



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA
POSGRADO EN ECONOMIA

**"AJUSTE FISCAL, CAPITAL PÚBLICO Y CRECIMIENTO: MÉXICO
1990-2005"**

Tesis que para obtener el Grado de Maestría en
Economía presenta:

Angélica Tacuba Santos

Director:

Mtro. Carlos Tello Macías

Campo de conocimiento:

Economía Aplicada

Área Temática:

Finanzas Públicas

México, D.F., Enero 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatoria

A YESHUA

*La verdadera causa de mi existir...
En su eterno presente me diseñó
para el lugar y el tiempo preciso.*

Agradecimientos

Quiero agradecer profundamente a la UNAM y la Facultad de Economía por darme la posibilidad de aprender en su espacio y aulas. Después de ser un desafío enorme aspirar desde provincia a ser parte de la comunidad universitaria, este es uno de los pasos más satisfactorios para mí.

Un sincero reconocimiento a quienes supieron en su momento de mis sueños y metas profesionales, que dispusieron de su tiempo para escucharme, orientarme e impulsarme. De forma especial al Dr. Camilo Valqui Cachi, profesor de la Universidad Autónoma de Guerrero: posee el don bendito de la fe en sus alumnos.

Honor a quien honor merece. Mtro. Carlos Tello: este trabajo no hubiera sido posible sin su dirección. Muchas gracias por atender a mis dudas e inquietudes, así como por tomarse el tiempo para corregir y aconsejarme. Su experiencia como economista en la docencia y en el sector público, se ha convertido en una motivación personal para crecer profesionalmente.

También quiero expresar mi gratitud a cada uno de los integrantes del Jurado que aceptaron amablemente la solicitud de ser parte de este examen. Al Dr. Gerardo Fujii, Ignacio Perrotini, Carlos Morera Camacho y a Federico Novelo, cuya amistad y familia son muy gratos para mí.

Para concluir, todo el respeto, cariño y admiración a mis padres, Gaudencio Tacuba y Adela Santos, que fueron y son, el mayor ejemplo de perseverancia y trabajo. Sin buscarlo, me han dejado la mejor de todas las herencias.

AJUSTE FISCAL, CAPITAL PÚBLICO Y CRECIMIENTO: MÉXICO 1990-2005

Introducción General

I. MARCO DE ESTUDIO.....	9
Introducción Capitular	
I.1 David Alan Aschauer, Capital Público y Crecimiento Económico: Composición, Productividad y Eficiencia del Gasto Público.....	10
I.2 La Política de Gasto Público 1990-2005: Ajuste fiscal y disciplina presupuestaria.....	16
II. FINES DEL PRESUPUESTO Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS.....	32
Introducción Capitular	
II.1 La Clasificación Funcional del Gasto.....	34
II.2 Gasto en Funciones Productivas 1990-2005.....	42
II.2.1 Gasto en Desarrollo Agropecuario.....	50
A) <i>Condiciones del Sector</i>	51
B) <i>Gasto Ejercido</i>	57
II.2.2 Gasto en Comunicaciones y Transportes.....	70
A) <i>Condiciones del Sector</i>	71
B) <i>Gasto Ejercido</i>	76
II.2.3 Gasto en Energía.....	84
A) <i>Condiciones del Sector</i>	85
B) <i>Gasto Ejercido</i>	90
III. PROGRAMAS SECTORIALES PARA LA CREACIÓN-EXTENSIÓN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA.....	96
Introducción Capitular	
III.1 Fomento Agrícola y Pecuario.....	97
III.2 Infraestructura Carretera.....	102
III.3 Energía.....	108
III.3.1 Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera.....	108
III.3.2 Infraestructura para la Generación de Electricidad.....	112
III.4 Breve comparativo de Gasto 1965-1980, 1990-2005.....	115
IV. BALANCE DE LA POLITICA DE GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS.....	118
Introducción Capitular	
IV.1 Evolución del PIB.....	119
IV.2 Ajuste Fiscal y Capital Público.....	124
Conclusiones	
Bibliografía	
Hemerografía	
Anexo Estadístico	
Glosario	

