevación de las tasas de interés de alguna forma creó un cierto respiro para la volatilidad que se venía gestando en el tipo de cambio, de igual

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

forma, los Tesobonos se significaron por un monto de alrededor de 30,000 millones de dólares, cifra que muestra el respiro que se le dio al tipo de cambio, al modelo y al ejecutivo en turno. Sin embargo, la fuga de capitales tan masiva definitivamente terminó por encarecer el dólar a 19 días de la toma de posesión de Ernesto Zedillo, simplemente en el mercado accionario, se captaron únicamente 4,116 millones de dólares en el año, cifra inferior en 6.7% respecto a los 10,716 millones de dólares captados durante 1993 (cuadro 1.36).

Cuadro 1.36
Inversión Extranjera en el Mercado Accionario
1989 - 1994
(Millones de dólares)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Flujo	414	1,256	6,332	4,783	10,716	4,116
Revaluación	383	1,830	7,696	5,353	15,267	-24,352
Saldo Inicial	1,483	4,524	18,512	28,648	54,631	34,395
Saldo como proporción de la capitalización %	5.4	13.9	18.2	20.6	27.1	26.5

Fuente: Nafin (1995). *La Economía Mexicana en Cifras*.

Las cifras son frías pero al mismo tiempo muy ilustrativas, la realidad era que el Gobierno entró en una fase de desesperación por mantener la inversión extranjera, de alguna forma o de otra era indispensable cumplir con este objetivo, para mantener el precio de la divisa norteamericana, todo finalmente resultó en el muy corto plazo ya que al inicio del sexenio entrante, fue insostenible el tipo de cambio, enfrentando una fuga masiva y aún mayor de capitales que terminaron por dejar prácticamente descubierto al sistema financiero y al borde de un colapso financiero ante la necesidad o urgencia de divisas que no llegaban por ningún medio.

Todo lo anterior evidentemente se reflejó en la Balanza de Pagos, ya que el Banco de México al no ser capaz de disminuir el déficit comercial, tuvo que devaluar, para corregir la Balanza de Pagos, puesto que la devaluación cierra la brecha o la diferencia que existe entre las transacciones, para ajustar la Balanza con un nuevo tipo de cambio. Durante el año, la Cuenta de Capital mostró signos claros de debilitamiento, y una caída estrepitosa al pasar de 32,582 millones de dólares a 11,549 millones dólares en 1997, insuficientes para cubrir el déficit comercial existente de 28,786 millones de dólares (cuadro 1.37).

Cuadro 1.37
Resumen de la Balanza de Pagos 1989-95
(Miles de Dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cuenta Corriente							
Ingresos	48,103	56,071	57,842	61,669	67,732	78,103	22,953
Egresos	53,925	63,520	72,734	86,107	91,151	106,888	24,162
SALDO	-5,822	-7,449	-14,892	-24,438	-23,399	-28,786	-1,209
Cuenta de Capital							
Posivos	4,347	16,863	25,940	21,021	36,185	17,019	2,932
Activos	-1,170	-8,700	-1,000	5,552	-3,602	5,470	-414
SALDO	3,177	8,168	24,940	26,573	32,582	11,549	2,518
Errores y Emisiones	3,041	2,518	-1,910	-961	-3,142	-1,649	-632
Banco de México							
Var. Reserva Bruta	272	3,414	7,822	1,161	6,083	18,884	681
Compra-Venta de oro y plata	33	-214	311	0	0	0	0
Ajustes por Variación	91	32	5	12	-43	-2	-3

Fuente: NAFIN (1995). *La Economía Mexicana en Cifras*.

Con tasas de interés a la baja y la Estadounidense al alza, un déficit en Cuenta Corriente de 6.5% en 1994 (Presidencia de la República, 2002: 265), los capitales salieron en cantidades cada vez mayores. Para el 16 de diciembre, las reservas habían bajado considerablemente. Consecuentemente, el Banco de México dejó de invertir en el mercado cambiario después de una considerable disminución de reservas de divisas del país. La demanda de dólares era mucho más grande que la oferta y dado el uso de reservas usadas, se llegó a un punto en el que ya no fue prudente cubrir la diferencia con sus propias reservas. El exceso de demanda de divisas se tradujo en una significativa y abrupta devaluación del peso. "Convertidos en moneda nacional a un tipo de cambio de 3.8 [nuevos pesos de entonces] pesos por dólar promedio, la salida de capitales fue equivalente a cuatro veces el monto de los intereses originalmente presupuestados para el pago de la deuda de 1995, el cual se estimaba en 18,312 millones de nuevos pesos" (La Jornada, 4/01/95).

Ante ello se convocó a una reunión extraordinaria del Pacto, de cualquier manera, no se podría poner en duda la política económica que se había venido instrumentado el Gobierno, no por el asesinato del candidato a la presidencia iba a cambiar. En la noche del 19 al 20 de diciembre, cuando las autoridades financieras mexicanas decidieron ampliar en 15% la banda de flotación del peso respecto al dólar, "el secretario de Hacienda Jaime Serra Puche, informaba a los representantes cupulares del Pacto que las reservas se ubicaron en un nivel inferior a los 6,500 millones de dólares" (El Financiero, 22/12/94: 31). La especulación ocasionó un grave deterioro del peso frente al dólar, a tal grado que de diciembre de 1994 a diciembre de 1995 la paridad pasó de 3.50 a 7.60 pesos por dólar, evidenciando la nueva banda de flotación; es decir se optó por la libre flotación. Lo cierto es que el fenómeno de la devaluación se presentó en México, derivado del panorama de confianza que se iba perdiendo, los empresarios mexicanos sacaron su dinero del país, propiciando la descapitalización. Se alborotaron los ánimos, la bolsa de valores cae y el precio del dólar se eleva, surgiendo compras masivas de esta moneda, debilitando al peso.

Sin duda el fenómeno devaluatorio fue motivado por la incertidumbre que produce el riesgo, subiéndose las tasas de interés y el costo de la financiación interna, encareciéndose el crédito y se volvió impagable cualquier deuda crediticia. Desde luego, uno de los principales problemas que se registraron en el país, son los trastornos que provocan las devaluaciones bruscas, pues aunque los

exportadores salen ganando cuando el peso se debilita porque sus productos se abaratan en los mercados mundiales, pierden cuando el peso es inestable o cuando constantemente se está devaluando, puesto que se encarecen cada día los insumos. Por ello, se intenta evitar que se profundice la crisis y se tiene que reorientar de manera inmediata la estrategia en la política monetaria.

5. 1. 1. El Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

Ante el desolador programa al que se enfrentaba la nueva administración del Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León [1994-2000], las autoridades de la SHCP y el Banco de México, se dieron a la tarea de negociar un Paquete de Rescate Financiero con el que se podría salvar al país de una catástrofe financiera y de un mayor impacto mundial.

Ocurriendo que "algún acontecimiento, cambiaba la perspectiva económica. Las nuevas oportunidades de ganar dinero se atrapan y aprovechan hasta la extralimitación de una manera tan rayana en la irracionalidad, que constituye una manía. Una vez que se capta el carácter excesivo del alza, el sistema financiero sufre una especie de perturbación en cuyo transcurso, la carrera por dar contramarcha al proceso expansionista puede ser tan precipitada, que se asemeja a un pánico. En la fase de manía especulativa, las personas adineradas o que gozan de buen crédito, invierten cuanto poseen o han prestado en la compra de bienes o valores financieros, no realizables. En la fase de pánico, ocurre lo contrario: los bienes o valores financieros, se convierten en dinero o se venden para rembolsar la deuda, y esto provoca una caída en los precios de los artículos de consumo, vivienda, edificios, tierras, acciones, valores, etc., en suma, de cuanto ha sido objeto de la manía especulativa" (Kindleberger, 1988: 13). La cita anterior resume de manera práctica los acontecimientos que se suscitaron durante el estallamiento de la crisis, la manía por comprar dólares desatando que su precio se elevara. Cuando se vienen circunstancias que estabilizan el peso, como lo fue el paquete de ayuda financiera por parte de los EE.UU, el FMI y el BID por un monto aproximado a los 30,000 millones de dólares, la carrera especulativa es en cierta forma detenida, iniciándose el camino para la estabilización del tipo de cambio dentro de lo posible.

En un esquema de explicación oficial, se puede decir que las causas que provocaron la crisis, se deben a la corresponsabilidad en el manejo político que se le dio a la política económica, que se instrumentó en el Gobierno de Carlos Salinas, y a la incapacidad del equipo de Ernesto Zedillo, para aplicar una estrategia adecuada a los problemas macroeconómicos que al término del sexenio y antes de la crisis se habían registrado, incluso el propio presidente en turno conocía perfectamente, no alcanzó a ver —o no quiso ver— la gravedad de la situación económica y sus consecuencias posteriores, sabía de la complejidad de la situación, puesto que los colaboradores de su gabinete, también lo fueron con la administración anterior, entre ellos Guillermo Ortiz y Miguel Mancera.

Quizá la crisis sorprendió a Zedillo, o al menos no previó su magnitud, pues su proyecto de campaña electoral que utilizó como candidato a la Presidencia de la República, de "aplicaremos una política económica orientada al bienestar familiar, tendremos una economía más vigorosa" (Nacional Financiera, 1995a: 5),

inmediatamente quedó relegado, incluso aún cuando en su proyecto los ejes fundamentales eran el lograr el bienestar, basado en promover la inversión privada y reactivar la inversión pública, alcanzar un crecimiento sostenido y lograr la estabilidad económica, todo buen propósito quedó truncado, pues no hay que olvidar que los efectos de la crisis se miden por el deterioro de los niveles de vida de la población y para el primer año de Gobierno y en todo el sexenio. A partir de la crisis, el eslogan de campaña, sólo podía acomodarse a unas cuantas familias privilegiadas.

Los objetivos de su política económica eran un crecimiento sostenido y la inflación. Para lograr dichos objetivos, se instituyó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000), en donde se seguiría buscando el crecimiento económico. Para alcanzarlo, el Gobierno emprendió una estrategia que a su vez evitara la recurrencia de la crisis. Las principales líneas de acción fueron:

- Hacer del ahorro interno, la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, asignando un papel complementario al ahorro externo con el objeto de fomentar la inversión productiva,
- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica,
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento (Banco de México, 1995: 29-30).

Como se observa, el ahorro interno se estableció como la base primordial para lograr el crecimiento económico. No obstante lo anterior, para alcanzar el objetivo estratégico habría de realizarse una reforma fiscal y financiera para promover el ahorro y la inversión.

Las medidas de política económica instrumentadas fueron:

- Política fiscal restrictiva,
- Política monetaria restrictiva y ordenada, adoptando un programa que limitara la expansión de la base monetaria y que evitara la devaluación,
- Fondo de Estabilización cambiaria y Política de deuda pública. La estrategia permitiría cumplir los vencimientos de los Tesobonos que a principios de año ascendió a 20,000 millones de dólares,
- Política cambiaria estructural,
- Programa de saneamiento financiero (Presidencia de la República, 1995: 25).

El objetivo primordial fue básicamente de corte restrictivo, estuvo encaminada al combate de la inflación y a la reducción del déficit público. La política monetaria y fiscal se endurecieron para poder alcanzar el objetivo inflacionario planteado. La política económica adoptada permitió que los choques internos y externos pudieran ser absorbidos, sin afectar de manera significativa los objetivos.

Las medidas adoptadas al combate de la inflación fueron mediante la utilización de la política monetaria, al ser el principal mecanismo de corrección

para contraer la oferta monetaria, a través del incremento de las tasas de interés, así como la utilización del régimen de saldos acumulados negativos [corto]²⁴, instrumento monetario que se consolidó como el soporte técnico. Mediante la aplicación de éste se influyó de manera positiva al control de la inflación, señal positiva que envió al mercado, reduciendo la incertidumbre y consolidar la confianza de los inversionistas.

La política fiscal pasó a ser un instrumento secundario, de carácter pasivo, ésta se tuvo que ajustar al objetivo de la reducción de la inflación y a las condiciones económicas del país. Por lo que se mostró seriamente restrictiva por causas económicas, heredada entre su amplia gama de problemas la escasez de recursos, que impedía la aplicación del gasto público a los sectores más afectados. Puesto que se redujo el presupuesto, el gasto no programado se incrementó rápidamente por que tenía que solventar el pago del servicio de la deuda, así como el costo del rescate bancario.

En fin, la devaluación impactó estructuralmente a toda la economía y mermo las posibilidades de recuperar el poder adquisitivo del salario. La devaluación tuvo sus efectos más impactantes en el sector bancario, pues la estrategia que ha seguido el Estado como parte fundamental del modelo de política económica, es que ante cualquier depreciación notoria del peso frente al dólar se aumentan las tasas de interés. En sentido estricto, con esta medida el Gobierno induce la crisis, ya que vuelve atractivo el mercado para el ahorro y la inversión en los diferentes instrumentos que ofrece el propio Gobierno como los Cetes. Como contraparte, el efecto inmediato de aumentar las tasas de interés, fue que el costo financiero de los créditos aumentaron desmesuradamente, volviéndose impagable cualquier duda que se haya contratado con los bancos.

La intensa presión sobre los bancos que habían otorgado el crédito y con el efecto de rebote de las tasas de interés, producto de la devaluación desencadenó de manera fulminante de por sí altos niveles de cartera vencida, provocando presiones sobre el capital bancario ante la obligación de constituir reservas preventivas e incrementar su coeficiente de capitalización, por lo que los mercados crediticios retroalimentaron la crisis financiera y ésta adquirió una dinámica propia en materia bancaria.

Poco después de la devaluación se empezó a generar la crisis financiera. En los círculos de los mercados internacionales de capital se generó una gran desconfianza por el mal manejo de la devaluación; en especial, causó gran preocupación que el anuncio de ésta no se hubiera acompañado de un paquete de medidas de ajuste para hacer frente a la nueva situación.

El problema de la deuda, al no poder hacer frente al servicio, apareció después del estallido de la crisis producto de la devaluación, ya que prácticamente

24 El Banco de México establece que se reserva el derecho de para ajustar su postura de política monetaria. En el caso de que el Instituto Central decidiera restringir su postura de política monetaria, establecería un objetivo de saldos acumulados "corto". Lo anterior implica que una pequeña porción de la demanda de base monetaria la satisface el Banco de México a través de la inducción de un sobregiro de la banca en su cuenta corriente en el Instituto Central. Es importante señalar que en ningún momento, por vía del "corto", el Banco de México suministra liquidez por un monto inferior al demandado por el mercado de dinero. En este caso, al inducir un sobregiro de la banca en sus cuentas corrientes, el cual de persistir hasta el final del periodo de medición recibiría una penalización de 2 veces la tasa de interés de CETES a 28 días, repercute en un incremento de las tasas de interés de corto plazo. (Díaz de León, 12/00: 9-10).

duplicó los pagos que había que realizar, sin contar para ello, un respaldo en reservas del Banco de México. "Desde el momento del estallido y hasta la puesta en marcha del paquete de rescate del presidente Clinton (marzo de 1995), la crisis financiera y bursátil fue muy aguda, con una paridad de hasta 8 pesos por dólar, derrumbe de la bolsa hasta la mitad del nivel anterior a la crisis y tasas de interés por encima del 100%. A partir de marzo, el crack cambiario y financiero cedió su lugar a una crisis inflacionaria, productiva y social, al trasladarse el costo de la devaluación al aparato productivo y a los consumidores, así como la política gubernamental [restricción fiscal y monetaria]. El más grave y profundo de estos aspectos es el social, por sus efectos en el empleo, la cartera vencida de los bancos, la pequeña empresa y el salario real" (Dabat, 1995: 871).

El miedo surgió cuando se consideró que las obligaciones de México para 1995 podrían ser muy elevadas. "Ya que en diciembre de 1994 el saldo de la deuda pública externa de corto plazo se había incrementado a 35,600 millones de dólares. Esto, aunado a un déficit esperado en Cuenta Corriente de casi 30,000 millones de dólares, implicaba que México debía obtener recursos del exterior por casi 70,000 millones de dólares en un solo año; esta situación desencadenó una reacción de pánico entre la comunidad inversionista debido a la magnitud de las obligaciones que el Gobierno tenía que cubrir en tan poco tiempo, generando, en buena medida la crisis financiera" (Werner, 1997: 26).

De ahí la necesidad de armar un paquete de apoyo financiero que pudiera eliminar el temor de un incumplimiento de pago por parte de México, no llegar a una situación de ventas de pánico y evitar que esta situación se extendiera a otros mercados. En los últimos días de diciembre, el Gobierno norteamericano reconoció que estaba considerando un paquete de miles de millones de ayuda a México. Sólo después de que el presidente Zedillo anunció un programa económico de emergencia, el 3 de enero de 1995 después de que "los sectores obrero, campesino y empresarial, el Gobierno Federal y el Banco de México concertaron el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica [AUSEE] que permitiera reducir los costos de la devaluación, ya que ésta había provocado desconfianza en los inversionistas extranjeros que poseían bonos del Gobierno indexados al dólar por cerca de 30,000 millones de dólares para pagarse en 1995, lo cual sumado al déficit de Cuenta Corriente de cerca de 15,000 millones era necesario que el Gobierno consiguiera flujos por 40,000 millones de dólares, ya que apenas se contaban con 5,000 millones de dólares de reservas; evitar la quiebra del sistema financiero y el desmantelamiento del aparato productivo; reestructuración del papel de la deuda para reducir la vulnerabilidad de la economía y estabilizar el mercado financiero, contener los efectos inflacionarios de la devaluación evitando caer en un espiral precio/tipo de cambio, procurando un ajuste ordenado de la Cuenta Corriente y sentar las bases para una pronta recuperación" (Ortiz, 1993: 154).

El plan de choque diseñado por el Gobierno buscaba nuevamente reducir la inflación, incrementos salariales muy reducidos, concertación de precios, reducción del gasto público, control del crédito y la oferta monetaria, buscando provocar falta de liquidez en la economía obligando a los precios en el mediano plazo a regresar a su nivel anterior. Por lo que en el AUSEE se establecía un aumento del 10% a los salarios y un severo ajuste fiscal y crediticio con aumentos justificados de precios, que [no logró tranquilizar los mercados], la Casa Blanca ofreció públicamente apoyo para restaurar la estabilidad en México.

Se buscaba utilizar mecanismos restrictivos que apoyaran a mantener el control de las variables macroeconómicas, con el fin de evitar el riesgo de caer en un Estado de insolvencia absoluta y evitar que la crisis económica se prolongara durante un periodo mayor.

La primera reacción de los dos partidos [Republicano y Demócrata] en el congreso norteamericano para una posible aprobación del citado paquete de préstamo fue muy favorable. Sin embargo, días después de ésta primera reacción, cuando ya era evidente que el monto del paquete no sería suficiente para eliminar la incertidumbre y la especulación de que era objeto el peso, se comenzó a discutir la pertinencia o no del paquete, así como de las garantías que tendría que dar para la aprobación. Las discusiones se llevaron a cabo todo el mes de enero.

En lo que pudo haber sido un oportuno e influyente apoyo al programa de estabilización en México, el FMI acordó, el 27 de enero de 1995, un préstamo a México por 7,580 millones de dólares (Roett, 1996: 67). El cual se añadiría a las reservas del país para cubrir algunas necesidades de pagos del país.

Por lo que se anunció que los EE.UU. habían convenido en aportar la mitad de un paquete de préstamo internacional de 18,000 millones de dólares. Pero "el 31 de enero, la Casa Blanca decidió súbitamente retirar del Congreso el programa propuesto del préstamo garantizado. Al abandonar el paquete de 40,000 millones de dólares, el presidente Clinton decidió utilizar sus propios poderes de emergencia para conceder a México un préstamo de hasta 20,000 millones de dólares del Fondo de Estabilización Cambiaria: de 17,800 millones del fondo Monetario Internacional [FMI] y 10,000 millones de dólares del Banco de Liquidaciones Internacionales" (Roett, 1996: 62).

Según el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, "la estrategia económica anunciada en enero de 1995 constituyó un programa integral que atendía tanto las preocupaciones de corto plazo como la estrategia de desarrollo a más largo plazo, siguiéndose las vertientes de: apoyos financieros para estabilizar el mercado financiero y cambiario, reforzamiento de la política fiscal y monetaria, reforzamiento del sistema financiero y la profundización del cambio estructural" (Mercado de valores, 1995c: 110).

Los acuerdos firmados fueron diseñados para que México no estableciera controles y contará con recursos para estabilizar sus mercados cambiarios y financieros, pagar a los especuladores y mantuviera la libertad cambiaria y el libre flujo de capitales.²⁵ Para obtener esos recursos improductivos, el Gobierno empeño literalmente la política y viabilidad del país; se comprometió por ejemplo a:

- Que el apoyo de EE.UU. fuera vía swaps; es decir, que por los dólares recibidos México depositase el equivalente en pesos en el Banco de la reserva Federal, lo que explica en buena medida la tremenda contracción del circulante en la economía,
- Promover la reanudación de entradas voluntarias de capital,
- Reducir el déficit en Cuenta Corriente para situarlo alrededor de 14,000 millones de dólares para 1995,
- Contraer el crédito interno, en particular de los bancos de desarrollo,

²⁵ Véase: "Aspectos relevantes del entendimiento con el FMI", en la Jornada (27/01/95: 32).

- Bajar la inflación previendo una tasa del 19% en el año,
- Mantener altas tasas reales de interés a corto plazo,
- Utilizar los recursos obtenidos del FMI para invertir en el mercado cambiario y evitar fluctuaciones no deseadas,
- Apreciar el tipo de cambio,
- Resolver los problemas del sistema bancario,
- Lograr un superávit en las finanzas públicas de 0.5% del PIB en 1995 y otro igual al año siguiente. Aumento de ingresos [IVA] y reducción de inversión y gasto,
- Acelerara reformas estructurales (privatización y/o apertura al capital externo) de los sectores de transporte, telecomunicaciones, vías, generación de energía, puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas (estimándose la generación de alrededor de 6,000 millones de dólares en 1995 y de 6 a 8 millones de dólares en los dos años siguientes,
- Obtener de 12,000 a 14,000 millones de dólares en operación de privatizaciones y concesiones de 1995 a 1997,
- Dar prioridad al pago de los pasivos de corto plazo con acreedores extranjeros con vencimiento en 1995: Tesobonos por 17,000 millones de dólares y pasivos de los bancos comerciales por 18,000 millones,
- El Banco de México otorgaría crédito al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), para las instituciones de crédito que enfrentan problemas de corto plazo en su capitalización,
- Aplicar una política salarial de contención, previéndose un aumento a los salarios mínimos del 10% en 1995,
- Llevar a cabo una política realista de precios y tarifas del sector público para evitar distorsiones,
- Evitar cualquier medida que limita la convertibilidad del nuevo peso en el mercado cambiario,
- Aceptar tres revisiones del FMI que se llevarán a cabo a más tardar en julio y noviembre de 1995 y mayo de 1996,
- Las políticas específicas que se adopten en 1996 serían discutidas en el contexto del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación de dicho año (La Jornada 27/01/95, 33)

De esta forma, el entorno macro-económico y el clima financiero de México, se mantendrían vigilados estrictamente por los organismos internacionales, acerca de ¿cómo? y a ¿qué se destinarían?, los cuantiosos recursos que se contrataron para solucionar la problemática bancaria que apoyaron el paquete de salvamento.²⁶

EE.UU. aplicó un embargo adelantado de los recursos petroleros, porque normalmente una entidad bancaria nacional debería de seguir un juicio de insolvencia sobre su acreedor para poder mediante mecanismos legales quitarle parte de sus recursos, financieramente el país quedó atrapado en las redes de los

²⁶ Se estima que desde que el Acuerdo sobre Impuestos Petroleros entró en vigor en marzo de 1995, diariamente un promedio de 25 millones de dólares fluye a la Cuenta de Fondos Especiales. El acuerdo señala que el Gobierno Estadounidense sólo podrá hacer uso de los recursos depositados, para repagar cualquier cantidad que se atrase y se adeude. El 15 de mayo el Gobierno mexicano depositó 10,500 millones de dólares por recursos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados en la cuenta del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, como garantía del paquete de ayuda financiera que el Gobierno Estadounidense otorgó a México en 1995 (Banco de México, 1996: 78)

bancos: "el contrato relativo a los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados como fuentes de pago de apoyos. De acuerdo con dicho instrumento, PEMEX, de conformidad con sus prácticas de cobranza, instituyó a sus clientes en el extranjero a que realicen los pagos de exportaciones en las cuentas que para estos efectos tienen en un banco en EE.UU. Adicionalmente, el Banco de México podría disponer libremente de los aludidos recursos salvo en el caso de que dejen de cumplirse las obligaciones de pago de los apoyos otorgados. De presentarse este último supuesto, el Gobierno norteamericano tendrá derecho a compensarse cargando los recursos que a partir de la fecha de incumplimiento sean transferidos a la referida cuenta" (Mercado de Valores, 1995d: 256).

Al entregarle a EE.UU. por adelantado la garantía de pago, se vio la condicionalidad del país a éste, puesto que el Gobierno se vio obligado a tomar una serie de medidas antes de que se le aprobara la línea de crédito de emergencia, la prioridad de EE.UU. no era la estabilización de México, sino la obtención de garantías suficientes para que México acumulara una reserva de dólares para pagar dicho crédito, así si se suspendiesen los pagos como medida de presión para no sacrificar demasiado a su sociedad, estaría imposibilitando porque entonces EE.UU., se cobraría a lo chino con los ingresos petroleros.

El 21 de febrero se firma en Washington el acuerdo básico entre los dos países, por los secretarios Rubin y Ortiz. El presidente Clinton elogió a los dirigentes de México por haber dado pasos muy valerosos y "aseguro que el trato no equivalía a un rescate [...] Contamos con una muy buena garantía colateral en este trato", declaró, refiriéndose a las estipulaciones de los Estados Unidos de que todos los ingresos por las exportaciones petroleras de México servirían de aval de los préstamos. Así hemos hecho lo correcto para que los contribuyentes norteamericanos y para el pueblo norteamericano, concluyo Clinton" (Roett, 1996: 72).

En marzo, el comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano aprobó una resolución en que se pedía que el Gobierno mexicano proporcionará informes mensuales detallados sobre el país y certificara que los EE.UU. no incurrieran en gastos por ningún préstamo o garantía dados a México.

El Gobierno enfrentó como retos inmediatos la estabilización de los mercados, el apoyo al sistema bancario y el refinanciamiento de la deuda de corto plazo indexada al dólar, esto es, en Tesobonos [se trataba de renovar e extender los vencimientos y obligaciones]. Así, derivado de las negociaciones que mantenían las autoridades mexicanas y por acuerdo del presidente Clinton y del congreso Estadounidense, se autorizó otorgar un amplio y decidido apoyo al Gobierno mexicano, para que éste detuviera la caída de su moneda, contribuyendo a estabilizar los mercados financieros y cambiarios. "La Casa Blanca había decidido extender una línea de crédito permanente de 6,000 millones de dólares a 9,000 millones de dólares, de los cuales la mitad provendrían del Fondo de Estabilidad Cambiaria del Departamento del Tesoro, y la otra mitad del Sistema de la Reserva Federal. Canadá aceptó incrementar su línea de crédito permanente de 1,000 millones de dólares canadienses a 1,500 millones de dólares y a un grupo de cerca de una docena de bancos internacionales comerciales se les solicitó una línea de crédito de 3,000 millones de dólares" (Roett, 1996: 61).

El anuncio del paquete financiero constituyó un respiro en los mercados cambiarios. Con éste, el Banco de México pudo proceder a pagar en dólares los

Tesobonos, conforme se presentaban los vencimientos y en algunos casos con anticipación. La solución al problema de los Tesobonos no significó, por sí misma, la recuperación de la confianza de los inversionistas. La inestabilidad del mercado de cambios se mantuvo, impidiendo la baja de las tasas de interés. A lo largo de 1995, el público siguió demandando títulos, con algún tipo de protección contra la inflación o contra nuevas devaluaciones.

De esta forma, las autoridades de la SHCP (1996: 23-24) "lograron formar mediante el apoyo oportuno de organismos financieros internacionales, se pudo liquidar la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera [Tesobonos] por cerca de 29,000 millones de dólares [99.1% del saldo que existía en diciembre de 1994]". Para recibir los préstamos externos y normalizar la evolución de los mercados accionarios, cambiarios y de dinero, la economía mexicana virtualmente fue sometida por EE.UU. y el FMI. Así, entre enero y julio de 1995, México obtuvo financiamiento externo de organismos multilaterales y acreedores bilaterales por casi 24,000 millones de dólares y el país debería enfrentar cuantiosos pagos al finalizar 1995.

Las recomendaciones fueron que se deberían de introducir reformas económicas de fondo, además del ajuste orientado al crecimiento económico, en el que se esté midiendo el éxito del programa. Pero para resolver la crisis financiera se implementaron medidas monetarias, que provocaron la peor recesión y el resurgimiento de la inflación. Se puede decir que una vez que se controló la crisis de confianza, con la ayuda del paquete financiero de los EE.UU., se pasó a una segunda fase de la política económica para reactivar la producción nacional.

La estabilidad cambiaria y la caída de las tasas de interés, se fueron dando una vez que el Gobierno implementó en marzo de 1995, el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para superar la emergencia Económica [PARAUSEE], cuyo objetivo principal se dirigió a estabilizar los mercados financieros en un plazo corto, con el fin de salir de la crisis económica en el menor tiempo posible. Este supuestamente contemplaba medidas a largo plazo y que a partir del segundo semestre de 1995 se verían los resultados, cuando en el fondo se trataba de una decisión autoritaria avalada nuevamente por el poder legislativo y que consiste en pocas palabras, en el aniquilamiento de la ya poca estructura existente y de descontentos sociales de gran peligrosidad:

- ✓ Aumento del IVA de 10% a 15%.
- ✓ Contracción del gasto público y recortes presupuestales.
- ✓ Incremento en precios de gasolina y energía eléctrica del 35% y un aumento adicional de 8% mensual para el resto de 1995.
- ✓ Libre flotación del tipo de cambio.
- ✓ Aumento del 10% en salarios mínimos.
- ✓ Factoraje en los ingresos derivados de PEMEX como garantía de pago ante el préstamo (Banco de México, 1996: 47-48).

Todo esto demuestra que Zedillo continuó con el proyecto salinista, que buscaba alcanzar un superávit fiscal mediante la contracción del gasto público y aumento de impuestos y de precios y tarifas del sector público. Las finanzas públicas pasaron a verse presionadas por la devaluación y por el alza de las tasas de interés, lo cual incrementaría los gastos financieros dados los altos niveles de endeudamiento externo del Gobierno.

"La política de restricción monetaria y fiscal que comenzó a aplicarse al cabo del primer trimestre de 1995, al encarecer el crédito, exacerbó los efectos recesivos que habían de manifestar previamente [...] Las condiciones en las cuales cerró el año, parecieron confirmar las preocupaciones que señalaban que se había efectuado un sobreajuste, al acompañar la restricción crediticia con el recorte en el gasto público. Así, cuando se conoció la magnitud de la debacle productiva se produjo un nuevo episodio de nerviosismo que llevó al tipo de cambio nuevamente a los tinteros de la relación 8 pesos por dólar, en noviembre de 1995. Parte del nerviosismo era provocado por la programación de la crisis bancaria [...] El derrumbe del PIB alcanzó su máximo en el segundo y tercer trimestre al declinar de 10.5% a 9.6%, respectivamente, estableciendo un récord en los anales de los últimos cincuenta años. Con el colapso de la producción y la inversión vino el aumento fulminante del desempleo" (Rivera, 1996: 78).

El programa de ajuste obligó a las empresas a implementar sistemas de ahorro, reducción de costos y renegociación de sus deudas, que básicamente sucedieron mediante despidos masivos. Puesto que la crisis los afectó determinadamente por la divisa verde, una de ellas por la relación que tiene con las tasas de interés, manifestándose en los niveles de producción, ante el elevamiento del costo del dinero, las deudas se tomaron un cáncer para la industria, que acompañaba del detrimento del consumo interno trajo un cierre masivo de empresas, "la actividad industrial del país acumuló una drástica caída de 8.4% real entre enero y noviembre de 1995, nivel que no tenía precedente en la historia reciente del país" (El Financiero, 15/02/96: 23). Por lo que fue necesario crear espacios para absorber parte de los costos del programa de saneamiento bancario y de apoyo a los deudores, concertándose la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), en donde se acordaron los principales elementos del programa económico para 1996. El Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE) para beneficiar a aquellos deudores de la banca que tenían adeudos en moneda nacional o en UDIS²⁷ por conceptos de: tarjeta de crédito, adquisición de bienes de consumo duradero, y créditos personales, hipotecarios, empresariales y agropecuarios.

Los beneficios del ADE "incluían un subsidio para las tasas activas con duración de un año. Entre los apoyos brindados mediante este, destacan la estandarización de los trámites de reestructura, y otros beneficios no pecuniarios, como la suspensión durante ciertos lapsos de las gestiones judiciales de cobro por parte de la banca. El valor de los adeudos reestructurados al amparo del ADE asciende a 250,214 millones de pesos" (Banco de México, 1996: 129).

Una estimación realizada por la SHCP respecto de los costos fiscales de los programas implementados, implicó erogaciones a lo largo de 30 años, por lo que se infiere que su impacto sobre las finanzas públicas se distribuyó a través de un periodo prolongado. El ADE cumplió con su objetivo principal, de fomentar la regularización y reestructuración de los adeudos.

La tasa de crecimiento medio anual del PIB durante el sexenio fue de 3.0%, según datos a precios de 1993 (cuadro 1.38).

27 Reestructuración de Créditos en Unidades de Inversión (UDIS), el Gobierno Federal diseñó un programa para facilitar la reestructuración de numerosos créditos y su conversión a UDIS. Dicho programa respondió a la finalidad de resolver la problemática de créditos intrínsecamente sanos, cuyo servicio se dificultó por la volatilidad de la inflación y de las tasas de interés nominales a lo largo de 1995 (Banco de México, 1996: 127-128).

Cuadro 1.38
Tasa Media de Crecimiento Anual del PIB por Período Presidencial
(1994-2001)

Período	Presidente	TMCA	TMCA
		(Millones de Pesos de 1993)	(Millones de Pesos Corrientes)
1994-1999	Ernesto Zedillo Ponce de León	3.03	—
2000-2001	Vicente Fox Quesada	—	1.65

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 37 [ver anexo].

La política de ingresos públicos estableció los criterios que se debían observar para una reforma fiscal para promover el ahorro, la inversión y lograr tener un sistema tributario más eficiente y equitativo, para ayudar a salir de la crisis. Las medidas tributarias se erigieron como uno de los instrumentos coadyuvantes para superar la emergencia económica.

Uno de los principales retos fue fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario, debido a la alta dependencia de ingresos no recurrentes²⁸ resultando necesario mejorar la capacidad recaudatoria ante la insuficiencia de los ingresos del Gobierno para atender prioridades en materia de desarrollo social. El fortalecimiento de los ingresos tributarios se logró mediante la disminución de estímulos injustificados, lo que permitió mejorar la distribución de la carga fiscal entre sectores, empresas e individuos. Avanzó en la eliminación o acotamiento de aquellos que beneficiaban a un número reducido de empresas, dando mayor generalidad al esquema fiscal. Dentro de esta estrategia, destacan "la eliminación de la deducción inmediata de las inversiones y la eliminación de la deducción inmediata de las inversiones y la limitación de los beneficios de la consolidación fiscal (Banco de México, 1997: 85).

Con las medidas anteriores fue posible reducir la tasa del ISR empresarial para utilidades revertidas, de 34% prevaleciente hasta 1998 a 30% para el 2000, significando una disminución de la tasa efectiva de imposición a favor de la gran mayoría de los contribuyentes empresariales, aumentar el rendimiento de la inversión y un importante incentivo para que las utilidades de las empresas sean reinvertidas en el país. Se crea el Impuesto al Activo [IMPAC], que grava con el 2% el activo de las empresas y puede deducirse del ISR.

Para mantener la neutralidad del sistema fiscal, se adecuaron diversas tasas, con el fin de evitar que se siguieran distorsiones en las decisiones de financiamiento de las empresas y se mantuviera la competitividad, encaminándose a incrementar el ingreso disponible de los trabajadores de los menores ingresos y mejorar la distribución de la carga fiscal a favor de aquellos en situación más vulnerable. "Para llevarlo a cabo se amplió el crédito al salario en el ISR de personas físicas, permitiendo desgravar a los trabajadores con ingresos hasta de 3 salarios mínimos, otorgándose a los que tienen menos ingresos, incrementando el ingreso disponible de los trabajadores que percibían hasta 4 salarios mínimos, al reducirles el impuesto a pagar" (Presidencia de la República, 1999: 289).

En apoyo a los trabajadores que obtienen ingresos por préstamos a tasas subsidiadas, se les otorgó temporalmente (1995 a 1999) un estímulo consistente en la condonación parcial del ISR derivado de estos ingresos, mediante un esquema que distribuía dicho impuesto entre el trabajador, el empleador y el Gobierno Federal; "estímulos orientados a las pequeñas empresas y a las familias:

²⁸ Privatizaciones y venta de petróleo.



a) La exención del IMPAC que se otorga a las pequeñas y medianas empresas con ingresos de hasta 13.5 millones de pesos; y b) La tasa cero del IVA que se aplica a la prestación del servicio de suministro de agua potable para uso doméstico* (Presidencia de la República, 2000: 348).

Del mismo modo en el IMPAC se incorporaron medidas para hacerlo más flexible, manteniendo su eficacia en el combate a la evasión y elusión fiscales, de modo que no afecte: 1) Las decisiones de inversión en proyectos que requieren largos periodos de maduración; 2) A las empresas que se encuentran en la parte baja del ciclo económico de sus negocios; y 3) A las empresas que presentan periodos de escasa liquidez, consistiendo en la reducción de tasa de 2% a 1.8%, la exención a empresas nuevas por el periodo preoperativo, el inicio de operaciones y los dos periodos siguientes, el diferimiento del impuesto hasta por cuatro años para empresa que realicen nuevas inversiones y el no pago del IMPAC en el ejercicio en que el contribuyente declare lleve a cabo éstas (Banco de México, 1996: 57).

Al incrementarse la tasa general del IVA, se fortaleció la recaudación, acercándola a los niveles prevalecientes en el ámbito internacional. Las alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria del sistema fiscal, se optó por hacerlo a través de este aumento debido a las ventajas que implica: i) No afecta el ahorro, al no sujetarlo a este gravamen; ii) No grava la inversión, pues permite la recuperación del impuesto pagado en la compra de activos fijos; iii) No perturba la competitividad de los productos nacionales en el exterior; y iv) No deforma los flujos comerciales.

Se incorporó un esquema de tributación más sencillo para las personas físicas que realizan actividades empresariales, denominado Régimen de Pequeños Contribuyentes, el cual sustituyó a diversos esquemas fiscales que generaban confusión y en muchos casos obligaban a incurrir en costos relativamente elevados, al requerir la contratación de asesores*, incentivando la incorporación al régimen formal de aquellos que operan en la informalidad. Además se revisaron los estímulos fiscales en la imposición de las empresas particularmente la deducción inmediata de las inversiones y el régimen de consolidación fiscal, significando un alto sacrificio fiscal, que daban lugar a situaciones de inequidad, pues sólo eran aprovechados por un número muy pequeño de empresas, lo cual limitaba la posibilidad de reducción adicional de las tasas impositivas en beneficio de todos los contribuyentes.

Todas las medidas tributarias se reflejaron en los ingresos del Estado como porcentaje del PIB creció un 28%, para situarse en 44%, en tanto, los impuestos como porcentaje del PIB aumentaron de 12.2% a 34.7%, mostrando un incremento del 22%; del mismo modo los empréstitos crecieron un 18% con respecto al PIB situándose en 30.9% (cuadro 1.40); debido a la crisis, en donde fue necesario contratar nuevos créditos para hacerle frente principalmente en 1995, el financiamiento externo aumentó a 23.4% en la composición del financiamiento disminuyendo en los años restantes del sexenio cerrándolo en 4.6% (cuadro 1.39); la media sexenal muestra que el financiamiento interno destaca mostrando una mayor participación [87.3%], mientras que el

* En este régimen se realizan pagos definitivos semestrales y los contribuyentes sólo están obligados a llevar un registro diario de ingresos y a emitir comprobantes fiscales cuando la operación individual de 50 pesos SHCP, URL, [http web: www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).



financiamiento externo mostró un incremento de 1.8% con respecto al sexenio anterior (cuadro 1.41 y ver cuadro 1.11).

Cuadro 1.39
Participación del Financiamiento del Sector Público Federal
(1994-2001)

Año	Internos	Externos	Total
1994	84.12	15.88	100.00
1995	76.63	23.37	100.00
1996	83.80	16.20	100.00
1997	91.01	8.99	100.00
1998	93.19	6.81	100.00
1999	95.37	4.63	100.00
2000	96.76	3.24	100.00
2001 ^p	96.61	3.39	100.00

Notas: ^p Cifras preliminares provenientes del cálculo del Producto Interno Bruto Trimestral
Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 35 [ver anexo].

Cuadro 1.40
Ingresos Totales del Sector Público Federal por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1994-2001)

Año	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones De Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994	100.00	16.78	12.22	2.69	0.26	1.61	0.00	0.97	0.39	12.8
1995	100.00	22.76	13.84	5.66	0.71	2.54	0.00	0.91	0.47	14.0
1996	100.00	30.33	17.46	8.75	0.55	3.56	0.00	1.15	0.61	14.7
1997	100.00	36.82	22.62	9.52	0.61	4.06	0.00	1.31	0.76	17.9
1998	100.00	37.56	27.85	7.23	0.83	1.65	0.00	1.48	0.70	24.0
1999	100.00	44.84	34.68	7.07	0.52	2.55	0.00	1.81	0.84	31.9
2000	100.00	54.14	36.27	13.15	0.45	4.26	0.00	2.05	0.65	36.4
2001 ^p	100.00	58.74	40.96	12.74	0.41	4.62	0.00	1.80	0.60	44.3

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 30 y 31 [ver anexo].

El comportamiento de los impuestos es coherente con las reformas en materia tributaria llevadas a cabo en el sexenio, ya que su participación mostró un incremento en la media sexenal del total de los ingresos totales a 67.3; del mismo modo los comercio exterior mostró un porcentaje favorable debido al crecimiento mantenido de las exportaciones no petroleras en el sexenio (cuadro 1.43), reflejándose la disminución de las exportaciones petroleras en los productos y los aprovechamientos los cuales mostraron los primeros un decremento del 0.4% al disminuir de 1.55 a 1.16; y los segundos del 4% al pasar de 9.6 a 5.7%, respectivamente, debido a los acontecimientos en el mercado petrolero internacional (cuadro 1.42).

Cuadro 1.41
Media Sexenal de la Participación de los Financiamientos Interno y Externo en el Financiamiento del Sector Público
(1994-2001)

Periodo	Financiamiento Interno	Financiamiento Externo	Total
1994-1999	87.35	12.65	100.00
2000-2001	96.68	3.32	100.00

Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 35.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.42
Participación de las Diferentes Fuentes de Ingresos en los Ingresos del Gobierno Federal Totales (1994-2001)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994	100.00	72.84	16.03	1.55	9.6	0.00	5.79	2.32	76.26
1995	100.00	60.79	24.88	3.14	11.18	0.00	4.00	2.07	61.48
1996	100.00	57.57	28.86	1.82	11.74	0.00	3.8	2.01	48.34
1997	100.00	61.45	25.87	1.66	11.02	0.00	3.56	2.08	48.66
1998	100.00	74.15	19.26	2.20	4.39	0.00	3.94	1.85	63.78
1999	100.00	77.36	15.77	1.16	5.70	0.00	4.05	1.87	68.91
2000	100.00	70.00	24.30	0.83	7.87	0.00	3.79	1.21	67.17
2001*	100.00	69.73	21.70	0.70	7.86	0.00	3.08	1.17	75.36

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 30 y 31 [ver anexo].

Una debilidad importante respecto a los ingresos del sector público es la dependencia hacia los ingresos petroleros. Estos recursos que están estrechamente vinculados al comportamiento del precio del petróleo, el cual varía sustancialmente a través del tiempo y hace sumamente vulnerable el presupuesto (cuadro 1.43). Esta situación se hizo de nuevo evidente en 1998, cuando ante la caída del precio de exportación del crudo mexicano [que pasó de un promedio de 18.5 dólares por barril en 1997 a 10.2 dólares por barril en 1998], se tuvo que reducir el gasto programable para mantener la meta del déficit público.

Cuadro 1.43
Media Semestral de la Participación de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes, en el Total de los Ingresos del Gobierno Federal (1994-2001)

Periodo	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros
1994-1999	100.00	67.36	21.78	5.76	26.81	0.00	12.57	6.1
2000-2001	100.00	69.86	23	0.76	7.86	0.00	3.43	1.19

Fuente: Elaboración propia con base a los cuadros 30,31,32 [ver anexo].

Durante 1998 los ingresos del Gobierno registraron una contracción del 4.9% respecto al año anterior. Debido al desplome de los precios internacionales del petróleo, como consecuencia de la disminución de los ingresos petroleros, el gasto público se ajustó en tres ocasiones al nivel de recursos disponibles, con la finalidad de no generar desequilibrios macroeconómicos y alcanzar las metas fiscales establecidas para la administración. "El primero de ellos [enero] fue de 22,000 millones de pesos equivalentes a poco más de 2,500 millones de dólares, que por la persistencia del descenso de precios del crudo mexicano, el cual se reformuló en marzo. La reducción del presupuesto [1,800 millones, aproximadamente], llevó a las autoridades y a analistas a revisar las perspectivas de crecimiento para ese año, situándolo de 0.6% a 0.2% por debajo de las estimaciones originales. Como siguió la inestabilidad en el mercado petrolero, se dio un segundo ajuste al presupuesto [marzo] por 9,000 millones de pesos; esta medida fue de carácter prudencial a fin de evitar cambios bruscos en la economía nacional. Sin embargo, la volatilidad de los precios del hidrocarburo, se realizó un tercer ajuste al presupuesto [julio] por 5,247 millones de pesos" (Banco de México, 1998:69-70). De no haberse llevado a cabo los ajustes, el aumento del déficit fiscal habría provocado tasas de interés más elevadas, presiones adicionales sobre el tipo de cambio y el incremento en los precios, así como una menor inversión productiva, afectando el crecimiento económico.

Un aspecto importante que renació en el sexenio después de varios años fue el sentimiento federalista, el ejecutivo sostuvo que con un federalismo renovado se encontraría con una forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidando la unidad nacional propiciando el fortalecimiento de la democracia (Presidencia de la República, 1995: 129). Es así como el federalismo debe surgir del reconocimiento del espacio de autonomía de las comunidades políticas y de la competencia de cada uno de los niveles de Gobierno, con el fin de articular la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno federal.

Por otra parte, el gasto público en el sexenio, constituyó un instrumento fundamental para cumplir con los objetivos de crecimiento y estabilidad, lo cual fue sustentado por medio del nuevo manejo en la restricción presupuestaria, mediante un profundo cambio en la estructura del gasto público que permitió reorientar las erogaciones de manera prioritaria hacia los programas de desarrollo social, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza extrema y al fortalecimiento del federalismo.

Para lograrlo fue necesaria la creación y adecuación de instrumentos de control que contribuyen a hacer más eficiente y transparente el ejercicio del gasto, eliminando erogaciones prescindibles. "En 1995 se redujo de manera significativa el Programa de Erogaciones Contingentes, que a precios del año 2000, pasó de 1,121 millones de pesos en 1995, a 1.1 millones en 1999, último año en que vigente hasta ese año" (Presidencia de la República, 2000: 422). Como consecuencia de la crisis en 1995 la política de gasto público se orientó a recuperar las condiciones de estabilidad macroeconómica, mediante una severa contracción de los componentes del gasto primario, en especial de las erogaciones programables.

³⁰ Se reconoció que todas los órdenes de Gobierno, las entidades federativas y los órganos de Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y las acciones para equilibrar los recursos y las oportunidades, a fin de eliminar las desigualdades de desarrollo entre los Estados y los municipios. Volviéndose necesario llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal. El Sistema de Coordinación fiscal se transformó [1997], en un sistema de coordinación hacendaria donde se realizara una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto entre los distintos órdenes de Gobierno, en el marco de la consolidación del federalismo. Para lograr este objetivo, la reforma estuvo basada en:

- La transferencia de lagunas potestades tributarias, que en ese momento recaían en la federación, a Estados y municipios con el doble propósito de fortalecer las haciendas locales, vinculando los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Consolidar el aumento en el monto de recursos que se transfieren a los Estados y municipios, así como conseguir la transparencia en los mecanismos de asignación (Presidencia de la República, 2000: 349).

Como resultado de la reforma y adición que sufrió la Ley de Coordinación Fiscal, es creado el ramo 33, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Este ramo mediante el cual se transfieren recursos para la educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal y para aportaciones múltiples (Banco de México, 1998: 76). Con la creación del ramo 33, se modificó el calendario del gasto programable, en favor de un desembolso de recursos más uniforme a lo largo del año, debido a que se integra directamente a los presupuestos de los Estados, los municipios y el Distrito Federal.

Al superarse la crisis, el gasto público se orientó a consolidar la estabilidad económica y promover el crecimiento, simultáneamente se reforzaron los propósitos de atender de manera prioritaria los programas de alto impacto social. Se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación [PROGRESA] [1997], para la atención de las condiciones de desarrollo de las personas con menores ingresos, así como aumentar la cobertura social y regional de atención e incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos orientados a superar la pobreza extrema; la idea era la de asegurar la entrega de un paquete básico de educación, alimentación y salud, que refuerce la complementariedad entre estos para proporcionar mayores posibilidades de elevar el nivel de bienestar.

A partir del segundo semestre de 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social [LSS]³¹, reflejándose en el gasto, puesto que "el costo fiscal del nuevo régimen de aseguramiento representó 0.5 puntos porcentuales del PIB en el segundo semestre de 1997 y aproximadamente 1.1 por ciento del producto en cada uno de los años sucesivos, hasta 2000" (Banco de México, 1997: 88), significó un esfuerzo importante en materia de gasto, a fin de cubrir el costo fiscal del nuevo esquema de financiamiento de la seguridad social.

Por lo que se estableció el Programa de Austeridad Presupuestaria en la Administración Pública Federal, para reforzó la disciplina, la austeridad y la racionalidad del gasto público, lo que permitió reducir de manera importante el gasto destinado a actividades administrativas de las dependencias federales.

Las principales líneas de acción que se han llevado a cabo en esta Administración en materia de gasto público fueron:

- Fortalecimiento del gasto social y el combate a la pobreza extrema,
- Mejoramiento de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia,
- Fomento a la inversión y al crecimiento económico,
- Promoción del desarrollo rural e integral,
- Ampliación del Federalismo,
- Aumento de la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos.

De acuerdo con lo establecido en las medidas aplicadas en el sexenio, las cifras el gasto público, la media sexenal de crecimiento del gasto neto se situó 47.5% igualmente la magnitud de la tasa de crecimiento media sexenal del gasto corriente de 26.5% cifra representativa debido al pago del servicio de la deuda y por la reforma de la ley del Seguro Social emprendida en el sexenio (cuadro 1.44); es necesario resaltar la magnitud de la tasa de crecimiento del gasto en intereses, comisiones y gastos de 28.8%, motivada por la recuperación alcanzada y el encarecimiento después de la crisis de las tasas de interés. Cabe señalar que los

³¹ Implicó para el Gobierno Federal la asunción de varias obligaciones: primero el pago de pensiones en curso y las que se generen al amparo de la anterior LSS; segundo, incremento de su participación en las contribuciones al Seguro de Enfermedades y Maternidad; y, finalmente, aportación de una cuota social al fondo de retiro de los trabajadores (Banco de México, 1997: 89).

gastos sociales en el gasto total mostraron que la tasa de crecimiento aumento de 24.5% a 28.9%, reflejando un crecimiento del 3.5% con respecto al sexenio anterior (cuadro 1.45).

Cuadro 1.44
Medio Nacional de la Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario

Periodo	PIB	Gasto Ne To	Gasto Prim	Gasto Progra Total	Gob. Fed Tot	Gasto Econ.	Gasto Soc	Gasto Tot Ent Paraes	Gasto Corr	Gasto de K	Gasto No Progra	Trans Est y Muni	Esti Fis y Adef	Interes Comu y Gastos	Apoyo Fin
1994-99	100	47.53	38.35	33.45	3.78	11.05	14.26	26.51	26.51	6.85	7.54	14.82	0.43	22.63	1.33
2000-01	100	86.83	59.97	55.97	7.17	14.46	34.34	40.54	46.59	9.38	12.14	29.14	0.42	12.14	3.13

Notas: Gasto Net To = Gasto Neto Total; Gasto Prim = Gasto Primario; Gasto Progra To = Gasto Programable total; Gob Fed Tot = Gobierno Federal Total; Gasto Econ. = Gasto Económico; Gasto Soc = Gasto Social; Gasto Tot Ent Paraes = Gasto Total Entidad Paraestatal; Gasto Corr. = Gasto corriente; Gasto de K = Gasto de capital; Gasto no Progr = Gasto no Programable; Trans Est y Muni = Transferencia Estados y Municipios; Est. Fis y Adef = Estimulos Fiscales y Adefas; Interes Comu. y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos; Apoyo Fin = Apoyo Financiero.
Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 36 (ver anexo).

Cuadro 1.45
Medio Sexenal del Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable como Porcentaje del Gasto Neto Total

Periodo	Gasto Ne To	Gasto Prim	Gasto Progra Total	Gob. Fed Tot	Gasto Econ.	Gasto Soc	Gasto Tot Ent Paraes	Gasto Corr	Gasto de K	Gasto No Progra	Trans Est y Muni	Esti Fis y Adef	Interes Comu y Gastos	Apoyo Fin
1994-1999	100	81.89	70.67	7.93	23.93	27.99	50.81	55.77	14.77	15.70	60.63	0.91	15.70	2.63
2000-2001*	100	64.49	64.99	2.28	16.66	39.54	46.74	53.69	10.80	14.05	33.59	0.5	14.05	3.65

Notas: Gasto Net To = Gasto Neto Total; Gasto Prim = Gasto Primario; Gasto Progra To = Gasto Programable total; Gob Fed Tot = Gobierno Federal Total; Gasto Econ = Gasto Económico; Gasto Soc = Gasto Social; Gasto Tot Ent Paraes = Gasto Total Entidad Paraestatal; Gasto Corr. = Gasto corriente; Gasto de K = Gasto de capital; Gasto no Progr = Gasto no Programable; Trans Est y Muni = Transferencia Estados y Municipios; Est. Fis y Adef = Estimulos Fiscales y Adefas; Interes Comu. y Gastos = Interes, Comisiones y Gastos; Apoyo Fin = Apoyo Financiero.
Fuente: Elaboración propia con los cuadros 36, 37, 39 (ver anexo).

Del mismo modo el gasto primario, 72.9% de éste fue gasto programable; los gastos de estímulos fiscales se situaron en 1.2%; contrastando los gastos de deuda como porcentaje del gasto primario, disminuyeron 50.2% quedando en 19.5% (cuadro 1.46 y ver cuadro 1.14).

Cuadro 1.46
Medio Sexenal del Gasto Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del Gasto Primario Total (1994-2001)

Periodo	Gasto Prim	Gasto Progra Total	Gob. Fed Tot	Gasto Econ.	Gasto Soc	Gasto Tot Ent Paraes	Gasto Corr	Gasto de K	Gasto No Progra	Trans Est y Muni	Esti Fis y Adef	Interes Comu y Gastos	Apoyo Fin
1994-1999	100	72.87	9.83	29.17	34.17	69.5	68.67	18.17	19.5	37.33	1.17	19.5	3
2000-2001*	100	100	100	26	61.5	72.5	83	17	22	52	1	22	5.5

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 36, 37, 41 (ver anexo).

Cuadro 1.47
Medio Sexenal de la Participación de los Distintos Niveles de Gasto, en los Gastos Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario (1994-2001)

Periodo	Gasto Progra Total	Gob. Fed Tot	Gasto Econ.	Gasto Soc	Gasto Tot Ent Paraes	Gasto Corr	Gasto de K	Gasto No Progra	Trans Est y Muni	Esti Fis y Adef	Interes Comu y Gastos	Apoyo Fin
1994-1999	100	11.17	33.83	39	80.5	79	20.83	22.23	42.67	1.33	22.33	3.83
2000-2001*	100	13	26	61.5	72.5	83	17	22	52	1	22	5.5

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros 36, 42 (ver anexo).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El caso del gasto programable total, el 11.2% correspondió al Gobierno Federal y 80.5 a las entidades paraestatales; los primeros mostraron un decremento de 31.9% y los segundo alcanzaron un incremento de 23.4 (cuadro 1.47), respondiendo al federalismo impulsado en el sexenio. Así como en los gastos de capital obtuvieron un 5% de aumento [18.2%] con respecto al sexenio salinista [13.2%] (cuadro 1.46 y ver cuadro 1.19), refleja el énfasis puesto durante el sexenio de aumentar la capacidad productiva en las empresas y la transparencia en el gasto.

El sexenio comenzó con grandes problemas que impidieron que se continuara con la estabilidad y el crecimiento debido a la crisis financiera que se presentó como consecuencia de un mal manejo de política económica en el Gobierno anterior, para dar muestra de estabilidad económica, al mantener la inflación a la baja, incentivando la entrada de inversión extranjera, debiéndose aumentar las tasas de interés para hacerlas más competitivas y evitar la fuga masiva de capitales; así como el tipo de cambio se mantuvo sobrevaluado, legitimando la credibilidad del Gobierno.

Esta forma de manejar las tasas, ayudaron a disminuir el déficit comercial, por medio de la Cuenta de Capitales gracias a los grandes rendimientos que generaban los tesobonos, aunque no por mucho tiempo. A pesar de los grandes esfuerzos no se logró detener la incertidumbre, dando paso a las especulaciones, evidenciando la realidad, llevando al Gobierno a utilizar las reservas para mostrar que en el país no pasaba nada, siendo necesario devaluar el tipo de cambio, para evitar que el país se quedara sin éstas, y no colapsar al sistema financiero nacional.

Los acontecimientos políticos en el país colocaron al Gobierno en una disyuntiva e incertidumbre, evidenciando la fragilidad del modelo económico imperante; es decir, el neoliberalismo.

Repercutiendo al trasladarse el costo de la devaluación al aparato productivo y a los consumidores, el más grave y profundo de estos aspectos fue el social, por sus efectos en el empleo, la pequeña empresa y la merma del salario real. Así como el aumento en la inflación, la desinversión y la descapitalización de la banca al aumentar su cartera vencida, al aumentar las tasas de interés, el costo financiero de los créditos aumentaron desmesuradamente, volviéndose impagable cualquier duda que se haya contratado con los bancos.

La devaluación afectó al servicio de la deuda, al duplicarlo y no contar con las reservas suficientes para tal fin, siendo necesario obtener recursos frescos con la comunidad internacional. Los cuales fueron otorgados después de poner en marcha el AUSSE, en donde una vez más se buscaba abatir la inflación, la concertación de precios y contraer aun más al gasto público, por medio de un ajuste fiscal y crediticio, como si la crisis no tuviera eco en la sociedad.

Para salir de la crisis se utilizó la política monetaria para dar certidumbre y seguridad a los inversionistas, por medio de la contracción de la oferta monetaria, la utilización de los cortos; para manejar la tasa de interés de acuerdo a los intereses del Gobierno. A diferencia de los sexenios anteriores, el ahorro externo fue complemento del ahorro interno, después de los créditos al país para el pago de los servicios de la deuda y el financiamiento del desarrollo económico.

Al firmarse los acuerdos para los préstamos, el Gobierno se comprometió a entregar a los EE.UU., los ingresos obtenidos por la explotación del crudo y sus derivados, para protegerse de insolvencia; es decir, de que el país no pudiera pagar conforme lo establecido, cobrándose a lo chino. Los recursos frescos obtenidos, llevaron al Banco de México a pagar los tesobonos en dólares de acuerdo a su vencimiento y anticipados, logrando que una vez más se accediera a nuevos financiamientos.

Al no obtenerse los resultados esperados se implementó el PARAUSSE, para estabilizar los mercados financieros en un corto plazo, siendo necesario alcanzar un superávit fiscal, perdido después del incremento del gasto financiero, dado los altos niveles de endeudamiento. Se incrementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), recortes presupuestales para contraer más todavía el gasto público, libre flotación del tipo de cambio; es decir, más de lo mismo, al continuarse con el proyecto salinista.

El programa de ajuste obligó a las empresas a implementar sistemas de ahorro, reducción de costos y renegociación de sus deudas, ya que la crisis lo afectó determinantemente por la divisa verde, una de ellas por la relación que tiene con las tasas de interés, manifestándose en los niveles de producción, ante el elevamiento del costo del dinero, las deudas se tornaron un cáncer para la industria, que acompañaba del detrimento del consumo interno trajo un cierre masivo de empresas. Se diseñó un programa para absorber parte de los costos del programa de saneamiento bancario y de apoyo a los deudores, el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE) benefició a aquellos deudores de la banca que tenían adeudos en moneda nacional o en UDIS por conceptos de: tarjeta de crédito, adquisición de bienes de consumo duradero, y créditos personales, hipotecarios, empresariales y agropecuarios.

Se llevó a cabo una reforma fiscal para incrementar los ingresos y ser congruentes con lo propuesto con respecto al ahorro interno y depender en menor medida de créditos externos que afectarán nuevamente la inversión, así como de los ingresos no recurrentes, como en el pasado. Además se adecuaron las tasas de impuestos con las de los principales socios comerciales, para hacer competitivos los productos nacionales con los productos extranjeros en sus países de origen. Reflejándose en el incremento de los ingresos que fueron utilizados para sacar el país de la crisis y beneficiar en un pequeño porcentaje a la población afectada por ésta. Congruentemente, el gasto público se eficiente al hacerlo transparente, austero y racional, mostrando con ello la adecuada aplicación de los recursos públicos.

5. 2. El Sexenio de Vicente Fox Quesada

Por primera vez en la historia del país, los resultados de las elecciones federales del 2 de julio del año 20002 dieron el triunfo al Partido Acción Nacional en la Presidencia de la República, y en el Poder Legislativo, ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, sentando las bases para la conformación de un nuevo Gobierno.

El objetivo principal de la política económica es establecer un crecimiento con estabilidad, mediante la disminución de la inflación, incremento del ahorro



interno tanto público como privado y finanzas públicas sanas, es decir, disminución del déficit público que coadyuve al aumento de la inversión.

Los pilares del crecimiento serán:

- Finanzas públicas sólidas,
- Una acción pública decidida en favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura,
- Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo,
- La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población (Presidencia de la República, 2001: 97).

Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE), planteó cinco líneas estratégicas a fin de que México siga contando con recursos financieros suficientes que permitan expandir la capacidad de crecimiento y, al mismo tiempo, propiciar un entorno estable a través de una conducción responsable de la política económica, en donde se instrumentaron reformas estructurales en el ámbito macroeconómico para lograr una más eficiente asignación de los recursos, que se traduzca en mayores tasas de crecimiento del producto, de la productividad, del empleo y de los salarios reales; se continuó con el impulso al ahorro privado, como complemento nada más del ahorro público, (Presidencia de la República, 2001: 36)

La. Mostrando que nuevamente y a pesar de ser un Gobierno diferente teóricamente [el Gobierno del cambio], se seguirían usando las mismas medidas desastrosas para la sociedad que han llevado al país a una gran crisis; es decir, el neoliberalismo en toda la extensión de la palabra, al basar el crecimiento en el sistema financiero y el fortalecimiento del ahorro interno, pero que es tan poco que nuevamente el ahorro externo esta y estará presente. Además de que como la experiencia ha demostrado que la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, han constituido un factor clave para la estabilidad y el crecimiento, reflejándose en la disminución de la inflación. Por lo que nuevamente estás tendrán que seguirse coordinando estrechamente como premisa indispensable, para salir adelante de los acontecimientos internacionales

En 2000 surgieron acontecimientos que favorecieron al crecimiento. El entorno externo benefició a la economía; es decir, la expansión de la economía mundial ocasionada por la expansión de la actividad productiva de EE.UU. [5%], impactando favorablemente la evolución de la economía mexicana, como consecuencia de la ampliación y profundización de los vínculos comerciales con ese país; es decir, las exportaciones mexicanas aumentaron, por lo que la contribución de éstas al crecimiento económico fue significativa. Por otra parte, el país gozó de mejores condiciones de acceso a los mercados internacionales de capital. Cabe mencionar que en respuesta al acelerado crecimiento de los EE.UU., "la Reserva Federal contrajo sucesivamente su postura de política monetaria, lo que condujo a una elevación de la tasa de interés de referencia de 5.5 % en diciembre de 1999 a 6.5 % en octubre de 2000" (Presidencia de la República, 2000: 3).

32 Presidencia de la República, "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 [PRONAFIDE]", URL, <http://www.presidencia.gob.mx/pub/programas/pronafide.html>.

Por otra parte, los ingresos provenientes de la venta del crudo mexicano aumentaron, debido a que "el precio promedio de la mezcla de exportación de petróleo se ubicó alrededor de 25 dólares/barril y el precio presupuestado fue de 16 dólares/barril, 9 dólares más al precio presupuestado original [...] Como consecuencia del comportamiento de los ingresos petroleros se constituyó el Fondo de Estabilización Petrolero [FEIP] que coadyuvará a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos abruptos en el precio del energético" (CGPE, 2000: 4).

Adicionalmente, se diseñó un mecanismo de ajuste automático al presupuesto ante un eventual descenso en la captación de recursos previstos para cada trimestre del año de acuerdo a la estimación en la Ley de Ingresos de la Federación. Para evitar que se afecte el cumplimiento de la meta del déficit público comprometida en el programa económico para el presente año, ante una evolución no prevista en la recaudación de ingresos presupuestarios.

A partir del segundo semestre del año 2000, se empezó a sentir la desaceleración de la actividad mundial, lo que se reflejó en la disminución de exportaciones hacia EE.UU. debido a que había entrado en una etapa de crecimiento menos vigoroso. Adicionalmente, en diciembre el precio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación se redujo bruscamente. Despertando preocupación entre los inversionistas, respecto de sus efectos sobre la economía nacional, provocando presión sobre las tasas de interés y el tipo de cambio al mostrar aumentos constantes. Por otra parte, la producción interna mostró su desaceleración, puesto que el último trimestre del año prácticamente no creció, aumentando con ello el déficit comercial se amplió significativamente.

Durante 2001, la economía mundial mostró una desaceleración mundial principalmente por EE.UU., y Japón; dando lugar a una contracción severa en los flujos de comercio internacional. El deterioro incidió marcadamente sobre el desempeño de la economía mexicana, con las consecuentes pérdidas en la exportación y consecuentemente en la actividad económica. La severidad del ajuste de las exportaciones contrastó con el mantenimiento de condiciones relativamente favorables respecto a la oferta de capitales del exterior. Derivado de los temores de contagio derivados de la inestabilidad en algunos mercados emergentes; es decir, la desaceleración económica en el ámbito mundial significaba una caída en los flujos de capital privado, la reducción del volumen de bienes exportados y un deterioro de los términos de intercambio.

Por lo que en la política económica contenida en los Criterios Generales de Política Económica [CGPE] se planteaba "generar las condiciones propicias para que la economía se desenvuelva dentro de un entorno de estabilidad y certidumbre; es decir, inducir un ajuste ordenado ante las condiciones esperadas del entorno internacional. Dentro de las estrategias estaban:

- ✓ Promover la convergencia al equilibrio presupuestal,
- ✓ Combatir en forma firme y decidida la inflación,
- ✓ Vigorizar el ahorro interno,
- ✓ Impulsar el fortalecimiento del sistema financiero (CGPE, 2000: 27).

En vista de los acontecimientos en el ámbito internacional, la política fiscal constituyó el eje del programa económico de 2001, por su importancia estratégica

RECIBIDO
FALLA DE ORIGEN

en materia de estabilidad, crecimiento, ahorro interno; por lo que ha tomado un papel más activo, para buscar ingresos, que ayuden a complementar la diferencia existente como consecuencia de la disminución por los ingresos no petroleros.

Ante las perspectivas, "se estableció como meta obtener un déficit presupuestario equivalente a 0.65% del producto, el cual sería inferior en 0.25 puntos porcentuales al cierre esperado para el año 2000" (SHCP, 2001: 32). Con ello era de preverse un descenso en los requerimientos de endeudamiento del sector público.

A pesar de los acontecimientos la economía nacional no presentó grandes sobresaltos al cambiante panorama internacional, gracias a la política monetaria que se había implantado, hasta el tercer trimestre del año nuevos acontecimientos internacionales [ataques terroristas del 11 de septiembre en EE.UU.] incidieron negativamente al causar incertidumbre y desconcierto. Como resultado se propagó el debilitamiento de la actividad económica nacional sobre todo en aquellos sectores asociados a la exportación, al transporte aéreo y al turismo. "los sucesos de septiembre se presentaron en un momento en que se estaba atenuando la debilidad de algunas variables económicas en México, por lo que ese incipiente proceso de recuperación se interrumpió [...] Así, durante 2001 la economía mexicana, al igual que la mayoría de las economías en el mundo, registró una significativa desaceleración de su ritmo de actividad" (Banco de México, 2001: 11).

Ante la caída de los ingresos públicos, debido a que la reducción de los ingresos por la menor venta de petróleo no pudo ser compensada con los recursos del FEIP y con el fin de no exceder el déficit autorizado por el congreso, las autoridades fiscales aplicaron a lo largo del año cuatro recortes al gasto programable. "El primer trimestre del año el sector público presupuestario registró ingresos ordinarios inferiores a lo estimado en 3 mil 375.3 millones de pesos, razón por la cual en mayo se realizó un ajuste al presupuesto de las dependencias y entidades por la misma cantidad. Al período enero-junio los ingresos acumularon una contracción respecto a lo programado por 10 mil 175.3 millones de pesos, por ello, en agosto se determinó efectuar un segundo ajuste al gasto equivalente a 6 mil 800.0 millones de pesos, en función de los ahorros generados principalmente en las erogaciones corrientes. Durante el tercer trimestre los ingresos presupuestarios continuaron su trayectoria negativa, acumulando una caída de 13 mil 220.0 millones de pesos. De esta manera, en noviembre se determinó una nueva reducción al presupuesto de las dependencias y entidades por 3 mil 45.0 millones de pesos. Dicha medida se llevó a cabo a través de un recorte de 2 mil millones y con ahorros en gasto corriente por un mil 45.0 millones de pesos. Finalmente, en diciembre se realizó un último ajuste por 3 mil millones de pesos, mismo que se cubrió con un ahorro en el presupuesto del Fondo de Desastres Naturales -FONDEN- (SHCP, 2001: 65). Los cuatro ajustes presupuestarios sumaron 16 mil 220.3 millones de pesos.

Por lo que respecta a las cifras, la tasa de crecimiento medio anual del PIB de lo que va del sexenio fue de 1.6%, según datos a millones de precios corrientes (ver cuadro 1.38).

Como se señaló anteriormente, la disminución de la actividad económica y la reducción de la plataforma de exportación del crudo incidieron en la captación de los recursos, principalmente los de origen petrolero. Los ingresos del Estado como porcentaje del PIB crecieron un 5%, para situarse en 58.7%, en tanto, los

impuestos como porcentaje del PIB aumentaron de 36.3% a 41%, mostrando un incremento del 4.7%; del mismo modo los aprovechamientos crecieron un 0.4% con respecto al PIB situándose en 4.6%, debido a que las ventas internas de petrolíferos y petroquímicos fueron menores a las programadas y la disminución de la plataforma de exportación de petróleo crudo, instrumentada para apoyar el precio de este producto en el mercado internacional (cuadro 1.40); debido a la reducción de las exportaciones por los acontecimientos internacionales, los ingresos por éstas tuvieron un decremento de 0.2%. La media sexenal muestra que el financiamiento interno aumentó debido al blindaje financiero puesto en marcha, destacó mostrando una mayor participación [98.7%], mientras que el financiamiento externo mostró un decremento de 9.3% con respecto al sexenio anterior (ver cuadro 1.41).

El comportamiento de los impuestos es coherente con las reformas instrumentadas, como fue la implementación del Programa Cuenta Nueva y Borrón, mecanismo mediante el cual se propició un notable incremento en la regularización y cumplimiento fiscal de los contribuyentes, y la aprobación del Congreso medidas que se dirigieron a dotar de mayor seguridad jurídica al sistema fiscal; adecuar la legislación fiscal al entorno económico actual, y atacar la evasión y elusión fiscales, ya que su participación mostró un incremento en la media sexenal del total de los ingresos totales a 69.9%; contrariamente, los comercio exterior mostró un porcentaje desfavorable debido al decrecimiento de 9.1% al disminuir de 12.6% a 1.2%, como consecuencia de la desaceleración económica (ver cuadro 1.43), reflejándose la disminución de las exportaciones petroleras en los productos y los derechos, los cuales mostraron los primeros un decremento del 1.3% al disminuir de 0.8% a 0.7%; y los segundos del 2.6% al pasar de 24.3% a 21.7%, respectivamente, debido a los acontecimientos en el mercado petrolero internacional (ver cuadro 1.42).

Por otra parte, el gasto público, continuó como instrumento primordial para cumplir con los objetivos de estabilidad y crecimiento, sustentado mediante un profundo cambio en la estructura de éste para reorientarlo de forma preponderante a los programas de desarrollo social.

De acuerdo con lo propuesto en las medidas aplicadas, las cifras el gasto público, la media sexenal de crecimiento del gasto neto se situó 86.8% igualmente la magnitud de la tasa de crecimiento media sexenal del gasto corriente de 46.6% (ver cuadro 1.44); es necesario resaltar la disminución de la tasa de crecimiento del gasto en intereses, comisiones y gastos de -2.2%, mostrando un decremento del 31% con respecto al sexenio anterior, motivada por la estabilidad imperante, reflejándose en las tasas de interés. Cabe señalar que los gastos sociales en el gasto total mostraron que la tasa de crecimiento aumento de 28% a 39.54%, reflejando un crecimiento del 11.5% con respecto al sexenio anterior (ver cuadro 1.45).

Del mismo modo el gasto primario, 100% de éste fue gasto programable; los gastos de estímulos fiscales se situaron en 1%; contrastando los gastos de deuda como porcentaje del gasto primario, disminuyeron 2.5% quedando en 22% (cuadro 1.46 y ver cuadro 1.14).

El caso del gasto programable total, el 13% correspondió al Gobierno Federal y 72.5 a las entidades paraestatales; los primeros mostraron una disminución de 1.8% y los segundo alcanzaron un decremento de 8% (cuadro 1.47). Así como en los gastos de capital obtuvieron un 1.2% de decremento [17%]

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

con respecto al sexenio anterior [20.8%] (ver cuadro 1.46), reflejando la falta de énfasis para aumentar la capacidad productiva en las empresas.

El crecimiento fue resultado del favorable desempeño de los ingresos tributarios, mismos que se elevaron, como consecuencia de los esfuerzos emprendidos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y reducir la evasión y elusión fiscales.

Con los acontecimientos suscitados se propuso acelerar la consolidación de la postura fiscal para transformar los esquemas tradicionales de gestión del sector público y acrecentar su capacidad de respuesta, para atender con oportunidad y eficacia las necesidades de la sociedad. Por lo que se propuso al Poder Legislativo una reforma integral a la legislación fiscal, que permitiera constituir una nueva hacienda pública, para fortalecer las fuentes de ingresos permanentes del sector público y acrecentar la capacidad de respuesta del Gobierno. De igual forma, se planteó un esquema de racionalidad y austeridad presupuestaria, orientada a transformar los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público para hacerlos más eficaces, eficientes y equitativos.

5. 2. 1. Propuesta de Reforma Fiscal Integral y Distributiva

Como se vio en el sexenio de Zedillo, se logró crear los primeros mecanismos de reforma a fin de lograr ciertos objetivos como mayor neutralidad y equidad horizontal, así como la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales, el fortalecimiento de los ingresos fiscales a través de la ampliación de la base gravable. Sin embargo persistieron severos problemas en el cobro de impuestos, sobre todo en impuestos como el ISR y el IVA, que son los que más recaudan; en ambos se notan graves problemas sobre todo en lo referente a los índices de evasión y elusión fiscales.

Después de la crisis de 1994-95, se dejó al descubierto la vulnerabilidad de las finanzas públicas y la necesidad de adecuar el sistema tributario, de forma tal que sea una fuente sana y constante de recursos. De ahí en adelante, el tema de una Reforma Fiscal se generalizó como una gran herramienta, por lo que se debe de tratar como la médula espinal dentro de la política fiscal.

La urgencia de una reforma fiscal integral estriba en la reforma tributaria en que los ingresos públicos han sido insuficientes para las necesidades de gasto de la nación. Es por ello que el país requiere una reforma estructural tendiente a incrementar de manera sustantiva los ingresos. ¿A qué van a destinarse dichos recursos y quiénes van a soportar dicha carga?. En cuanto al segundo aspecto, México tienen una distribución del ingreso excesivamente concentrada, producto de la última crisis del país, por lo cual es muy importante no afectar con una mayor imposición a los estratos de la población de menores ingresos.

En muchos sentidos el actual sistema tributario falla en cumplir con las características mencionadas, el que el Gobierno financie una gran parte de sus gastos gravando a altas tasas la producción de empresas bajo su control quizá sea una manera sencilla y flexible para elevar sus ingresos, sin embargo si es a través de esos impuestos se eleva el precio de la gasolina cerca de un 50% por encima del observado en Estados Unidos, principal socio comercial, se generarían importantes distorsiones en la economía por ser este un insumo indispensable en

una gran cantidad de actividades, logrando que los residentes fronterizos, no consuman en el país, sino en Estados Unidos, como hasta hace poco se realizaba, reflejándose en la baja recaudación del país.

Los especialistas en impuestos se han preocupado ¿cómo recaudar impuestos sin deformar la creación de riqueza?. El objetivo de la reforma fiscal se debe centrar en cómo recaudar distorsionando lo menos posible. Mucho se ha discutido sobre la importancia que debería tener la política de ingresos a fin de lograr una mejor distribución del ingreso, por lo que la considero de suma importancia ya que pone de manifiesto que una adecuada estructura tributaria logrará obtener ingresos suficientes sin afectar a los estratos de la población de menores ingresos, esto es procurando una imposición progresiva.

El objetivo de recaudar impuestos sin afectar la actividad productiva tiene un sentido muy preciso: la idea es que los individuos no vean perturbada la manera en que toman sus decisiones de trabajo o inversión por el tipo de impuestos que deben pagar. El solo hecho de que una persona tenga que pagar más impuestos al generar un ingreso adicional es por sí distorsionante.

Se reconoce que el sistema tributario es insuficiente, ineficiente, engorroso y profundamente inequitativo. Sin embargo, primero hay que lograr un acuerdo sobre el significado de una reforma fiscal integral.

El serio problema para las finanzas públicas del país se encuentra por el lado de los ingresos y es hacia esa área donde deberá concentrarse el mayor esfuerzo del Gobierno.

En este rubro, dos aspectos son particularmente delicados: la dependencia hacia los ingresos petroleros y la baja recaudación impositiva. El objetivo de cualquier reforma a implementarse en materia tributaria debe ser, sin lugar a dudas, aumentar gradualmente la recaudación de impuestos, incrementando la base gravable y eficientando su cobro, para que de esta manera el Gobierno cuente con una fuente estable de ingresos cuyo fin sea promover la estabilidad y el crecimiento económico y garantizar una trayectoria sostenible de los niveles de endeudamiento público.

Por lo que es necesario que la reforma fiscal impulse al país y que a la vez sirva para lograr objetivos fundamentales como la distribución del ingreso. En todos los sectores de la sociedad se ve la necesidad por impulsar la reforma fiscal, sin embargo, la falta de consenso ha evitado que se consolide, en vez de ello se ha visto cómo se realizan ciertas modificaciones a las distintas leyes fiscales que han sido totalmente insuficientes para lograr mayores recursos económicos.

La falta de consenso político es sin duda uno de los mayores problemas con los que se enfrenta el Gobierno, siendo imposible lograrla por los grandes intereses partidistas que están en juego, ello redundando en que nadie quiera aceptar los costos que una reforma fiscal implicaría.

Aun cuando el proceso político que acompaña a una reforma tributaria es complicado, es necesario llevar a cabo una reforma de fondo que permita reducir la dependencia de las finanzas públicas hacia el petróleo y sustentarlas en base estable y manejable. Para que un Gobierno pueda tener cimientos sólidos para solventar sus obligaciones siempre será necesario depender de una fuentes de

ingresos que no sea afectada de manera considerable por choques externos o por factores coyunturales.

Por décadas, las autoridades hacendarías se negaron a aceptar la dependencia de las finanzas públicas hacia el petróleo y los peligros que caídas en sus precios internacionales tenían para la economía. "La planeación presupuestal no consideró alterar la estructura fiscal prefiriendo confiar con los recursos petroleros" (Mota, 1998: 65).