Introducción General

Este trabajo parte de la importancia que tiene para el crecimiento económico la formación de *capital público* a través del presupuesto gubernamental. La aplicación de este principio para la economía mexicana es fundamental para entender los periodos del PIB (Producto Interno Bruto) donde se alcanzaron tasas elevadas de crecimiento y aquellos donde las tasas fueron bajas, resultado de la disciplina presupuestaria. Mas allá de asumirse como un postulado universal, el *crowding out* de la inversión pública sobre la privada tiene que ajustarse a la realidad de las economías que como la mexicana carecen de las características exigidas por la doctrina neoclásica en cuanto a mercados perfectos y asignación óptima de factores. Omitir esta realidad es desconocer la dimensión de los aportes del sector público al crecimiento a través de la política de inversión y su respectivo lugar en la demanda agregada como lo argumentaba Keynes. Mas aún, al seguir principios de política económica que se convierten en dogmas se corre el peligro de subestimar los capítulos de gasto público y su contribución a la formación de capital. Es en este punto donde los trabajos de David Alan Aschauer son relevantes para el contexto mexicano, en el cual, a partir del ajuste fiscal la inversión pública disminuyó visiblemente durante todo el periodo 1990-2005, a la par que se experimentaron bajas tasas del PIB.

En el Capítulo I, **Marco de Estudio**, se establecen algunos fundamentos que le dan la importancia debida a la actividad del Gobierno dentro de la economía. Siguiendo la propuesta de Aschauer, se plantea que en la composición del gasto público, es el de capital el que tiene efectos más directos sobre el crecimiento comparado con el gasto corriente. Específicamente, la contribución del gasto en infraestructura física, es la formación de *capital público* considerado como un insumo más en el proceso productivo; al ser así, no existiría forzosamente el efecto *crowding out* de la inversión pública sobre la privada, ni tampoco se establecería a priori la actuación distorsionante de la política fiscal. Más bien, el efecto desplazamiento según la interpretación de Aschauer ocurriría no en la ecuación de la demanda agregada donde la inversión pública desplazaría a la privada, sino en gastos que de no realizarlos el Gobierno, tendrían que ser cubiertos por el sector privado. Al ser un *imput* más, el *capital público* (infraestructura carretera, de electricidad, irrigación, energética, etc.) impacta positivamente la productividad de las empresas privadas gracias a la dotación de infraestructura física que actúa en favor de la reducción de costos. Aschauer también habla del uso moderado de la deuda, la eficiencia y la transparencia en la ejecución del presupuesto, a fin de que el impacto del gasto sobre el producto se traslade positivamente.

Las conclusiones del autor, permiten establecer una relación cercana entre los niveles de gasto ejercido en México durante 1990-2005 y las tasas del PIB logradas, fortaleciendo así la idea de no neutralidad de la política fiscal y la importancia del presupuesto en la formación de *capital público*. Igualmente, desde el punto de vista de la Economía Pública y el legado de Musgrave, el presupuesto y sus fines de *asignación, distribución y estabilización* siguió siendo una verdad para la evolución de las variables macroeconómicas a lo largo del periodo de reformas, destacándose con mayor ahínco la búsqueda de la estabilidad de precios. Como antecedente, se describen también en la sección I.2 del Capítulo I, dos grupos de

reformas que fueron los fundamentales para redefinir la orientación del sector público en la economía: 1) Redimensionamiento de la propiedad del Estado; 2) Apertura comercial y desregulación financiera. Estas dos vertientes afectaron el diseño del presupuesto, sus fines, montos y destino durante 1990-2005. La primera pareció darle al Estado un margen de acción mayor, resultado de la desincorporación de entidades de su propiedad y la disminución de transferencias financieras hacia ellas; la segunda, sin embargo alteró su grado de independencia fiscal al reducir sus ingresos por concepto de impuestos al comercio exterior y la inversión privada –disminución de aranceles y del Impuesto Sobre la Renta-. Con el segundo grupo de reformas se buscó establecer una política tributaria “benigna” con el mercado y la globalización afectando seriamente la disponibilidad de fondos presupuestarios para la inversión productiva; el marco legal también alcanzado por el régimen de disciplina fiscal, limitó vía la ley del Banco de México modificada en 1990, el acceso libre a los recursos de la institución por el Gobierno.

En el Capítulo II, ***Fines del Presupuesto y Gasto en Funciones Productivas***, se introduce la Clasificación Funcional del Gasto ¹ misma que es la base para analizar el comportamiento de la inversión en Funciones Productivas (Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía) que materializa parte importante de lo que Aschauer denomina *capital público*. La evolución de la inversión a lo largo de los dieciséis años muestra una tendencia decreciente consecuencia de los recortes al gasto y los techos presupuestarios impuestos; para cada función se aborda una descripción de sus condiciones sectoriales y el gasto ejercido en ellas con el propósito de conocer los efectos de la reducción del gasto sobre los montos de inversión anual ejercida en todo el periodo.

Así, para *Desarrollo Agropecuario*, el reflejo más importante de las reformas fue la modificación del artículo 27 constitucional en 1991, que cambió la organización de la producción hasta entonces seguida. Se transitó del activismo estatal en el sector rural a programas con mayor contenido de mercado, se desmanteló el régimen de protección, apoyo y subsidio a la producción y a los campesinos; el Gobierno también se retiró del objetivo de la seguridad alimentaria. La inversión pública para el sector pasó de más de 10% del total a sólo 2% entre 1980 y 2000, el PIB agropecuario disminuyó de 7.3% en 1990 a -2.1% en 2005.

En *Comunicaciones y Transportes*, la presencia del Estado en el sector en cuanto a responsabilidades primarias (políticas regulatorias) continuó siendo importante. Sin embargo, el gasto en esta función cayó de 5.5% a 2.0% como proporción del Gasto del Sector Público Presupuestario² y de 14.5% a 8.0% como proporción del Gasto en Funciones Productivas. La inversión pública en infraestructura de comunicaciones tuvo una caída progresiva a partir de 1989 y hasta 2005, al contrario de la privada que tuvo un

¹ Agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de actividad o servicio. ***El Ingreso y Gasto Público en México***, INEGI, Edición 2006, p. 421.

² El Sector Público Presupuestario, de acuerdo con la contabilidad nacional, está integrado por el Gobierno general y las Empresas Públicas; a su vez, el gobierno general lo conforman los gobiernos central (federal, del Distrito Federal y organismos descentralizados), el local (estatales y municipales) y la seguridad social. *Ibid.*, p. 428.

crecimiento muy significativo. Esta parte del sector experimentó una afluencia masiva de inversión privada y la empresa telefónica más importante de México (TELMEX) fue vendida a particulares. En transportes, después de la mala experiencia en las concesiones carreteras, la inversión pública se mantuvo por arriba de la privada. Este sector es uno de los más importantes dentro de la concepción de *capital público* que propone Aschauer y de su buena dotación depende mucho la producción y comercialización privada; justamente aquí es donde pudieran verse más claros los efectos *spillovers* y los beneficios para la productividad de las empresas que él argumenta.

A diferencia de Desarrollo Agropecuario y Comunicaciones y Transportes, la función *Energía* que comprende hidrocarburos y electricidad fue el único rubro del Gasto Total en Funciones Productivas que incrementó su participación, de 70.3 a 79.8% durante el periodo; sin embargo como proporción del Gasto del Sector Público Presupuestario, la inversión sí mostró una clara disminución al pasar de 26.6 a 20.3%. Las paraestatales encargadas de administrar los fondos asignados a lo largo de 1990-2005, fueron PEMEX, CFE y Luz y Fuerza del Centro. El ajuste fiscal en este sector se reflejó en la introducción de esquemas de financiamiento con recursos privados mediante los Proyectos de Impacto Diferido sobre el Gasto (PIDIREGAS) provenientes de las modificaciones a la Ley General de Deuda Pública en 1995. Con ello se buscó ampliar la inversión en infraestructura energética en el contexto de la austeridad presupuestaria. PEMEX en particular se convirtió desde los ochenta en fuente de financiamiento público mediante los ingresos por exportaciones de petróleo, comprometiendo con ello su propio desarrollo vía la inversión en exploración, perforación y explotación de nuevos yacimientos.