Puesto que una caída de los precios del petróleo obliga a un presupuesto de egresos más bajo, y al repuntar éste evidencia el problema presentado por algunos impuestos de fácil cobro. La facilidad con que el Gobierno se ha hecho de recursos provenientes del petróleo ha sido un factor determinante en la negativa o nulo interés en buscar otras fuentes de ingresos, y en algunos momentos, en el crecimiento descontrolado del aparato burocrático; es decir, ¿Para qué trabajar en el diseño de estructuras tributarias distintas donde se tenga que vigilar a millones de individuos, pudiéndole exigir cuentas solamente a una empresa la cual tiene la obligación de pagar por adelantado parte de los impuestos que le corresponden?. Si la autoridad fue capaz de reconocer el grave problema que la dependencia del petróleo ha originado en las finanzas públicas, por qué insistir en ingresar recursos adicionales a partir de este producto, aumentando el precio de la gasolina, incrementando los ingresos obtenidos por el Gobierno de manera sustancial y no mejor optar por otras alternativas.

Con el aumento del precio de este insumo, que está relacionado con una gran parte de la actividad económica, se genera una inercia sobre el resto de los precios traduciéndose en aumento en la inflación, distorsionando el funcionamiento de la economía. "El crecimiento en el precio de la gasolina, afecta a aquellos consumidores de menores ingresos que la utilizan, y con la inflación que se genera en otras áreas se refuerza el efecto regresivo de esta política perjudicando más a los que menos tienen" (Barro, 1997: 87).

Como resultado de las crisis que se han presentado en el país existe un gran problema por la estructura de la población, ya que gran parte de ésta es de escasos recursos y los servicios públicos con lo que cuenta son de muy mala calidad, además de que no paga impuestos debido a que generalmente laboran en la economía subterránea; es decir, en los últimos años la economía informal ha notado un gran crecimiento, justificado por los crecientes niveles de pobreza que han obligado a las personas a laborar en este sector debido a que el sector formal no ha sido capaz de absorberlos. La economía informal ha crecido por la falta de oportunidades para que las personas puedan desarrollarse en otros sectores, de ahí que al sector informal se le considere más bien como una alternativa a la presión social sobre el insuficiente empleo y la excesiva concentración del ingreso que ha ocasionado la economía formal, y por lo tanto el combate contra el sector informal sólo puede darse a través de un crecimiento económico estable.

Éste es un gran problema ya que a medida que un país sea más pobre más dificultad habrá para extraer recursos del sector privado. "La clase media generalmente se encuentra excesivamente gravada, ya que paga impuestos de ISR, IVA, IEPS, etc., existe una clase con altos ingresos que tiene amplias posibilidades de evadir la mayor parte de los gravámenes y en la medida de lo posible se provee de servicios privados tales como educación, seguridad, salud, etc." (García, 1999: 143). Lo anterior sirve para ver que existe un gran reto frente a la reforma fiscal, ya que no se trata simplemente de gravar más, sino que se

deben considerar aspectos como lo es una mayor transparencia en el uso de los ingresos públicos, una mayor eficiencia en el gasto, respecto al contribuyente. En el caso en que se lograran estos sería posible que el contribuyente pudiera considerar a la política fiscal como un excelente medio para generar riqueza y para su mejor distribución.

"Se estima que existen en la Ciudad de México dos establecimientos informales por uno formal que paga impuestos; el sector informal representa el 12.7% del PIB, lo cual equivale a tres veces el producto generado por la agricultura y la ganadería; y las percepciones generadas por los estos negocios representan el 17% de las ganancias generadas por la economía en su conjunto" (López, 2000: 33). Por lo que es muy importante lograr incorporar a la economía informal a la economía formal, ya que de esta forma se lograrían mayores niveles de equidad puesto que será posible que un mayor número de personas contribuyan con el pago de impuestos y además se eviten prácticas ilegales.

Se ha registrado un claro deterioro en los niveles de vida de la población, al punto de que en la actualidad el país cuenta con una de las peores distribuciones del ingreso. Según datos de M. Székely (1999b: 50) el índice de Gini para México es de 0.54 (1999), lo cual lo ubica como una de las naciones en todo el planeta con el mayor índice de desigualdad. Esto se debe a que los costos de la crisis económica de 1994 y su ajuste no recayeron de manera equitativa sobre la población, de tal forma que afectaron en forma desmedida a los sectores medios y más pobres, mientras que las personas ubicadas en los dos últimos deciles salieron bien libradas.

Por lo tanto no se debe de perder de vista para cualquier reforma fiscal, la forma mediante la cual se pueda lograr una mejor distribución del ingreso. En este rubro ésta juega un papel central ya que a través de sus políticas de ingreso y gasto se puede lograr incidir favorablemente sobre los sectores de la sociedad de menores recursos económicos. En el cuadro 1.49 se puede ver cuál es la distribución del ingreso y del gasto familiar en México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.48
Distribución del Ingreso y Gasto Familiar por Deciles³³
 (Pesos de Diciembre de 2000)

Decil de Ingreso	Familias	Ingreso Medio Mensual	% Del Ingreso Total	Gasto Medio Mensual	% del Gasto Total
I	2,216,015	545.18	1.11	827.59	2.01
II	2,216,662	1,241.24	2.66	1,462.12	3.84
III	2,215,849	1,600.04	3.71	2,017.06	4.91
IV	2,215,104	2,357.79	4.77	2,566.30	6.04
V	2,216,241	3,034.57	5.79	3,110.49	7.08
VI	2,214,730	3,811.30	7.12	3,674.12	8.24
VII	2,218,747	4,876.63	9.04	4,478.49	9.86
VIII	2,216,778	6,472.52	11.35	5,864.18	12.08
IX	2,216,206	9,281.39	16.22	7,936.91	16.25
X	2,217,237	23,327.30	38.23	15,224.09	29.68
From Total	22,163,568	5,674.80	100	4,716.14	100

Fuente: SHCP. Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público, por Deciles de Ingreso de las Familias.

En el cuadro 1.48 se confirma lo dicho antes, es decir, que en México existe una enorme desigualdad en la distribución del ingreso, esto debido a que cerca del 40% del ingreso total se concentra en el décimo decil. Además hasta el decil cinco se puede apreciar que los gastos son superiores a los ingresos, siendo mayor este déficit para los primeros deciles (primer decil: 282 pesos). Por otra parte, el gasto se encuentra concentrado en una gran proporción en el décimo decil, aunque en menor forma que los ingresos. Por lo tanto es muy importante tomar en consideración estas diferencias tan grandes entre los niveles de ingreso para elaborar una estructura tributaria adecuada, es decir que sea progresiva, tratando de afectar lo menos posible a las familias de menores ingresos.

Ya se ha visto cuál es la estructura de los principales impuestos de México, sin embargo queda pendiente analizar cuál es la incidencia de cada decil en cada uno de estos impuestos. Para el caso del IVA se puede apreciar que existen múltiples exenciones, eso ha dado lugar a que exista una base pequeña, sin embargo también se ha logrado que exista cierta progresividad en el impuesto, de forma que la mayor recaudación se concentra en los últimos deciles (cuadro 1.49).

TESO CON
FALTA DE ORIGEN

³³ Los deciles son la clasificación de los hogares, se divide en 10 deciles; primero, al conjunto de los hogares de los deciles I, II y III, se le denomina pobres extremos; segundo, el grupo de los deciles IV y V corresponde a aquellas personas clasificadas como pobres moderadas; y finalmente, las personas agrupadas en los decimos VI, VII, VIII pueden ser clasificadas como clase media, en tanto que aquellas de los deciles IX y X corresponden a los ricos (López, 2000: 61).

Cuadro 1.49
Participación a la recaudación del IVA por deciles

Decil de Ingreso	Familias	Gasto Medio Mensual	% Del Gasto Total	Participación a la Recaudación del IVA
I	2,216,015	827.59	2.01	0.39
II	2,216,662	1,462.12	3.84	1.26
III	2,215,848	2,017.06	4.91	2.19
IV	2,215,104	2,566.30	6.04	3.02
V	2,216,241	3,110.49	7.08	4.54
VI	2,214,730	3,674.12	8.24	5.64
VII	2,218,747	4,478.49	9.86	7.74
VIII	2,216,778	5,864.18	12.08	10.76
IX	2,216,206	7,936.91	16.25	18.34
X	2,217,237	15,224.09	29.68	46.12
Total	22,163,568		100.0	100.0

Fuente: SHCP (2001). Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público, por Deciles de Ingreso de las Familias.

Sin embargo, se puede ver en el cuadro 1.50 que la aplicación de la tasa exenta beneficia en mayor medida a los últimos deciles (20.7% por peso destinado a IVA), lo cual ha sido una justificación para que las autoridades hacendarias propusieran en varias ocasiones eliminar todo tipo de exenciones en el IVA, aún cuando los más afectados serían los primeros deciles debido a que éstos son los que más se beneficiarían de la tasa cero. Es decir, mediante el actual esquema por cada peso destinado al IVA el primer decil paga realmente 37.75 centavos, mientras que el último decil paga 62.15 centavos, y por lo tanto si se llegaran a eliminar todo tipo de exenciones y tasas cero el primer decil estaría pagando 62.25 centavos adicionales, y el último decil 37.85 centavos más, de manera que se eliminaría todo tipo de progresividad que ahora tiene. La justificación que se da con respecto al gravamen que tienen los artículos exentos³⁴ o con tasa cero en donde se ha observado que la asignación del gasto en los hogares más pobres privilegia el consumo de los artículos como es el caso de los servicios educativos, los libros que no son de texto y de vivienda. La aplicación de la tasa exenta beneficia en mayor medida a los últimos deciles [20.7% por peso destinado al IVA].

Cuadro 1.50
Composición del Gasto Familiar

Decil de Ingreso	General	Cero	Exentos	Total
I	37.75	51.94	10.31	100
II	40.26	49.39	10.35	100
III	42.86	44.88	12.26	100
IV	42.49	43.33	14.18	100
V	44.21	39.52	16.27	100
VI	45.22	38.36	16.41	100
VII	48.18	35.31	16.51	100
VIII	49.50	35.12	17.98	100
IX	52.54	27.49	19.97	100
X	62.15	17.17	20.68	100
Prom Total	46.556	38.251	15.492	100

Fuente: SHCP (2001). Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público, por Deciles de Ingreso de las Familias.

³⁴ Alimentos básicos, alimentos procesados, servicios médicos, medicamentos, servicios educativos, venta de bienes inmuebles, libros, periódicos, museos, servicios financieros, bienes usados, insumos agrícolas (Guerra, 2001: 25).

Con relación al ISR para personas físicas, este se divide en ingresos por asalariados, honorarios, actividades empresariales, e intereses. En los cuatro rubros se observa que existe una gran concentración del ingreso, así por ejemplo por concepto de ingresos por intereses el último decil obtiene el 89.2% del total, 50.4% por actividades empresariales, 60.2% por honorarios, y por salarios 39.7%, mientras que para el primer decil en todos estos rubros se obtienen ingresos menores al 0.5% del total de todos los deciles.

Por lo anterior se deduce que la mayor carga en el ISR recaiga en gran medida en los últimos deciles.

Cuadro 1.51
Participación a la recaudación del ISR por deciles

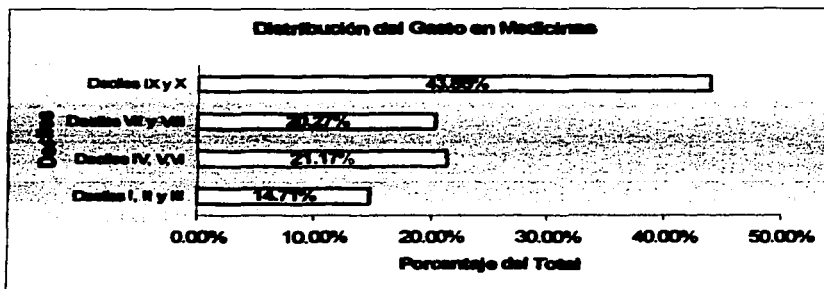
Decil de Ingreso	Familias	Ingreso Medio Mensual	% Del Ingreso Total	Participación a la Recaudación del ISR
I	2,216,015	546.18	1.11	-2.73
II	2,216,862	1241.84	2.66	-5.24
III	2,215,848	1800.04	3.71	-6.92
IV	2,215,104	2397.79	4.77	-7.33
V	2,216,241	3034.57	5.79	-7.94
VI	2,214,730	3811.30	7.12	-6.43
VII	2,218,747	4875.83	9.04	-6.78
VIII	2,216,778	6472.52	11.35	-3.77
IX	2,216,206	9281.39	16.22	7.49
X	2,217,237	23327.30	38.23	139.65
Total	22,163,568		100	100.00

Fuente: SHCP (2001). Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público, por Deciles de Ingreso de las Familias.

El cuadro 1.51 muestra que gran parte del pago de ISR se ubica en los últimos deciles debido a la composición y el nivel de ingresos de la mayoría de la población. Los resultados con signo negativo se deben al subsidio y crédito fiscal que reciben los trabajadores hasta tres salarios mínimos. De acuerdo al nivel de ingresos, de las personas que aportan más a la recaudación por este concepto son aquellas que cuentan con un ingreso alto y muy alto, debido a la estructura progresiva del impuesto y a que un gran número de personas se encuentra en este rango, lo cual significa que es necesario darle mayor progresividad al impuesto para que recaiga más sobre las personas con mayores ingresos.

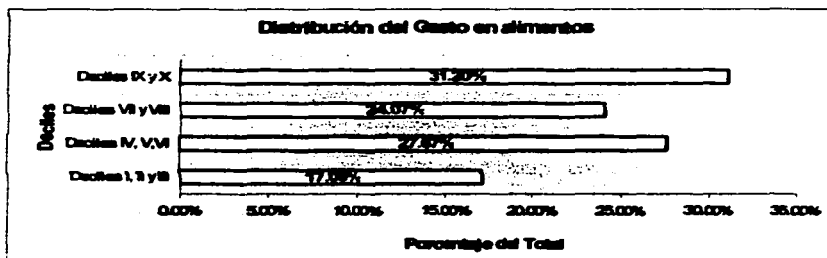
Demostrando que quien más se beneficia de la falta de su gravamen son los más ricos, [deciles IX y X] ver gráficas 4 y 5, ya que siendo los que más gastan son también los que han dejado de pagar el IVA.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con base a: Raygoza Echeagaray, Jorge (2001). ¿Representan las exenciones y la tasa cero de IVA un beneficio para los pobres? en Economía Informa, Núm. 301, p. 12.

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con base a: Raygoza Echeagaray, Jorge (2001). ¿Representan las exenciones y la tasa cero de IVA un beneficio para los pobres? en Economía Informa, Núm. 301, p. 12.

Para el Gobierno, la mejor alternativa al alcance de la autoridad hacendaria son los impuestos al consumo, cuyo efecto regresivo o eliminado a través de subsidios directos o de los impuestos al ingreso para la población de menores ingresos. Al combinarse en un esquema tributario impuesto al consumo con impuestos al ingreso, estos últimos pueden cumplir una parte importante de las tareas distributivas.

La verdadera médula de la estructura fiscal y donde la mayoría de los ojos han Estado puestos son: el ISR y el IVA.

El ISR es un rubro muy importante dentro de la estructura fiscal del país, pienso que las diferentes tasas o las tasas diferenciales del ISR entre empresas y personas físicas producen una serie de otras distorsiones y grandes oportunidades para la evasión fiscal; básicamente porque la brecha que existe

entre los diferentes eslabones de la tabla, poco a poco se ha ido con el paso del tiempo ensanchando, cuando lo correcto sería que se fueran disminuyendo.

En el caso particular del ISR para las empresas, los resultados observados muestran un mayor grado de efectividad en su recaudación. Por este concepto, el Gobierno ingresa anualmente 2.6% del producto cifra que compara favorablemente al promedio de la OCDE que es del 2.9% y frente a los países Latinoamericanos cuya recaudación por este rubro se ubica alrededor del 2.2% del producto.³⁵ Estos resultados, de acuerdo a información de la SHCP (2001: 35), se explican por ser 10,000 empresas, dentro de un universo de 6.5 millones de contribuyentes, las que generan el 60% de los ingresos tributarios del país, lo que facilita la tarea de fiscalización para la autoridad.

Por otra parte, el IVA es de gran importancia dentro de la reforma fiscal, tomando en cuenta la corriente que se ha desatado en el mundo y por la cual el Gobierno le está dando importancia; todos los esfuerzos que se hagan resultarán insuficientes en la medida en que no se enfrente el problema del IVA. La solución a éste no reside como lo ha pretendido el Gobierno en los últimos años, en elevar las tasas cada vez más, sino eliminar la diversidad de tasas. A pesar de muchos argumentos, creo que el IVA es uno de los impuestos más eficiente que existen aunque es inequitativo y regresivo principalmente porque grava el consumo.

Cuando en cada paso del proceso productivo e incluso de la comercialización se paga una tasa de IVA descontando la tasa anterior aplicada, la cadena productiva en cada uno de sus eslabones queda en su totalidad, lo que sin duda alguna facilita por un lado el cumplimiento fiscal, la administración y su fiscalización.

De hecho, algunas actividades comerciales o servicios que prestan algunas personas viven completamente fuera del margen fiscalizador de este gravamen; simplemente porque están dentro de un ambiente o entorno en que el IVA no existe, claro a menos que se solicite factura.

Otros impuestos importantes son: el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios [IEPS] que se establece como un gravamen a la producción, sin embargo en los hechos el consumidor absorbe totalmente el impuesto. "Puesto que la elasticidad de los productos a los que se aplica es muy baja, por lo que en muchos casos se aplican tasas muy altas, debido a sus componentes³⁶" (García, 1999: 128).

De éstos el más importante es sin duda el impuesto sobre gasolina y diesel, ya que éste "aporta por contribuciones más del 77% del total del IEPS. En segundo lugar se encuentra el rubro de cervezas y bebidas refrescantes, por el cual se obtiene el 8.9% de la recaudación de éste impuesto, y por último tabacos labrados y bebidas alcohólicas por los que se recauda 7.1% y 5.4% respectivamente" (López, 2000: 63-65).

³⁵ En 1995, el FMI Evaluó como muy moderno el impuesto al ingreso para las empresas. Su diseño, totalmente indexado e integrado, evitaba el doble gravamen de los dividendos permitía que el capital se dirigiera a aquellos usos más eficiente, además de generar importantes efectos sobre la inversión por las deducciones a los costos de las inversiones (FMI, 1995: 19).

³⁶ El IEPS está compuesto por: gasolina y diesel, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas refrescantes y tabacos labrados

El otro es el IMPAC es un impuesto mínimo que se cobra a las empresas aunque éstas reporten pérdidas sobre todo porque muchas de ellas se valen de medios contables o no, para lograr evadir el impuesto, ya sea legal o ilegalmente; por ejemplo, es común que se utilicen precios de transferencia o triangulación de ventas intercompañías o con matrices en el extranjero, de tal modo les es posible presentar utilidades nulas o incluso pérdidas recurrentes (López, 200: 60). Por eso las pequeñas y medianas empresas se encuentran exentas del pago del IMPAC, cuando sus ingresos sean menores al monto de 7 mil millones de pesos al año.

De acuerdo a la forma de recaudación de este impuesto se puede estimar cuáles serán los montos recaudados, por empresa por concepto de ISR, por lo tanto este representa una forma mediante la cual se puede controlar la actividad de las empresas, y en cierta forma evitar la evasión fiscal.

Todos los mexicanos económicamente activos son sujetos viables para el pago de impuestos y adquisiciones de obligaciones fiscales, la universalidad del pago de impuestos debe de ser iguales entre ricos y pobres tienen la obligación de contribuir y por tanto exigir cuentas al Gobierno o de hacer valer sus derechos que como ciudadanos poseen.

De esta forma es posible identificar dos preceptos inefudibles en esta reforma fiscal; por una parte el hecho de reconocer que los impuestos tienen que ser equitativos, pero no son, ni pueden ser, una fuente de igualdad social y económica; es decir, los impuestos no son una vía apropiada para resolver problemas ancestrales de inequidad. La noción de cobrarle más a los ricos, tiene problemas no sólo constitucionales [porque todos los impuestos deben de ser equitativos] sino prácticos. En tal sentido y forma, los impuestos deben ser concebidos para cumplir con una sola función: la de generar ingresos al Gobierno.

Conjuntamente todas las fuerzas políticas, se han pronunciado por la necesidad de una reforma fiscal y que los recursos con los que cuenta el Gobierno son extraordinariamente raquíticos, por lo que es urgente la reforma para hacer frente a las grandes necesidades para la estabilidad y el crecimiento del país.

Como se ha mencionado con anterioridad una de las principales características del sistema tributario ha sido el bajo nivel de ingresos obtenidos, esto ha conducido a la necesidad de impulsar una nueva reforma hacendaria que logre incrementar los ingresos. En este contexto se sugirió por parte de Vicente Fox, en su campaña electoral para la Presidencia de la República conservar finanzas públicas sanas, pero para lograr ésta meta era necesaria mayores niveles de ingresos, por lo que para lograr los objetivos, propuso una nueva reforma tributaria denominada 'Nueva Hacienda Pública Distributiva', para fortalecer los ingresos públicos y elevar la eficiencia. Propuso un combate frontal a la evasión de impuestos, a los vendedores ambulantes y al contrabando.

Ésta pretendía:

- Fortalecer las finanzas públicas y reducir los requerimientos en endeudamiento del sector público,
- Incrementar los gastos sociales en áreas principales como educación, salud e infraestructura,

- Fomentar un ambiente de bajas tasas de interés, lo cual, señalan, es un componente esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenido (Huerta, 2001: 32).

Fundamentándose en cinco grandes líneas:

- Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Otorgar mayor seguridad jurídica.
- Combatir a la economía informal (Huerta, 2001: 35).

Esta reforma se sustentó especialmente en la creación de una nueva ley del ISR, una nueva ley del IVA, reformas adicionales y derogaciones al Código Fiscal de la Federación, al IEPS y al ISAN; y reformas a la ley del SAT.

En la exposición de motivos, se argumenta a favor del alza de impuestos "porque es lo justo, necesitamos recursos propios para atender a nuestros hermanos indígenas y a los más pobres. Hay que dejar de vivir de prestado, para no seguir pagando ese impuesto oculto llamado inflación" (Gil, 2000: 12).

En la reforma hacendaria propuesta existen algunos elementos que han sido de gran controversia y estos se refieren fundamentalmente a las reformas de la ley del ISR y el IVA. Esta descansa en estos, resultando en algunas modificaciones sobre los demás impuestos y disposiciones, por lo que esta propuesta en principio pierde el sentido integral que se ha proclamado.

El rasgo más controvertido de ésta descansa en su carácter redistributivo, según se argumenta "[...] es una reforma cuyo principal eje es el de lograr mayores recursos logrando a su vez una mayor redistribución en el pago de los impuestos, puesto que se propone recaudar de quienes tienen más que beneficiar a los más pobres" (Raygoza, 2001: 20). Se propone fomentar los niveles de ahorro e inversión principalmente a través de exenciones al ISR a las aportaciones y rendimientos de los fondos de ahorro; así como modificaciones para hacer el sistema fiscal más competitivo en el ámbito internacional y así hacerlo más atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. El combate a la economía informal se pretendió lograr a través de los siguientes frentes:

- Decomisar mercancías de contrabando a los grandes distribuidores.
- Combatir el contrabando técnico disfrazado de importaciones lícitas, que aproveche las ventajas de los importadores legales.
- Realizar las prácticas de los proveedores que surten a la economía informal a través de la simulación de ventas o la destrucción de mercancías.

En la Exposición de Motivos de la Nueva Hacienda Distributiva³⁷, se observa que una de las supuestas prioridades es lograr la equidad, bajo este

³⁷ SHCP, URL, <http://web:www.shcp.gob.mx>.

argumento se han esgrimido varios cambios que en vez de lograr este supuesto refleja lo contrario, este es el caso del ISR.

Además se planteó que los cambios principales del ISR empresarial tienen como objetivo lograr una mayor equidad en el pago del impuesto y fomentar el ahorro como la inversión. Para ello se pretendió reducir la tasa máxima marginal del ISR empresarial del nivel del 40% existente en los años 2000-2001 a un nivel de 32% a partir del año 2002. Con esta reducción se dice que no disminuirá la recaudación por este impuesto, debido a que al reducir la tasa máxima se va a incentivar el pago de impuestos por parte de aquellas empresas que se mantienen cautivas.

Al lograrse una mayor equidad en este impuesto, se estaría dando trato a todos los sectores económicos. Argumentando que la gran cantidad de exenciones y tratos preferenciales que presenta éste socava la recaudación, restándole efectividad y limitando la capacidad recaudatoria del Gobierno en detrimento del efecto distributivo que se ejerce a través del gasto. Por lo tanto, la propuesta que se esgrime es eliminar las exenciones que no son justificables, por lo tanto sectores como la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, editores de libros no de texto y el autotransporte paguen impuestos en la misma forma como lo realizan los demás contribuyentes.

Por otra parte, se propusieron nuevas mecánicas para deducir las inversiones en activos fijos por parte de las empresas a través de cualquiera de dos mecanismos a elección del contribuyente:

- Deducción lineal en el porcentaje que para cada tipo de bien resulte considerando la vida útil o la obsolescencia del mismo.
- Deducción inmediata en un solo ejercicio del valor presente del monto total de la inversión realizada, mediante la aplicación del por ciento que cada tipo de bien se establezca en la nueva ley (Guerra, 2002: 61).

A través de este mecanismo se pretendía que las empresas que inviertan en activos productivos en el país puedan deducir en un solo ejercicio el valor presente del monto total de la inversión, incentivando el crecimiento y la generación de nuevos empleos. Asimismo, que la deducción inmediata se aplique a aquellos lugares fuera de las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, de forma que se logren fomentar las políticas de crecimiento regional y local logrando redistribuir la inversión y el empleo.

Se expone exentar del pago de impuestos a los tenedores de acciones, ya que se afirma que al obligar a pagar a los accionistas un impuesto por retirar sus utilidades en lugar de incentivar la reinversión de esas utilidades en realidad se desincentiva, pues tienen que pagar un 10% por retirar las utilidades. Por lo tanto, es más conveniente exentar del pago de impuestos por retención de utilidades a los accionistas, ya que de esta forma se logrará incentivar la inversión.

Se destaca la reducción del ISR personal para igualarlo con el ISR empresarial, de forma que ambos presenten la misma tasa máxima marginal en un nivel de 32% que coadyuvará a aumentar la recaudación. Además establecer una sola tarifa en un lugar de las 49 que existen en la actualidad, la cual estará compuesta de siete tramos, como se ve en el cuadro 1.52.

Cuadro 1.52
Tarifa Anual Propuesta

Limite Inferior	Limite Superior	Cuota Fija	% Sobre Excedente del Limite Inferior
0	50,000	0	0
50,000	100,000	0	10
100,000	200,000	5,000	16
200,000	300,000	21,000	20
300,000	400,000	41,000	25
400,000	500,000	66,000	30
500,000	en adelante	96,000	32

Fuente: Gil Díaz, Francisco (2000). *Propuesta de Reforma fiscal para México*, en *El Economista Mexicano*, núm. 2, México, p. 21.

Por otra parte, se plantea exentar del pago de impuestos a las personas que tengan ingresos anuales hasta por 50 mil pesos.

Cuadro 1.53
Crédito al Salario³⁸

Ingresos Anuales de	Hasta Ingresos Anuales de	Créditos al Salario
0.01	13,825	4,900
13,825	20,738	4,000
20,738	27,651	3,800
27,651	34,564	3,400
34,564	41,477	2,700
41,477	48,390	1,800
48,390	69,129	1,000
69,129	En adelante	0

Fuente: Gil Díaz, Francisco (2000). *Propuesta de Reforma fiscal para México*², en *El Economista Mexicano*, núm. 2, México, p. 18.

Como se ve en el cuadro 1.53, los trabajadores que perciben hasta un salario mínimo mensual tendrían una transferencia a su salario mensual de 408 pesos, significando 180 pesos mensuales adicionales a lo que actualmente reciben, lo que les permitiría compensar la pérdida de su ingreso real por la generalización del IVA, dado que su consumo de alimentos llega en un límite superior a casi 650 pesos mensuales, representando un IVA de 97 pesos.

Hasta el nivel cuatro de los ingresos anuales de 27,651 a los 34,564 pesos, ubicándose principalmente la población que pertenece al IV decil; estos recibirían un crédito de 3,400 pesos anuales, significando 283 pesos mensuales, que significan 60 pesos adicionales a su situación actual, 10 pesos más en el decil gastaría en IVA cada mes por conceptos de alimentos.

Se pretende eliminar las exenciones en ISR empresarial [transporte, agricultura, ganadería y publicación de libros] argumentando que no debe haber tratos preferenciales para nadie. Sin embargo, los sectores mencionados deberían ser desgravados en forma paulatina, por lo que debería establecer políticas macroeconómicas que incentiven a estos sectores a fin de que tengan mayores niveles de productividad, bajo el sistema actual sería muy peligroso para estos

³⁸ El crédito al salario es un crédito fiscal contra los impuestos retenidos por las empresas para compensar a los trabajadores. El beneficio es proporcionalmente mayor para los que se ubican en los estratos más bajos de ingresos. Este es con cargo a los impuestos del patron. SHCP, URL, <http://www.shcp.gob.mx>.



sectores gravarlos, debido a los enormes costos en los que incurren las bajas ganancias que obtienen.

El elemento que más controversia ha generado se refiere a las modificaciones planteadas al IVA. De hecho esta reforma 'integral' se fundamenta principalmente en las modificaciones hechas a este impuesto. Uno de los argumentos esgrimidos es que se necesitan más recursos y como el IVA se encuentra repleto de exenciones injustificadas entonces hay que eliminarlas y hacer del IVA un impuesto más eficiente.

De acuerdo a información proporcionada por la SHCP las exenciones y tasas cero aplicadas al IVA benefician en mayor medida a la población de los últimos deciles de ingreso de forma que a través de este mecanismo de exención el 3.1% del beneficio lo obtiene el 20% de las familias más pobres, mientras que el 20% de las familias con mayores ingresos percibe el 49% de dicho beneficio (SHCP, 2001: 3). De acuerdo a esta visión el beneficio a los pobres a través de exenciones origina una gran reducción en los ingresos fiscales debido a que la clase rica deja de pagar IVA, por lo tanto lo ideal es eliminar la mayor cantidad de exenciones posibles para dar al IVA una mayor eficiencia en la recaudación y por lo tanto se incrementarán los recursos obtenidos por este impuesto.

Entre los principales rubros en los que la propuesta plantea la eliminación de exenciones y tasas cero se encuentran "los alimentos; medicamentos, servicios educativos como las colegiaturas, compra de libros, revistas, periódicos; es decir, gravar con IVA todas aquellas transacciones que impliquen consumo, puesto que representarían recursos adicionales de 22% del PIB, que equivalen a alrededor de 130,000 millones de pesos" (Guerra, 2002: 62), sin embargo nuevamente se plantea exentar todas aquellas transacciones que implican únicamente transacciones de propiedad como lo son los servicios que presta el sistema financiero.

En México "alrededor de 40% de la población vive en condiciones de pobreza, esto es, hay unos 40 millones de personas para las que debe el Estado generar mecanismos y estrategias para apoyarlas para obtener mayores ingresos, y no como se pretende con la reforma propuesta, puesto que este porcentaje de la población se ubica en los primeros cuatro deciles, esto es, grupos de la población divididos por sus menores ingresos, en 10 deciles, correspondientes cada uno al 10% de la población" (Guerra, 2002: 65).

Uno de los cambios fundamentales a la ley del IVA consiste en establecer "la causación del impuesto con base en el mecanismo base flujo, a través del cual el impuesto se causará cuando el contribuyente efectivamente cobre la contraprestación; bajo este mecanismo se pretende dar mayor liquidez a las empresas, al no tener que pagar el impuesto cuando nazca el derecho a exigir el pago o cobro del precio por la contraprestación prestada" (SHCP: 2001: 25).

Es más que reconocido que el IVA es un impuesto regresivo, por lo cual en esta iniciativa se ha propuesto aplicar mecanismos compensatorios para las familias de menores ingresos. entre éstos se encuentran:

- Crédito al salario,
- Progresiva,
- Beneficiarios de Programas Alimentarios Urbanos de Sedesol en el primer quintil,

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN



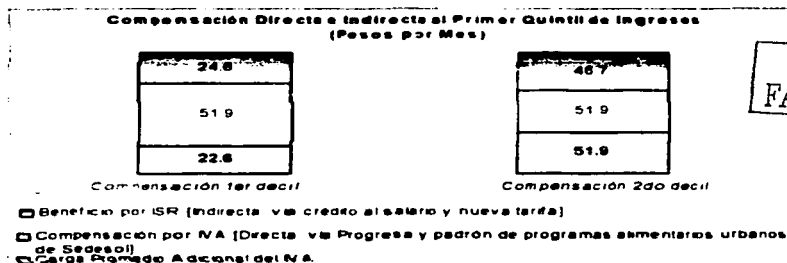
- ✓ Disminución del ISR.
- ✓ Subsidiar una canasta de medicamentos esenciales definida por la Secretaría de Salud.
- ✓ Apoyo a los Estados que eliminen las cuotas de recuperación en sus centros de salud [primer nivel] (Guerra, 2002: 67).

Se ha mencionado que en esta propuesta se plantea incrementar el crédito al salario para aquellas personas que ganen 50 mil pesos anuales, sin embargo, dado que en México gran parte de las personas pobres laboran en el sector informal este mecanismo se restringe a un pequeño núcleo de personas, lo mismo sucede con la reducción del ISR, que en gran medida beneficiará a las personas de mayores ingresos; por lo tanto, los mecanismos más factibles para compensar a las personas de menores recursos —primeros dos deciles de ingreso— son a través de una retribución directa vía el Progreso [equivalente a aproximadamente 110 pesos mensuales por familia], además de ello se establecen deducciones sobre colegiaturas y seguros de gastos médicos. El costo por dichas compensaciones sería de 4 mil 860 millones de pesos a través de Progreso más 2 mil 380 millones de pesos [precios 2000] vía crédito al salario (Caballero, 2001: 35).

Para que la población de escasos recursos pueda contar con la 'gran ayuda' y para que esté alcance. "Se piensa aumentar el Progreso de 2.8 millones de familias a 5 millones de familias, cubriendo alrededor de 25 millones de personas y también se proponen cantidades que dupliquen el gasto de las familias en los productos exentos del promedio. Además de incorporar en los dos primeros deciles a la población urbana a través de los programas alimentarios de Sedesol" (Gil, 2000: 16).

De acuerdo a los mecanismos mencionados se estima que la población perteneciente al primer decil de ingreso tenga una carga promedio por concepto de IVA de 22.6 pesos, sin embargo, se espera una compensación directa a través del programa Progreso de 51.9 pesos y 24.6 pesos de compensación indirecta a través del beneficio por ISR; es decir, se considera que la población del primer decil de ingreso obtenga un beneficio de 53.9 pesos bajo este nuevo esquema. Por otra parte, el segundo decil de ingreso espera obtener un beneficio de 46.7 pesos [gráfica 6].

Gráfica 6



Fuente: Gil Díaz, Francisco (2000). "Propuesta de Reforma fiscal para México" en *El Economista Mexicano*, núm. 2, México, p. 17.

En las características de la propuesta se observa que es altamente regresiva, debido a que las medidas que plantean modificar el IVA afectan proporcionalmente en mayor medida a las personas de menores recursos económicos, igualmente la reducción en las tasas máximas marginales del ISR beneficiará en mayor medida a las personas que obtienen mayores ingresos. Estos aspectos han incidido para que la propuesta tenga un amplio rechazo entre la sociedad.

Con relación al Impuesto sobre Automóviles Nuevos [INSAN] se proponen "medidas tendientes a mantener la progresividad del gravamen acorde con el precio de venta del vehículo de que se trate y contribuir al esfuerzo nacional de disponer de vehículos que emitan menos contaminantes" (Caballero, 2001: 39). Para lograrlo se modificaría este impuesto de forma tal que parte de éste se determine por el precio de enajenación del vehículo, mientras que la otra parte del impuesto estará determinada por el grado de emisiones de óxido de nitrógeno que emita el vehículo. Por lo que se plantea que la parte del impuesto correspondiente al precio de enajenación del vehículo logre una reducción hasta del 90% de su valor actual para el año 2005. Además la eliminación de exenciones para los vehículos populares y equipo de blindaje para evitar dar tratos preferenciales.

Generalizar el IVA a todos los productos obviamente en primera instancia afecta más a quienes menos gastan en razón de que una familia que tiene por ejemplo un ingreso de 1,000 pesos mensuales y de los cuales destina 450 a la compra de alimentos y medicinas, la homologación del IVA le significaría un gasto adicional por los mismos productos de 67.5 pesos mensuales más que significarían 6.75% de su ingreso total. Por otro lado, para una familia que obtenga un ingreso de 20,000 pesos mensuales y de los cuales gaste 5,000 en alimentos y medicinas, la aplicación del IVA a estos productos le significaría un gasto adicional de 750 pesos, que equivalen a 3.75% de su ingreso, que es casi la mitad que significó para la familia de menores ingresos, lo cual a todas luces es totalmente injusto socialmente hablando.

En la medida es claro el efecto regresivo y de empobrecimiento de los sectores de menores ingresos. Pero no concluye ahí; de lo que se trata es que con los 750 pesos adicionales que recaudará el fisco por el gasto de la familia de mayores ingresos se obtengan los 67.5 pesos y un poco más que va a gastar la familia de menores ingresos y que el reto pueda utilizarse para el desarrollo de proyectos prioritarios, como educación, salud, apoyo a pequeñas y medianas empresas, combate contra la pobreza, etcétera.

Con relación en ISR a las tasas máxima marginal de 32% se ha esgrimido que mediante esta reducción se fomentará el pago de impuestos, según esta concepción existe evasión porque las personas y las empresas deben soportar altos niveles de gravación, mediante la reducción se logrará incentivar el pago de impuestos por aquellos que actualmente no lo hacen. Esta reducción en ambas tasas lograría reducir la captación que por este impuesto se tiene, por lo tanto el Gobierno no tiene más opción que incrementar la recaudación a través del IVA. La reducción en la tasa del ISR muestra nuevamente que se trata de una política tributaria altamente regresiva en pro de las personas de mayores ingresos.

Entre todos los sectores de la sociedad solamente el Consejo Coordinador Empresarial [CCE] y el Partido de Acción Nacional [PAN] avalaron totalmente la propuesta Foxista, esto se debe a que las medidas planteadas en la reforma benefician a los que más ganan: es decir, totalmente al sector empresarial. De

TECNO
FALLA DE ORIGEN

acuerdo al CCE esta propuesta es la mejor opción que tiene el país para salir de su atraso económico, puesto que "si la sociedad quiere un México mejor tiene que sacrificar algo" (El Financiero, 04/04/01: 1), indudablemente que se refiere al sacrificio que implica el incremento en el IVA en alimentos, medicamentos, colegiaturas, libros y revistas. Por otra parte, la disminución en ISR empresarial fomentará el ahorro y la inversión. El CCE pide la abrogación del IMPAC, debido a que argumentan desincentivar el ahorro y la inversión, en realidad lo que se busca es aportar menos recursos al fisco en beneficio propio, esta actitud claramente va en contra del mencionado sacrificio que exigen a la sociedad.

Los distintos sectores de la sociedad en general mostraron un amplio rechazo a la propuesta hacendaria de generalizar el IVA a medicamentos y alimentos, debido al carácter regresivo que sin lugar a dudas afectarán a la mayoría de la población, sobre todo a la gente de menores recursos. Además los sectores afectados [alimenticio, farmacéutico y educativo] se han mostrado altamente preocupados por las implicaciones que pueda tener esta propuesta, debido a que se va a afectar seriamente a sus industrias, pero sobre todo por las implicaciones que esto tiene para la población. El hecho de gravar la educación muestra la falta de compromiso por parte del Gobierno Federal por atender los rezagos que existen en el país en la materia, sobre todo se observa que el Presidente no alcanza a ver a la educación como una inversión a largo plazo, sino simplemente como un sector del que puede obtener recursos.

El Partido de la Revolución Democrática [PRD] y el Partido Revolucionario Institucional [PRI] consideraron la propuesta como inequitativa y perfectamente inviable debido a su carácter regresivo sobre la población de menores ingresos, por lo que esta en contra de la propuesta Foxista. Sin embargo propone gravar los ingresos provenientes de las ganancias de capital y en particular de los dividendos que prácticamente no pagan impuestos, así como a las ganancias de capital que se obtienen por transacciones bursátiles en la Bolsa Mexicana de Valores.