En el Capítulo III, ***Programas Sectoriales para la Creación-Extensión de Infraestructura Física***, se describe el comportamiento de la inversión ejercida en cuatro programas sectoriales correspondientes a cada una de las tres funciones de gasto antes mencionadas: 1) *Fomento Agrícola y Pecuario*; 2) *Infraestructura Carretera*; 3) *Perforación y Construcción de Plataformas Petroleras*; 4) *Infraestructura para la Generación de Electricidad*. El objetivo es destacar la importancia de la inversión pública en estos programas y analizar como pueden contribuir a la formación de *capital público* y al crecimiento económico. Se recurre a las cifras de las Cuentas Públicas Anuales (de las Secretarías correspondientes) desde 1990 hasta 2005 para obtener datos exactos del gasto ejercido en cada año y programa; en general la tendencia de la inversión pública se muestra creciente, aunque según se registra en el Capítulo II, en Clasificación Funcional, el gasto en funciones productivas tiene una tendencia contraria como proporción del Gasto del Sector Público Presupuestario.

Finalmente, en el Capítulo IV, ***Balance de la Política de Gasto en Funciones Productivas***, se describe la evolución del PIB durante 1990-2005. Se aprecia que la reducción de la inversión pública sí tuvo un impacto negativo en las tasas de crecimiento alcanzadas, al compararlas con periodos previos donde el Sector Público hizo inversiones considerables y no se otorgaron bondades excesivas a la economía de mercado. En la terminología de Aschauer, el impacto más notable y perjudicial para el crecimiento en México, fue la baja formación de *capital público*, resultado de la contracción presupuestaria.

En general, el trabajo parte de la idea de que la inversión pública en infraestructura física al incorporarse en la función de producción por medio de la dotación de carreteras, caminos rurales, sistemas de irrigación, aeropuertos, puertos, redes eléctricas, etc., (es decir, como *capital público*) ocupa un lugar determinante en la evolución del PIB. Durante la etapa del ajuste fiscal en México, iniciada en los ochenta y profundizada en los noventa, se desconoció esa realidad al mismo tiempo que se redujo el financiamiento a este tipo de proyectos, varios de los cuales por su naturaleza no atrajeron fondos privados y cuando así lo hicieron, desequilibraron las finanzas públicas.

I. MARCO DE ESTUDIO

Introducción Capitular

La aportación más importante de la inversión pública al crecimiento económico es la formación de *capital público*. En México, las tasas del PIB alcanzadas antes y durante la fase de reformas económicas se explican en parte importante por la política fiscal seguida.

Con el fin de comprender esa relación se exponen en la sección 1.1 los trabajos de David Alan Aschauer que introducen y refuerzan dentro de la literatura sobre el Gasto Público el concepto de *capital público*. Éste concepto, es hasta cierto punto novedoso porque se aleja de los postulados neoclásicos que establecen el *crowding out* del gasto público sobre el privado como un principio absoluto. El análisis de Aschauer es mucho más abierto al proponer que inversión pública y privada se complementan; la primera al *considerar la suma de equipos y estructuras federales, estatales y municipales cuyo involucramiento en las actividades económicas de producción-distribución es directa, y sus alcances más importantes sobre la acumulación de capital, tiene efectos decisivos en el comportamiento de la inversión privada y el crecimiento económico (efectos spillovers y crowding in)*. Aschauer también concluye que el gasto que resulta más productivo en cuanto a la formación de capital en los sectores productivos, es el de capital por medio de la inversión en infraestructuras y la única manera de garantizar un impacto positivo sobre el crecimiento, es mejorando las instituciones encargadas de ejecutar el presupuesto (transparencia, *accountability*).

Para la economía mexicana la aplicación de las ideas de Aschauer es adecuada en el marco de las reformas estructurales iniciadas en los ochenta y el consecuente ajuste fiscal que impactó directamente a los sectores creadores de infraestructura física administrados por el Estado. Junto a los techos presupuestarios sobre la inversión pública, no existieron mecanismos amortiguadores que compensaran el debilitamiento de los ingresos del gobierno a consecuencia de la flexibilización de la política impositiva al comercio exterior, la inversión privada nacional y extranjera. Como consecuencia, el Estado abandonó su función contracíclica.

En la sección 1.2 se describe el ajuste fiscal consistente en sujetar a los ingresos públicos los niveles de gasto a ejercer y más específicamente, en la disminución de los subsidios y transferencias a las empresas públicas mediante su desincorporación. El alcance de los cambios iniciados se tradujo en dos grandes grupos de reformas durante los dieciséis años que comprende el periodo 1990-2005:

- 1) Redimensionamiento de la propiedad del Estado
- 2) Apertura comercial y desregulación financiera

La desincorporación de empresas del Estado fue una de las causas del desplome del gasto, ya que importantes asignaciones se destinaban a las entidades paraestatales de control presupuestario directo, ocupadas de la producción de bienes y servicios. El efecto de la reducción de la inversión pública sobre la formación de *capital público* influyó significativamente sobre las bajas tasas de crecimiento del PIB alcanzadas durante 1990-2005.

I.1 David Alan Aschauer, Capital Público y Crecimiento Económico: Composición, Productividad y Eficiencia del Gasto Público.

En la literatura macroeconómica tradicional existe consenso sobre la influencia decisiva de la política fiscal sobre otras variables como la balanza de pagos, tasas de interés, inflación, nivel de deuda y el crecimiento económico. También es conocida la controversia sobre los efectos que genera el gasto público, como herramienta de política fiscal: por un lado la vertiente keynesiana que le otorga una función efectiva en la suavización del ciclo económico, y por el otro, la vertiente ortodoxa con el postulado infalible del *crowding out* de la inversión pública sobre la privada. Con la publicación del trabajo de David Alan Aschauer en 1989, donde se muestra que el gasto público en infraestructura tiene una alta influencia con el crecimiento de la productividad, y por tanto con el crecimiento económico, varios autores se dieron a la tarea de continuar analizando esta correlación.

A fin de conocer más sobre el papel que juega la composición del gasto público en el comportamiento de variables que afectan al crecimiento económico, los trabajos de Aschauer³ introdujeron el concepto de *capital público* para separar los efectos de las diferentes categorías de gasto sobre el crecimiento económico. Esta idea tiene tres fundamentos: 1) se asume la no neutralidad del gasto del Sector Público sobre la evolución del producto, debilitando así los principios de la Nueva Macroeconomía Clásica; 2) el *crowding out* de inversión pública sobre la privada no se da por definitivo; 3) se enriquece el keynesianismo tradicional remarcando los impactos diferenciados del gasto público sobre la demanda agregada; Aschauer no trabaja con el gasto en general, él analiza de forma particular, la inversión en *infraestructura física*.

El *capital público* es definido como el total de bienes y servicios producidos por el gobierno y ofrecidos en un espacio determinado. El concepto se subdivide en dos partes: a) *stock de capital público no militar o infraestructura física*; b) *capital público militar o para la defensa nacional*. La infraestructura física se compone de carreteras, redes de electricidad y agua, alcantarillado, aeropuertos, puertos, construcciones, hospitales, edificios educativos. Por su naturaleza, este tipo de gasto es considerado por Aschauer con efectos más directos sobre el crecimiento económico; la creación de *capital público* en estos rubros impacta de forma directa la formación bruta de capital fijo total incidiendo sobre la dinámica de la inversión privada. El primer fundamento del análisis de Aschauer establece, en relación al capital público no militar, que los recursos destinados a cada renglón de infraestructura física sí afectan el comportamiento del producto en el corto y largo plazo y no considera que la evolución de éste obedezca únicamente al tiempo y a las expectativas de los agentes privados. El segundo, indica la inexistencia de sustituibilidad perfecta entre capital público y capital privado, sugiriendo que ambos son bienes complementarios dentro del proceso productivo general y que el efecto

³ (A) David Alan Aschauer, *Is Public Expenditure Productive?* Journal of Monetary Economics No. 23, 1989, Federal Reserve Bank of Chicago, USA. (B) *Does Public Capital Crowd Out Private Capital?* Journal of Monetary Economics No. 24, 1989, Federal Reserve Bank of Chicago, USA. (C) David Alan Aschauer, Ulrich Lachler, *Public Investment and Economic Growth in México*, Policy Research Working Paper, Agosto 1998, The World Bank, México Country Department.

desplazamiento de uno sobre otro no es una ley en todo momento y lugar; el tercero refuerza la teoría keynesiana del multiplicador del gasto.⁴