Al quererse gravar al sector educativo bajo el argumento de la eliminación de las exenciones a fin de lograr mayor eficiencia en la recaudación del IVA, los diputados del PAN han argumentado que un impuesto a las colegiaturas es la única manera de que todos sean contribuyentes. Argumentan que la tendencia internacional es utilizar con mayor medida el IVA sobre los otros impuestos, pero la realidad es otra puesto que los países industrializados utilizan en mayor medida medidas al ISR, mientras que el IVA se utiliza en bienes y servicios que no afectan seriamente a la población (Reforma, 17/04/01: 1), no toman en cuenta que mucha de la población únicamente tienen lo necesario para que sus hijos vayan a la escuela.

En lo que respecta a la aplicación del IVA a los libros existe una gran apatía, sobre todo por que este impuesto es un impuesto contra la educación, porque la aplicación de éste conlleva al incremento en el precio de los libros y por lo tanto éstos serían inaccesibles para la población que en si paga precios muy altos por los libros. "La SHCP ha estimado que el incremento en la recaudación sería de entre 180 y 400 millones de pesos" (SHCP, 2001: 34).

Uno de los mayores problemas en México ha sido precisamente los bajos niveles de aprovechamiento escolar, además del promedio tan bajo en los primeros años de educación básica, sin lugar a dudas el implemento del IVA en colegiaturas, libros, revistas y periódicos será un desincentivo para continuar estudiando.

Por otra parte, el establecimiento del IVA para medicamentos traería severos problemas para la industria farmacéutica, ya que se perjudicaría a las pequeñas y medianas farmacias. El presidente de la Asociación Mexicana de Industrias Farmacéuticas, Rafael Guaf afirmó, "el incremento aumentaría la inflación y perjudicaría al consumidor de menos ingresos. En los últimos cinco años la industria farmacéutica ha logrado crecer a tasas de 2.5% anual, con ventas en este lapso de cinco mil millones de dólares y con dicho impuesto se retrocedería en este aspecto (Daza, 2001: 16).

Existe un gran riesgo para las pequeñas farmacias, debido a que el establecimiento del IVA requeriría el contratar a contadores y gente experimentada en cuestión fiscal y estas empresas no tienen los medios y la infraestructura para hacerlo.

Del mismo modo, no hay que ignorar que el precio de los medicamentos es muy alto para una persona que gane el salario mínimo, por lo que se tiene en consideración "que el precio de los medicamentos llegaría a incrementarse hasta en un 200% por la ruta que siguen entre productores, distribuidores, comercializadores y finalmente el consumidor final, por lo que un aumento a través del IVA sería sumamente gravoso para el consumidor y consecuentemente la industria farmacéutica se vería muy afectada ya que cerrarían miles de negocios, afectando casi 100 mil empleos relacionados con esta industria" (Daza, 2001: 18).

Si en verdad el Gobierno quisiera incrementar la captación tributaria y gravar más al que más tiene y por tanto, instrumentar una política tributaria progresiva, otra debe ser ésta y no la de aumentar el IVA y de aplicarlo a todos los productos. Gil Díaz ha señalado que por no gravar las medicinas el Gobierno ha dejado de percibir cuantiosos recursos, y que no es posible seguir con dicha política que sólo favorece, según, al que más tiene. La política fiscal debe encaminarse a cumplir la tarea que le corresponde; es decir, promover el crecimiento generalizado de la economía, incidir en la reestructuración de la dinámica económica a favor del multiplicador interno, así como redistribuir el ingreso, y en este sentido el IVA no tiene nada que hacer para la prosecución de tales objetivos.

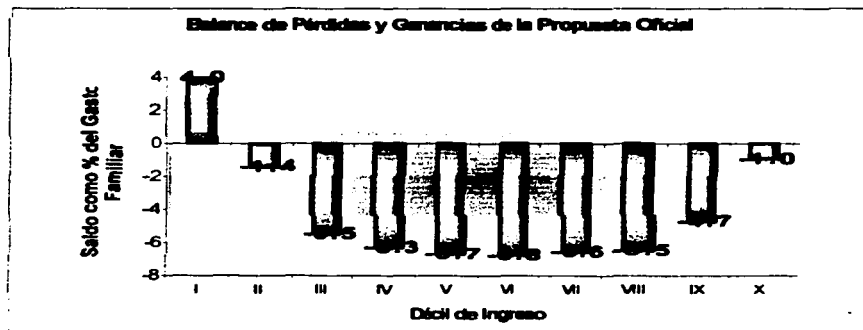
Se ha afirmado que para no dañar a las familias de menores recursos a través de esta propuesta se establecerán mecanismos de compensación a través del crédito al salario y transferencias directas a través del Progreso; sin embargo, surgen algunos cuestionamientos sobre la factibilidad de tales mecanismos. En primer lugar, el crédito al salario solo beneficiaría a aquellos trabajadores que laboran en la economía formal. Es sabido que las familias más pobres que en su mayoría trabajan en sectores informales por lo que éste mecanismo sólo sería efectivo para un pequeño sector de familias que se ubican en los primeros deciles de ingreso. En segundo lugar, las transferencias directas se otorgarán a aquellas familias que se encuentren en el padrón del Progreso, por lo que desde un principio quedarán fuera miles de familias. Además se cuestiona sobre la forma en que se transferirían dichos recursos, para los cuales se ha afirmado que se realizaría a través de giros telegráficos u otros mecanismos que tendrían como principal función hacer llegar esos recursos a quien le corresponde.

Aparte de ello existe desconfianza por parte de aquellas personas a las que se les prometió la 'devolución copetada' proclamada por el presidente Fox, esto sin duda alguna porque no existe certidumbre sobre si en verdad se les otorgará dicha transferencia o se perderá entre tanta corrupción. Bajo el supuesto de que

no se generarán costos por dicho mecanismo de transferencia y de que se les van a otorgar 110 pesos mensuales a cada familia del primer decil de ingreso como ya se mencionó, este mecanismo será insuficiente, debido a que en éste se encuentran los más pobres del país y sobre todo porque no logrará compensar al resto de familias que también se encuentran en la pobreza.

Sobre el particular se realizó un estudio sobre el impacto que tendría la reforma sobre la población por parte de Emilio Caballero donde se llegó a la conclusión de que éste afecta sobre todo a las clases medias y bajas. Dicho estudio supone la reducción al ISR personal, incremento en el IVA en medicamentos, alimentos, libros y colegiaturas; y el sistema de compensación mediante crédito al salario y transferencias vía Progresá, mientras que no se consideraron en el modelo de deducciones por pago de colegiaturas y primas de seguro de gasto médicos ni tampoco la reducción al ISR empresarial.

Gráfica 7



Fuente: Caballero Emilio (2001). "Nueva Hacienda Pública Distributiva," en *Economía Informa* Num. 298, UNAM-FF, México, junio.

En la gráfica 7 se observa que la implementación de esta forma beneficiaría al primer decil de ingreso, ya que éstos lograrían un saldo a favor del 3.9% del gasto familiar. Sin embargo, la situación es diferente para el resto de los deciles de ingreso, los cuales presentan un saldo negativo en su gasto familiar. A pesar de que la presente administración se ha encargado de difundir los beneficios de su reforma fiscal y de lo progresiva que es, la verdad es que de los deciles II al X el menos afectado sería el décimo, ya que éste sólo vería una pérdida en su gasto familiar de 0.9%, mientras que los más afectados serían las clases medias las cuales tendrían una pérdida de 6.8% [decil VI], lo cual confirma lo expresado anteriormente, esto es, que la propuesta de reforma fiscal de Fox es altamente regresiva, ya que afecta en mayor medida a las familias de clase media y baja [excepto decil I].

Se pretenden eliminar las exenciones en ISR corporativo al transporte, agricultura, ganadería y publicación de libros argumentando que no debe haber tratos preferenciales para nadie. Sin embargo, no se ha considerado que éstos

han sido precisamente los sectores más afectados en los últimos años debido a la apertura económica que los ha puesto frente a una muy dura competencia exterior, lo cual los ha sometido en una severa descapitalización. Creo que estos sectores deberían ser desgravados en forma paulatina, sin embargo para ello deberían establecerse políticas macroeconómicas que incentiven a estos sectores a fin de que tengan mayores niveles de productividad, bajo el sistema actual sería muy peligroso para estos sectores gravarlos, debido a los enormes costos en los que incurren y las bajas ganancias que obtienen.

Con relación a la reducción en ISR personal y empresarial a la tasa máxima marginal de 32 por ciento se ha esgrimido que mediante esta reducción se fomentará el pago de impuestos, según esta concepción existe evasión porque las personas y las empresas deben soportar altos niveles de gravación, por lo tanto mediante la reducción del ISR se logrará incentivar el pago de impuestos por aquellos que actualmente no lo hacen. Esta reducción en ambas tasas lo único que logrará será reducir la captación que por este impuesto se tiene, por lo tanto el Gobierno no tiene más opción que incrementar la recaudación a través del IVA. La reducción en la tasa del ISR muestra nuevamente que se trata de una política tributaria altamente regresiva en pro de las personas de mayores ingresos. Reducción del ISR empresarial y personal.

Uno de los argumentos más mencionados en esta propuesta ha sido el de promover la equidad, sin embargo, las medidas propuestas para incrementar los ingresos tributarios más bien tienden a concentrar la riqueza. Muestra de ello ha sido la negativa a gravar las transacciones financieras, argumentando que esto desincentivaría el ahorro y la inversión. Existen 13 rubros en los que se puede aplicar el IVA en México, sin embargo, en la propuesta se argumenta que hay que eliminar todas las exenciones para hacer más eficiente la recaudación, no obstante en esta propuesta quedan fuera de gravar con IVA solamente las transacciones financieras y casa habitación, mientras que las demás quedan con una tasa del 15%. Bajo este supuesto, se restaría eficiencia en la recaudación del IVA al no gravar estos dos elementos, sin lugar a dudas esto es una contradicción. Si se pretende proteger a la inversión, ¿porqué se grava la educación [colegiaturas, libros, revistas, publicaciones de libros]? ¿Es que las autoridades no ven a la educación y la salud como inversiones a largo plazo. Preguntas que quedan en el aire y que no tienen una respuesta lógica.

El presidente Fox ha dicho en más de una ocasión que su propuesta de reforma fiscal es integral, sin embargo, su principal defecto es no serlo, debido a que solamente hace mención sobre algunos aspectos relacionados con el sistema tributario [reducción del ISR y aumento del IVA], mientras tanto quedan fuera otros de gran importancia, como por ejemplo, las políticas de gasto, endeudamiento y financiera, combates a la economía informal, federalismo fiscal y en general un nuevo marco institucional que haga más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos. En primer lugar, hay que destacar que mientras no se haga un uso más eficiente de los ingresos públicos de nada servirá lograr mayores niveles de recaudación, ya que el costo por ello es bastante alto [30 centavos por peso], mientras que el resto de las necesidades es inferior a 8 centavos por peso recaudado.

No es posible que no se mencionen acciones tendientes a combatir estas prácticas, puesto que de no hacerlo se fomentará que la contribución solamente recaiga sobre una pequeña parte de la población mientras que las personas que tienen posibilidades de contribución posibilidades de contribuir no lo hagan debido

a que incurren en evasión. La política de endeudamiento no ha sido mencionada para nada en esta propuesta, siendo que es muy importante lograr renegociar o reestructurar la deuda externa a plazos mayores para que de esta forma no se destinen demasiados recursos para pagar el servicio de la deuda durante el presente sexenio" (Huerta, 2000: 27).

No se hace mención sobre las atribuciones que las entidades federativas puedan tener para cobrar más o menos impuestos, pero sobre todo no se establecen mecanismos que consideren estos aspectos la recaudación de los Estados y municipios seguirá siendo mayor su dependencia hasta las transferencias federales.

En suma, "un alto porcentaje [90%] de la población del país se vería afectando negativamente por la reforma tributaria propuesta por el ejecutivo" (Caballero, 2001: 39), pero los prejuicios serían relativamente para los estrados de la población con ingresos bajos y medios, y menores para los de ingresos altos.

La propuesta mencionada tiene efectos distributivos contrarios a los que se persiguen, puesto que "la universalidad del beneficio del no-gravamen beneficia más a las familias de mayores ingresos, por lo que no es un mecanismo eficiente para ayudar a las familias más pobres (Raygoza, 2001: 12).

Como se vio las modificaciones y su aplicación a todos los sectores, el IVA no es una medida recaudatoria, como se ha señalado, pues los sectores de más bajos ingresos consumen todo su ingreso, a diferencia del rico que sólo consume un porcentaje de su ingreso y ahorra el resto. Si bien los sectores de altos ingresos consumen más que todos, en proporción a su ingreso es en parte reducida, por lo que este impuesto estaría gravando en términos proporcionales más a los que consume todo su ingreso, que son los sectores de bajos ingresos.

El intento de generalizar la tasa del IVA es la reapertura de una puerta extremadamente impopular y regresiva en términos de bienes para los grupos menos favorecidos, porque aleja sus posibilidades de consumo de algunos satisfactores que para otros estrados son fácilmente accesibles. Esta homologación del gravamen no es ninguna garantía para financiar la actividad pública o que implique eficiencia en los resultados, el experto en teoría económica, señalo que la estabilidad del tipo de cambio es la clave del control de inflación, ya que si en este momento el tipo de cambio se moviera a los niveles necesarios para lograr el equilibrio en la Balanza de Cuenta Corriente es seguro que se tendría un repunte inflacionario severo.

Sin embargo, el mejoramiento de la recaudación no sólo depende del incremento de las tasas impositivas o de la eliminación de tratos preferenciales, sino de una profunda reestructuración del sistema fiscal que implique incentivos para los agentes económicos que operan en la informalidad para que se incorpore a la formalidad.



5. 2. 2. Análisis de la Reforma Tributaria Aprobada por el Congreso en el Ejercicio Fiscal 2002

El poder legislativo aprobó en las últimas horas del 31 de diciembre de 2001 y las primeras del 2002 la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002. La propuesta hacendaria del Presidente Fox planteada a principios de abril de 2001 tuvo inmediatamente un profundo rechazo por parte de la sociedad mexicana, razón por la cual los partidos de oposición en las dos Cámaras decidieron no avalar esta propuesta. En cambio, surgió debate sobre las posibles alternativas a dicha propuesta, las principales discusiones tuvieron que ver con la aplicación del IVA en alimentos y medicinas, para lo cual surgieron propuestas como aplicar una tasa general de 12%, aplicar una tasa de 10% general y 5% para alimentos y medicinas. El presidente Fox propuso establecer una canasta de 100 alimentos y 800 medicamentos exentos de IVA, finalmente ninguna de las propuestas prosperó y las reformas aplicadas a partir del siguiente día (1°/enero/02) fueron fundamentalmente sobre el IEPS y el ISR.

Si algo quedó claro de la discusión en el poder legislativo, es que la estructura y el monto de los ingresos tributarios han sido insuficientes para las necesidades que en materia de gasto público requiere el país.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 en su artículo 1° estableció que se pretende recaudar por concepto de impuestos 806,200 millones de pesos. Entre las principales modificaciones realizadas al IVA se encuentran la forma de cobrarlo, de acuerdo a esta ley se establece que este impuesto "se causará en el momento que se cobren efectivamente las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas. Tratándose de los intereses a que se refiere el artículo 18-A, el impuesto se causará cuando se devenguen, a excepción de los intereses generados por enajenación a plazo en los términos del Código Fiscal de la Federación" (D. O., 01/01/2002: 13).

Los principales cambios realizados al sistema tributario para el año 2002 consistieron en:

El impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, quedo establecido para personas físicas y morales que en el país realicen las actividades siguientes: a) Presten servicios; b) Enajenen bienes; c) Importen bienes; y d) Otorguen uso o goce de bienes.

Se establece una tasa de 5% en:³⁹

a) En la enajenación de:

1. Oro, joyería, piezas artísticas u ornamentales cuyo precio sea superior a 10 mil pesos y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en

³⁹ Se establece la tasa del 15% por IVA, más 5% por impuesto suntuario; es decir, una tasa del 20%. URL, <http://www.presidencia.gob.mx>

México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80% siempre que su enajenación se efectúe con el público en general,

2. Caviar, salmón ahumado y angulas,
3. Perfumes, armas de fuego, artículos para acampar, automóviles con capacidad de 15 pasajeros con precio superior a \$250 mil pesos, accesorios deportivos para automóviles a los 5 mil pesos; televisores con pantalla de más de 25 pulgadas; monitores o televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a 5 mil pesos; equipo de cómputo con precio superior a 25 mil pesos, y equipos auxiliares; agendas electrónicas; videocámaras; reproductor de videos en formato de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a 5 mil pesos,

b) En la prestación de los siguientes servicios:

1. Los de instalación de techos móviles para vehículos,
2. Los que permitan la práctica del golf, la equitación, el polo, el automovilismo deportivo o las actividades deportivas náuticas, incluyendo las cuotas de membresía y las demás contraprestaciones que se tengan que erogan por la práctica de esas actividades y el mantenimiento de las instalaciones, los animales y el equipo necesario,
3. Las cuotas de membresía, centros nocturnos o bares, los animales y el equipo necesario,
4. Los de bares, cantinas, cabaret, discotecas, así como de restaurantes en los que se vendan bebidas alcohólicas, excepto cerveza y vino de mesa, ya sea en el mismo local o en un anexo que tenga conexión directa del lugar de consumo de bebidas alcohólicas al de alimentos y cuando ambos pertenezcan a contribuyentes servicios de hospedaje y de alimentos al 40 % de la contraprestación cobrada, sobre la que se aplicará la tasa del 5%.

c) El uso o goce temporal de:

1. Aeronaves, excepto aviones fumigadores,
2. Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas con motor,
3. Los bienes a que se refiere el sub-inciso 3 del inciso a) de esta fracción, en su caso.

Por otra parte los principales cambiarios en la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios [IEPS] fueron en la aplicaron de las siguientes tasas al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan:

f. En la enajenación o en su caso, en la importación de los siguientes bienes (D. O. 02/01/ 02: 21-23):

A. Alcohol y alcohol desnaturalizado ----- 60%

- B. Aguas gasificadas o minerales, refrescos; bebidas hidratantes o rehidratantes; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña 20%
- C. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
- ✓ Con una graduación alcohólica de hasta 13.5° ----- 25%
 - ✓ Con una graduación alcohólica de más de 13.5 y hasta 20° G. L. 30%
 - ✓ Con una graduación alcohólica de más de 20° G. L. ----- 60%
- D. Gasolinas, la tasa que resulte para el mes de que se trate en los términos de esta ley,
- E. Gas natural para combustión automotriz; las tasas que resulte para el mes de que se trate en los términos del artículo 2c de esta ley,
- F. Tabacos labrados:
- G. Cigarros ----- 110%
- H. Puros y otros tabacos labrados ----- 20.9%
- I. Jarabes o concentrados para preparara refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos que utilicen edulcorantes distintos del azúcar de caña _ 20%
- II. En la prestación de los siguientes servicios:
- J. De telecomunicaciones y conexos⁴⁰ ----- 10%
- K. Comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes señalados en los incisos a), b), c) y h) de la fracción I de este artículo. La tasa aplicable será la que le corresponda a la enajenación en territorio nacional del bien de que se trate en los términos que para tal efecto dispone esta ley.

En su artículo 18° se establece que no se pagará al impuesto:

1. Por las enajenaciones de los servicios siguientes:

⁴⁰ Se entiende por servicios de telecomunicaciones y conexos los siguientes:

1. Radiotelefonía móvil con tecnología celular y acceso inalámbrico fijo o móvil,
2. Radiolocalizador móvil de personas o de bienes,
3. Servicios de radiocomunicación especializada de flotillas o aquellos servicios que comprenden grupos cerrados de usuarios o grupos de usuarios determinados, definidos como aquellos que desarrollan actividades comunes o interrelacionados, y que requieren servicios de radiocomunicación móvil de voz y datos, en forma permanente e inmediata, sea de carácter grupal o privada entre pares de usuarios, haciendo uso de equipos fijos o móviles,
4. Servicios de televisión restringida, tales como sistemas de televisión por cable, satélites o los que utilicen cualesquiera otro medio de transmisión alámbrica o del espectro radioeléctrico,
5. Cualquier otro servicio proporcionado por concesionarios o permisionarios de servicios de telecomunicaciones, proveedores de servicios de valor agregado o cualquiera otro proveedor de servicios, siempre que en todos los casos el servicio que se preste sea transmisión de señales de voz, datos o video.

Conexos, todos aquellos prestados por las empresas de telecomunicaciones, independiente del nombre con el que se les designe, distintos de los señalados en el inciso anterior, que se presten a los usuarios del servicio de telecomunicaciones como consecuencia o complemento de dicho servicios, aún cuando estos servicios conexos no estén condicionados al citado servicio de telecomunicaciones, tales como el servicio de llamada en espera, identificador de llamadas o buzón de voz, entre otros.

RECIBO CON
FALLA DE ORIGEN

- a) Telefonía rural, consistente en el servicio que se preste en poblaciones que de acuerdo al último censo disponible, cuente con menos de 3 mil habitantes,
- b) Telefonía básica residencial, consistente en el servicio automático de telefonía básica local, por la parte correspondiente al cobro del servicio para línea telefónica de uso residencial hasta por 250 pesos mensuales,
- c) Telefonía pública, consistente en el acceso a los servicios prestados a través de redes públicas de telecomunicaciones y que deberá prestarse al público en general por medio de instalación, operación y explotación de aparatos de uso público,
- d) Los servicios de hospedaje compartido o dedicado, elaboración de páginas, portales o sitios de internet, servicios de administración de dominios, nombres y direcciones, servicios de administración de seguridad, de distribución de contenido, de almacenamiento y administrador de datos y de desarrollo y administración de aplicación, todos ellos siempre que sean conexos a los servicios de datos o internet,
- e) Los que se presten entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones o entre éstos y proveedores de servicios de internet y que no sean un servicio final sino un servicio intermedio, entre otros, interconexión nacional e internacional, servicios de transporte o reventa de largo distancia, servicios de acceso a redes, la prestación de enlaces de interconexión de enlaces dedicados o privados, servicios de colubicación, servicios de provisión de capacidad del espectro radioeléctrico, cargos relacionados a la prescripción de operador o troncales digitales para servicios de internet, siempre que estos servicios constituyan un servicio intermedio para que a su vez se utilicen para prestar un servicio final,
- f) Larga distancia nacional residencia hasta por 40 pesos, y larga distancia internacional o cualquier otro servicio que se origine o termine como voz entre usuarios de México y un país extranjero, independientemente de que durante su transmisión se hubiera formado de datos,
- g) El servicio de internet conmutado en lo que corresponde a renta básica,
- h) Las comunicaciones de servicios de emergencia,
- i) Los de telefonía celular, siempre que dichos servicios se presten a través de tarjetas prepagadas que de 200 pesos fuera de los contratos regulares de servicios,
- j) Telefonía básica local en todas sus modalidades,
- k) Larga distancia nacional que se origine o termine como voz entre usuarios de dos áreas locales, independientemente de los medios o formatos utilizados durante su transmisión,
- l) Por la exportación de los bienes a que se refiere la ley del IEPS.

2. Por la exportación de los bienes a que se refiere la Ley del IEPS

Con relación al ISR se homologaron las tasas del ISR personal e ISR empresarial quedando las tasas máximas marginales en 32%. En lo que respecta al crédito al salario éste recayó sobre los patrones y ya no sobre la federación

como se había hecho hasta entonces para el año 2002 éste se incrementó hasta llegar a 4 mil 228 pesos anuales para personas que ganen hasta 18 mil 376 pesos anuales. Además se faculta a los estados para cobrar un impuesto de 5% sobre las utilidades de las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas, cuyos ingresos sean inferiores a los cuatro millones de pesos.

Se pretendía recaudar por concepto de IEPS más de 5,000 millones de pesos, de los cuales 1,300 millones eran por telecomunicaciones y el impuesto a la venta de bienes suntuarios se generaría 8,751 millones de pesos. Sin embargo, se puso en duda lograr obtener dichos montos. Por una parte, se aseguraba que los impuestos suntuarios violaban el principio de equidad, ya que ponen a algunas industrias en desventaja con respecto a otras, tal es el caso de los servicios de telefonía celular, la cual se le aplica un impuesto que no se le aplica a sus competidores de telefonía básica. Del mismo modo sucede con la industria refresquera, la cual aseguraba que se vieron obligadas a dejar de comprar un insumo terminado, como es la fructuosa. A su vez las firmas productoras de este edulcorante hecho a partir de jarabe de maíz podrían argumentar que por un impuesto la están obligando a retirarse del mercado en beneficio de un sector de la economía, como en la industria azucarera. "Se argumenta que este impuesto va a fomentar el contrabando ya que se va a preferir en muchas ocasiones adquirir bienes más baratos aunque su origen sea ilícito. Con lo que se fomentaría la evasión ya que la nueva ley del IEPS establece la posibilidad de exenciones para las empresas o personas con cédula fiscal, por lo que los asalariados podrían tratar de conseguir una cédula para evadirlo" (El Financiero, 08/01/02: 32).

Además de ello existe la posibilidad de que muchas industrias se amparen en contra de este impuesto por considerarlo injusto, la cual redundaría en contra de los niveles de reducción esperados.

Del total de recursos que el Gobierno Federal espera obtener "aproximadamente el 60% de dichos recursos será para las entidades federativas. Entre estos más de 12 mil millones se destinarían en forma de participaciones adicionales: 5,000 millones se destinarán a los fondos del ramo 33 relacionados con la recaudación participable y 14,700 millones del programa de apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Además se ha facultado a los Estados para cobrar un impuesto del 5% a las personas físicas con actividad empresarial o profesionistas sobre sus utilidades cuyos ingresos sean inferiores a 4 millones de pesos anuales" [1]. Esto sin duda alguna resulta totalmente inequitativo, ya que las personas con ingresos inferiores a esta suma deberán pagar dos impuestos sobre la renta distintos, uno federal y otro estatal.

Han surgido muchas dudas sobre la efectividad que tendría la miscelánea fiscal, entre los puntos a favor de ella se encuentran el no haber gravado con IVA alimentos, medicamentos y servicios de educación; sin embargo en vez de ello se decidió recaer gran parte de la recaudación sobre los impuestos suntuarios y el IEPS. Estos impuestos difícilmente lograrían recaudar lo esperado, debido a que se aplican en muchos casos sobre productos de baja demanda y que son fácilmente sustituibles [tal es el caso de televisores de pantalla plana, caviar, salmón ahumado, etc.], mientras que en otros casos resultan impuestos sumamente regresivos, ya que se consideran ciertos bienes y servicios como de lujo cuando en verdad se trata de bienes de primera necesidad como es el caso de los servicios de telefonía celular y básica [gravada a partir de tarifa mayor a 250 pesos].

La sociedad mexicana esperaba una verdadera reforma fiscal, la cual fuera capaz de generar recursos suficiente para cubrir las necesidades del país, principalmente a través de otras líneas de acción como son la incorporación de un mayor número de contribuyentes y del combate a la economía informal, así como del combate a la evasión y elusión fiscales. La actual miscelánea fiscal se pensó lograría incrementar la recaudación, sin embargo esto será en forma muy limitada.

Sin duda alguna que la nueva miscelánea fiscal tiene un carácter menos regresivo que la propuesta foxista, por lo cual serán menores los daños que pudieran ocasionarse sobre las familias de menores recursos a través de una mayor carga, pero tampoco tendrá los resultados que el poder legislativo ha pensado, por lo que se seguirá la discusión sobre la reforma fiscal necesaria en el país. El tema sobre la reforma fiscal no se ha agotado, sino más bien lo contrario, deben establecerse propuestas viables que logren incrementar la recaudación en forma equitativa y que esta se transforme en oportunidades para las familias de menores recursos, a través de un mayor gasto en infraestructura física y humana.

Si el Gobierno quiere incrementar su ingreso, tiene primero que mejorar el ingreso de los causantes; es decir, tiene que reactivar la economía y con ello el incremento del consumo. En términos absolutos esto no niega un aspecto fundamental en donde las personas de menores ingresos destinan una mayor parte de su ingreso, si no es que todo, al consumo, donde el referido a los alimentos tiene un peso definitivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

194-A

CONCLUSIONES

El Estado es amplio y muy diverso al igual que su sociedad; por ello al saber en donde, cuando y porque, debe de incidir en ciertas decisiones y rumbos que la sociedad adquiriría, le otorgo de manera natural obligaciones y funciones específicas que debe adquirir.

El Estado es la representación de una Constitucionalidad que rige como eje conductos en el arte de gobernar, de decidir y de fijar, pero también esta Constitucionalidad lo enviste al otorgarle el poder, como el órgano encargado de salvaguardar el interés común de la sociedad que gobierna; sin embargo las sociedades han cambiado, por lo tanto sus necesidades también; pero los Gobiernos no; en síntesis cada economía evoluciona aunque a diferentes velocidades se fijan rumbo y metas; y es ahí donde el Estado como la suma de la población, de un territorio y de un Gobierno tiene que utilizar y aprovechar la máxima organización y sincronía que entre sus componentes puede haber, para la subsistencia en el mismo.

En los neoclásicos, el Estado representa el papel de vigilante y guardián, puesto que no es capaz de asignar y maximizar correctamente los recursos; en cambio el mercado logra que la oferta crea su propia demanda, mediante el sistema de precios. Se oponían al financiamiento del déficit con crédito para evitar que el sistema de precios se incrementara, afectando a los ingresos y finalmente el consumo.

El Estado en el marxismo, es el representante de la clase dominante y sólo obedece a los fines económicos de ésta, al obtener incrementos de su ganancia, mediante la explotación de la fuerza de trabajo y la contención salarial. Cumple con la creación y aplicación de leyes que le sirven a la clase burguesa para resolver los conflictos que se presentan.

Keynes establece que el Estado es el único capaz de disminuir el desempleo, aumentando la producción, por razón del aumento en la inversión, y del consumo, consecuentemente se refleja en el incremento de la renta. Demostrando que solamente el Estado es capaz de llevarlo a cabo gracias a las políticas con las que cuenta.

En el modelo neoliberal, el Estado ocupa un lugar secundario, restringiendo al mínimo su rectoría y función; además de no oponerse a la libertad de los individuos en la economía de mercado. Éste se ha caracterizado por ser excluyente, marginando a los sectores más desprotegidos favoreciendo a un reducido grupo o clase social que ostenta el poder político y económico, como reflejo de esta dualidad se ha provocado una profundización y una inequidad irreversible en la distribución del ingreso.

Uno de los elementos estructurales que sustentan este modelo es el de mantener en equilibrio las finanzas públicas, para lo cual se requiere que el Estado no participe en las actividades económicas y que su nivel de gasto sea igual al de su ingreso, puesto que el déficit público motiva desequilibrios en la actividad económica general. Las medidas de política económica aplicadas por el Gobierno Federal se han orientado a la corrección de éste, expresándose principalmente en

políticas contraccionistas del gasto del Estado, ya que a partir de 1982 la tendencia de esta variable, fue a la baja. No obstante lo anterior, fue hasta la década de los noventa, cuando las políticas fiscales lograron una reducción sustancial del déficit, ya que durante la década anterior estuvo en niveles todavía elevados. Esta disminución del gasto se explica por la política de desincorporación de empresas paraestatales y la disminución del pago de intereses de la deuda.

Las finanzas públicas son indispensables para el Gobierno, ya que sus componentes permiten conocer el manejo de los ingresos y gastos que el Estado tiene y efectúa, por lo que las políticas fiscal, monetaria y de deuda deben de actuar de manera conjunta y ordenada para llevar a cabo un buen funcionamiento y hacer frente a sus obligaciones. Buscando alcanzar y mantener la estabilidad económica.

Los ingresos son parte medular del sector público ya que gracias a estos puede financiar los gastos. Los ingresos se dividen en petroleros y no petroleros, sobresaliendo los petroleros debido a las grandes cantidades de divisas que se obtiene por la venta del hidrocarburo y sus productos, mediante la política tributaria, puesto que tiene la capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone como son los impuestos.

Los impuestos deben de ser legales, obligatorios, proporcionales y equitativos tanto horizontal como verticalmente, para que su impacto se sienta lo menos posible en el ingreso de la sociedad; además, deben de cumplir con la capacidad de pago y de conveniencia. Estos se clasifican en ingresos tributarios, los cuales impactan a la sociedad al ser pagados por el consumidor final. Dentro de éstos se identifican directos al caer el gravamen al contribuyente e indirectos, los cuales caen en el gasto de los contribuyentes; es decir, sobre los costos de producción trasladándose a los precios; y los no tributarios son los que recaen en los servicios que presta y contraprestaciones del Estado. Ambos tipos deben de ser clasificados de acuerdo a su progresividad y regresividad para catalogarlos adecuadamente.

El gasto público es el encargado de satisfacer las necesidades de la sociedad, y de la distribución de la riqueza para tal fin; éste debe de ser usado lo más racional posible para evitar excesos que afecten su distribución.

El sector público ayuda a tener una mejor organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, por medio del sistema de cuentas nacionales, para su medición y control al identificar las fuentes de financiamiento público que le sirven para su operación, y evitar así la doble contabilización. La metodología que se utiliza es la de ingreso-gasto, la cual registra las transacciones, que las entidades del sector público utilizan, así como el identificar la demanda gubernamental para el cumplimiento de las actividades programadas. La cuenta pública es indispensable para llevar un control de los recursos financieros que se le asignan al sector público y consecuentemente es la exposición de la utilización clara de estos por parte del Ejecutivo, al ser analizadas los ingresos, gastos y la deuda pública al final del ejercicio fiscal.

En el nuevo modelo de desarrollo implementado a principios de la década de los cuarenta, el Estado del Bienestar tenía la finalidad de propiciar el desarrollo económico y el objetivo impulsar a la naciente clase capitalista nacional, y por ello el gasto económico, tanto en creación de infraestructura, como de fomento económico resultaba imprescindible.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

Obviamente dicho modelo innovador de Estado, respondía a un proyecto económico nacional más amplio, el de la sustitución de importaciones, por el cual se pretendía la constitución de una industria nacional capaz de generar los insumos requeridos en el país. Como es obvio suponer la política de ingresos del sector público fue de la mano de la política de dicho sector en materia de gasto público; es decir, que el Estado busco allegarse recursos de conformidad con las necesidades que le plantea su política de gasto.

No obstante, la política de ingresos se halló subordinada fuertemente, bajo el Estado del Bienestar a los objetivos de política económica perseguidos por los diversos Gobiernos y en especial a los objetivos del modelo de Sustitución de Importaciones, de ahí que se presenten rezagos tanto en el sistema impositivo como en la política de precios y tarifas, que hubo compensar mediante la contratación de empréstitos que a lo postre neutralizarían una buena parte de los efectos del gasto público, hecho éste que sin embargo no mostró todo su dramatismo bajo el Estado del Bienestar, sino fue mostrado en el Estado neoliberal.

Como consecuencia del énfasis puesto al gasto económico, el gasto de inversión se fue incrementado en forma importante como porcentaje del PIB. Este cambio de prioridad de la inversión bajo el modelo de sustitución, de una inversión destinada primordialmente al transporte y a las comunicaciones, así como al fomento agropecuario, a partir del Gobierno de Adolfo López Mateos se pasó a una inversión destinada primordialmente al fomento industrial.

Consecuentemente con el énfasis del gasto público, se observaba un aumento del interés estatal por la constitución de empresas públicas, cuyos gastos seguramente tuvieron una importancia también creciente dentro del gasto total.

El modelo de Sustitución de Importaciones se caracterizó por una importante expansión de la intervención estatal en la economía, intervención estatal en la economía, intervención que en mayor o menor medida tuvo una serie de objetivos precisos que en síntesis pretendía lograr el desarrollo de un capitalismo autónomo del país. Consecuentemente con la nueva política estatal, se dio un proceso de estatización de diversas actividades económicas, que resultó de especial importancia para el desenvolvimiento económico de México, especialmente a través de la constitución y expansión de empresas públicas dedicadas a actividades estratégicas.

A pesar de la existencia de una alta concentración de la riqueza y grandes desigualdades económicas y sociales durante todo el modelo en curso, el crecimiento obtenido permitió, con altibajos, una disminución de la pobreza en el país, e inclusive existió una tendencia real a mejorar la distribución de los ingresos especialmente los de las clases medias.

Por lo que respecta a las causas de la crisis agrícola, se dio por el mantenimiento inalterado de los precios de garantía y la menor inversión en irrigación. La importancia de la crisis agrícola dentro de la crisis de la economía en su conjunto es explicable si consideramos que en el modelo de sustitución de importaciones, el sector agrícola contribuyó de manera determinante en la generación de divisas que fueron utilizadas para la adquisición de bienes de capital por el sector industrial; puesto que el sector agrícola no sólo deja de financiar las compras al exterior de la industria, sino que, inclusive, se convierte en

competidora de aquella en su búsqueda de divisas para importar los productos alimenticios.

Por otra parte, el sector industrial, además del incremento de los costos producidos por la crisis agrícola, se sumaban otras contradicciones inherentes al modelo, que coincidieron en su manifestación durante la década de los setentas. Especialmente es de destacarse el agotamiento del modelo sustitutivo de bienes de consumo e intermedios concurrentes con la incapacidad del sector para entrar a una fase sustitutiva de bienes de capital, hecho que se manifestó de manera particular en bajas tasas de crecimiento del sector manufacturero, así como en déficit creciente de la balanza comercial. Dichas contradicciones son el resultado del vasto proteccionismo industrial con que se apoyó a la sustitución de importaciones, y que dio por resultado una industria poco competitiva en el ámbito internacional, pero sobre todo poco innovadora, lo que impidió el desarrollo de tecnologías propias.

La sociedad mexicana, se encuentra sumergida en graves problemas económicos, que desde 1970 se han venido agudizando. Problemas como la crisis del sector agrícola, el endeudamiento externo, el déficit en las finanzas públicas, etc. Todos ellos problemas que no se han querido enfrentar para resolverlos de la manera más saludable, sino que se han tratado de resolver con políticas económicas de corto plazo y en función de los intereses de los grupos económicos dominantes; es decir, desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez hasta el de José López Portillo, se manifiesta una crisis, que tienen su fundamento en las particularidades del modelo de desarrollo seguido, debiendo apuntarse que quizá dicha crisis se haya manifestado de una manera más aguda debido por un lado, a la falta de apreciación oportuna de las contradicciones que se iban gestando en el modelo y consecuentemente en la falta de atención oportuna de las mismas, así como de la tardía instrumentación de las medidas correctoras pertinentes; y por el otro, como consecuencia de la aguda crisis experimentada por el capitalismo mundial en la década de los setenta y de las nuevas políticas [de corte neoliberal] instrumentadas para la superación de la crisis. Uno de los primeros aspectos que ha sido considerado como factor de la crisis, lo fue el comportamiento del sector agrícola, que después de haber crecido a tasas considerables, presentó tasas de crecimiento decreciente.

El modelo de desarrollo del Estado intervencionista [gasto público creciente, limitación de la actividad económica privada, ingresos estatales reducidos, énfasis del fomento industrial en detrimento del sector agrícola] produjo una serie de contradicciones que se manifestaron en la economía, a pesar de que el modelo del Estado Benefactor, fomentó de manera indubitable el crecimiento económico del país durante cerca de tres décadas.

Cabe aclarar que no obstante la aparente importancia que se concede al Estado como rector del desarrollo, es diverso al concepto del intervencionismo estatal; en tanto que en el Estado populista opera como motor del desarrollo y a la vez como ente conciliador de las diferentes clases sociales, en la rectoría estatal el Estado sigue teniendo un papel protagónico fundamental, pero ya no como motor del desarrollo, sino como órgano creador de las condiciones socio-políticas y jurídicas indispensables para el desarrollo.

Hoy en día hay un debate en torno a que es mejor para la economía, si las políticas económicas de tipo keynesiano que fueron las que se aplicaron en el pasado o las que actualmente se aplican de corte neoliberal.

La realidad es que las políticas económicas fueron la expresión de las necesidades y evolución que ha tenido el desarrollo del capitalismo. Así se culpa por parte del grupo que han gobernado el país, de los malos manejos llevados a cabo, resultaron un gran déficit público causante de la crisis económica y de la inflación. Sin embargo, es conveniente señalar la importancia que para el funcionamiento de la economía desempeñó la política expansionista del gasto público. Este hecho fue crucial para reducir costos de producción, ampliar mercados y generar los recursos productivos y humanos para impulsar la dinámica económica: Dicha intervención del Estado fue por lo tanto funcional a las necesidades de acumulación y expansión del sector privado.

Esto es, el déficit público funcionó en un momento a la dinámica económica, pero no siempre funcionó. Ello originó el replanteamiento de la participación del Estado en la economía y el déficit público que esto implicaba, ya que no podía financiarse, ni tampoco era deseable para el sector privado que veía restringida su dinámica de acumulación. El déficit público pasa a ser sustituido por la política de austeridad. La cual es orientada a restringir la participación del Estado en la actividad económica y a limitar su papel de rector en la misma.