La aportación de Aschauer se relaciona con el enfoque de la política fiscal que ubica a la inversión pública (o gasto de capital) como el tipo de fondos cuyos movimientos repercuten sobre otras variables económicas. De acuerdo a sus propias estimaciones para la economía estadounidense, el gasto público de consumo – o corriente- tiene una influencia baja sobre el producto comparada con la inversión en infraestructura física. En sus trabajos empíricos, *la variable capital público considera la suma de equipos y estructuras federales, estatales y municipales cuyo involucramiento en las actividades económicas de producción-distribución es directa, y sus alcances, por tanto, más importantes sobre la acumulación de capital y el crecimiento económico*. Así, en términos de *composición* del gasto, los impactos esperados se hacen depender en mayor medida de los recursos presupuestarios destinados a programas de construcción y rehabilitación de carreteras, puentes, caminos, obras de irrigación, redes de agua potable, electricidad, etc.

Tras el planteamiento del *capital público*, se encuentran dos argumentos de la teoría de las finanzas públicas que Aschauer retoma. El primero, es el conocido principio de Musgrave sobre la necesaria actividad del gobierno en el sistema de precios, dado que éste no se puede ocupar de todos los asuntos que se tienen que atender y porque la naturaleza de las cosas es tal, que no puede prescindir de los programas presupuestarios. La intervención del gobierno trabaja áreas donde la asignación de recursos por lo agentes privados puede ser inadecuada por la falta de un mecanismo de revelación de preferencias del consumidor y el consecuente establecimiento de un precio de mercado. Allí, donde la exclusión en el consumo enfrenta dificultades de aplicación y donde el proceso político es el medio para la provisión de los bienes, el presupuesto público cumple su función. El segundo argumento se relaciona con las externalidades positivas provocadas por la inversión pública (*spillovers*). Se atribuye a la infraestructura física la propiedad de provocar rendimientos crecientes en el proceso productivo y favorecer la dinámica de los negocios privados.⁵

Los trabajos de Aschauer se ubican en la categoría de aquellos que encuentran un peso significativo en las decisiones públicas de inversión - específicamente, adiciones al stock de estructuras físicas como carreteras, calles, sistemas de agua y drenaje, etc.- cuando se evalúa el rol del gobierno en el curso del crecimiento económico y la mejora de la productividad. El efecto de la inversión pública sobre el crecimiento del producto se da por dos vías: 1) acumulación de capital y, 2) crecimiento de la productividad.

El efecto en la acumulación se deriva de uno de los fundamentos mencionados al principio; si se asume complementariedad entre *capital público* en infraestructura física y capital privado, un incremento en la inversión pública, atraería más capital privado aumentando la riqueza y la

4 El mérito de Keynes estuvo en diferenciar el comportamiento de individuos aislados (según lo veían los neoclásicos) de las instituciones colectivas como el Estado. Véase, Federico Novelo Urdanivia, ***Invitación a Keynes***, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁵ David Alan Aschauer, ***Is Public Expenditure Productive?*** Op. Cit. p. 180.

acumulación. El presupuesto destinado a programas de infraestructura carretera de nueva creación, extensión o rehabilitación, mejoraría la dinámica de la inversión privada por medio de la disminución de los costos de transporte y el tiempo de conexión entre mercados; la disponibilidad de sistemas de agua y drenaje adecuados en los espacios de operación de las empresas privadas o en los terrenos prospectos al establecimiento de nuevos centros de producción, favorecen las expectativas de eficiencia para los agentes. Los efectos están ausentes cuando se da por sentado el *crowding out*. Además, bajo este enfoque la inversión pública se mira no sólo como un flujo de bienes suministrados a la población, sino como un *stock* de capital dentro del proceso productivo.

El impacto relativo a la productividad, Aschauer lo demuestra con una investigación empírica para los Estados Unidos en el periodo 1949-1985.⁶ A través de un modelo econométrico prueba su hipótesis acerca de que una porción importante de la caída de la productividad privada en la economía estadounidense fue explicada por el desplome en la acumulación de *capital público*. La disminución de inversión pública en carreteras, redes eléctricas, de agua y alcantarillado, etc., alcanzó un promedio de 2.0% en 1950-1970 y cayó a 0.8% entre 1971-1985, siendo 1980-1985 el lapso que exhibió el peor promedio de crecimiento de la productividad con sólo 0.7% anual. Entre los muchos intentos por explicar el fenómeno, el estudio de Aschauer concedió atención a la importancia del *capital público* como un posible factor explicativo que en esos años tuvo también una declinación significativa como muestra la siguiente tabla.