La política seguida por Echeverría, con un profundo tono socializante incrementó la suspicacia de la iniciativa privada hacia el Gobierno y en sí sirvió de catalizador para la conformación de un sector empresarial terriblemente crítico y opositor, ha manifestado su desconfianza en la política gubernamental, así como sus verdaderos intereses egoístas, mediante fugas de capital que a intervalos, se fueron presentando invariablemente.

En lo que respecta al gasto público, la fuga de capitales propiciada por el discurso socializante de Luis Echeverría motivó un incremento de la participación estatal en la economía, y consecuentemente con ello, un incremento en el gasto público y en los déficit fiscales. Ahora bien, si algunas medidas se instrumentaron a partir del régimen de Echeverría para la superación de la crisis, especialmente mediante renovaciones sucesivas de la política de ingresos ordinarios hasta reducir la desigualdad entre dichos ingresos y los gastos públicos, otras medidas actuaron en sentido inverso ahondando los efectos de la crisis, y en general agravándola, debiendo destacarse sobre el particular las políticas contractivas, [remedio neoliberal, impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) al país], y la excesiva contratación de empréstitos en moneda extranjera.

Como ya se menciona con el sexenio de Echeverría se comenzó con la aplicación de una nueva política económica del Estado, en que se privilegio el gasto público, por un lado, se aplican de manera simultánea medidas monetarias tendientes a obtener una reducción de la inflación, mediante políticas contradictorias persistentes durante el Gobierno de López Portillo que agravaron la crisis, pues no obstante, el incremento del gasto y del déficit públicos, las políticas expansionistas no alcanzaron plenamente sus objetivos.

La política de industria paraestatal pareció apartarse de los objetivos de complementariedad del sector público con el privado, con lo que la participación estatal se acrecentó, aun cuando sin objetivos claros y definidos en pos del desarrollo de la economía en su conjunto, proceso que culminó en 1982 con la nacionalización de la banca.

Concurrentemente, las políticas de ingresos y de tipo de cambio fijo y subvaluado, dirigidas de la acumulación del sector industrial, determinaron

una cuenta pública amplia y crecientemente deficitarias, que tuvo un especial significado en el caso de las finanzas públicas en la industria paraestatal.

Al término de este Gobierno las contradicciones manifestadas desde inicios de dicho sexenio aparecían en una magnitud agravada, el descubrimiento de vastos yacimientos petroleros, permitió prolongar la agonía del modelo de sustitución de importaciones; subsistiendo al margen de la petrolización de la economía, que permitió la expansión del gasto público, pero también favoreció la contratación de mayores empréstitos en el extranjero, hecho este último que a la postre repercutiría de manera terriblemente negativa en la economía en su conjunto, lo que no obstó sin embargo para que fuera precisamente en el sexenio de José López Portillo.

El tránsito de aplicar una política económica keynesiana a otra de corte neoliberal obedeció a las necesidades de expansión y acumulación del capital. Las políticas keynesianas entorpecen este proceso por lo que las necesidades de expansión del capital exigen otras políticas acordes a su nuevo perfil y estas no son otras que las de tipo neoliberal.

Ahora bien, a pesar de la aplicación de medidas de corte neoliberal, ambos sexenios deben ser considerados como Estados de corte benefactor, en atención a que la intervención estatal en la economía no sólo no disminuyó, sino inclusive recibió un aliento de importante magnitud, hecho que se demuestra en la proporción que el gasto público representó, como porcentaje del PIB.

Se implementaron medidas de estabilización, por medio de programas económicos, para llevar a cabo el cambio estructural, como recomendación de los organismos internacionales, buscando regresar al sendero del crecimiento, en donde el Estado debía de sanear las finanzas públicas, disminuir la inflación, y permitir el libre comercio.

Los mecanismos y objetivos propios al Estado en el modelo de Sustitución de Importaciones, fueron dejados de lado, y en su lugar se utilizaron otros, con la finalidad última de propiciar una reducción de la intervención estatal en la economía.

La disminución de la participación estatal en la economía, tuvo tres aspectos de primer orden, por un lado, la desregulación de las actividades económicas; por el otro la contracción del aparato estatal; y finalmente, la contracción del gasto público.

Por lo que respecta a la desregulación, ésta se manifestó liberalizando la actividad económica, al disminuir los requisitos de ésta, pero principalmente, a través de un agresivo proceso de apertura comercial, del que puntos importantes fueron el ingreso de México al GATT, y más tarde la suscripción de un Tratado de Libre Comercio [TLC], con los Estados Unidos y Canadá. Los objetivos de dicha desregulación, fueron según el Gobierno, propiciar la reconversión industrial, según el rebuscado léxico utilizado en el sexenio de Miguel de la Madrid, lo que permitiría la competitividad de la industria nacional con las empresas extranjeras. Empero, como consecuencia de las políticas contractivas empleadas bajo el Neoliberalismo, los resultados reales de dicha política han sido dismantelar la planta industrial nacional que con tanto esfuerzo fue creada con el modelo sustitutivo de importaciones. Puesto que para la producción nacional, la firma del TLC representaba en teoría, el tener menos trabas para ingresar al mercado

norteamericano, pero ha sucedido lo opuesto, ya que los productos mexicanos continúan enfrentando un sin número de obstáculos.

La apertura de la economía mexicana al mercado mundial, iniciada en 1983, obedece más a intereses externos que a internos, pues seguirá los lineamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional, además, que se da en un momento no propicio para hacer un cambio de política de tal envergadura, encontrándose la economía mexicana en una situación de crisis muy severa, con su industria muy débil, no teniendo su producción calidad competitiva en el ámbito internacional.

Al argumentar que esta apertura traería resultados positivos a la industria nacional, se otorgan ciertos estímulos a la exportación, con lo que se pretendía que las empresas mexicanas se conviertan en exportadoras. Con esta política parecería que no se conociera la situación real de la planta productiva nacional, pues los vicios en que ésta había caído no se podían romper de la noche a la mañana, sobre todo si consideramos que un gran porcentaje de esta industria es pequeño y no cuenta con la tecnología que le permita mejorar su producción para salir a competir al extranjero.

En lo que respecta a la compactación del sector público, ésta nuevamente obedece a directrices de corte monetario, y ha tenido una extensa aplicación durante los Gobiernos neoliberales. La idea fue que un Estado más pequeño produciría por un lado un déficit fiscal también menor, lo que redundaría en beneficio para el comportamiento económico, confiando confianza a la inversión privada. Igualmente, dicha compactación implicaba que mayores servicios y actividades fueran transferidos a la iniciativa privada, lo que beneficiaría a la economía, ante la consideración que se hacía respecto a que el capital privado pueda administrar de una manera adecuada los recursos y obtener una mayor rentabilidad y productividad en dichas actividades. Cabe destacar que los resultados esperados no fueron obtenidos, lo que se acredita con la circunstancia de que muchas otrora empresas paraestatales que fueron desincorporadas atravesaron por serios problemas financieros, debidos probablemente a un mal manejo de los nuevos dueños.

La exigencia de que las economías, como la mexicana, abrieran sus fronteras al mercado externo, más que nada, obedecía a la necesidad que tienen las grandes empresas transnacionales de colocar sus productos, y mientras mayor sea su mercado, mayores tasas de ganancia obtendrán, de ahí el que se argumente la necesidad de un mercado libre. Así mismo, la entrada indiscriminada de productos provenientes del exterior como resultado de la mayor apertura comercial mexicana al mercado externo, ha traído como resultado, el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas que no han podido competir con los productos extranjeros, trayendo esto como resultado, el despido masivo de personal, lo que incrementó el desempleo en forma alarmante.

La apertura comercial creó un ambiente de certidumbre a los inversionistas extranjeros, reflejándose en el número de maquiladora que se establecieron en el país, el incremento en la inversión extranjera y de las importaciones. Sin embargo, no se reflejaron en el aumento del empleo, debido a la poca o nula capacidad de la industria nacional y de los trabajadores.

En México, las crisis han sido cíclicas y coincidentemente sexenales. Sólo la crisis derivada de la devaluación del peso en 1976, puede considerarse dentro

del modelo de acumulación basado en una mayor presencia de las actividades económicas por parte del Estado. Pero a partir de la crisis de 1982, las causas de estos debates obedecen fundamentalmente a las contradicciones que generan la doctrina del modelo neoliberal, donde se ha cuestionado seriamente la presencia del Estado. Sin embargo, ahora las crisis son más frecuentes que en el pasado.

Ya no se podrá dar una intervención del Estado como en el pasado, donde éste retome sus gastos crecientes, sus grandes obras de infraestructura, pues no cuenta con recursos para hacerlo. Ya no es sujeto de endeudamiento externo para financiar este tipo de participación, tampoco y existen las condiciones financieras que permiten créditos de largo plazo tan ventajosos como en el pasado.

No se podrá retomar el periodo de Luis Echeverría cuando se dio una participación creciente del Estado a través de déficit público que llevaron a un gran crecimiento del endeudamiento externo y la crisis de 1976. Tampoco la preocupación del Gobierno será como administrar la riqueza generada a partir del auge petrolero y de la disponibilidad de endeudamiento externo como en la época de José López Portillo, que finalmente terminó como resultado de la mala administración que se hizo de dicha riqueza. Ni mucho menos se podrá mantener la política de apertura externa generalizada, ni se podrá mantener el tipo de cambio ficticio y subordinado que predominó en el Gobierno de Salinas de Gortari. Ya que éstas han depilfarrado los recursos derivados de la venta de las grandes empresas públicas, como los que han ingresado por concepto de inversión extranjera.

La política económica que prevaleció hasta 1982, favorecía la participación del Estado en la economía y en las empresas públicas, apoyaba al sector industrial frente a importaciones; sin embargo, a pesar de ello, generó desequilibrios internos y externos que obligaban al endeudamiento externo. En la política económica actual se dejó al mercado a su libre albedrío, se procedió a la reducción del Estado, a la privatización de las empresas públicas y a la liberalización de la economía, colocándolo como mejor opción que el modelo anterior.

A partir de las dos últimas décadas, el Estado ha dejado de ser el monopolista de empresas, ha dejado de ser competencia del capital privado y ha pasado a ser de Estado benefactor a sólo rector y promotor del desarrollo. El modelo neoliberal le ha impuesto esta función, lo ha adelgazado, se han vendido empresas públicas y se le ha quitado el dinamismo a su inversión pública y se ha quedado en anemia total.

La evidencia del fracaso de haber antepuesto al Estado ante el mercado de economía abierta, como si la lucha y subordinación de uno sobre el otro fuera la batalla para la solución de los problemas. Con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, ganó el mercado y los resultados fueron desastrosos reflejándose en el aumento del déficit y en la disminución del gasto. No se trata de anteponer o subordinar una de a las partes (mercado o Estado) a la otra. Las dos han demostrado ineffectia e incapacidad para resolver los problemas estructurales de la economía.

Las políticas que redujeron la inflación, tales como el tipo de cambio sobrevaluado, el saneamiento de las finanzas públicas y la apertura generalizada de la economía, resultaron muy costosas, dado el impacto generado sobre la producción, el empleo y el sector externo. La disminución del gasto e inversión

pública, la eliminación de empresas públicas, la eliminación subsidios y la estabilidad cambiaria, si bien contribuyeron al saneamiento fiscal, fue a costa de relegar la atención de los rezagos productivos que comprometían más la capacidad competitiva de la economía, lo que aumentó el déficit fiscal.

En lo que respecta a las finanzas públicas, algunas medidas fueron instrumentadas para obtener un incremento de los ingresos, las que en todo caso han de ser juzgadas en su mayoría como positivas, como es el caso de las reformas fiscales, le eliminación de subsidios, y una política realista de precios y tarifas; lamentablemente, una vez más el inadecuado financiamiento vía empréstitos en moneda extranjera se convirtió en el dolor de cabeza de las autoridades hacendarias.

Cabe destacar que bajo el Neoliberalismo, la política de gasto adquirió una dimensión tradicional, el gasto primario [gasto efectivo con efectos multiplicadores] disminuyó en forma considerable como porcentaje del PIB bajo el sexenio de De la Madrid y aún en el gasto total, con Salinas de Gortari, pero más grave que ello, también se revierte la función del gasto, privilegiándose nuevamente el gasto administrativo en detrimento de los gastos económicos que recaen en forma considerable, en el entendido de que si también los gastos sociales disminuyeron. El descenso de los gastos económicos se refleja en la circunstancia de que el gasto de inversión como porcentaje del PIB, se redujo en el sexenio de De la Madrid a una cifra inferior a la del Gobierno de Echeverría y en el de Salinas de Gortari.

Ahora bien, si es cierto que la tendencia de la distribución de la inversión pública entre los distintos rubros no ha podido ser revertida por completo bajo el Neoliberalismo, la participación del fomento industrial en la inversión total decayó durante el sexenio de Salinas, mostrando un ligero aumento en el Gobierno de Zedillo; sin embargo no se pudo obtener un porcentaje igual o mayor al correspondiente al Gobierno de López Mateos, lo que da una idea de la magnitud de la disminución de su importancia en el total.

Los recortes al gasto público tuvieron una repercusión considerable que se tradujo, en el mejor de los casos, en un estancamiento de la capacidad instalada de las empresas y servicios públicos. Lamentablemente, los resultados de la contracción del gasto público no han sido positivos, por el contrario, es seguro que la misma haya sido detonante indirecto en la disminución de la renta nacional, pues al reducirse el gasto público es obvio que su efecto multiplicador también se reduce en forma considerable.

En este punto, resulta criticable que la contracción del gasto público se haya verificado de manera absurda, y sin un proyecto indispensable de racionalización del gasto; y así por ejemplo, se liquidaron empresas productivas [empresas paraestatales], pero por el contrario el aparato burocrático se incrementó mediante la expansión de las dependencias gubernamentales, por otro lado, en las empresas productivas los gastos realizados se limitaron a los gastos de operación destinados a mejorar a los gastos de operación destinados en el mejor de los casos a la conservación de la planta productiva, pero no a los gastos de capital, lo que se refleja en una notoria desinversión de las empresas paraestatales, hecho que a partir de De la Madrid se utilizó como argumento administrativo para justificar la enajenación de paraestatales.

Por otra parte, el descenso del gasto público repercutió de manera segura en el descenso de la capacidad de empleo del aparato productivo nacional, y ello tanto de una manera directa como indirecta. Directamente, por el desempleo producido al cancelarse plazas y liquidarse a un gran número de trabajadores, pero más grave aún, de manera indirecta, pues al reducirse las compras de bienes y servicios estatales, y al abrir dichas compras al mercado extranjero [TLC], se repercutió desfavorablemente en el resto de la economía, con un seguro efecto multiplicador a la inversa.

El servicio de la deuda representaba un gran peso, puesto que el gasto que se destinaba para cubrirlo era muy alto y los recursos eran necesarios para reactivar la economía, por lo que fue un gran acierto la renegociación de la deuda externa con Salinas de Gortari, ya que logró la reducción del monto principal y del servicio de la deuda, gracias a la inyección de recursos frescos, ayudando al saneamiento financiero, al no tener que disponer de recursos económicos extras que se requerían para reactivar el aparato económico, canalizando parte de estos ingresos para programas de corte social, aunque desgraciadamente no con recursos propios, quedando una vez más demostrado que el país solo podía tener estabilidad y crecimiento con recursos externos. La reestructuración de la deuda tuvo efectos macroeconómicos positivos, no como se esperaba, pero sirvió para canalizarse a reducir el déficit comercial y reactivar la economía puesto que se *aumentaron las divisas al recuperarse la confianza de los inversionistas extranjeros y consecuentemente la estabilidad económica.*

El país se volvió receptor neto de capital, reflejando beneficios directos al recuperarse la capacidad de pago, puesto que los acreedores adquirirían mayor seguridad del cumplimiento de los servicios de la deuda. La percepción que se tenía en el extranjero del riesgo que implicaba prestarle a México disminuyó, por lo que las expectativas sobre el potencial las oportunidades para la realización de negocios rentables aumentaron de manera considerable.

Para seguir con el saneamiento financiero, fue necesario eliminar gastos y subsidios no justificables se disminuyeron el número de empresas públicas; puesto que su privatización generó recursos para el Estado, por lo que se inició un programa de adelgazamiento del Estado. Esté ante los problemas de financiamiento, se vio obligado a acentuar la política fiscal contraccionista y continuar con la venta de empresas para conjuntamente con la disminución del monto de la deuda pública hacer uso de los ingresos generados por ésta. Este ajuste estuvo dirigido a restringir la participación del Estado y ampliar la influencia del sector privado en la economía. En ese sentido, el Estado a través de las privatizaciones dejó de ser el motor del crecimiento económico que había caracterizado a los Gobiernos anteriores.

Sanear las finanzas públicas simplificó disminuir la participación del Estado en la actividad económica; ya que los desequilibrios macroeconómicos eran producto del enorme déficit público, resultado del excesivo gasto del Gobierno; y como éste era financiado con endeudamiento y creación de dinero por parte de la banca central, derivó en una presión sobre los precios, es decir, los grandes déficit eran la causa principal de la inflación. El saneamiento llevó a la puesta en marcha de un conjunto de políticas que entrañaron el retiro de la intervención estatal directa y activa de la economía.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe destacar la ruptura del Neoliberalismo con el modelo populista del Estado, a través de diversas medidas legales y reformas constitucionales, que han conducido: a) Al resquebrajamiento del modelo corporativo en lo relativo al sector campesino, principalmente por las modificaciones al Art. 27 constitucional; b) Al debilitamiento del pacto corporativo con los sectores de mediana y pequeña industria que fueron terriblemente golpeados con la indiscriminada política de apertura comercial; c) Al descabezamiento del propio movimiento obrero oficial y la subsecuente pérdida de poder del sector como grupo de presión.

Al tomar posesión Ernesto Zedillo, se enfrentó con grandes problemas que impidieron que se continuara con la estabilidad y el crecimiento económico como resultado de la crisis financiera como consecuencia del mal manejo de política económica llevada a cabo, como muestra de estabilidad económica.

La crisis repercutió en el aparato productivo y en los consumidores, que vieron desaparecer el empleo, el aumento de las deudas de la pequeña y mediana empresa, que se hicieron impagables; y la merma del salario real. Reflejándose en la desinversión y la descapitalización de la banca al aumentar su cartera vencida, al aumentar las tasas de interés, el costo financiero de los créditos aumentó desmesuradamente.

La devaluación afectó al servicio de la deuda, al duplicarlo y no contar con las reservas suficientes para tal fin, siendo necesario obtener recursos frescos con la comunidad internacional. Los cuales fueron otorgados después de poner en marcha el programa de estabilización, en donde una vez más se buscaba abatir la inflación, la concertación de precios y contraer aun más al gasto público, por medio de un ajuste fiscal, como si la crisis no tuviera eco en la sociedad.

Se utilizó la política monetaria para dar certidumbre y seguridad a los inversionistas, por medio de la contracción de la oferta monetaria, la utilización de los cortos, para manejar la tasa de interés de acuerdo a los intereses del Gobierno. El ahorro externo fue complemento del ahorro interno, después de los créditos al país para el pago de los servicios de la deuda y el financiamiento del desarrollo económico.

Bajo los Gobiernos neoliberales las tasas de crecimiento media anual del PIB por sexenio no superó el 3%, e inclusive, en el sexenio de De la Madrid, lo que demuestra sin lugar a dudas un proceso de estancamiento real de la economía, siendo particularmente ilustrativo que aún con el repunte observado en la tasa media de crecimiento durante el Gobierno de Salinas y Zedillo, ninguno de los sectores en que se divide la economía alcanzó a igualar las tasas medias de crecimiento que tradicionalmente se obtuvieron en el modelo de sustitución de importaciones. Así, pues, bajo el Estado Neoliberal, el PIB creció a una tasa media anual de 5% o menos, contrastando con el 6.9% anual logrado bajo el modelo anterior.

Pero tampoco se puede seguir con una política neoliberal, que ha marginado y frenado el desarrollo de ramas y sectores fundamentales para el crecimiento de largo plazo de la economía. Se ha llevado, mediante la apertura generalizada de la economía a procesos de depuración y destrucción de la capacidad productiva, sin tomar en cuenta dicha capacidad es necesaria para satisfacer las carencias de la población, y sin anteponer nada a cambio que sustituya dicha destrucción.

Después de años de modelo neoliberal se puede señalar que los problemas generados por las contradicciones del Estado del bienestar, no sólo no se han resuelto, sino que se han magnificado. El déficit en Balanza Comercial sigue siendo un grave problema, cuya base se encuentra, ahora más que nunca, en la destrucción que se ha venido dando durante el neoliberalismo, de la planta industrial nacional. Consecuentemente a este problema, el déficit con el extranjero continúa teniendo una magnitud inmanejable. Por lo que respecta a las finanzas públicas, el Neoliberalismo y su política de obtención de ingresos vía empréstitos en moneda extranjera, ha logrado contrariamente a sus pretensiones, que la deuda pública alcance hoy día un máximo histórico, problema que se ve agravado en forma impresionante por la circunstancia de que a diferencia de lo que ocurría hasta el sexenio de López Portillo, el Estado ya no cuenta ahora con los grandes recursos que se encontraban a su alcance para superar la crisis y que estaban constituidos por las empresas paraestatales.

La reforma fiscal se puede llevar a cabo solamente mediante el acuerdo de la sociedad sobre los objetivos de dicha reforma, para lo cual se deben definir los propósitos en el corto, mediano y largo plazo. Uno de los elementos centrales de la reforma fiscal debe ser lograra mayores niveles de recaudación para así incrementar los niveles de gasto público necesarios para atender las necesidades más apremiantes de la nación como es por ejemplo, el combate a la pobreza, creación de empleos formales, etc., sin embargo, lo que se debe tener en consideración para lograr un incremento en los ingresos tributarios es fundamentalmente el incremento en la transparencia del uso de los recursos públicos. En la actualidad existe consenso sobre lo poco transparente que resulta el gasto público, esto es un estímulo para evitar el pago de impuestos, ya que existe la percepción de que la población no se beneficia del gasto público, por lo tanto se deben realizar acciones tendientes a crear mecanismos que vigilen el destino que se le da cada peso recaudado.

El incremento de los ingresos tributarios debe tener en consideración el combate a la evasión y elusión fiscales, así como el combate a la economía informal; este tipo de prácticas ha propiciado bajos niveles recaudatorios. Además de ello el uso de exenciones fiscales y tratamientos preferentes han contribuido a una gran ineficiencia administrativa en impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR), por lo tanto se requiere eliminar ciertas exenciones a fin de simplificar el pago de impuestos, siempre que se considere no afectar a la población más pobre. El combate a la economía informal debe realizarse en forma gradual, ya que en la actualidad resulta ser este sector la principal fuente de ingresos para miles de familias y su incorporación a la formalidad más bien traería un costo fiscal en vez de lograr mayores ingresos, debido a la estructura de ingresos de este sector.

Un requisito para lograr la equidad es por medio del fomento en la igualdad de oportunidades. Es bien sabido que un país que no promueve la igualdad de oportunidades solamente generará mayor pobreza entre su población, debido a que éstas no tienen alternativas para generar riqueza, por lo tanto es muy importante generar la igualdad en áreas como empleo, educación, salud, etc., además se requiere fomentar la equidad vertical y horizontal en el pago de impuestos, no es posible que se les pida que paguen impuestos a las personas que apenas tienen ingresos suficientes para comer como es el caso del IVA y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), aunque se le prometa posteriormente devolverles dicha cantidad y un poco más a través de transferencias; esto es más bien parece una política paternalista característica de

la década de los setenta, por lo tanto es importante generar la igualdad, para que se genere la riqueza y consecuentemente una mayor renta.

Existe gran incertidumbre cuando no se conoce el destino que se le da a los recursos públicos, por lo tanto es necesario crear el marco institucional que garantice el uso de los recursos acorde con los planes de Gobierno, además es necesaria la creación de incentivos al uso eficaz de los recursos. Sin lugar a dudas que una reforma fiscal requiere fundamentalmente de crecimiento económico y estabilidad, ya que cualquier estrategia económica siempre se va a ver mermada cuando la economía no funciona adecuadamente, por lo tanto es indispensable seguir en el camino del control inflacionario, finanzas públicas sanas promoción de las actividades industriales y la generación de cadenas productivas, así como también del uso racional y equilibrado de los recursos naturales, pero sobre todo *se requiere del fomento y resguardo en la equidad y la distribución del ingreso.*

La propuesta de reforma hacendaria de Vicente Fox es inviable debido a que se fundamenta en ciertas modificaciones que la hacen totalmente regresiva. Tales puntos son:

- Eliminar todo tipo de exenciones al IVA aplicando una tasa general del 15%.
- Reducción de la tasa máxima marginal en ISR personal y empresarial a un nivel de 32%.
- Eliminar exenciones y tratos preferentes en sectores como la ganadería, agricultura y pesca.

Esta propuesta plantea un incremento en la carga tributaria simplemente haciendo modificaciones en las tasas de los impuestos, sin embargo, no han quedado claros los mecanismos mediante los cuales se harán más eficiente el cobro de impuestos de modo que disminuya el costo por peso recaudado, y se haga más transparente el uso de recursos públicos.

Por otra parte, las reformas aprobadas por el Congreso para el 2002 no son viables pues tampoco plantea mecanismos para lograrla una mayor eficiencia en la recaudación tributaria, como son el combate a la economía informal, la evasión y elusión fiscales. Los mecanismos que se plantea para incrementar la carga fiscal difícilmente lograrán dichos objetivos, ya que se aplican sobre impuestos que presentan una baja recaudación tributaria como son el impuesto sunuario y el *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).*

En la medida es claro el efecto regresivo y de empobrecimiento de los sectores de menores ingresos. Los distintos sectores de la sociedad en general mostraron un amplio rechazo a la propuesta hacendaria de generalizar el IVA a medicamentos y alimentos, debido al carácter regresivo que sin lugar a dudas afectaran a la mayoría de la población, sobre todo a la gente de menores recursos.

A pesar de que la presente administración se ha encargado de difundir los beneficios de su reforma fiscal y de lo progresiva que es, la verdad es que de los deciles II al X el menos afectado sería el décimo, ya que éste sólo vería una pérdida en su gasto familiar de 0.9%, mientras que los más afectados serían las clases medias las cuales tendrían una pérdida de 6.6% [decil VI]. lo cual confirma

lo expresado anteriormente, esto es, que la propuesta de reforma fiscal de Fox es altamente regresiva, ya que afecta en mayor medida a las familias de clase media y baja [excepto decil I].

El presidente Fox ha dicho en más de una ocasión que su propuesta de reforma fiscal es integral, sin embargo, su principal defecto es no serlo, debido a que solamente hace mención sobre algunos aspectos relacionados con el sistema tributario [reducción del ISR y aumento del IVA], mientras tanto quedan fuera otros de gran importancia, como por ejemplo, las políticas de gasto, endeudamiento y financiera, combates a la economía informal, federalismo fiscal y en general un nuevo marco institucional que haga más eficiente y transparente el uso de los recursos públicos.

La reforma hacendaria no puede calificarse distributiva, sino por el contrario. Toda vez que se fundamenta en el incremento de impuestos al consumo que, son impuestos indirectos, trasladables y que, por tanto, afecta en mayor medida a las clases de más bajos ingresos, los cuales empeora si se gravan los alimentos y medicinas y se dejan exentos artículos que solamente consumen los de mayores ingresos; es decir, los ricos. Si realmente se quiere fomentar una distribución equitativa del ingreso es necesario que el sistema tributario se base en impuestos directos; por lo que el ISR no tiene por qué disminuir ni su tasa y perder progresividad en los estratos de mayores ingresos.

De esta forma, las consideraciones desarrolladas a lo largo de la investigación proporcionan los elementos de juicio y de análisis para afirmar que las hipótesis rectoras de la misma son válidas, ya que se comprobó que la reducción de la participación del Estado en la economía ha propiciado bajas tasas de crecimiento económico a partir de la década de los ochenta, que no se han revertido para alcanzar el gran crecimiento que se obtuvo por más de dos décadas. Asimismo, que la renegociación de la deuda externa y la desincorporación o venta de empresas paraestatales contribuyeron al saneamiento del balance financiero público, reflejándose en el aumento de los ingresos públicos. Finalmente, en los términos en que estableció la administración del Presidente de la República Vicente Fox, la reforma fiscal es altamente regresiva debido a que contempla la generalización del IVA a medicamentos y alimentos, afectando a la población de escasos recursos. Por lo tanto, los objetivos planteados en este trabajo han sido alcanzados.

RECOMENDACIONES

Es indispensable asegurar la mayor progresividad posible al gasto público: Actualmente, la política fiscal es en gran parte regresiva, tanto por el hecho de que el sistema tributario grava directa o indirectamente ingresos de los sectores más amplios de la población, como porque hay gastos públicos que benefician principalmente el pequeño sector de altos ingresos: Se requiere, por consiguiente, que los gastos e inversiones que realice el Estado tiendan de manera fundamental a beneficiar a los sectores populares.

Es necesario certificar que el gasto público tenga un alto grado de productividad, las obras que el Estado inicia y deja a medias o concluye tardíamente no pueden rendir frutos cabalmente satisfactorios.

La productividad del gasto público, e inclusive de la inversión pública, no depende de que los fondos del Estado se canalicen en general hacia actividades productivas. Es menester que las asignaciones de dichos gastos vayan precedidas de estudios rigurosos que garanticen que el estado destine sus fondos hacia obras que aseguren los mayores rendimientos y beneficios generales.

Debe revisarse la estructura del gasto público y determinarse la relación entre la inversión y los gastos corrientes con arreglo a una política flexible, que responda con oportunidad a exigencias y condiciones cambiantes, sin menoscabo de atender en forma permanente ciertas inversiones fundamentales.

La reforma fiscal no solo se dará o se debe dar en las cuestiones relativas a los impuestos; si no por el contrario, en un enorme que abarca un sin fin de medidas lamentablemente complementarias que no solo se limitan al ambiente tributario, sino incluso abarcar cuestiones de gasto público.

Se debe de gravar con el ISR las transacciones bursátiles, estableciendo niveles para que la contribución sea proporcional a las operaciones realizadas, así como también cuando exista un diferencial real positivo entre los precios de compra y venta de los valores bursátiles.



GLOSARIO DE TÉRMINOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

209-A



GLOSARIO DE TÉRMINOS

Accesorios. Ingresos captados por el Gobierno Federal derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes tales como recargos y multas. Dicho concepto se ubica en el artículo 1, Fracción, Inciso 10 de la Ley de Ingresos de la Federación, y se integra por los incisos siguientes: gastos de ejecución, recargos, sanciones e indemnizaciones [cheques girados por contribuyentes y no cobrados por las autoridades fiscales correspondientes].

Actividad Económica. Conjunto de acciones que tienen por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios generados para satisfacer las necesidades materiales y sociales.

Actividad Pública Central. Conjunto de acciones realizadas por las dependencias administrativas integradas por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos que determine el Titular del Ejecutivo Federal, los Organismos Autónomos, la Procuraduría General de la República y los Poderes Legislativo y Judicial.

Actividad Pública Paraestatal. Conjunto de acciones realizadas por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

Adecuación Presupuestaria [Ajuste Presupuestal]. Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por el H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

Administración Presupuestaria. Rama de la administración pública que tiene por objeto la programación, aplicación y control de la recaudación, ejercicio y evaluación de los fondos públicos.

Administración Pública [Sector Público, Sector Gubernamental]. Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las Constituciones federal y estatal confiere al Gobierno Federal, estatal y Municipal.

Administración Pública Central [Sector Central]. Conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

Administración Pública Federal. Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la



administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Administración Pública Paraestatal [Sector Paraestatal]. Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

Apoyos Fiscales. Son las asignaciones de recursos o exenciones de impuestos que se otorgan a las entidades en las que el Gobierno Federal tiene participación, destinándose los mismos a gastos de operación, inversión o de algún otro tipo, según las necesidades.

Autoridad Fiscal. Dícese del representante del poder público que está para recaudar impuestos, controlar a los causantes, imponer sanciones previstas por el Código Fiscal, interpretar disposiciones de la ley.

Autoridad Recaudadora. La constituyen las unidades del Servicio de Administración Tributaria que comprende las aduanas y oficinas de este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, los organismos descentralizados y bancos comerciales componentes para recaudar la contribución federal de que se trate, para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

Balanza de Pagos. Registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país que compila y los resto del mundo. Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos como un crédito o un débito. Un crédito es una transacción que lleva a recibir un pago de extranjeros; un débito es una transacción que lleva a un pago a extranjeros.

Balanza de Servicios. Es el registro sistemático del total de pagos realizados por los servicios de los residentes de un país a los del exterior, y lo que éstos a su vez cubrieron. A estos ingresos y egresos también se les denomina importaciones y exportaciones de servicios.

Balanza en Cuenta Corriente. Esta cuenta agrupa los bienes, servicios, rentas y transferencias netas unilaterales afectadas mediante transacciones bilaterales o unilaterales con el exterior en un periodo determinado. Cabe señalar que en las transacciones netas unilaterales se incluyen las corrientes y las de capital, ya que las primeras permiten determinar el ingreso nacional disponible y las segundas el ahorro.

Balanza en la Cuenta de Capital. La cuenta de capital registra básicamente cambios en los activos y pasivos financieros internacionales que permiten determinar la formación bruta de capital y su financiamiento. Esta cuenta tiene tres grupos componentes. a) Los movimientos de capital, b) Los movimientos en los pasivos específicos, y c) Los movimientos en las reservas. El primero se integra en tres rubros: la inversión directa, la inversión de cartera y la de capital a largo plazo. El segundo grupo está constituido por capital a corto plazo, que está vinculado a los procesos de financiamiento de los desequilibrios en las relaciones

TFIS CON
FALLA DE ORIGEN

económicas con el exterior que se destinan a fortalecer las reservas internacionales y a financiera la deuda existente vinculada al sector oficial. El tercero incluye las reservas internacionales y conceptos afines relativos a la tenencia de estos activos y las contrapartidas contables de las modificaciones originadas por las revalorizaciones o desvalorizaciones.

Burocracia. Estructura de organización del personal mediante la cual se realizan actividades gubernamentales, a través de una división de tareas basadas en la especialización funcional, establece una jerarquía bien delimitada que opera según el conjunto de normas y reglamentos que definen los derechos y deberes de los participantes.

Cambio Estructural. Proceso estratégico que persigue propiciar un conjunto de transformaciones en la estructura económica y en la participación social, a través de cambios de fondo que corrijan desequilibrios estructurales fundamentales del aparato productivo y distributivo tales como: la falta de ahorro interno y los desequilibrios de la balanza de pagos, modernización del aparato productivo y distributivo; descentralización de actividades productivas y de bienestar social; orientar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; fortalecer al Estado impulsando al sector privado y social; saneamiento de las finanzas públicas y preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

Carga Fiscal. Es la parte del producto social generado que toma el Estado, mediante los impuestos federales, estatales y municipales, así como los derechos, productos y aprovechamientos para cumplir con sus funciones. Se mide comparando el total de ingresos fiscales [IF] con el valor del producto interno bruto [PIB], $Carga\ Fiscal = IF/PIB$.

Código Fiscal de la Federación. Es el ordenamiento jurídico que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros aspectos. Regula la aplicación de las leyes fiscales en la medida en que éstas no se encuentran determinadas en las propias leyes que establecen los gravámenes.

Contribuciones. Son los gravámenes que establece la ley a cargo de las personas que tienen el carácter de contribuyente o sujetos pasivos, de conformidad con las disposiciones legales, y se clasifican en impuestos, aportaciones a seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Desde el análisis de las transferencias son los recursos que específicamente se otorgan a instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

Contribuyente. Persona física o moral obligada al pago de la contribución, de conformidad con las leyes fiscales.

Coordinación Fiscal. Mecanismos que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Coordinación Hacendaria. Esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y Municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y federación de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto.

Crecimiento Económico. Aumento de la producción de un país con el paso del tiempo.

Créditos Fiscales. Son los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados. Dichos créditos provienen de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Cuenta Corriente. Componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Las principales transacciones de servicios son los viajes y el transporte; y los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras. Las transferencias unilaterales se refieren a regalías recibidas de extranjeros. La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales entran en la cuenta corriente como créditos [con signo positivo] porque llevan el recibo de pagos provenientes del extranjero. Por otra parte, la importación de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos [con signo negativo] porque significa el pago a extranjeros.

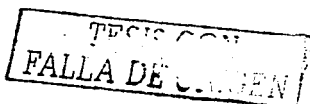
Declaración. Manifestación escrita que se presenta a las autoridades fiscales para el pago de las obligaciones impositivas. En estas declaraciones se determina la utilidad gravable o los ingresos gravables, de acuerdo al tipo de causante de que se trate.

Déficit en Cuenta Corriente. Diferencia entre el gasto de un país en importaciones de bienes y servicios; y las transferencias unilaterales netas realizadas a extranjeros, por una parte y sus exportaciones, por otras.

Descentralización Administrativa. Acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía orgánica y técnica [organismos descentralizados]. Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

Demanda Agregada. Gasto total planeado o deseado en la economía en conjunto en un periodo dado. Es determinada por el nivel agregado de precios y por factores como la inversión, el gasto público y la oferta monetaria.

Devaluación. De una moneda nacional, es el aumento del tipo de cambio; o sea incremento en precio de una moneda extranjera con relación la moneda nacional.



Eficacia. Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Efficiencia. Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

Elasticidad Tributaria. Indicador que expresa la relación existente entre las variables relativas observadas en los ingresos tributarios y las registradas en el ingreso nacional en un periodo determinado, mismo que se que se obtienen mediante la siguiente formula:

$$E = \frac{DT}{T} \div \frac{DY}{Y}$$

Donde: E = elasticidad; T = Ingresos Tributarios; Y = Ingreso Nacional; DT = Cambio porcentual en los Ingresos Tributarios; y DY = Cambio porcentual en el Ingreso Nacional.

Equidad. Atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma.

Exportaciones. Bienes o servicios que se producen en un país y se venden en otro, comprende el comercio de mercancías y de servicios.

Estímulos Fiscales. Apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como: disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento de tasas de depreciación de activos, etc.

Federalización. Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

Fisco. Órgano de la Administración Pública Federal que se encarga de recaudar y exigir a los ingresos, como el impuesto predial que grava los bienes raíces, el impuesto sobre la renta, etc.

Hacienda Pública. Función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversos fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como captar recursos complementarios, mediante la contracción de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero.

Importaciones. Se refieren a las compras de bienes y servicios que realizan los residentes nacionales a extranjeros.

Impuesto. Según el Código de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. Tributo, carga



fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Es una contribución tributaria pecuniaria de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

Impuesto al Activo. Es un gravamen complementario al impuesto sobre la renta. Esta contribución garantiza que las empresas que reportan pérdidas en periodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores.

Impuesto al Valor Agregado. Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancías o un servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

Impuesto Directo. Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital o cualquier otra fuente de ingreso de las personas físicas o morales. Es aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes; incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.

Impuesto Indirecto. Es aquél que grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercute en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios. Son los gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

Impuesto sobre la Renta. Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto sobre la Renta considera como sujetas del mismo.

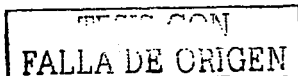
Inflación. Se refiere al aumento general de los precios de los bienes y de los servicios de los factores de la producción. Puede deberse a una expansión repentina en la demanda, a un empuje de los costos, o a una combinación de ambos.

Ingresos del Gobierno Federal [Recursos Fiscales]. Ingresos consignados en las fracciones de la Ley de Ingresos de la Federación y que concretamente se expresan en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en la Ley de Ingresos. Incluye asimismo, el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero.

Interés. Rendimiento pagado por prestar dinero a plazos.

Ley de Ingresos de la Federación. Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc.] Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales].

Modernización Administrativa. Proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público presupuestario actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y





comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente.

Normatividad del Sector Público. Conjunto de reglas o directrices establecidas con base en una ley o decreto para su aplicación u observancia por parte de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Oferta Agregada. Valor total de los bienes y servicios que estarían dispuestas a producir las empresas en un periodo de tiempo dado. La oferta agregada es una función de los factores, la tecnología y el nivel de precios existente.

Política de Restricción Fiscal. Son acciones ejercidas por las autoridades gubernamentales a través de los instrumentos fiscales, con la finalidad de reducir el déficit público y de balanza de pagos, contener la inflación y modular el ritmo de crecimiento económico. Tales objetivos se logran mediante la variación del volumen y estructura de los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por venta de bienes y servicios, y los obtenidos vía deuda pública; y por el lado del gasto, a través de modificaciones en el volumen y estructura del presupuesto.

Política Económica. Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la captación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

Política Fiscal. Conjunto de instrumentos y mediadas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Es el manejo por parte del Estado de los ingresos vía impuestos y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) Redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo; b) Contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones; y c) Aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

Política Hacendaria. Le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

Política Tributaria. Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del estado.



Presupuesto. Descripción de los planes y resultados esperados, expresados en términos numéricos, un programa en números.

Producto Interno Bruto (PIB). Es un indicador monetario de las realizaciones económicas netas de una entidad o actividad productiva, de una región o a un nivel global de la economía de un país. Expresa el valor económico neto, a precios de mercado de los bienes y servicios producidos durante un período determinado, generalmente un año, después de deducir el costo de los insumos intermediarios consumidos.

Producto Nacional Bruto (PNB). Valor de los bienes y servicios producidos en un periodo dado por los factores de la producción de propiedad nacional.

Recaudación Fiscal. Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

Recursos Fiscales. Aportaciones de los particulares para fines públicos, determinados en la Ley de Ingresos, en la que se encuentran clasificados como impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Son aquellas percepciones que reciben las entidades o dependencias del estado a través de apoyos o transferencias que les otorga el Gobierno Federal.

Reestructuración de la Administración Pública Federal [Redimensionamiento]. Redefinición y especificación de las funciones de las dependencias que integran el sector central de la Administración Pública Federal, con el propósito de evitar y/o suprimir duplicidad de funciones y áreas de influencias comunes de dos o más dependencias. En el sector paraestatal se refiere al ajuste en el número de entidades mediante la desincorporación a través de la venta, liquidación, fusión o transferencia de aquellas que ya no cumplen funciones estratégicas de aquellas que ya no cumplen funciones estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

Reforma Administrativa. Proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del estado en un contexto de planeación.

Sacrificio Fiscal. Recursos monetarios derivados de ingresos tributarios que el Estado deja de percibir a consecuencia de decisión de política económica, para fortalecer o impulsar a algún sector económico del país.

Saneamiento de las Finanzas Públicas. Proceso que consiste en fortalecer los ingresos públicos y contener el ritmo de crecimiento excesivo de los gastos, a fin de reducir el déficit del Sector Público. El saneamiento financiero tiene como elementos centrales por el lado de los ingresos: la reforma fiscal, y el ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; y en caso del gasto: la racionalización, el control, la disciplina presupuestaria y el saneamiento de las finanzas públicas de las empresas paraestatales.

Sector Informal de la Economía. Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal.

RECIBIDO
FALLA DE ORIGEN

Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

Sistema Tributario Progresivo. Es aquel en el cual los individuos o familias que están en los niveles de más alto ingreso pagan un porcentaje mayor de sus rentas, que aquellos que tienen un nivel más bajo. Esto significa que las tasas promedio de impuestos aumenta cuando el ingreso sube; o que los impuestos reducen el ingreso real de las familias de altos ingresos.

Subsidios. Asignación que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industrias o de servicios. *Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.*

Tarifa. Escala que señala los diversos precios, derechos o impuestos que se deben pagar por una mercancía o un servicio.



ANEXO ESTADÍSTICO

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
PIB total e Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
(1941-1984)
 (Millones de Pesos)

Año	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos (1)	Aprovechamientos	De capital (2)	Recuperaciones de Capital	Otros (3)	Empréstitos y financiamientos	Sector Parastatal (4)
1941	9232.4	665	559	42	20	44	---	---	---	---	---
1942	10680.8	746	623	47	18	57	---	---	---	---	---
1943	13035.3	1092	931	59	43	59	---	---	---	---	---
1944	18801.2	1295	1115	78	39	63	---	---	---	---	---
1945	20565.7	1404	1218	83	33	70	---	---	---	---	---
1946	27929.6	2012	1624	89	54	245	---	---	---	---	---
1947	31022.6	2055	1787	100	45	123	---	---	---	---	---
1948	33101.2	2268	1874	105	79	210	---	---	---	---	---
1949	36411.8	3691	2480	112	944	355	---	---	---	---	---
1950	42162.8	3641	2920	146	120	269	---	---	---	196	---
1951	54374.7	4884	4012	165	179	398	---	---	---	130	---
1952	60992.6	6338	4494	194	837	453	---	---	---	360	---
1953	60663.7	5023	4054	195	160	385	---	---	---	229	---
1954	73935.6	7714	4812	229	152	1224	---	---	---	1297	---
1955	90005.3	9024	6766	240	304	419	---	---	---	1148	---
1956	102910.9	10394	7547	308	228	563	147	---	---	998	---
1957	118205.7	10870	7418	347	260	660	550	---	---	1171	---
1958	131376.8	13183	8502	353	250	564	1014	---	---	1352	---
1959	140771.5	14163	9093	387	381	376	2162	---	---	3814	---
1960	159703.2	19458	10187	422	566	721	1101	---	---	6461	---
1961	173236.1	19941	10815	410	598	432	110	---	---	7576	---
1962	186780.7	20398	12110	475	526	664	184	---	---	6439	---
1963	207952.3	19704	13880	566	520	656	158	---	---	3924	---
1964	245500.5	28976	16870	621	455	582	562	---	---	9886	---
1965	267420.2	64283	17015	637	773	3350	247	---	2	13759	28502
1966	297196.0	66619	20815	748	830	1175	891	---	6	8794	33364
1967	325024.8	79459	24426	792	1077	523	636	---	10	13069	38984
1968	359857.7	85278	28376	977	1073	757	180	---	10	10929	42384
1969	397796.4	97509	32044	1077	1198	1412	148	---	21	12716	48648
1970	444271.4	109064	36645	1136	1295	1488	46	---	778	10725	56972
1971	494011.0	121549	39944	1349	1101	1361	15	---	771	10324	65675
1972	564726.5	148445	48383	1598	1263	2361	54	---	618	53	22333
1973	690891.3	205661	61552	1674	1328	3033	13	---	1592	413	33682
1974	899706.8	281626	87081	1856	1659	1326	81	---	816	138	47885
1975	1108449.8	403615	123706	2817	2270	2317	307	---	926	615	70548
1976	1370968.3	528451	150329	3784	2768	3533	22	---	2206	---	123557
1977	1849262.7	734160	210383	4540	3216	3140	32	---	2915	---	127487
1978	2337397.9	950647	258983	5446	1917	4259	92	---	6920	---	144713
1979	3407526.6	1293073	402157	6585	3882	5431	358	---	1102	---	251101
1980	5874385.6	2831248	883782	12710	20272	14366	87	---	560	---	686647
1982	9417089.4	5707114	1419655	18875	24311	47361	---	---	10219	---	2187198
1983	17141693.8	5895000	2966000	57300	286100	72000	---	---	15100	---	3440000

Fuente: NAFINSA. *La Economía Mexicana en Cifras*, p. 575 (cuadro 13.7, Ingresos del Gobierno Federal por fuentes (1941-1984)).

TECNOLOGÍA
 FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 2
Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes como Porcentajes del PIB
(1941-1984)

Año	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos (1)	Aprovechamiento	De capital (2)	Recuperaciones De Capital	Otros (3)	Empréstitos y financiamientos	Sector Parastatal (4)
1941	100.00	7.203	6.055	0.455	0.217	0.477	—	—	—	—	—
1942	100.00	6.984	5.833	0.440	0.160	0.534	—	—	0.000	—	—
1943	100.00	8.377	7.142	0.453	0.330	0.453	—	—	—	—	—
1944	100.00	6.888	5.930	0.415	0.207	0.335	—	—	—	—	—
1945	100.00	6.827	5.922	0.404	0.160	0.340	—	—	—	—	—
1946	100.00	7.204	5.815	0.319	0.193	0.877	—	—	—	—	—
1947	100.00	6.624	5.760	0.322	0.145	0.396	—	—	—	—	—
1948	100.00	6.852	5.661	0.317	0.239	0.634	—	—	—	—	—
1949	100.00	10.686	6.811	0.306	2.593	0.975	—	—	—	—	—
1950	100.00	8.636	6.926	0.346	0.285	0.617	—	—	—	0.465	—
1951	100.00	8.982	7.378	0.303	0.329	0.743	—	—	—	0.239	—
1952	100.00	10.391	7.368	0.310	1.772	1.655	—	—	—	0.590	—
1953	100.00	8.280	6.683	0.321	0.264	0.465	—	—	—	0.77	—
1954	100.00	10.433	6.508	0.310	0.206	0.547	—	—	—	1.754	—
1955	100.00	10.021	7.513	0.267	0.334	0.558	0.163	—	—	1.275	—
1956	100.00	9.905	7.333	0.299	0.222	0.429	0.534	—	—	0.970	—
1957	100.00	9.196	6.276	0.294	0.190	0.267	0.858	—	—	0.991	—
1958	100.00	10.034	6.471	0.269	0.271	1.466	—	—	—	1.029	—
1959	100.00	10.061	6.459	0.275	0.354	0.429	0.80	—	—	2.709	—
1960	100.00	12.184	6.379	0.264	0.354	0.267	0.689	—	—	4.046	—
1961	100.00	11.511	6.243	0.237	0.345	0.451	0.063	—	—	4.373	—
1962	100.00	10.921	6.484	0.254	0.282	0.249	0.099	—	—	3.447	—
1963	100.00	9.475	6.675	0.272	0.250	0.355	0.076	—	—	1.887	—
1964	100.00	11.803	6.872	0.253	0.185	0.315	0.229	—	—	4.027	—
1965	100.00	24.038	6.363	0.238	0.289	0.237	0.092	—	—	5.145	10.658
1966	100.00	22.416	7.04	0.252	0.279	1.253	0.300	—	—	2.949	11.226
1967	100.00	24.416	7.515	0.244	0.331	0.395	0.196	—	0.001	4.021	11.981
1968	100.00	23.698	7.885	0.271	0.299	0.161	0.030	0.170	0.002	3.037	11.778
1969	100.00	24.512	8.055	0.271	0.301	0.210	0.037	0.069	0.003	3.197	12.259
1970	100.00	24.549	8.248	0.256	0.291	0.355	0.010	0.175	0.003	2.414	12.824
1971	100.00	24.601	8.152	0.275	0.225	0.225	0.003	0.157	0.005	2.107	13.403
1972	100.00	26.286	8.568	0.283	0.254	0.278	0.010	0.109	0.002	3.955	12.718
1973	100.00	29.767	8.909	0.242	0.192	0.418	0.002	0.230	0.002	4.875	14.870
1974	100.00	31.302	9.779	0.206	0.184	0.429	0.000	0.091	0.008	5.224	15.615
1975	100.00	36.691	11.245	0.256	0.206	0.147	0.030	0.084	0.046	6.413	18.232
1976	100.00	38.546	10.965	0.276	0.202	0.211	0.002	0.161	0.013	9.012	17.625
1977	100.00	39.710	11.809	0.246	0.174	0.258	0.002	0.158	0.045	6.894	20.249
1978	100.00	40.671	12.449	0.233	0.082	0.170	0.004	0.396	—	6.191	21.234
1979	100.00	42.154	13.110	0.215	0.127	0.182	0.012	0.033	—	8.186	20.295
1980	100.00	47.959	15.279	0.228	0.241	0.177	0.002	0.050	—	8.312	23.658
1981	100.00	48.196	15.045	0.216	0.345	0.190	0.001	0.010	—	11.689	20.646
1982	100.00	60.604	15.075	0.200	0.258	0.503	—	0.109	—	21.514	23.144
1983	100.00	54.591	17.303	0.334	1.669	0.420	—	0.088	—	—	14.250

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 3
Participación de las Diferentes Fuentes de Ingresos en los Ingresos del Gobierno Federal Totales
1941-1984

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos (1)	Aprovechamientos	De capital (2)	Recuperaciones De Capital	Otros (3)	Empréstitos y financiamientos	Sector Parastatal (4)
1941	100.00	84.00	6.32	3.01	6.62	—	—	—	—	—
1942	100.00	83.51	6.30	2.41	7.64	—	—	0.009	—	—
1943	100.00	85.26	5.40	3.94	5.40	—	—	—	—	—
1944	100.00	86.10	6.02	3.01	4.86	—	—	—	—	—
1945	100.00	86.76	5.91	2.35	4.99	—	—	—	—	—
1946	100.00	80.72	4.42	2.68	12.18	—	—	—	—	—
1947	100.00	86.96	4.87	2.19	5.99	—	—	—	—	—
1948	100.00	82.63	4.63	3.48	9.26	—	—	—	—	—
1949	100.00	63.74	2.88	24.26	9.12	—	—	—	—	—
1950	100.00	80.20	4.01	3.30	7.14	—	—	—	5.38	—
1951	100.00	82.15	3.38	3.67	8.15	—	—	—	2.66	—
1952	100.00	70.91	3.06	13.21	7.15	—	—	—	5.68	—
1953	100.00	80.71	3.88	3.19	7.66	—	—	—	4.56	—
1954	100.00	62.38	2.97	1.97	15.87	—	—	—	16.81	—
1955	100.00	74.98	2.66	3.37	4.64	1.63	—	—	12.72	—
1956	100.00	74.03	3.02	2.24	5.52	5.40	—	—	9.79	—
1957	100.00	68.24	3.19	2.39	6.07	9.33	—	—	10.77	—
1958	100.00	64.49	2.68	1.90	4.28	16.40	—	—	10.26	—
1959	100.00	64.20	2.73	2.69	2.65	0.79	—	—	26.93	—
1960	100.00	52.35	2.17	2.91	3.71	5.66	—	—	33.20	—
1961	100.00	54.23	2.06	3.00	2.17	0.55	—	—	37.99	—
1962	100.00	59.37	2.33	2.58	3.26	0.90	—	—	31.57	—
1963	100.00	70.44	2.87	2.64	3.33	0.80	—	—	19.91	—
1964	100.00	58.22	2.14	1.57	2.01	1.94	—	—	34.12	—
1965	100.00	25.47	0.99	1.20	5.21	0.38	—	—	21.40	44.34
1966	100.00	31.24	1.12	1.25	1.76	1.34	—	0.00	13.20	50.08
1967	100.00	30.74	1.00	1.36	0.66	0.80	—	0.01	16.45	49.01
1968	100.00	33.27	1.15	1.26	0.89	0.21	0.72	0.01	12.82	49.70
1969	100.00	32.86	1.10	1.23	1.45	0.15	0.28	0.01	13.04	49.89
1970	100.00	33.80	1.04	1.19	1.36	0.04	0.71	0.02	9.83	52.24
1971	100.00	33.14	1.12	0.91	1.13	0.01	0.64	0.01	8.56	54.48
1972	100.00	32.39	1.08	0.85	1.39	0.04	0.42	0.01	15.04	48.38
1973	100.00	29.93	0.81	0.65	1.47	0.01	0.77	0.03	16.38	49.95
1974	100.00	31.24	0.66	0.59	0.47	0.03	0.29	0.15	16.69	49.88
1975	100.00	30.65	0.70	0.56	0.57	0.08	0.23	0.01	17.48	49.69
1976	100.00	28.45	0.72	0.52	0.67	0.00	0.42	0.12	23.38	45.73
1977	100.00	29.75	0.62	0.44	0.43	0.00	0.40	—	17.36	51.00
1978	100.00	30.61	0.57	0.20	0.45	0.01	0.73	—	15.22	52.21
1979	100.00	31.10	0.51	0.30	0.42	0.03	0.08	—	14.42	48.15
1980	100.00	31.86	0.47	0.50	0.40	0.00	0.10	—	17.33	49.33
1981	100.00	31.22	0.45	0.72	0.51	0.00	0.02	—	24.25	42.84
1982	100.00	24.88	0.33	0.43	0.83	—	0.18	—	35.17	38.10
1983	100.00	50.31	0.97	4.85	1.22	—	0.26	—	—	41.40

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 4
Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
1941-1984

(Millones de Pesos a Precios Constantes de 1970)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos (1)	Aprovechamientos	De Capital (2)	Recuperaciones De Capital	Otros (3)	Empréstitos y financiamientos	Sector Parastatal (4)
1941	80	67	5	2	5	—	—	—	—	—
1942	98	82	6	2	8	—	—	0 009	—	—
1943	169	144	9	7	9	—	—	—	—	—
1944	264	231	16	8	13	—	—	—	—	—
1945	307	267	18	7	15	—	—	—	—	—
1946	363	455	25	15	69	—	—	—	—	—
1947	617	536	30	14	37	—	—	—	—	—
1948	699	577	32	24	65	—	—	—	—	—
1949	1249	796	36	303	114	—	—	—	—	—
1950	1231	987	49	41	88	—	—	—	66	—
1951	1978	1625	67	72	161	—	—	—	53	—
1952	2763	1939	85	365	198	—	—	—	157	—
1953	2175	1755	84	69	167	—	—	—	99	—
1954	3703	2310	110	73	488	—	—	—	623	—
1955	4855	6340	129	164	225	79	—	—	618	—
1956	5872	4347	177	131	324	317	—	—	575	—
1957	6685	4562	213	160	406	624	—	—	720	—
1958	8556	5318	259	162	366	3403	—	—	877	—
1959	9560	6138	261	257	254	76	—	—	2574	—
1960	13776	7212	299	401	510	780	—	—	4574	—
1961	14597	7917	300	438	316	81	—	—	5546	—
1962	15380	9131	358	397	501	139	—	—	4855	—
1963	15330	10799	440	405	510	123	—	—	3053	—
1964	23818	13867	510	374	478	462	—	—	8126	—
1965	54062	14310	536	650	2817	208	—	—	11571	23970
1966	58225	18192	654	725	1027	779	—	2	7686	29160
1967	71434	21959	712	968	470	572	—	5	11749	35009
1968	78541	26134	900	983	697	166	564	8	10666	39036
1969	93316	30666	1031	1146	1351	142	264	10	12169	46556
1970	109064	36645	1136	1295	1488	46	778	21	10725	56972
1971	127667	42307	1429	1766	1441	16	816	19	16933	69550
1972	167001	54431	1798	1421	2656	61	695	16	25125	80799
1973	260984	78109	2124	1685	3849	16	2020	67	42742	130369
1974	438773	137074	2892	2585	2066	126	1471	643	73234	218882
1975	727718	223042	5079	4093	4178	591	1670	249	127198	361620
1976	1139340	324109	8158	5960	7617	47	4756	1326	266389	520969
1977	2064514	614093	12792	9043	830	8197	—	—	354493	1652976
1978	3126974	955297	17879	6294	13082	302	22718	—	474993	1629499
1979	5115052	1587716	25998	15326	21442	1413	3956	—	691347	2457855
1980	11078978	3319358	49474	52370	41209	406	10785	—	1805828	5139548
1981	18568540	5714534	82183	131079	92891	563	3621	—	4439860	7842120
1982	56471835	14794225	196696	253345	493549	—	106492	—	20917010	22712517
1983	118035585	59388218	1147318	5728580	1441656	—	302347	—	—	48862127

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1, deflactado con el índice de precios implícito del PIB 1970=100

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 5
Variación Porcentual Anual de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
1941-1984

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos (1)	Aprovechamientos	De capital (2)	Recuperaciones de Capital	Otros (3)	Empréstitos y financiamientos	Sector Parastatal (4)
1941	17.20	20.18	4.18	7.05	39.83	—	—	—	—	—
1942	23.40	22.59	23.10	-1.00	42.50	—	—	0.000	—	—
1943	71.89	75.48	47.40	180.51	21.54	—	—	—	—	—
1944	58.37	59.94	76.56	21.13	42.60	—	—	—	—	—
1945	14.70	15.57	12.58	-10.48	17.55	—	—	—	—	—
1946	83.20	70.47	37.10	109.22	347.40	—	—	—	—	—
1947	9.43	17.90	20.39	-10.71	-46.21	—	—	—	—	—
1948	13.31	7.66	7.80	80.24	75.28	—	—	—	—	—
1949	78.80	37.92	11.17	145.37	76.18	—	—	—	—	—
1950	-1.47	23.98	37.26	-86.61	-22.88	—	—	—	—	—
1951	60.73	64.63	35.42	78.74	83.42	—	—	—	20.53	—
1952	39.70	20.59	26.58	403.39	22.53	—	—	—	198.12	—
1953	-21.29	-10.41	-0.18	-87.02	-15.60	—	—	—	-36.83	—
1954	70.24	31.58	30.18	5.31	252.43	—	—	—	527.85	—
1955	31.12	57.60	17.47	124.17	-61.63	—	—	—	-0.79	—
1956	20.94	19.42	37.40	-19.70	43.86	300.58	—	—	6.93	—
1957	13.85	4.95	20.29	21.76	25.17	96.85	—	—	25.28	—
1958	27.98	20.95	7.35	1.47	-9.82	125.00	—	—	21.84	—
1959	31.74	31.24	34.02	58.51	-30.66	94.61	—	—	193.40	—
1960	44.10	17.51	14.37	55.82	101.13	931.10	—	—	77.68	—
1961	5.96	9.76	0.45	9.24	-38.05	-89.67	—	—	21.23	—
1962	5.37	15.34	19.34	-9.40	58.32	72.30	—	—	-12.45	—
1963	-0.33	18.26	22.95	2.01	1.94	-11.40	—	—	-37.12	—
1964	55.37	28.42	15.92	-7.55	-6.26	275.81	—	—	166.19	—
1965	126.98	3.19	4.95	73.82	-48.91	-55.03	—	—	42.39	—
1966	7.70	27.13	22.03	11.59	-63.55	274.88	—	—	-33.58	21.65
1967	22.69	20.70	8.91	33.47	-54.22	-26.58	—	208.58	52.86	20.06
1968	9.95	19.01	26.38	2.07	48.28	-71.01	—	70.75	14.33	11.50
1969	18.81	17.34	14.54	16.01	93.82	-14.56	-53.14	3.91	20.90	19.27
1970	16.88	19.50	10.22	12.95	10.12	-67.52	194.55	119.44	-11.87	22.37
1971	17.05	15.43	25.76	-9.96	-3.14	-65.47	-4.95	-54.61	1.04	22.08
1972	30.82	28.68	23.84	21.86	84.29	282.44	-14.85	65.25	129.80	16.17
1973	56.28	43.50	18.16	18.61	44.91	-72.84	190.58	327.03	70.12	61.35
1974	68.12	75.49	36.12	53.37	-46.32	664.98	-37.07	856.71	71.54	67.89
1975	65.85	62.72	75.65	58.35	102.21	367.19	31.33	64.13	75.60	65.21
1976	56.56	45.61	60.63	45.81	82.34	-91.95	184.87	-432.81	109.43	44.07
1977	81.20	89.47	56.79	51.54	15.92	89.71	72.15	—	34.38	102.12
1978	51.17	55.56	39.77	-30.41	58.36	235.66	177.16	—	32.42	54.74
1979	63.57	66.20	45.41	143.52	53.35	367.95	-82.44	—	108.76	60.84
1980	104.09	109.07	90.30	241.70	92.19	71.25	172.63	—	82.16	109.11
1981	75.71	72.16	66.11	150.29	125.41	38.42	-66.43	—	145.86	52.48
1982	224.87	158.89	139.34	61.28	431.32	—	264.00	—	171.12	189.62
1983	98.47	301.43	483.20	216.18	192.10	—	183.01	—	—	115.13

Fuente: Cuadro 4

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 6
Producto Interno Bruto
1941-1993

(A precios corrientes y a precios constantes)

Año	Precios Corrientes (1)	Precios Corrientes (2)	Miles de Millones de Pesos a precios de 1960 PIB	%	Miles de Millones de Pesos a precios de 1970 PIB	%	Millones de Nuevos Pesos a precios de 1980 PIB	%
1941	9.2	—	51.2	9.74	76.8	9.87	—	—
1942	10.7	—	54.1	5.61	81.1	5.60	—	0.009
1943	13.0	—	56.1	3.70	84.1	3.70	—	—
1944	18.8	—	60.7	8.16	90.9	8.19	—	—
1945	20.6	—	62.6	3.14	93.8	3.19	—	—
1946	27.9	—	66.7	6.57	99.9	6.50	—	—
1947	31.0	—	59.0	3.44	103.4	3.50	—	—
1948	33.1	—	71.9	4.12	107.6	4.06	—	—
1949	36.4	—	75.8	5.48	113.5	5.48	—	—
1950	42.1	—	83.3	9.90	124.8	9.96	—	—
1951	54.3	—	89.7	7.73	134.4	7.69	—	—
1952	61.0	—	83.3	3.98	139.8	4.02	—	—
1953	60.7	—	93.6	0.27	140.2	0.29	—	—
1954	73.9	—	102.9	10.00	154.2	9.99	—	—
1955	90.1	—	111.7	8.50	167.3	8.50	—	—
1956	102.9	—	119.3	6.84	187.7	6.81	—	—
1957	118.2	—	128.3	7.57	192.2	7.55	—	—
1958	131.3	—	135.2	5.32	202.5	5.36	—	—
1959	140.8	—	139.2	2.99	208.5	2.96	—	—
1960	150.7	—	150.5	8.12	225.5	8.15	1252.3	—
1961	173.2	—	157.9	4.93	236.6	4.92	1306.4	4.32
1962	186.7	—	165.3	4.67	247.6	4.65	1364.64	4.45
1963	207.9	—	178.5	7.99	267.4	8.00	1467.7	7.56
1964	245.5	—	199.4	11.69	298.7	11.71	1629.2	11.00
1965	267.4	—	212.3	6.48	318.0	6.46	1729.3	6.14
1966	297.1	—	227.0	6.93	340.1	6.95	1834.7	6.09
1967	325.0	—	241.3	6.27	361.4	6.26	1942.2	5.86
1968	359.8	—	260.9	8.14	399.6	10.35	2125.2	9.42
1969	397.7	—	277.4	6.32	415.5	4.19	2197.8	3.42
1970	444.2	—	296.6	6.92	444.2	6.91	2340.8	6.51
1971	490.0	—	—	—	452.8	4.19	2428.8	3.76
1972	564.7	—	—	—	502.1	8.49	2628.7	8.23
1973	690.8	—	—	—	544.3	8.40	2835.3	7.86
1974	899.7	—	—	—	571.6	6.12	2899.1	5.78
1975	1100.0	—	—	—	610.0	5.61	3171.4	5.75
1976	1370.9	—	—	—	635.8	4.23	3311.4	4.42
1977	1849.2	—	—	—	657.7	3.44	3423.8	3.39
1978	2337.3	—	—	—	712.0	8.29	3790.4	8.95
1979	3067.5	—	—	—	777.2	9.16	4002.2	9.70
1980	4276.4	4470.1	—	—	841.9	8.32	4470.1	9.23
1981	5874.3	6127.1	—	—	908.8	7.95	4862.1	8.77
1982	9417.0	9797.8	—	—	903.8	10.55	4831.7	10.63
1983	17141.6	17878.7	—	—	856.2	5.27	4629.9	10.20
1984	28748.8	29471.6	—	—	887.6	3.67	4846.1	1.61
1985	45419.8	47391.3	—	—	912.3	2.78	4920.4	2.69
1986	—	79191.3	—	—	—	—	4920.4	3.75
1987	—	193311.5	—	—	—	—	4755.7	1.86
1988	—	306451.3	—	—	—	—	4623.4	1.25
1989	—	507618.0	—	—	—	—	4423.1	1.14
1990	—	686404.7	—	—	—	—	4447.7	4.44
1991	—	865165.7	—	—	—	—	5271.5	1.61
1992	—	1019155.9	—	—	—	—	5462.7	1.63
1993	—	1122928.6	—	—	—	—	5616.0	2.81
1994	—	—	—	—	—	—	5616.0	11.45

Notas: (1) Datos de la Economía Mexicana en Cifras, pp. 132-133. (2) Datos del 6.º Informe de Gobierno, p. 24 [Cuenta de Producción y Gasto Interno Bruto].

Fuente: Elaboración propia con datos de: NAFINSA (1990). *La Economía Mexicana en Cifras*, pp. 121-123 [PIB por sectores, 1895-1970], pp. 132-133 [PIB total y por habitante, 1895-1985]; pp. 152-155 [PIB por actividad económica, 1960-1989] Salinas de Gortari, Carlos (1994). 6.º Informe de Gobierno, p. 26 [PIB por actividad económica]. BANNICO (1993). *Informe anual*, p. 427.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 7
Origen del Financiamiento del Sector Público Federal y Subsector de Deuda
(1965-1993)

Año	Internos	(1)	Externos	(1)	Total
1965	11.9	65.38	6.3	34.62	18.2
1966	7.4	53.62	6.4	46.38	13.8
1967	8.5	44.27	10.7	55.75	19.2
1968	5.8	32.95	11.8	67.05	17.6
1969	12.4	58.49	8.8	41.51	21.2
1970	12.7	54.51	10.6	45.49	23.3
1971	17.8	64.49	9.8	35.51	27.6
1972	27.9	74.40	9.6	25.60	37.5
1973	37.7	59.84	26.3	40.16	63.0
1974	51.7	64.54	28.4	35.46	80.1
1975	86.8	63.31	50.3	36.69	137.1
1976	91.5	59.22	63.0	40.78	154.5
1977	113.5	45.40	136.5	54.60	250.0
1978	104.5	32.92	212.9	67.08	317.4
1979	229.5	54.13	194.5	45.87	424.0
1980	258.7	51.30	245.6	48.70	504.3
1981	435.1	43.10	574.5	56.90	1009.6
1982	1373.9	69.54	601.8	30.46	1975.7
1983	1475.5	62.70	877.7	37.30	2353.2
1984	2469.3	72.35	943.6	27.65	3412.9
1985	4985.5	84.16	938.5	15.84	5924.0
1986	14062.5	83.97	2684.3	16.03	16746.8
1987	42829.3	83.49	8472.4	16.51	51301.7
1988	83664.1	90.44	8840.8	9.56	92504.9
1989	114495.5	92.34	95802.6	7.66	123998.1
1990	130142.5	88.56	16813.6	11.44	146956.1
1991	151600.4	92.35	12563.5	7.65	164163.9
1992	111953.2	86.64	17261.4	13.66	129216.6
1993	105470.9	86.01	17157.3	13.99	122628.2

Nota: (1) Participación en el financiamiento

Fuente: Salinas de Gortari (1994). 6^o Informe de Gobierno, p. 51 [cuadro de ingresos totales del Sector Público Federal].

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 8
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1965-1993)
(Millones de Nuevos Pesos)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto de Pasivos	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admon.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Parametral	Gasto de Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programa ble	Trans. Estados y Municipios	Estimulos Fiscales	Int. Cor. en Gasto
1965	267.4	51.4	48.7	47.1	22.6	14.4	802	24.5	21.5	3.0	4.3			
1966	297.2	54.4	48.6		20.2	12.7	7.5	28.4	24.4	4.0	5.6			
1967	325.0	61.9	57.9	55.3	21.8	13.4	8.4	33.5	25.8	7.6	6.8			
1968	359.9	67.7	62.1	59.3	24.9	14.2	9.7	38.4	28.0	7.4	8.4			
1969	397.8	79.0	73.5	69.2	28.7	16.7	12.0	40.5	31.9	8.6	9.8	0.7		4
1970	444.3	85.7	78.2	72.4	28.7	15.5	13.2	43.7	34.1	9.6	13.3	1.0	3.3	5
1971	490.0	95.9	88.4	82.4	30.6	16.1	12.5	51.6	39.3	12.6	13.5	1.6	4.4	7
1972	564.8	105.2	112.6	105.7	33.9	18.5	13.9	59.1	44.8	14.3	16.5	1.7	5.2	9
1973	600.9	128.6	127.4	125.0	38.4	20.4	14.4	66.2	48.2	18.0	20.2	2.0	6.9	11
1974	660.0	231.6	214.6	195.6	73.3	38.2	35.1	122.3	90.0	32.3	36.0	10.9	8.1	17
1975	1100.0	336.2	313.9	290.1	110.0	58.8	51.2	180.2	110.8	69.4	46.1	16.2	7.6	22
1976	1371.0	397.0	362.0	335.7	142.7	83.8	58.9	193.0	128.2	64.8	61.3	19.4	6.9	35
1977	1849.3	510.4	459.1	430.2	178.9	106.1	72.8	251.3	177.4	73.9	80.2	21.6	7.9	51
1978	2337.4	669.5	602.0	565.4	225.8	132.4	93.4	339.6	219.4	120.2	104.1	28.7	7.9	67
1979	3067.5	932.2	829.6	767.5	316.6	165.9	150.7	450.9	273.7	177.2	155.7	50.9	11.2	92
1980	4470.1	1412.9	1267.3	1159.8	503.3	297.4	205.9	656.4	389.2	267.2	253.1	97.0	10.5	14
1981	6127.6	2274.6	1981.6	1803.4	788.3	455.2	333.1	1015.1	605.3	409.9	471.2	170.0	8.2	29
1982	9797.8	4271.2	2894.5	2643.5	1160.4	640.6	460.6	1839.4	819.1	548.5	607.7	226.3	24.7	137
1983	17878.7	7254.2	4831.9	4246.1	1673.6	1068.5	605.1	2572.5	1388.0	734.5	3008.1	561.9	23.9	242
1984	29471.6	11503.5	8064.1	7141.3	2727.4	1805.1	922.3	4414.0	3180.7	1233.2	4362.2	896.4	26.4	342
1985	47391.7	17719.1	11940.0	10572.5	4299.4	2997.1	1302.3	6273.1	4751.8	1521.4	7146.6	1336.3	31.2	577
1986	79191.3	21901.4	15276.6	13196.8	6420.0	4460.6	1839.4	10385.7	6581.1	2505.8	15811.6	2605.8	74.0	137
1987	193311.5	84459.1	44436.4	39222.7	14844.3	10463.7	4020.8	24738.4	18849.4	2202.9	45236.4	5018.9	194.8	400
1988	390451.3	155390.9	86379.5	74221.8	26765.5	20961.2	5804.6	47456.3	36445.5	11010.8	81169.1	12062.3	95.4	690
1989	507618.0	169313.4	102914.2	88273.2	34446.5	27125.2	7321.2	53826.8	42572.0	11254.8	81040.2	14553.0	88.0	663
1990	686402.7	205521.5	138279.6	117122.1	47058.7	35815.4	11243.3	70063.4	53502.7	16560.7	88999.4	20757.5	400.0	672
1991	865165.7	224112.8	175852.6	148879.1	67334.7	54937.0	16397.7	81544.4	64037.6	21164.8	55237.7	26651.3	322.0	482
1992	1019155	254541.1	211437.8	178266.2	85218.1	65224.5	19993.5	93448.1	72103.6	20964.6	76274.9	33143.8	27.8	431
1993	11503.5	279943.2	244623.3	206987.2	104800.7	82352.5	22448.2	102186.5	81119.7	21067.4	72058.0	37561.6	74.5	353

Fuente: Salinas de Gortari (1994). 6° Informe de Gobierno, p. 51 [Cuadro de Gasto Neto Devengado del Sector Público Federal].

Cuadro 9
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1965-1986)
(Millones de Nuevos Pesos a Precios Constantes de 1970)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Pasivos	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admon.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Parametral	Gasto de Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programa ble	Trans. Estados y Municipios	Estimulos Fiscales	Interes Corrosion en Gasto
1965	267.12	57.39	56.48	26.87	17.12	9.25	29.13	25.36	3.57	5.11	0.00	1.90	3.21
1966	297.24	58.24	55.61	23.11	14.53	8.58	32.19	27.92	4.58	6.64	0.00	2.63	4.10
1967	325.00	64.40	61.51	24.25	14.91	9.34	37.26	28.70	8.57	9.12	0.00	2.89	4.45
1968	359.90	68.51	64.39	25.92	15.42	10.53	38.40	30.40	8.03	10.24	0.76	3.37	4.99
1969	397.80	76.80	72.31	29.90	17.45	12.54	42.32	33.33	8.99	13.30	1.04	3.45	5.75
1970	444.30	78.70	72.40	28.70	15.50	13.20	43.70	34.10	9.60	12.75	1.00	4.00	7.50
1971	490.00	83.47	77.81	28.90	17.09	11.80	48.91	37.11	11.80	14.67	1.51	4.15	7.08
1972	564.80	105.20	93.90	41.42	21.24	20.18	52.53	39.82	12.71	18.52	1.51	4.62	7.53
1973	600.90	124.03	114.20	46.34	27.11	19.25	67.93	50.83	17.10	23.11	5.75	4.05	8.75
1974	660.00	137.74	125.55	47.05	24.52	22.53	78.50	57.77	20.73	25.47	7.00	5.20	10.91
1975	1100.00	174.10	161.90	61.01	52.61	28.30	99.50	62.35	38.39	28.43	8.99	4.22	12.37
1976	1371.00	167.90	155.71	66.19	38.87	27.32	89.52	59.46	30.06	28.52	9.00	3.20	16.23
1977	1849.30	163.26	152.06	63.62	37.73	24.80	89.37	63.80	26.28	31.17	7.37	2.81	18.24
1978	2337.40	183.37	172.22	64.78	40.33	26.45	103.44	60.63	30.01	28.52	8.74	2.41	20.50
1979	3067.50	210.13	194.40	80.19	42.02	38.17	114.21	69.33	44.88	39.44	12.89	2.84	23.71
1980	4470.10	249.47	228.31	90.07	58.54	40.53	129.21	76.61	52.00	49.82	19.09	2.07	28.06
1981	6127.60	306.46	278.91	121.91	70.40	51.52	156.99	93.61	63.30	72.87	26.29	1.27	45.31
1982	9797.80	277.76	253.67	111.35	73.70	37.65	142.32	89.68	52.63	56.19	21.72	2.37	132.11
1983	17878.70	241.32	212.06	83.58	53.36	30.22	128.48	91.79	36.68	150.23	28.06	1.19	120.98
1984	29471.60	248.80	220.50	84.27	55.20	28.48	136.29	98.27	38.08	134.69	27.68	0.82	106.20
1985	47391.70	238.77	211.42	85.98	60.01	26.04	125.44	95.02	30.42	142.04	26.72	0.62	115.57

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8, deflactado con el índice de precios implícito del PIB, 1970=100

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 10
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1980-1993)
(Millones de Nuevos Pesos a Precios Constantes de 1980)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admon.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Presupuestal	Gasto De Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programable	Trans Estados y Municipios	Estímulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1980	1412.90	1267.30	1159.80	503.30	297.40	205.90	656.40	389.20	267.20	253.10	97.00	10.50	145.60
1981	1805.24	1572.70	1431.27	625.63	361.27	264.37	805.63	480.40	325.32	373.97	134.92	6.51	232.54
1982	2106.11	1427.27	1303.50	572.19	378.70	193.49	731.31	460.85	270.46	802.61	11.59	12.18	678.85
1983	1878.84	1251.46	1099.74	433.46	276.74	156.72	666.28	476.04	190.24	779.10	145.53	6.19	627.38
1984	1872.31	1312.52	1162.32	443.91	293.80	150.11	718.42	517.69	200.72	709.99	145.90	4.30	559.80
1985	1840.18	1240.00	1097.99	446.51	311.26	135.25	651.48	493.49	158.00	742.20	138.78	3.24	600.18
1986	1973.51	1152.29	1027.96	383.76	273.81	109.95	644.20	489.63	154.56	945.55	119.90	4.42	821.23
1987	2107.47	1108.80	978.71	361.42	261.10	100.32	617.29	470.34	146.95	128.77	125.23	4.86	998.67
1988	1943.60	1080.42	928.35	334.78	262.18	72.60	593.57	455.85	137.72	1015.25	150.87	1.19	863.18
1989	1683.60	1023.27	877.69	342.50	269.70	72.79	535.20	423.29	111.91	805.78	144.70	0.87	660.20
1990	1578.38	1061.97	899.49	361.41	275.06	86.35	538.08	410.90	127.18	678.90	159.42	3.07	516.41
1991	14515.07	1110.35	940.04	425.16	321.62	105.54	514.88	381.24	133.64	475.03	168.28	2.03	804.72
1992	1402.62	1165.11	982.32	469.59	359.41	110.17	512.73	397.32	115.69	420.31	182.64	1.15	237.52

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8, deflactado con el índice de precios implícito del PIB, 1980=100

Cuadro 11
Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1965-1985)
(Con Base en Precios Constantes de 1980)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de admon.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Presupuestal	Gasto De Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programable	Trans Estados y Municipios	Estímulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1965	27.77	24.10	23.41	24.33	21.48	28.39	22.74	23.43	21.75	47.76	39.09	-38.02	59.71
1966	16.67	-9.25	-8.93	-8.54	4.82	-26.81	-9.23	4.07	16.86	114.69	-17.29	87.15	191.93
1967	-10.79	-12.32	-15.63	-24.24	-26.92	19.00	-8.89	3.30	29.66	2.93	30.42	-49.18	-7.58
1968	-0.35	4.88	5.69	2.41	6.16	4.22	7.83	8.75	5.51	-8.87	0.25	-30.58	-10.77
1969	-1.72	-5.52	-5.54	0.56	5.94	-9.90	-9.32	-4.68	-21.28	4.54	-4.88	-24.59	7.21
1970	7.25	-7.07	-6.38	-14.05	-12.03	-18.70	-1.12	-0.78	-2.18	27.40	-13.69	36.52	36.83
1971	6.79	-3.77	-4.79	-5.82	-4.64	-8.76	-4.18	-3.94	-4.93	19.38	4.45	9.89	21.61
1972	-7.78	-2.56	-5.15	-7.37	0.41	-27.64	-3.04	-3.08	-6.28	-10.06	20.47	-75.45	-13.57
1973	-13.38	-5.29	-5.46	2.31	2.87	0.27	-9.84	-7.14	-18.74	-20.63	-4.09	-26.57	-22.52
1974	-6.24	3.78	2.48	5.52	1.99	18.62	0.54	-2.93	13.65	-15.75	10.17	251.09	-21.78
1975	-10.35	4.56	4.51	17.64	16.95	19.50	-3.71	-7.22	5.07	-30.03	8.36	-13.82	-40.99
1976	-41.88	4.93	-3.50	10.45	11.75	6.41	-0.42	4.22	-13.43	-11.52	8.53	-92.47	-22.05

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 814.