Crecimiento Promedio Anual de la Productividad y el Capital Público en Estados Unidos

	Productividad	Capital Público
1950-1985	1.5	3.0
1950-70	2.0	4.1
1971-85	0.8	1.6
1981-85	0.7	0.7

Aschauer interpreta que la coincidencia entre caída de la productividad y disminución de la inversión en *capital público*, expresa en realidad, una relación causal sustentada en el supuesto de que la infraestructura física provista por el gobierno, crea un entorno favorable para los inputs privados, reforzando o debilitando su productividad y la de la economía en general. El autor parte de una función de producción agregada Cobb Douglas $Y_t = A K_t^\alpha L_t^\beta KG_t^\gamma$, donde Y_t = producto agregado de bienes y servicios; K_t^α = stock de capital privado; L_t^β = empleo agregado; KG_t^γ = stock de capital público y A = medida de la productividad y el cambio técnico. La ecuación expresada en logaritmos $y_t = a + \alpha k_t + \beta l_t + \gamma kg_t$ (también conocida como ecuación Aschauer), impone que $\alpha + \beta = 1$ y $\gamma \geq 0$, atribuyendo así, rendimientos constantes de escala a los factores productivos privados y, crecientes al *stock* de *capital público*. Los rendimientos crecientes atribuidos al capital público tienen un doble argumento; por una parte, fortalecen el principio de intervención del Estado en el proceso económico en actividades que por su naturaleza podrían constituirse monopolios y entorpecer la competencia

⁶ Ibid., pp. 179-185.

entre agentes particulares y, por otra parte, se asocia con su capacidad de generar externalidades positivas a la inversión privada influyendo en la acumulación y la productividad. Los resultados que obtiene del modelo realizado prueban la importancia del *capital público* en la productividad de los factores en la economía estadounidense ya que un incremento de un uno por ciento de éste aumenta su productividad en una porción mayor (Ver Cuadro 1 del Anexo).

En su trabajo para México publicado en 1998, "*Public investment and Economic Growth in México*"⁷ Aschauer agrega dos elementos más para su análisis: la *eficiencia* y el *financiamiento* del gasto público. Con el ánimo de mantener la consistencia de sus ideas y evitar los lineamientos doctrinarios, admite que un incremento en la inversión pública puede no traducirse automáticamente en un crecimiento más rápido del producto.

La prudencia del análisis de Aschauer tiene que ver con su medida, en primer lugar para no dar por concedido que un incremento en el gasto se traslada en automático a un crecimiento mayor; y en segundo, en base a ello, proponer políticas de gasto generosas sin estudiar el contexto de cada país en particular. Lo que pareciera un relajamiento de sus fundamentos iniciales, es realmente la parte fuerte de sus ideas ya que sus estudios, más que construir una doctrina, incorporan la realidad como parte central (ausente en el optimismo neoclásico). La relación inversión pública-crecimiento en México la describe en base a los siguientes factores.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la inversión pública sólo hará contribuciones significativas al crecimiento, si mejora su *calidad*. En este punto, Aschauer destaca rasgos muy sensibles de la economía mexicana; en principio, propone el mayor cuidado en la tasa de retorno y en la complementariedad con la inversión privada. La omisión o la poca importancia a estos aspectos puede conducir a despilfarros o proyectos innecesarios y mal planeados. Así, la relación inversión pública – crecimiento económico puede no ser estable si no se identifican las circunstancias que frenan el impacto esperado. Ya sea que la inversión pública se retraiga a consecuencia de un exceso de confianza en la dinámica de los negocios privados, o que aumente sin sopesar la disponibilidad de fondos, se puede generar una asignación ineficiente de factores.⁸

Aschauer agrega el marco institucional en el que el presupuesto público es preparado y ejercido; aquí toca un tema delicado para los *policymakers* mexicanos. Él expresa que las reformas más importantes respecto a la inversión pública, vinieron de reconocer la necesidad de distinguir más claramente entre el rol de los sectores público y privado, desde la crisis de 1982; esto llevó a la privatización de muchas empresas del Estado y la reorientación de la inversión pública. Lo que Aschauer no menciona a profundidad, es que el proceso político en México se caracterizó también por la inmadurez de los *polícmakers* para delimitar la responsabilidad del Estado después de la crisis. Se sobredimensionó el rol del sector privado y

⁷ David Alan Aschauer, ***Public Investment and Economic Growth in México***, Policy Research Working Paper, Agosto 1998, The World Bank, México Country Department.