Cuadro 12
Medio Anual de la Tasa de Crecimiento del Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1980-1992)
(Con Base en Precios Constantes de 1980)

Periodo	Gasto Neto Total	Gasto Primario Total	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de admon.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Presupuestal	Gasto De Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programable	Trans Estados y Municipios	Estímulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1983-88	-1.10	-4.60	-5.30	-8.08	-5.18	-14.71	-3.25	-0.07	-9.80	4.91	6.18	-22.23	5.62
1989-93	-7.71	1.99	1.51	8.98	8.38	11.30	-3.51	-3.27	-3.36	-10.48	5.04	24.53	27.00

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 13
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del PIB
(1965-1993)
(Millones de Nuevos Pesos)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Progra Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admin.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Paracental	Gasto de Opera.	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Estados y Municipios	Estimulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1965	100.00	19.22	18.21	17.61	8.45	5.39	3.07	9.16	8.04	1.12	1.61	0.00	0.60	1.01
1966	100.00	18.30	17.13	16.35	6.80	4.27	2.52	9.56	8.21	1.35	1.95	0.00	0.77	1.18
1967	100.00	19.05	17.82	17.02	6.71	4.12	2.58	10.31	7.94	2.37	2.03	0.00	0.80	1.23
1968	100.00	18.81	17.53	16.48	6.64	3.95	2.70	9.84	7.78	2.06	2.33	0.19	0.86	1.28
1969	100.00	19.86	18.46	17.40	7.21	4.20	3.02	10.18	8.02	2.16	2.46	0.25	0.83	1.38
1970	100.00	19.29	17.60	16.30	6.46	3.49	2.97	9.84	7.67	2.16	2.99	0.23	1.08	1.69
1971	100.00	19.57	18.04	16.82	6.24	3.69	2.55	10.57	8.02	2.57	2.76	0.33	0.90	1.53
1972	100.00	21.64	19.94	18.71	8.25	4.23	4.02	10.46	7.93	2.53	2.92	0.30	0.92	1.70
1973	100.00	24.40	22.78	20.99	8.51	4.98	3.53	12.48	9.34	3.14	3.40	1.06	0.74	1.61
1974	100.00	25.73	23.84	21.73	8.14	4.24	3.90	13.59	10.00	3.59	4.00	1.21	0.90	1.89
1975	100.00	30.56	28.54	26.37	10.00	5.35	4.65	16.38	10.07	6.31	4.19	1.47	0.69	2.03
1976	100.00	28.96	26.40	24.49	10.41	6.11	4.30	14.08	9.35	4.73	4.47	1.42	0.50	2.55
1977	100.00	27.60	24.83	23.26	9.67	5.74	3.94	13.99	9.59	4.00	4.34	1.14	0.43	2.77
1978	100.00	28.64	25.76	24.19	9.66	5.66	4.00	14.53	9.39	5.14	4.45	1.23	0.34	2.89
1979	100.00	30.10	27.04	25.02	10.32	5.41	4.91	14.70	8.92	5.78	5.08	1.66	0.37	3.05
1980	100.00	31.61	28.35	25.95	11.26	6.65	4.61	14.68	8.71	5.98	5.66	2.17	0.23	3.26
1981	100.00	37.12	32.34	29.43	12.86	7.43	5.44	16.57	9.88	6.69	7.69	2.77	0.13	4.78
1982	100.00	43.59	39.54	36.99	11.84	7.84	4.00	15.14	9.54	5.60	16.61	2.31	0.25	14.05
1983	100.00	40.57	37.03	33.75	9.36	5.98	3.38	14.39	10.28	4.11	16.83	3.14	0.13	13.55
1984	100.00	39.03	37.36	34.23	9.25	6.12	3.13	14.98	10.79	4.18	14.80	3.04	0.09	11.67
1985	100.00	37.69	35.19	32.31	9.07	6.32	2.75	13.24	10.03	3.21	15.08	2.82	0.07	12.19
1986	100.00	41.69	38.69	34.34	11.72	8.11	5.78	13.61	10.34	3.27	19.97	2.53	0.09	17.35
1987	100.00	43.69	42.90	40.29	7.49	5.41	2.08	12.90	9.75	3.05	23.40	2.60	0.10	20.70
1988	100.00	39.83	38.43	35.12	19.01	6.86	3.37	14.99	12.15	2.82	20.79	3.09	0.02	17.67
1989	100.00	33.35	30.27	27.39	6.79	5.34	1.44	10.60	8.39	2.22	15.96	2.87	0.02	13.08
1990	100.00	29.54	20.13	17.06	6.86	3.22	1.64	10.21	7.79	2.41	12.88	3.02	0.06	9.80
1991	100.00	25.90	20.33	17.21	7.78	5.99	0.90	9.43	6.96	2.45	8.70	3.04	0.04	5.56
1992	100.00	24.98	20.75	17.49	8.36	6.40	1.90	9.13	7.07	2.06	7.48	3.25	0.00	4.23

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8.

Cuadro 14
Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable, como Porcentaje del Gasto Neto Total
(1965-1993)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Prim	Gasto Progra Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admin.	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Paracental	Gasto de Opera.	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Estados y Municipios	Estimulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1965	100.00	94.75	91.63	43.97	28.02	15.95	47.67	41.83	5.84	8.37	0.00	3.11	5.25
1966	100.00	93.57	89.34	37.13	23.35	13.79	52.21	44.85	7.35	10.66	0.00	4.23	6.43
1967	100.00	93.54	89.34	35.22	21.65	13.57	54.12	41.68	12.44	10.60	0.00	4.20	6.46
1968	100.00	93.01	87.50	35.30	20.97	14.53	52.20	41.36	10.936	11.83	0.00	4.20	6.79
1969	100.00	93.04	87.50	36.33	21.14	15.19	51.27	40.38	10.89	12.41	1.27	4.18	6.96
1970	100.00	91.25	84.48	33.49	23.49	15.40	50.90	39.79	11.20	15.52	1.17	5.60	8.75
1971	100.00	92.18	85.42	31.91	18.87	13.03	54.01	40.98	13.14	14.08	1.67	4.39	7.82
1972	100.00	92.66	86.50	38.13	19.56	18.58	48.36	36.66	11.70	13.50	1.39	4.26	7.86
1973	100.00	93.36	86.00	31.65	20.40	14.47	51.13	38.29	12.87	13.94	4.33	3.02	6.58
1974	100.00	92.04	84.46	31.65	16.49	15.16	52.81	38.86	13.95	15.54	4.71	3.50	7.34
1975	100.00	93.37	86.29	32.72	17.49	15.23	53.60	32.96	20.64	13.71	4.82	2.26	6.63
1976	100.00	91.18	84.56	35.04	21.11	14.84	48.61	32.29	16.32	15.44	4.89	1.74	8.82
1977	100.00	89.05	84.20	35.05	21.79	14.26	49.24	34.76	14.48	15.71	4.11	1.65	10.05
1978	100.00	90.92	84.45	33.73	19.78	13.95	50.72	32.77	17.95	15.55	4.29	1.18	10.08
1979	100.00	89.92	83.13	34.29	17.97	16.32	48.84	29.65	19.19	16.87	5.51	1.21	10.14
1980	100.00	89.86	82.00	35.62	21.05	14.57	46.46	27.55	18.91	17.91	6.87	0.74	10.31
1981	100.00	87.12	79.28	34.66	20.01	14.64	44.63	26.61	18.02	20.72	7.47	0.36	12.88
1982	100.00	67.77	61.89	27.17	17.98	9.19	34.72	21.88	12.84	38.11	5.30	0.58	32.23
1983	100.00	60.61	53.53	23.07	14.73	6.84	27.40	25.34	10.13	41.47	7.75	0.33	33.30
1984	100.00	70.10	62.08	23.71	15.69	8.02	38.37	27.65	10.72	37.92	7.79	0.23	29.40
1985	100.00	67.38	59.67	24.26	16.91	7.35	35.40	29.82	8.50	40.33	7.44	0.18	32.62
1986	100.00	58.39	52.09	19.45	13.87	5.57	32.64	24.81	7.83	47.93	6.06	0.22	41.61
1987	100.00	52.61	46.44	17.15	12.39	4.76	29.29	22.32	6.97	53.86	5.44	0.23	47.36
1988	100.00	55.59	47.76	17.22	13.49	3.74	30.54	23.45	7.09	52.24	7.76	0.06	44.41
1989	100.00	60.78	52.14	20.34	16.02	4.32	31.79	25.14	6.605	47.86	8.60	0.05	39.22
1990	100.00	67.28	56.99	22.90	17.43	5.47	34.09	26.01	8.06	43.01	10.10	0.19	32.72
1991	100.00	78.47	66.41	30.05	22.73	7.32	36.39	29.44	6.44	31.67	11.89	0.24	21.83
1992	100.00	83.07	70.03	33.48	26.62	8.75	36.56	28.33	8.25	29.97	13.02	0.01	16.93

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8.

TESTIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 15
Gasto Total Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del Gasto Primario Total (1965-1993)

Año	Gasto Primario	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admón	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto de Operación	Gasto de Capital	Gasto No Progra Int	Trans. Estados y Municipios	Estímulos Fiscales	Gasto No Programable	Interes Comisiones y Gastos
1965	100.00	96.71	46.41	29.37	16.84	50.31	44.15	6.16	3.29	0.00	3.29	8.83	5.54
1966	100.00	95.48	39.69	24.95	14.73	55.00	47.94	7.86	4.52	0.00	4.52	11.39	6.88
1967	100.00	95.31	37.65	23.14	14.51	57.86	44.56	13.80	4.49	0.00	4.49	11.40	6.91
1968	100.00	93.98	37.88	22.50	15.37	56.10	44.37	11.73	6.02	1.11	4.91	13.31	7.29
1969	100.00	94.15	39.03	22.72	16.33	55.40	47.40	17.20	5.85	1.36	4.49	13.33	7.48
1970	100.00	92.58	36.70	19.82	16.88	55.88	43.61	12.28	7.42	1.28	6.14	17.01	9.59
1971	100.00	93.21	34.62	20.48	14.14	58.60	44.46	14.25	6.79	1.81	4.98	15.27	8.48
1972	100.00	93.87	41.39	21.23	20.16	52.69	39.79	12.70	6.13	1.51	4.62	14.65	8.53
1973	100.00	92.12	37.36	21.86	15.50	54.76	40.98	13.79	7.88	4.64	3.24	14.93	7.05
1974	100.00	91.15	34.16	17.80	16.36	56.99	41.94	15.05	8.85	5.08	3.77	16.78	7.92
1975	100.00	92.42	35.04	18.73	16.31	57.41	35.30	22.11	7.58	5.16	2.42	14.69	7.10
1976	100.00	92.73	39.42	23.15	16.27	53.31	35.41	17.90	7.27	5.36	1.91	16.93	9.67
1977	100.00	93.71	38.97	23.11	15.86	54.76	38.64	16.10	6.29	4.57	1.72	17.47	11.17
1978	100.00	93.92	37.51	21.99	15.51	56.41	36.45	19.97	6.08	4.77	1.21	17.29	11.21
1979	100.00	92.51	38.16	20.00	18.17	54.35	32.99	21.36	7.49	6.14	1.35	18.77	11.28
1980	100.00	91.52	39.71	23.47	16.25	51.80	30.71	21.08	8.48	7.65	0.83	19.97	11.49
1981	100.00	91.01	39.78	22.97	16.81	51.23	30.55	20.69	8.99	8.58	0.41	23.78	14.79
1982	100.00	91.33	40.09	26.53	13.56	51.24	32.29	18.95	8.67	7.82	0.85	26.23	47.56
1983	100.00	87.88	34.64	22.11	12.52	53.24	38.04	15.20	12.12	11.63	0.49	62.26	50.13
1984	100.00	88.56	33.82	22.38	11.44	51.74	39.44	15.29	11.44	18.12	0.33	54.09	42.65
1985	100.00	88.55	36.01	25.10	10.91	52.54	39.80	12.74	11.45	11.19	0.26	59.85	40.00
1986	100.00	89.21	33.30	23.76	9.54	55.91	42.49	13.41	10.79	10.41	0.38	82.06	71.27
1987	100.00	88.27	32.60	23.55	9.05	55.67	42.42	13.25	11.73	11.29	0.44	101.80	90.07
1988	100.00	85.93	30.99	24.27	6.72	54.94	42.19	12.75	14.07	13.96	0.11	93.97	79.89
1989	100.00	85.77	33.47	26.36	7.11	52.30	41.37	10.94	14.23	14.14	0.09	78.75	64.52
1990	100.00	84.70	34.03	25.90	8.13	50.67	38.69	11.98	15.30	15.01	0.29	63.95	48.63
1991	100.00	84.66	38.29	28.97	9.32	46.37	34.34	12.04	15.34	15.16	0.18	42.78	27.44
1992	100.00	84.31	40.30	30.85	9.46	44.01	34.10	9.93	15.69	15.68	0.01	36.07	20.39

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8.

Cuadro 16
Participación de los Distintos Rubros de Gasto, en los Gastos Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario (1965-1993)

Año	Gasto Programable Total	Gobierno Federal Total	Gastos de Admón	Gastos de Capital	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto de Operación	Gasto de Capital	Gasto No Programable	Trans. Estados y Municipios	Estímulos Fiscales	Interes Comisiones y Gastos
1965	100.00	47.98	30.57	17.41	52.02	45.65	6.37	10.00	0.00	37.21	62.79
1966	100.00	41.56	26.13	15.43	58.44	50.21	8.23	10.00	0.00	39.66	60.34
1967	100.00	42.23	24.23	15.19	60.18	46.65	13.92	10.00	0.00	39.39	60.61
1968	100.00	40.30	23.95	16.36	50.70	47.22	12.48	10.00	8.33	36.90	57.76
1969	100.00	41.47	24.13	17.34	58.53	46.10	12.43	10.00	10.20	33.67	56.12
1970	100.00	39.64	21.41	18.23	60.36	47.10	13.26	10.00	7.52	36.09	56.39
1971	100.00	37.14	21.97	15.17	62.86	47.69	15.29	10.00	11.85	32.59	55.56
1972	100.00	44.09	22.61	21.48	55.91	42.38	13.53	10.00	10.30	31.52	47.23
1973	100.00	40.55	23.72	16.83	50.45	44.48	14.97	10.00	11.06	21.70	47.22
1974	100.00	37.47	19.53	17.94	62.53	46.01	16.51	10.00	30.28	22.50	48.37
1975	100.00	37.92	20.27	17.65	62.12	38.19	23.92	10.00	35.14	16.49	57.10
1976	100.00	42.51	24.96	17.55	57.49	38.19	19.30	10.00	31.65	11.26	63.97
1977	100.00	41.59	24.66	16.92	59.81	41.24	17.18	10.00	26.18	9.85	64.84
1978	100.00	39.94	23.42	16.52	60.06	38.10	21.26	10.00	27.57	7.59	60.12
1979	100.00	41.25	21.62	19.64	58.75	35.00	23.09	10.00	32.60	7.19	57.23
1980	100.00	43.40	25.64	17.75	50.60	32.56	23.64	10.00	38.32	4.15	62.18
1981	100.00	43.71	25.24	18.47	56.29	33.36	22.73	10.00	36.08	1.74	84.58
1982	100.00	43.90	29.05	14.84	56.10	35.35	20.75	10.00	13.00	1.52	80.53
1983	100.00	39.41	25.16	14.25	60.59	43.29	17.30	10.00	18.68	0.79	78.85
1984	100.00	38.19	25.28	12.92	61.81	44.54	17.27	10.00	20.55	0.61	80.53
1985	100.00	40.67	28.35	12.32	59.33	44.94	14.39	10.00	18.70	0.44	80.87
1986	100.00	37.33	26.64	10.70	62.67	47.63	15.04	10.00	12.68	0.47	86.85
1987	100.00	36.93	26.68	10.25	63.07	48.06	15.01	10.00	11.09	0.43	88.47
1988	100.00	36.06	28.24	7.82	63.94	48.10	14.03	10.00	14.86	0.12	85.02
1989	100.00	39.02	30.73	8.29	60.98	48.23	12.75	10.00	17.96	0.11	81.93
1990	100.00	40.18	30.58	9.60	59.82	45.68	14.14	10.00	23.48	0.45	76.07
1991	100.00	15.25	34.21	11.01	54.77	40.56	14.22	10.00	35.42	0.43	64.15
1992	100.00	47.81	36.50	11.22	52.20	40.45	11.78	10.00	43.45	0.04	56.51

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 17
Participación de los Gastos de administración en el Gobierno Federal, y de los Gastos de Operación y Capital en las Entidades
Parcelestales
(1966-1993)
(Millones de Nuevos Pesos)

Año	Gobierno Federal Total	Gasto De Admon	Gasto De Capital	Gasto Total Entidades Parcelestales	Gasto de Operación	Gasto De capital
1965	100.00	63.72	36.28	100.00	87.86	12.24
1966	100.00	62.87	37.13	100.00	85.92	14.08
1967	100.00	61.47	38.53	100.00	77.01	22.99
1968	100.00	59.41	40.59	100.00	79.10	20.90
1969	100.00	58.19	41.81	100.00	78.77	21.23
1970	100.00	54.01	45.99	100.00	78.03	21.97
1971	100.00	59.15	40.85	100.00	75.87	24.32
1972	100.00	51.29	48.71	100.00	75.80	24.20
1973	100.00	58.50	41.50	100.00	74.83	25.17
1974	100.00	52.11	47.89	100.00	73.59	26.41
1975	100.00	53.45	46.55	100.00	61.49	38.51
1976	100.00	58.72	41.28	100.00	66.42	33.58
1977	100.00	59.31	40.69	100.00	70.59	29.41
1978	100.00	58.64	41.36	100.00	64.61	35.39
1979	100.00	52.40	47.60	100.00	60.70	39.30
1980	100.00	59.09	40.91	100.00	59.29	40.71
1981	100.00	57.74	42.26	100.00	59.63	40.38
1982	100.00	66.18	33.82	100.00	63.02	36.98
1983	100.00	63.84	36.16	100.00	71.45	28.55
1984	100.00	66.18	33.82	100.00	72.06	27.94
1985	100.00	69.71	30.29	100.00	75.75	24.25
1986	100.00	71.35	28.65	100.00	76.01	23.99
1987	100.00	72.24	27.76	100.00	76.19	23.81
1988	100.00	78.31	21.69	100.00	76.80	23.20
1989	100.00	78.75	21.25	100.00	79.09	20.91
1990	100.00	76.11	23.89	100.00	76.36	23.64
1991	100.00	75.65	24.35	100.00	74.05	25.95
1992	100.00	76.54	23.46	100.00	77.49	22.56

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 18
PIB y Egresos Totales Ejercidos por el Gobierno Federal
1941-1985

(Miles de Millones de Pesos a Precios Corrientes y a Precios de 1970)

Año	Miles de Millones de pesos a Precios de 1970	Egresos Totales Pesos Corrientes	Egresos Totales Pesos Constantes	TCA	Egresos como Porcentaje del PIB
1941	76.8	0.682	5.683	6.11	7.40
1942	81.1	0.837	6.341	11.57	7.82
1943	84.1	1.076	6.942	9.48	8.25
1944	90.9	1.453	7.019	1.11	7.72
1945	93.8	1.573	7.183	2.33	7.66
1946	99.9	1.771	6.325	-11.94	6.33
1947	103.4	2.143	7.143	12.94	6.91
1948	107.6	2.773	9.003	26.04	8.37
1949	113.5	3.741	11.654	29.44	10.27
1950	124.8	3.463	10.246	-12.09	8.21
1951	134.4	4.670	11.531	12.54	8.58
1952	139.8	6.464	14.826	28.57	10.60
1953	140.2	5.490	12.679	-14.48	9.04
1954	154.2	7.917	16.494	30.09	10.70
1955	167.3	8.883	16.511	0.11	9.87
1956	178.7	10.270	17.830	0.79	9.98
1957	192.2	11.303	18.379	3.08	9.56
1958	202.5	12.019	18.519	0.76	9.15
1959	208.5	14.158	20.975	13.26	10.06
1960	225.5	20.150	28.460	35.69	12.62
1961	236.6	20.362	27.817	-2.26	11.76
1962	247.6	20.219	26.816	-3.60	10.83
1963	267.4	20.295	26.086	-2.72	9.76
1964	298.7	28.286	34.411	31.91	11.52
1965	318.0	64.020	76.124	121.22	23.94
1966	340.1	66.054	75.577	-0.72	22.22
1967	361.4	79.452	88.378	16.94	24.45
1968	398.8	83.422	90.578	2.49	22.71
1969	415.5	98.001	102.404	13.06	24.65
1970	444.2	109.261	109.261	6.70	24.60
1971	462.8	121.360	114.599	4.89	24.76
1972	502.1	148.806	132.272	15.42	26.34
1973	544.3	204.083	160.822	21.58	29.55
1974	577.6	276.538	177.496	10.37	30.73
1975	610.0	400.425	222.255	25.22	36.44
1976	635.8	520.193	241.277	8.56	37.95
1977	657.6	730.593	259.813	7.68	39.50
1978	712.0	937.834	285.644	9.95	40.12
1979	777.2	1170.796	296.554	3.81	38.16
1980	841.9	1780.037	350.401	18.16	41.62
1981	908.8	2760.630	426.946	21.84	46.98
1982	903.8	5514.946	529.215	23.95	58.55
1983	856.2	7320.800	365.620	-30.91	42.70
1984	887.6	11188.200	345.453	-5.52	38.92

Fuente: Elaboración propia con datos de: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, cuadro 17.2, p.645-646, deflactado con el índice del PIB, 1970=100, NAFINSA (1990). *La Economía Mexicana en Cifras*, p. 132-133. (PIB total y por habitante, 1895-1985).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 19
**Inversión Pública Federal, como Porcentaje del Producto Interno Bruto
 (1941-1984)**

Año	PIB	Inversión Total	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comunicaciones y Transportes	Beneficio Social	admón. y Defensa	Comercio y Turismo	Convenios de Coordinación
1941	100.00	3.637	0.640	0.304	2.051	0.586	0.076	—	—
1942	100.00	4.334	0.607	0.355	2.802	0.504	0.065	—	—
1943	100.00	4.357	0.660	0.276	2.969	0.931	0.061	—	—
1944	100.00	3.492	0.659	0.335	2.062	0.377	0.058	—	—
1945	100.00	4.128	0.711	0.643	2.239	0.443	0.092	—	—
1946	100.00	3.571	0.694	0.547	1.880	0.379	0.072	—	—
1947	100.00	4.223	0.841	0.542	2.173	0.578	0.084	—	—
1948	100.00	4.644	0.966	0.842	2.055	0.727	0.054	—	—
1949	100.00	5.369	1.260	1.286	2.081	0.468	0.085	—	—
1950	100.00	6.334	1.223	1.887	2.558	0.607	0.059	—	—
1951	100.00	5.210	1.067	1.345	2.127	0.634	0.037	—	—
1952	100.00	5.381	0.922	1.144	2.261	0.984	0.071	—	—
1953	100.00	5.067	0.929	1.359	2.110	0.423	0.245	—	—
1954	100.00	5.651	0.848	1.863	1.991	0.528	0.420	—	—
1955	100.00	4.897	0.674	1.940	1.571	0.663	0.049	—	—
1956	100.00	4.441	0.676	1.405	1.502	0.832	0.026	—	—
1957	100.00	4.761	0.585	1.607	1.569	0.895	0.105	—	—
1958	100.00	4.710	0.533	1.807	1.592	0.667	0.112	—	—
1959	100.00	4.641	0.612	1.643	1.689	0.613	0.084	—	—
1960	100.00	5.246	0.423	1.962	1.560	1.181	0.120	—	—
1961	100.00	5.989	0.544	2.834	1.440	1.014	0.147	—	—
1962	100.00	5.797	0.460	2.249	1.450	1.217	0.201	—	—
1963	100.00	6.644	0.683	2.327	1.507	1.914	0.212	—	—
1964	100.00	7.101	0.964	2.218	1.443	2.262	0.214	—	—
1965	100.00	4.879	0.420	2.161	1.275	0.902	0.121	—	—
1966	100.00	5.206	0.426	2.597	0.976	1.152	0.055	—	—
1967	100.00	6.481	0.740	2.622	1.509	1.468	0.142	—	—
1968	100.00	6.347	0.670	2.382	1.487	1.688	0.121	—	—
1969	100.00	6.624	0.729	2.413	1.469	1.852	0.162	—	—
1970	100.00	6.570	0.883	2.498	1.244	1.845	0.105	—	—
1971	100.00	4.570	0.666	1.903	0.936	0.990	0.063	0.011	—
1972	100.00	5.895	0.876	2.033	1.394	1.360	0.207	0.025	—
1973	100.00	7.215	1.020	2.349	1.832	1.858	0.125	0.032	—
1974	100.00	7.203	1.219	2.594	1.727	1.495	0.124	0.044	—
1975	100.00	8.707	1.575	3.615	1.803	1.434	0.187	0.094	—
1976	100.00	7.923	1.101	3.644	1.519	1.150	0.337	0.172	—
1977	100.00	7.575	1.394	3.422	1.437	1.048	0.210	0.065	—
1978	100.00	9.300	1.754	4.469	1.350	1.491	0.154	0.083	—
1979	100.00	10.225	1.533	4.742	1.443	1.754	0.240	0.107	0.406
1980	100.00	11.368	1.797	5.185	1.370	1.908	0.369	0.154	0.360
1981	100.00	12.908	1.786	6.387	1.768	1.998	0.456	0.155	0.359
1982	100.00	10.788	1.645	5.570	1.578	0.958	0.252	0.164	—
1983	100.00	7.965	0.726	3.849	1.683	0.620	0.223	0.135	—
1984	100.00	7.870	0.799	3.137	1.863	0.700	0.287	0.184	—

Fuente: Elaboración propia con base de INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo II, cuadro 17.2, p. 645-646, deflactado con el índice del PIB, 1970=100; NAFINSA (1980) *La Economía Mexicana en Cifras*, p. 132-133 (PIB total y per cápita, 1895-1985).

TECIS CON
 FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 20
**Participación de la Inversión Por Rubro en la Inversión Pública Federal
 (1941-1984)**

Año	PIB	Fomento Agropecuario	Fomento Industrial	Comunicaciones y Transportes	Beneficio Social	Admon. y Defensa	Comercio y Turismo	Convenios de Coordinación
1941	100.00	17.51	8.31	56.08	16.02	2.08	—	—
1942	100.00	14.01	8.19	64.66	11.64	1.51	—	—
1943	100.00	15.14	6.34	68.13	8.98	1.41	—	—
1944	100.00	18.87	9.59	59.06	10.81	1.67	—	—
1945	100.00	17.22	15.57	54.25	10.73	2.24	—	—
1946	100.00	19.42	15.32	52.65	10.61	2.00	—	—
1947	100.00	19.92	12.82	51.45	13.82	1.98	—	—
1948	100.00	20.79	18.13	44.25	15.66	1.17	—	—
1949	100.00	23.47	24.13	38.75	12.07	1.58	—	—
1950	100.00	19.31	29.79	40.38	9.58	0.94	—	—
1951	100.00	20.49	25.81	40.83	12.17	0.71	—	—
1952	100.00	17.13	21.25	42.01	18.29	1.31	—	—
1953	100.00	18.34	26.82	41.64	8.36	4.84	—	—
1954	100.00	15.01	32.97	35.24	9.35	7.43	—	—
1955	100.00	13.77	39.61	32.08	13.54	1.00	—	—
1956	100.00	15.23	31.63	33.82	18.73	0.59	—	—
1957	100.00	12.28	33.76	32.96	18.80	2.20	—	—
1958	100.00	11.31	38.37	33.80	14.15	2.37	—	—
1959	100.00	13.18	35.41	36.39	13.21	1.81	—	—
1960	100.00	8.06	37.40	29.74	22.50	2.29	—	—
1961	100.00	9.25	47.32	24.05	16.93	2.46	—	—
1962	100.00	7.93	42.59	25.01	20.99	3.47	—	—
1963	100.00	10.28	35.03	22.68	28.81	3.19	—	—
1964	100.00	13.58	34.21	20.32	31.85	3.01	—	—
1965	100.00	8.61	44.29	26.12	18.49	2.48	—	—
1966	100.00	8.19	49.88	18.75	22.13	1.05	—	—
1967	100.00	11.42	40.46	23.28	22.65	2.19	—	—
1968	100.00	10.56	37.53	23.42	26.59	1.90	—	—
1969	100.00	11.00	36.42	22.18	27.96	2.44	—	—
1970	100.00	13.43	38.00	18.92	28.06	1.60	—	—
1971	100.00	14.57	41.65	20.49	21.67	1.37	0.25	—
1972	100.00	14.86	34.48	23.66	23.07	3.51	0.42	—
1973	100.00	14.13	32.55	25.38	25.75	1.74	0.44	—
1974	100.00	16.92	36.02	23.98	20.75	1.72	0.61	—
1975	100.00	18.09	41.51	20.70	16.47	2.15	1.08	—
1976	100.00	13.90	45.99	19.17	14.51	4.25	2.17	—
1977	100.00	18.40	45.18	18.96	13.83	2.77	0.86	—
1978	100.00	18.86	48.05	14.52	16.03	1.65	0.89	—
1979	100.00	14.99	46.38	14.11	17.16	2.35	1.05	3.97
1980	100.00	15.81	45.61	12.05	16.79	3.25	1.36	3.16
1981	100.00	13.84	49.48	13.69	15.48	3.53	1.20	2.78
1982	100.00	15.25	51.63	14.63	8.89	2.33	1.52	—
1983	100.00	9.11	48.32	21.13	7.79	2.80	1.69	—
1984	100.00	10.15	39.86	23.67	8.89	3.65	2.11	—

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 19.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 21
PIB e Impuestos Totales del Sector Público Federal por Fuentes de Financiamiento
(1965-1993)

Años	PIB (1)	PIB (2)	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Presupuestal
1965	267.4	—	65.0	16.4	1.4	0.9	3.3	—	18.2	24.8
1966	297.1	—	63.9	20.2	1.5	1.7	1.1	—	13.8	25.6
1967	325.0	—	74.9	23.8	1.5	1.3	0.8	—	19.2	28.3
1968	359.8	—	80.0	27.4	2.2	1.2	1.2	—	17.6	30.4
1969	397.7	—	91.9	31.0	2.3	1.3	1.5	—	21.2	34.6
1970	444.2	—	102.6	34.9	3.0	2.1	2.1	—	23.3	37.9
1971	490.0	—	113.7	38.7	2.8	1.2	1.9	—	27.6	41.5
1972	564.7	—	139.9	46.4	3.9	1.3	2.7	—	37.5	48.1
1973	690.8	—	195.9	60.2	3.5	1.3	4.2	—	63.0	63.7
1974	899.7	—	265.1	84.6	6.2	1.6	1.7	—	80.1	90.9
1975	1100.0	—	379.5	118.3	9.1	2.6	2.4	—	137.1	122.0
1976	1370.9	—	459.0	146.4	9.5	2.8	4.4	—	154.5	141.4
1977	1849.2	—	675.7	201.8	22.3	3.0	4.4	—	250.0	193.9
1978	2337.3	—	887.9	255.6	32.5	2.0	9.1	—	317.4	255.3
1979	3067.5	—	1193.2	355.0	55.7	4.2	3.8	—	424.0	350.5
1980	4276.4	4470.1	1665.7	496.0	171.0	10.4	5.7	—	504.3	478.3
1981	5876.3	6327.6	2547.8	657.2	244.4	20.4	8.6	—	1009.6	607.6
1982	9417.0	9797.8	4808.7	969.1	478.0	24.3	44.0	—	1975.7	1317.6
1983	17141.6	17787.7	8280.3	1830.3	1216.5	286.1	63.6	—	2553.2	2530.6
1984	28748.8	29471.6	13216.0	2974.9	3811.8	350.0	112.3	—	3412.9	4714.1
1985	45419.8	47391.7	20423.8	4697.1	2957.1	349.7	214.4	—	5924.0	6281.5
1986	—	79191.3	40022.3	8826.5	3257.4	453.8	573.4	0.2	16746.8	10164.2
1987	—	193311.5	110154.8	21359.6	10871.2	922.6	1730.9	0.4	51301.7	23968.4
1988	—	390451.3	209737.3	48098.5	15711.4	521.5	4705.6	—	92504.9	48192.4
1989	—	507618.0	267978.3	64367.0	20328.7	658.8	7079.9	3.3	123998.1	31542.5
1990	—	686405.7	336811.2	83219.4	28463.1	3277.4	3656.9	1.3	146956.1	69232.0
1991	—	865165.7	417316.7	104934.6	35148.8	2934.4	34268.9	0.1	164163.9	75806.0
1992	—	1019155.9	430173.6	132031.3	38684.5	3804.7	40426.7	0.5	129216.6	86099.8
1993	—	1122928.0	421958.0	152808.4	39413.3	1136.8	10058.7	0.3	122628.2	95910.6

Notas: ⁽¹⁾ Datos de la Economía Mexicana en Cifras, p. 132-133. ⁽²⁾ Datos del 6.º Informe de Gobierno, p. 23 [Cuenta de Producto y Gastos (Interno Bruto)].

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos (1994). 6.º Informe de Gobierno, p. 51 y 52 [Cuadros de ingresos totales del sector público federal, de ingresos ordinarios del sector público federal y de ingresos presupuestales del Gobierno federal]. BANNICO (1993). Informe Anual, p. 427.

Cuadro 22
Ingresos Totales del Sector Público Federal por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1965-1985)

Año	PIB (1)	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Presupuestal
1965	100.00	24.31	6.13	0.52	0.34	1.23	—	6.81	9.27
1966	100.00	21.51	6.80	0.50	0.57	0.37	—	4.64	8.62
1967	100.00	23.05	7.32	0.46	0.40	0.25	—	5.91	8.71
1968	100.00	22.23	7.62	0.61	0.33	0.33	—	4.81	8.45
1969	100.00	23.11	7.79	0.58	0.38	0.38	—	5.14	8.71
1970	100.00	23.10	7.86	0.68	0.32	0.47	—	5.25	8.93
1971	100.00	23.20	7.90	0.57	0.24	0.39	—	5.63	8.47
1972	100.00	24.77	8.22	0.69	0.23	0.84	—	6.64	9.52
1973	100.00	28.36	8.71	0.51	0.19	0.61	—	9.12	11.20
1974	100.00	29.47	9.40	0.69	0.18	0.19	—	9.96	10.10
1975	100.00	34.56	10.75	0.83	0.24	0.22	—	12.46	10.00
1976	100.00	33.48	10.68	0.69	0.20	0.32	—	11.27	10.11
1977	100.00	36.54	10.91	1.21	0.18	0.24	—	13.42	10.49
1978	100.00	37.73	11.36	1.39	0.09	0.39	—	13.48	10.62
1979	100.00	38.90	11.57	1.82	0.14	0.12	—	14.82	11.43
1980	100.00	38.95	11.60	1.40	0.24	0.13	—	15.76	11.18
1981	100.00	43.37	11.19	4.36	0.35	0.15	—	17.16	12.34
1982	100.00	51.06	10.29	5.08	0.26	0.47	—	20.98	13.90
1983	100.00	48.31	10.68	7.10	1.67	0.37	—	18.71	14.70
1984	100.00	45.97	10.35	6.30	0.66	0.39	—	18.87	16.40
1985	100.00	44.97	10.34	6.51	0.77	0.47	—	18.42	15.83

Nota: ⁽¹⁾ Datos de la Economía Mexicana en Cifras, p. 132-133.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 21.

**TECIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 23
Ingresos Totales del Sector Público Federal por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1965-1985)

Año	PIB (C)	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Parametral
1980	100.00	37.27	11.10	3.83	0.23	0.13	—	11.28	10.70
1981	100.00	41.58	10.73	3.99	0.33	0.14	—	16.48	9.92
1982	100.00	49.08	9.89	4.88	0.25	0.45	—	20.16	13.45
1983	100.00	46.31	10.24	6.80	1.60	0.36	—	13.16	14.15
1984	100.00	44.84	10.09	6.15	0.64	0.38	—	11.58	16.00
1985	100.00	43.10	9.91	6.24	0.74	0.45	—	12.50	13.25
1986	100.00	50.54	11.15	4.11	0.57	0.72	—	21.15	12.83
1987	100.00	56.98	11.05	5.62	0.48	0.90	—	26.54	12.40
1988	100.00	53.72	12.32	4.02	0.13	1.21	—	23.69	12.34
1989	100.00	52.79	12.68	4.00	0.13	1.39	—	24.43	10.15
1990	100.00	49.07	12.15	4.15	0.48	0.32	—	21.41	10.09
1991	100.00	48.24	12.13	4.06	0.34	3.96	—	18.97	8.77
1992	100.00	42.21	12.95	3.80	0.37	3.97	—	12.68	8.44
1993	100.00	37.58	12.61	3.51	0.10	0.90	—	10.92	8.54

Nota: (C) Datos del 6º Informe de Gobierno, p. 23 [Cuenta de Producto y Gasto Interno Bruto]

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 21.