⁸ José Ayala menciona que la calidad del Estado se mide en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas, la cual dependerá de factores como la capacidad técnica de la burocracia, de los esquemas organizacionales en la toma de decisiones, entre otros. José Ayala Espino, ***Economía del Sector Público Mexicano***, Editorial Esfinge, 2001, p.88.

el problema no sólo se reflejó en la privatización de empresas públicas, sino en la poca atención a la planeación y programación del presupuesto ejercido en años posteriores. El hecho de que se reconociera la necesidad de dejar espacio para la inversión de particulares en actividades previamente controladas por el Gobierno, hizo que la inversión en *capital público* decreciera, al mismo tiempo que su calidad no se cuidó adecuadamente y se limitó el principio de eficiencia. La distinción entre los papeles del sector privado y público no fue equilibrada; en el caso del primero, se exageraron sus aportes al crecimiento (no sólo de las empresas nacionales sino transnacionales) en un contexto de frágil capacidad de competencia, producto de un mercado protegido; en el caso del segundo, la amplitud a que invitaba la reforma fiscal se limitó a los recortes del gasto sin trascender a métodos de mejor planeación y preparación del presupuesto, así como la mayor vigilancia institucional en su ejecución.

Así, cuando Aschauer hace depender el impacto esperado de la inversión pública de la calidad de la misma, se refiere a dos puntos: como se prepara y como se ejerce el presupuesto. Aunque tampoco se detiene en esta cuestión, toca el punto medular de las finanzas públicas mexicanas.

En principio, los montos destinados a cada ramo de gasto corriente o de capital, según la Clasificación Económica existente, o a Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes, Energía, salud, educación, etc, de acuerdo a la Clasificación Funcional, reflejan en general las prioridades del gasto y la visión de los políticos acerca de la política fiscal. De acuerdo a la distinción que hace el autor sobre los efectos mayores del gasto en infraestructura física, la deducción es que si el presupuesto en México favorece al gasto de capital, los impactos sobre el producto pueden ser mayores.

Sin embargo, en México la ejecución del presupuesto tiene implicaciones muy serias en materia de transparencia y eficiencia. Aún cuando se siguiera el planteamiento de Aschauer, sobre la priorización del gasto en infraestructura física, y los montos en el fueran monumentales, poco se lograría si los fondos se desvían y no existen leyes eficaces de vigilancia. En México, el principio de confianza presupuestaria es muy débil y la capacidad de los servidores públicos para dar respuesta a la demanda creciente de infraestructuras es baja. La petrolización de las finanzas obstaculiza también la ejecución del gasto en tiempo y forma. La ausencia de solidez en la recaudación de impuestos y el retardo en la creación de una reforma fiscal real, contribuyen a que el ejercicio presupuestario no sea el mejor. Ante estos obstáculos las características idóneas de la infraestructura física (suficiencia, ubicación óptima, calidad, etc.) pueden no cumplirse y su contribución al producto no garantizarse plenamente.

En cuanto a financiamiento, Aschauer enfatiza que el impacto de la inversión pública será mayor si se financia con ahorros provenientes del gasto de consumo (corriente) y menor si se recurre al endeudamiento *elevado*. No se trata de no endeudarse, sino de que la deuda pública se contrate y aplique responsablemente por el Gobierno, en el entendido de que forma parte del conjunto de instrumentos de financiamiento público.

Existen trabajos que cuestionan el planteamiento de Aschauer acerca de los mayores efectos del gasto de capital –y en particular del gasto en

infraestructura física- sobre el producto. Por ejemplo, en "*The Composition of public expenditure and economic growth*" Shantayana Devarajan, Vinaya Swaroop