Cuadro 24
Participación de las Distintas Fuentes de Ingresos en el Total de Ingresos del Sector Público Federal
(1965-1993)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Parametral
1965	100.00	25.23	2.15	1.38	5.08	—	28.00	38.15
1966	100.00	31.61	2.35	2.66	1.72	—	21.660	40.06
1967	100.00	31.78	2.00	1.74	1.07	—	25.63	37.78
1968	100.00	34.25	2.75	1.50	1.50	—	22.00	38.00
1969	100.00	33.73	2.50	1.41	1.63	—	23.07	37.65
1970	100.00	34.02	2.92	1.36	2.05	—	22.71	36.94
1971	100.00	34.04	2.46	1.06	1.67	—	24.27	36.50
1972	100.00	33.17	2.79	0.93	1.93	—	26.80	34.38
1973	100.00	30.73	1.79	0.66	2.14	—	32.16	32.52
1974	100.00	31.91	2.34	0.60	0.64	—	30.22	34.29
1975	100.00	31.17	2.40	0.69	0.63	—	36.13	28.99
1976	100.00	31.90	2.07	0.61	0.96	—	33.66	30.81
1977	100.00	29.87	3.30	0.49	0.65	—	37.00	28.70
1978	100.00	30.12	3.69	0.23	1.03	—	35.99	28.95
1979	100.00	29.75	4.67	0.35	0.32	—	35.53	29.37
1980	100.00	29.78	10.27	0.62	0.34	—	30.28	28.71
1981	100.00	25.79	9.59	0.80	0.34	—	39.63	23.85
1982	100.00	20.15	9.94	0.51	0.92	—	41.09	27.40
1983	100.00	21.10	14.69	3.46	0.77	—	28.42	30.56
1984	100.00	22.51	13.71	1.44	0.85	—	25.82	35.67
1985	100.00	23.00	14.48	1.71	1.05	—	29.01	30.76
1986	100.00	22.05	8.14	1.13	1.43	0.00	41.84	25.40
1987	100.00	19.39	9.87	0.84	1.57	0.00	46.57	21.76
1988	100.00	22.93	7.49	0.25	2.24	—	44.11	22.98
1989	100.00	24.02	7.59	0.25	2.64	0.00	46.27	19.23
1990	100.00	24.71	8.45	0.97	1.68	0.00	43.63	20.56
1991	100.00	25.15	8.42	0.70	8.21	0.00	39.34	18.18
1992	100.00	30.69	8.99	0.88	9.40	—	30.04	19.99
1993	100.00	36.21	9.34	0.27	2.38	—	29.06	22.73

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 25
Ingresos del Sector Público Federal, por Fuentes
(1965-1985)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Parastatal
1965	77.29	19.50	1.66	1.07	3.92	—	21.64	29.49
1966	73.11	23.11	1.72	1.95	1.26	—	15.79	29.29
1967	83.31	26.47	1.67	1.45	0.89	—	21.36	31.48
1968	86.86	29.75	2.39	1.30	1.30	—	19.11	33.01
1969	96.03	32.39	2.40	1.36	1.57	—	22.15	36.15
1970	102.60	34.90	3.00	1.40	2.10	—	23.30	37.90
1971	107.37	36.54	2.64	1.13	1.79	—	26.06	39.19
1972	124.36	41.24	3.47	1.16	2.40	—	33.33	42.76
1973	154.37	47.44	2.76	1.02	3.31	—	49.65	50.20
1974	170.15	54.30	3.98	1.03	1.09	—	51.41	58.34
1975	210.68	65.61	5.05	1.44	1.33	—	76.04	61.01
1976	212.89	67.90	4.41	1.30	2.04	—	71.66	65.58
1977	240.29	71.76	7.93	1.17	1.56	—	88.90	68.95
1978	268.63	80.90	9.90	0.61	2.77	—	96.68	77.76
1979	302.23	89.92	14.11	1.06	0.96	—	107.40	88.78
1980	327.89	97.64	33.66	2.05	1.12	—	99.27	94.15
1981	394.03	101.64	37.80	3.15	1.33	—	156.14	93.97
1982	461.44	92.99	45.87	2.33	4.22	—	189.59	126.44
1983	413.54	91.41	60.76	14.29	3.18	—	117.52	126.38
1984	408.06	91.85	55.94	5.87	3.47	—	105.38	145.56
1985	408.42	93.93	59.13	6.99	4.29	—	118.46	125.61

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

Cuadro 26
Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes
(1980-1993)
(Millones de nuevos pesos a precios constantes de 1980)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Parastatal
1980	1665.70	496.00	171.00	10.40	5.70	—	504.30	478.30
1981	2022.06	521.59	193.97	16.19	6.83	—	801.27	482.22
1982	2371.15	477.86	235.70	11.98	21.70	—	974.21	649.70
1983	2144.60	474.05	315.07	74.10	16.47	—	609.48	655.43
1984	2151.04	484.20	294.89	30.92	18.28	—	555.49	767.27
1985	2121.07	487.81	307.10	36.32	22.27	—	615.22	652.35
1986	2392.39	527.62	194.72	27.13	34.28	0.01	1001.06	607.58
1987	2748.65	532.98	271.26	23.02	43.19	0.01	1280.11	598.07
1988	2623.32	601.61	196.52	6.52	58.86	—	1157.03	602.78
1989	2664.49	640.00	202.15	6.55	70.39	0.03	1232.90	512.48
1990	2586.68	639.12	218.63	25.17	43.44	0.01	1128.61	531.69
1991	2634.97	662.57	221.93	18.53	216.38	0.00	1036.55	479.02
1992	2370.43	727.55	213.17	20.97	222.77	—	712.04	473.95
1993	2119.70	767.63	197.99	5.71	50.53	—	616.02	481.81

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 27
Variación Porcentual Anual de los Ingresos del Sector Público Federal, por Fuentes
(1966-1985)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Paraestatal
1966	-5.40	18.52	3.10	81.76	-67.93	—	-27.04	-0.67
1967	13.95	14.55	-2.78	25.66	29.30	—	35.26	7.47
1968	4.26	12.38	43.16	-9.90	46.42	—	-10.52	4.85
1969	10.55	8.88	0.61	4.26	20.30	—	15.92	9.53
1970	6.84	7.74	24.83	3.06	33.98	—	5.18	4.83
1971	4.64	4.71	11.87	-19.06	-14.56	—	11.86	3.40
1972	15.82	12.86	-11.87	1.98	33.77	—	27.90	9.10
1973	24.14	15.02	31.11	11.335	37.90	—	48.94	17.40
1974	10.22	14.46	20.44	0.25	-67.03	—	3.56	16.23
1975	23.70	20.83	26.83	40.42	21.99	—	47.90	4.57
1976	1.15	3.49	-12.70	-9.94	53.32	—	-5.76	7.50
1977	12.87	5.69	79.98	9.64	-23.33	—	24.06	5.14
1978	11.79	12.73	24.83	48.09	77.15	—	8.75	12.78
1979	12.51	11.15	42.52	74.63	-65.28	—	11.08	14.16
1980	8.49	8.58	138.59	92.44	16.57	—	-7.56	6.05
1981	20.17	4.10	12.29	54.11	18.54	—	57.29	0.20
1982	17.11	-8.51	21.35	26.09	217.45	—	21.42	34.55
1983	-10.38	-1.70	32.45	512.76	-24.77	—	-38.01	-0.04
1984	-1.32	0.49	-7.92	-58.94	9.16	—	10.33	15.17
1985	0.09	2.26	5.71	19.20	23.65	—	12.42	-13.70

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

Cuadro 28
Variación Porcentual Anual de los Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes
(1981-1993)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Paraestatal
1981	1.21	1.05	1.13	1.56	1.70	—	1.59	1.01
1982	1.17	0.92	1.22	0.74	3.18	—	1.22	1.35
1983	0.90	0.99	1.34	0.18	0.76	—	0.63	1.01
1984	1.00	1.02	0.94	0.42	1.11	—	0.91	1.17
1985	0.99	1.01	1.04	1.17	1.22	—	1.11	0.85
1986	1.13	1.08	0.63	0.75	1.54	—	1.63	0.93
1987	1.15	1.01	1.39	0.85	1.26	0.83	1.28	0.98
1988	0.95	1.13	0.72	0.28	1.36	—	0.90	1.01
1989	1.02	1.06	1.03	1.00	1.20	—	1.07	0.85
1990	0.97	1.00	1.08	3.84	0.62	0.30	0.92	1.04
1991	1.02	1.04	1.02	0.74	4.98	0.06	0.92	0.90
1992	0.90	1.10	0.96	1.13	1.03	—	0.69	0.99
1993	0.89	1.06	0.93	0.27	0.23	—	0.87	1.02

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

Cuadro 29
Medio Sectorial de los Ingresos Totales del Sector Público Federal, por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1983-1993)

Periodo	Pres	PIB	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Financiamiento	Sector Paraestatal
1983-1988	MMH	100.00	49.25	10.79	5.49	0.69	0.67	0.00	18.10	13.50
1989-1993	CSG	100.00	45.98	12.70	3.90	0.28	2.21	0.00	17.68	9.20

Nota: ⁽¹⁾ Datos del 6° Informe de Gobierno, p. 23 (Cuenta de Producción y Gasto Interno Bruto)

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 23.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 30
PIB total, e Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
(1994-2001)
(Millones de Pesos)

Año	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994	1311661	220102.3	160317.4	35275.3	3422.1	21087.3	0.2	12747.5	5114.6	167853.7
1995	1230771	280144.4	170305.7	69709.9	8804.9	31313.1	10.8	11208.2	5817.1	172238.8
1996	1294197	392566.0	226006.2	113299.0	7147.4	46107.6	5.8	14904.3	7920.9	189763.8
1997	1381839	508743.8	312617.1	131589.8	8442.6	56064.8	29.5	18103.0	10576.9	247545.3
1998	1451351	545175.7	404225.2	105004.8	12013.5	23913.2	19.0	21489.5	10096.8	347699.2
1999	1503930	674348.1	521682.4	106373.1	7854.3	38416.0	22.3	27304.0	12641.0	464678.9
2000	1603751	868267.6	581703.3	210955.2	7261.4	68323.3	22.3	32865.2	10496.5	583202.9
2001 p	1598832	939114.5	654870.2	203751.8	6620.6	73845.2	26.7	28902.4	10969.9	707677.1

Notas: * Cuentas preliminares provenientes del cálculo del Producto Interno Bruto Trimestral

Fuente: Presidencia de la República (2002). Segundo Informe de Gobierno, p. 215 (Cuadro Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal y Total de Contribuyentes Activos (1980-2001), p. 240 (Cuadro financiamiento Externo del Sector Público, y p. 241 (Cuadro de Deuda Interna del Gobierno Federal).

Cuadro 31
PIB total, e Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
(1994-2001)
(Millones de Pesos a precios de 1995)

Año	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994	13116.6	2201.0	1603.2	352.8	34.2	210.9	0.0	127.5	51.1	1678.5
1995	12307.7	2801.4	1705.1	697.1	88.0	313.1	0.1	122.1	58.2	1722.4
1996	17134.1	2164.0	1245.8	624.5	39.4	254.2	0.0	82.2	43.7	1046.0
1997	8524.6	3138.5	1928.5	811.8	52.1	345.9	0.2	111.7	65.2	1527.1
1998	7675.0	2483.0	2137.6	555.3	63.5	126.5	0.1	113.6	53.4	1438.7
1999	6864.1	3077.8	2381.0	485.5	35.8	175.3	0.1	124.6	57.7	2120.9
2000	7319.7	3962.9	2655.0	962.8	33.1	311.8	0.1	150.0	47.9	2661.8
2001 p	6267.5	3681.4	2567.1	798.7	26.0	289.5	0.1	133.3	43.0	2774.1

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 30, deflactado con el índice de precios implícito del PIB 1995=100

Cuadro 32
Variación Porcentual Anual de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes
(1994-2001)

Año	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994	98.86	98.88	99.10	96.99	97.90	0.00	99.00	99.18	98.89
1995	95.33	6.23	97.62	157.30	48.49	5000.00	12.08	13.74	2.61
1996	192.60	26.85	10.41	55.25	18.83	-70.40	26.70	24.94	39.27
1997	173.29	54.80	29.98	32.19	36.08	469.21	35.93	49.44	45.99
1998	608.22	10.84	31.60	32.98	63.44	-44.79	1.76	18.17	20.40
1999	228.60	11.39	12.57	43.57	38.65	1.30	9.66	8.06	15.34
2000	28.76	4.23	98.32	7.55	77.85	0.00	20.37	16.96	25.51
2001 p	188.36	12.58	17.04	21.69	7.17	2.83	24.47	10.24	4.22

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 31

Cuadro 33
Medio Semestral de los Ingresos del Gobierno Federal por Fuentes de Financiamiento como Porcentaje del PIB
(1994-2001)
(Millones de Pesos)

Periodo	PIB total	Ingresos Totales	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	Comercio Exterior	Otros	Empréstitos y financiamientos
1994-1999	100.00	31.51	21.44	0.58	1.92	8.94	0.00	4.31	1.88	
2000-2001	100.00	56.44	77.23	12.94	0.77	7.86	0.00	1.92	0.67	

Fuente: Cuadro 80.

TRIC CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 34
Producto Interno Bruto
(1994-2001)**

Año	Millones de Pesos de 1993	%	Millones de Precios Corrientes	%
1994	1306301.6	4.4	—	—
1995	1678834.8	-6.2	—	—
1996	2296674.5	5.2	—	—
1997	2873273.0	6.8	—	—
1998	3517781.9	5.0	—	—
1999	4205703.9	3.0	—	—
2000	—	—	1474725.5	3.6
2001/p	—	—	1518645.9	-0.3

Notas: * Cifras preliminares provenientes del cálculo del Producto Interno Bruto Trimestral

Fuente: Presidencia de la República (2002). Segundo Informe de Gobierno, p.171 (Cuadro de PIB por gran división).

**Cuadro 35
Financiamiento del Sector Público Federal
Millones de Pesos**

Año	Total	Internos	Externos
1994	195638	164563.1	31074.9
1995	170177.3	130406.5	39770.8
1996	213646.7	179040.0	34606.7
1997	284834	239231.9	25602.1
1998	368180.7	343107.3	25073.4
1999	476352.4	454286.7	22065.7
2000	626460.4	606182.2	20278.2
2001/p	715243.1	690977.2	24265.9

Notas: * Cifras preliminares provenientes del cálculo del Producto Interno Bruto Trimestral

Fuente: Presidencia de la República (2002). Segundo Informe de Gobierno, p. 240-241 (Cuadro de Financiamiento del sector Público PIB por gran división y Cuadro de Deuda Interna del Gobierno Federal).

**Cuadro 36
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1994-2001)**
(Millones de Pesos)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Programa Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Presupuestal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Programa	Transfer Estimativa y Adelanto	Estimativa Final	Ingresos Corriente y Financiero	Apropiación Financiera
1994	131168	327609	29285	366880	27923	900838	131361	208729	193112	56369	34774	90368	1821	34774	—
1995	128077	429728	286103	286103	31771	103403	15469	23073	22911	60550	83621	109068	4364	83621	1380
1996	126119	387421	47821	403649	41995	149342	21211	32918	30923	94525	146158	3311	109068	3311	2460
1997	188189	558159	63200	528123	66698	189324	27386	42086	41512	111914	128158	23777	128158	93678	2460
1998	145151	830608	609382	609382	108173	347511	48031	113689	108173	108173	280019	7616	108173	10108	—
1999	140390	1022864	711282	711282	83068	192848	633371	53281	381265	129083	163731	36788	163731	23762	—
2000	140771	1317126	853267	853267	119577	228468	519289	626763	713619	141368	451178	8866	201015	80516	—
2001	148812	1463336	972119	972119	116686	242619	600927	781816	190207	188600	48312	188600	188600	188600	—

Fuente: Presidencia de la República (2002). Segundo Informe de Gobierno, pp. 218-225 (Gasto Neto total del sector Público presupuestario, Gasto Financiero de la Deuda del Sector Público Presupuestario, Gasto Primario del Sector Público Presupuestario según el Ejecutor final de los recursos, Gasto programable del Sector Público Presupuestario en Clasificación funcional, Gasto Primario del Sector Público Presupuestario en Clasificación Económica (1994-2001)).

**Cuadro 37
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario
(1994-2001)**
(Millones de Pesos e precios de 1995)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Programa Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Presupuestal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Programa	Transfer Est y Adelanto	Estimativa Final	Ingresos Corriente y Financiero	Apropiación Financiera
1994	131168	327610	29285	29285	24948	2782	960	13139	20833	19311	563	3477	90368	182	3477
1995	128077	429728	286103	286103	31771	10340	15469	23029	22911	6055	8362	109068	4364	8362	1380
1996	126119	387421	26339	22240	2315	223	116	1815	1702	521	6042	104	104	6042	1130
1997	188189	558159	38988	3238	10455174	11680	10950	2591	25612	690	7638	14620	577	7638	2464
1998	140390	830608	38158	31760	338	1837	4267	2462	2462	600	574	14640	362	574	534
1999	140771	1022864	32681	37461	3380	18780	2429	38126	38126	38126	38126	38126	38126	38126	38126
2000	140771	1317126	3352	453	8642	2034	246	246	246	246	246	246	246	246	246
2001	148812	1463336	972119	972119	417	961	2274	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 36, deflactado con el índice de precios implícito del PIB 1995=100

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 38
Tasa de Crecimiento del Gasto Total del Sector Público Presupuestario
(1994-2001)
(Millones de Pesos)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Progra. Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Est. y Mun.	Estímulos Fiscales y Adelfas	Interes Com. y Gastos	Apoyo Financiero
1994	-31	-18	-16	-14	-15	88	-20	-19	-106.50	-140	-21	-20	-140	0
1995	25	24	23	27	20	25	27	-34	-20	28	26	-20	28	25
1997	-44	-48	-46	-4,516,305	-42	-1350	-43	-34	-18	-20	-70	-190	-20	-117
1998	6	2	3	100	15	8	6	-10	-1	25	-9	32	25	78
1999	-6	15	-2	-15	12	-8	0	-21	-15	-30	-6	19	-30	-103
2000	-29	-3	-3	-17	2	-3	-2	-23	-9	-5	-5	-7	-5	-118
2001*	5	-10	-10	1	-10	-12	-6	-9	-13	6	-7	43	6	34

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 36.

Cuadro 39
Gasto Neto Total del Sector Público Presupuestario como Porcentaje del PIB
(1994-2001)
(Millones de Pesos)

Año	PIB	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Progra. Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Est. y Mun.	Estímulos Fiscales y Adelfas	Interes Com. y Gastos	Apoyo Financiero
1994	100	24.98	22.33	19.02	2.12	0.87	10.03	15.88	14.72	4.30	2.65	0.89	0.14	2.65	0.00
1995	100	34.92	28.12	23.60	2.38	6.40	1.26	20.46	18.67	4.93	0.79	6.02	0.53	6.70	1.22
1996	100	45.39	36.92	31.17	3.24	11.54	1.64	25.45	23.87	7.30	8.47	11.29	0.27	8.47	1.58
1997	100	54.70	45.74	38.22	4.47	13.70	19.88	30.40	30.04	8.10	8.98	16.92	0.48	8.98	2.88
1998	100	57.22	49.72	41.38	4.41	12.99	23.94	31.63	33.10	7.82	7.50	20.53	0.51	7.50	0.70
1999	100	67.99	47.29	47.29	5.65	12.82	28.82	35.40	38.65	8.64	10.89	24.42	0.46	10.89	1.58
2000	100	82.13	53.33	53.33	7.21	13.75	32.38	39.25	44.52	8.81	12.53	28.13	0.54	12.53	3.77
2001*	100	61.53	56.62	56.62	7.14	15.17	36.31	41.83	48.67	6.96	11.70	30.15	0.51	11.70	2.49

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 37.

Cuadro 40
Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable, como Porcentaje del Gasto Neto Total
(1994-2001)

Año	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Progra. Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Est. y Mun.	Estímulos Fiscales y Adelfas	Interes Com. y Gastos	Apoyo Financiero
1994	100	89.34	76.15	8.49	27.49	40.17	63.50	58.95	17.21	181	27.48	0.56	10.61	0.00
1995	100	80.54	67.58	7.39	24.06	3.62	58.27	53.47	14.11	100	25.50	1.53	19.46	3.49
1996	100	81.34	68.58	7.15	25.42	3.61	56.07	52.50	16.90	100	24.88	0.61	18.66	3.49
1997	100	83.62	69.87	8.53	25.05	36.35	55.58	54.93	14.81	100	30.93	1.24	16.38	5.26
1998	100	86.89	72.32	7.71	22.71	41.84	55.28	57.84	13.67	100	35.88	0.89	13.11	1.22
1999	100	69.55	69.55	8.31	18.86	42.38	52.06	56.84	12.71	100	35.92	0.68	16.01	2.33
2000	100	64.93	64.94	8.77	16.74	39.42	47.79	54.20	10.73	100	34.25	0.66	15.26	4.59
2001*	100	64.05	65.05	7.80	16.58	39.67	45.70	53.15	10.88	100	32.94	0.54	12.85	2.72

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 37.

Cuadro 41
Gasto del Sector Público Presupuestario Programable y No Programable, como Porcentaje del Gasto Neto Total
(1994-2001)

Año	Gasto Primario	Gasto Progra. Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Est. y Mun.	Estímulos Fiscales y Adelfas	Interes Com. y Gastos	Apoyo Financiero
1994	100	85.2	10	31	45	71	66	19	12	31	1	13	0
1995	100	84	9	30	4	72	66	18	24	32	2	24	4
1996	100	84	9	31	4	69	65	20	23	31	1	23	4
1997	100	84	10	30	43	66	66	18	20	37	1	20	6
1998	100	83	9	27	48	64	67	16	15	41	1	16	0
1999	100	100	12	27	61	75	82	18	23	52	1	23	3
2000	100	100	14	26	61	74	83	17	24	53	1	24	7
2001*	100	100	12	26	62	71	83	17	20	51	1	20	4

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 42
Participación de los Distintos Rubros de Gasto, en los Gastos Programable y No Programable del Sector Público Presupuestario (1994-2001)

Año	Gasto Progra. Total	Gobierno Federal Total	Gasto Econ.	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Gasto No Progra	Trans. Est. y Admin.	Estímulos Fiscale y Ademas	Interés Comi. y Gastos	Apoyo Financiero
1994	100	11	36	53	84	77	23	14	36	1	14	0
1995	100	11	36	5	86	79	21	29	38	2	29	5
1996	100	10	37	5	82	77	23	27	36	1	27	5
1997	100	12	36	52	80	79	21	23	44	2	23	8
1998	100	11	31	58	76	80	19	18	50	1	18	2
1999	100	12	27	61	75	82	18	23	52	1	23	3
2000	100	14	26	61	74	83	17	24	53	1	24	7
2001*	100	12	26	62	71	83	17	20	51	1	20	4

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 36.

Cuadro 43
Participación de los Gastos Económicos y Sociales en el Gobierno Federal, y de los Gastos Corriente y Capital en las Entidades Parastatales (Millones de Pesos)

Año	Gobierno Federal Total	Gasto Económicos	Gastos Sociales	Gasto Total Entidad Parastatal	Gasto Corriente	Gasto de Capital
1994	100	324	5	100	93	27
1995	100	325	0	100	92	24
1996	100	356	0	100	94	29
1997	100	294	3	100	99	27
1998	100	294	3	100	105	25
1999	100	227	2	100	109	24
2000	100	191	2	100	113	22
2001/p	100	213	2	100	116	24

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 36.

Cuadro 44
Porcentaje Promedio por Sexo de los Gastos Ejercidos, según Función

Periodo	Presidencia	Total	Económicos	Sociales	Admon.
1994-1999	Ernesto Zedillo Ponce de León	100.00	33.83	46.15	11.22
2000-2001	Vicente Fox Quesada	100.00	25.85	61.3	12.85

Nota: Dentro de los gastos administrativos a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos electorales y el tribunal agrario, la Presidencia de la República, las Secretarías de Gobernación, SRE, SHCP, Defensa Nacional y Marina, PGR, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Administración, así como los intereses, comisiones, gastos y las participaciones a entidades federativas, municipales y otros. Por lo que respecta a la función económica esta se integra con el gasto de los siguientes rubros: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Energía e Minas e Industria Parastatal, Turismo, Inversiones, Solidaridad, y Desarrollo Regional y Estatales Fiscales. En cuanto al sector social, este se integra con: la SEP, la de Salud, la del Trabajo y Previsión Social, las aportaciones a la seguridad social y la de Desarrollo Social.

Fuente: Elaboración propia con base en Fox Quesada (2002), 2º Informe de Gobierno, p.221.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

241-A

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA****LIBROS**

- Álvarez, Alejandro (1993). *Reestructuración financiera y productiva: Raíces y resultados de la privatización en México*, México, Taller de coyuntura-Facultad de Economía, UNAM.
- Alvater, Elmar (1985). "Notas sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado", en Soontag, H. R. y Valecillos, H. *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo Siglo XXI*, México, 1985.
- Angeles, Luis (1978). *Crisis y coyuntura de la Economía Mexicana*, México El Caballito.
- Anguiano Equihua (s/f). *Las Finanzas del Sector Público en México*, México, UNAM.
- Arriaga Conchas, Enrique (1996). *Finanzas Públicas de México*, IPN, México.
- Aspe Armella, P. (1993) *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, México, FCE.
- Ayala Espino, José (1996). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*, México, Facultad de Economía-UNAM.
- Ayala Espino, José (1999). *El Sector Público de la Economía Mexicana*, México, FE-UNAM.
- Ayala Espino, José (2001). *Economía del Sector Público*, México, FE-UNAM.
- Ayala Espino, José. Estado y Desarrollo (2001). *La Formación de la Economía Mexicana en el Siglo XX*, México, FE-UNAM.
- Ayala Espino, José (2001). *Instituciones para Mejorar el Desarrollo* México, FE-UNAM.
- Banco Mundial (1989). "Informe Sobre el Desarrollo Mundial", Washington, D. C. Banco Mundial.
- Barro, Robert J. (1997). *Macroeconomía: Teoría y Política*, México, McGraw-Hill.
- Blanco Mendoza, Herminio (1994). *Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo*, México, FCE.
- Block Fred (1989). *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*, Philadelphia: Temple University, EE.UU.
- Bonilla Sánchez, Arturo (1988). *Mercado Internacional del Petróleo. Problemas y Enfoques nacionales*, México, IIEC-UNAM.
- Borja Martínez Francisco (1991). *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, México, FCE.
- Brailovsky, Vladimiro (1989). *La Política Económica del Desperdicio*, México, FE-UNAM.
- Brosio, Giorgio (1992). *Las Finanzas Públicas*, Oikos Tasu, Barcelona, España.
- Bueno, Gerardo (1977). *Opciones de Política Económica en México*, México, Tecnos.
- Cantú Suárez, Mario A. (1991). *La Consistencia entre Déficit Fiscal e Inflación*, estudio elaborado en la Presidencia de la República, México.

- Carciofi, Ricardo (1993). *Reformas Tributarias en México*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Carmona, Fernando (1970). "La Situación Económica", en *El Milagro Mexicano*, México, Nuestro Tiempo.
- Castells, Manuel (1976). *La Crisis Económica Mundial y el Capitalismo Americano*, España, Lala.
- Cecaña, José Luis (1983). *La planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (el Caso de México)*, México, UNAM.
- CEPAL (1983) (1984) (1986) (1993). "Estudios Económicos de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- CEPAL (1996). *Informe de la Comisión Económica para América Latina*, México, CEPAL.
- Cibotti, Ricardo (1981). *El Sector Público en la Planeación del Desarrollo*, Santiago de Chile, edit. ILPES-CEPAL-Siglo XXI.
- Clavijo, Fernando (compilador) (2000). *Reformas Económicas en México 1982-1999*, en el Trimestre Económico, México, FCE.
- Clement Norris, Pool (1990). *Economía, Enfoque América Latina*, México, Mc Graw-Hill.
- Código Fiscal de la Federación (1992). *Código Fiscal de la Federación*, edi. 14, México, Olgüin.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1999). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Delma.
- Correa, Eugenia (1992). *Los Mercados Financieros y la Crisis en América Latina*, México, IIEc-UNAM.
- Correa, Eugenia (1996). "La Liberalización de los Mercados Financieros y Reestructuración del Sistema Financiero", en *Liberalización de los Mercados Financieros*, Calva, J. México, Juan Pablos.
- CREDSA (1972). *Diccionario Enciclopédico Universal*, España, edit. CREDSA.
- Díaz de León, (2000). *Política Monetaria y Tasas de Interés: Experiencia Reciente para el Caso de México*, Documento de Investigación No. 2000-08, México, Banco de México.
- Dudley, Dillard. (1968). *La Teoría Económica de J. M. Keynes*, España, Aguilar.
- Due F. John (1981). *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*, Buenos Aires, Argentina, El Ateneo.
- Dussel Peters, Enrique (1997). *La Economía de la Polarización*, México, UNAM.
- Eamonn, Butler (1989). *Milton Friedman: Su pensamiento económico*, Eamonn Butler, México, Noriega-Limusa.
- Engels F (1976). "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado", en Marx, C. y Engels, F. *Obras Escogidas*. Tomo III, Moscú, Progreso.
- Estay, Reyno J (1996). *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*, México, IIEc UNAM.
- Flores Zavala, Ernesto (1996). *Elementos de las Finanzas Públicas*, México, edit. Porrúa.
- Fondo Monetario Internacional (1986). *Informe Anual*, Washington, D. C.
- García-Yévenes, Luz María (1994). *De Déficit a superávit: Evolución Reciente de las Finanzas Públicas en México, 1982-1992*, México, Edit. Nuevo Horizonte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Garrido Celso (1990), "Las Finanzas Públicas de la Crisis", en Garavito, Rosa Alvina y Augusto Bolívar [coordinadores], *México en la Década de los Ochenta*, México.
- Gil-Díaz, Francisco. (2001). "La Propuesta de Reforma Fiscal para México", en *Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo y el Caso Mexicano*, el economista Mexicano núm. 2, México, Nueva Época.
- Green, Rosario. *Lecciones de la Deuda Externa de México, de 1973 a 1997. De Abundancias y Escasez*, México, FCE, 1998.
- Guillén Romo, Héctor (1990). *El Sexenio de Crecimiento Cero, 1982-1988*, México, Era.
- Gurriá Treviño J. A. *La Política de Deuda Externa*, México, FCE, 1993.
- Huerta González, Arturo (1993). *Riesgos del Modelo Neoliberal en México*, México, Diana.
- Ibarra Benítez, Roberto (1988). *Metodología y Análisis de la Balanza de Pagos*, México, CEMLA.
- INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos" (1982), (1986), (1988), (1991), México, INEGI.
- Keynes, J. M. (1993). *Teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, FCE.
- Kindleberger Charles, Poor (1998). *Essays in History: Financial, Economic*, Ann Arbor: University of Michigan, EE.UU.
- Lasá Alcides, José (1997). *Deuda, Inflación y Déficit. Una Perspectiva Macroeconómica de la Política Fiscal*, México, UAM.
- Legislación de la Administración Pública Federal (1998). *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento*, México, Delma.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF] (1989). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porua.
- López Esquivel Javier (1979). *México: Bosquejo de las Cuentas Financieras de la Nación y Comentarios sobre sus Usos Analíticos*, México, edit. Banco de México.
- López Portillo, José (1988). *Mis Tiempos*, México, Fernández Editores.
- Lustig, Nora (1992). *México hacia la Reconstrucción de una Economía*, México, FCE.
- Macías Cardone, M. Teresa (1989). *En la Nueva era del Petróleo. Problemas y Perspectivas*, México, ENEP. ACATLAN-UNAM.
- Mancell C. Catherine (1992). *Las Nuevas Finanzas en México*, México, México Milenio.
- Mandel, Ernest (1976). *La Crisis del Imperialismo*, México, Era.
- Marx, C. y Engels F (1976). *La Ideología Alemana*, en Marx, C. y Engels, F. *Obras Escogidas*, Moscú, Progreso.
- Marx Carlos (1975). *El Capital. Crítica de la Economía Política*, México, FCE.
- Musgrave, Richard A (1992). *Hacienda Pública, Técnica y Aplicada*, México, Mc Graw-Hill.
- Nacional Financiera. *La Economía Mexicana en Cifras*, (1986), (1990), (1992) (1993), México, NAFINSA.
- Ortiz Martínez, G (1993). *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria: Una Visión de la Modernización de México*, México, FCE.
- Ortiz Mena, Antonio (1998). *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época*, México, FCE.
- Ortiz Wadgyr, Arturo (1988). *El Fracaso Neoliberal en México. 6 años de Fondo Monetario (1982-1988)*, México, Nuestro Tiempo.

- Ortiz Wadgymar, Arturo (1993). *Introducción al Comercio Exterior de México*, México, Nuestro Tiempo.
- Ortiz Wadgymar, Arturo (1995). *Política Económica en México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales*, México, Nuestro Tiempo.
- Paulsen (1957). *La Nueva Teoría Económica. Una Introducción a la Teoría Económica de John Maynard Keynes y a la Política de Pleno Empleo*, Buenos Aires, el Ateneo.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1988). *El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales (El Caso de México)*, México, SECOGF.
- Ramírez, R (1996). *La Crisis del Peso Mexicano y la Recesión de 1994-1995, en La Crisis del Peso Mexicano. Perspectivas Internacionales*, Roett, R. Comp. México FCE.
- Rivera Ríos, Miguel (1986). *Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano: 1960-1985*, México, Ediciones Era.
- Rivera Ríos, Miguel (1992). *El Nuevo Capitalismo mexicano. El nuevo proceso de reestructuración en los años ochenta*, México, Era.
- Roett, R. *La Devaluación Mexicana y la Respuesta Estadounidense, en La Crisis del Peso Mexicano: Perspectivas Internacionales*, Roett, R: Comp. México, FCE, 1996.
- Rogozinski, Jaques. *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.
- Rudolf, Sonntac, Heinz (compilador) (1979). *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores.
- Ruiz Duran, Clemente (1985). "El Perfil de la Crisis Financiera" en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coord.). *México ante la Crisis*, Vol. I, México, Siglo XXI Editores.
- Ruiz García, Gabriel (1982). *La Estrategia Mundial del Petróleo: Una Teoría del Poder. Una Nueva Teoría de la Dependencia*, México, Nueva Imagen.
- Samuelson (1993). *Economía*, México, McGrawHill.
- SHCP (1984). *Estadísticas de Finanzas Públicas 1938-1980*, tomo V, México.
- SHCP(1993). *Deuda Externa Pública Mexicana*, México, FCE.
- SHCP (1998). *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*, México.
- SHCP (2001). *Distribución del pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público, por Deciles de Ingresos de las Familias*, México, SHCP.
- Solís, Leopoldo (1998). *Crisis Económico-Financiera 1995-1995*, México, FCE.
- Stiglitz, Joseph E.(1995). *La Economía del Sector Público*, Barcelona, España, A. Bosch.
- Tello, Carlos (1984). *La Nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Tello, Carlos (1985). *La Política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores.
- Torres Gaytan, Ricardo (1986). *Un Siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- Villareal, René (1984). *La Contrarrevolución Monetaria. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, México, FCE.
- Villareal, René (1988). *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque Neoestructuralista*, México, FCE.
- Williamson, John (1991). *El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina*, México, Ediciones Gemika.
- Wilkie, James W (1987). *La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social*, México, FCE.



HEMEROGRAFÍA

- Acosta, Carlos (1988). "Sin definir lo estratégico el Gobierno se deshace las empresas ganan" en Proceso No. 607, junio.
- BANAMEX (1988). "Examen de la Situación Económica", No. 746.
- Banco de México. "Informe anual", [1982], [1984], [1987], [1986], [1989], [1990], [1991], [1993], [1995], [1996], [1997], [1998], [1999], México, Banco de México.
- Boltvinik, Julio (1992). "Origen de la Crisis de la Crisis Industrial: El Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones. Un Análisis Preliminar", en Lecturas del Trimestre Económico, #39, México, FCE.
- Caballero, Emilio (2001). "Nueva Hacienda Pública Distributiva", en Economía Informa núm. 298, México, FE-UNAM.
- Cabral, Roberto (1992). "Industrialización y Política Económica", en Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 38, México, FCE.
- Calva, José Luis. "Funciones del Estado en el Desarrollo Económico". El Financiero, sección ECONOMÍA, año XIII, No. 3374, 17 de julio de 1982, pág. 32.
- Calva, José Luis. "Los Programas Neoliberales de Estabilización y Crecimiento Económico". El Financiero, sección ECONOMÍA, año XIII, No. 3367, 10 de julio de 1994.
- Cano, Gustavo et, al. "El Neoliberalismo en América Latina" 1/3. El Financiero, sección ENFOQUES, año X, No. 2501, 01 de agosto de 1991.
- Castañeda Jorge G. (1986). "México, el Desafío Democrático" en NEXOS #105, México, NEXOS.
- CIDE (1982). "Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Mexicana, en Revista Economía Mexicana #4, México, CIDE.
- Cordera Campos Rolando (1989). "Las Perspectivas de la Economía Mexicana" en Investigación Económica #188 vol. XJVIII, México, FE-UNAM.
- Corona, Alfredo (1999). "La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México", México, UAM-Iztapalapa.
- Dabat, Alejandro (1995). "La Crisis Mexicana y el Nuevo Entorno Internacional", en Comercio Exterior, Vol. 45, núm. 11.
- Daza, Christian (2000). "Afectaría a la Industria Farmacéutica el Incremento al IVA", Economía Informa, núm. 242, México, FE-UNAM.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1982). "Política Económica para 1983", en Testimonios del Mercado de Valores, Tomo II.
- García, Ricardo (1999). "Reforma Fiscal Integral para Fortalecer los Ingresos Públicos", en Mercado de Valores, año 59, núm. 7, Nacional Financiera, México.
- Gil-Díaz, Francisco. (1996) "Algunas Hipótesis relacionadas con las crisis mexicana de 1994-95" en Gaceta de Economía ITAM, año. 2, No. 3.
- Gilly, Adolfo (1992). "Nuestra Caída en la Modernidad, en NEXOS Núm. 101, México.
- Girón, Alicia. "Nuevas Modalidades de Financiamiento y Riesgo Financiero", en Comercio Exterior, VOL. 45 No.2, 1995.
- González, Eduardo (1977). "La Política Económica de LEA:1970-1976, Itinerario de un Proyecto Inviabile", en Investigación Económica Núm. 3, México, FE-UNAM.
- Guerra Ford, Oscar (2002). "Tres apuntes acerca de la Reforma Fiscal en México", en Momento Económico, México, IIEC-UNAM.

- Guerra Ford, Oscar (2001). "La estructura fiscal mexicana en el Contexto Internacional", en *Economía Informa* Núm. 297, FE-UNAM.
- Gutiérrez, Roberto (1976). "La Recesión Económica Mundial de los Años Setenta y Ochenta en el Marco de las Oscilaciones del Ciclo Kondratieff", en *Investigación Económica* Núm. 176, México, FE-UNAM.
- Gutiérrez, Roberto (1992). "El Endeudamiento del Sector Privado de México, 1971-1991", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 42, No. 9.
- Huerta González, Arturo (2001). "Consideraciones sobre las Iniciativas Fiscal, Financiera y Presupuestaria Presentadas por el Gobierno Federal", en *Economía Informa* núm. 298, México, FE-UNAM.
- Luiselli, Casio (1992). "La Crisis Agrícola a Partir de 1965", en *Lecturas del Trimestre Económico* Núm. 39, México, FCE.
- López, Julio (1996). "El Costo de la Fuga de Capitales", en *Investigación Económica*, octubre-diciembre, Vol. LVI, No. 218, México.
- López Tijerina, José G. (2000). "Propuesta de Reforma Fiscal" Serie Cuadernos de Investigación Núm. 5, México, UNAM.
- Lustig, Nora (1995). "México y la Crisis del Peso", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, núm.5.
- Lustig Nora (1999b). "Erradicar la pobreza: un gran desafío" en *Diálogos nacionales: superación de la pobreza*.
- Mancera, Miguel (1993). "Palabras del Lic. Mancera, Directos del Banco de México", en el XII Encuentro de la Sociedad Económica Discursos, Tucuman, Argentina, Banco de México, 17 de agosto de 1993.
- Mota, E. (1998g). "Hacia una Reforma Fiscal Integral" en *Revista Mercado de Valores*, año 59, núm. 7, Nacional Financiera, México.
- NAFIN. "Mercado de Valores" No. 1, No. 4, No. 5 México, Nacional Financiera.
- Ortiz Mena, Antonio (1969). "Desarrollo Estabilizador. Una década de Estrategia Económica en México" en *El Mercado de Valores*, t.1, núm.44 Nafinsa, México.
- Pellicer de Brody, Olga (1978). "El entendimiento con los Estados Unidos y la Gestación del Desarrollo Estabilizador", en Tomo #23 de Historia de la Revolución Mexicana, México, El Colegio de México.
- Pereyra, Carlos (1992). "México: Los Límites del Reformismo", en *Lecturas de El Trimestre Económico*, #39, México, FCE.
- Raygoza Echegaray, Jorge (2001). "¿Representan las Exenciones y la Tasa Cero de IVA un Beneficio para los Pobres?", en *Economía Informa*, México, FE-UNAM.
- Ros, Jaime (1980). "Industrialización y Comercio Exterior 1950-1977", en *Economía Mexicana*, Núm. 2, CIDE.
- Ros, Jaime (1995). "Mercados Financieros, Flujos de Capital y Tipo de Cambio en México", en *Economía Mexicana* Vol. 4, No. 1, México, Nueva Época, enero-junio.
- Rubio, Delgado, F. "El Control de los Ingresos Públicos", ICE, No. 757, España, octubre, 1996.
- Ruiz Durán, Clemente (1998). "La Necesidad de Despetrolizar las Finanzas Públicas" en *Economía Informa*, N.º 267, México, FE-UNAM.
- Ruiz, Pablo (1992). "Desequilibrio Externo y Política Económica en los Setenta", en *Lecturas del Trimestre Económico* #39, México, FCE.
- Székely Miguel (1999). "La Desigualdad en México, una Comparación Internacional" en *Diálogos Nacionales. Superación de la pobreza*.
- Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (1991). "El Proceso de Enajenación de entidades Paraestatales", México, SHCP, abril.

- Werner, M (1997). "Política de Deuda Pública" en la Jornada, 14 y 15 de agosto, México.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Presidencia de la República (1977). *Plan Global de Desarrollo 1977-1982, México*. Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1982). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1987). *Pacto de Solidaridad Económica*, México, DGCS-Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1988). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1989). *Criterios Generales de Política Económica*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1998). *Criterios Generales de Política Económica*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2000). *Criterios Generales de Política Económica*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- Salinas de Gortari, Carlos (1994). *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (2000). *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.

DIARIOS

- Excelsior, 19 de enero de 1986; 16 de abril de 1985; 26 de febrero de 1991.
- Diario Oficial de la Federación, 04 de enero de 1988; 16 de mayo de 1989; 16 de abril de 1990; 01 de enero de 2002.
- El Financiero, 22 de diciembre de 1994; 10 de enero de 1995; 02 de febrero de 1995; 18 de diciembre de 1995; 15 de febrero de 1996; 04 de abril de 2001.
- La Jornada, 10 de enero de 1994; 04 de enero de 1995; 27 de enero de 1995; 18 de febrero de 1995; 28 de julio de 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN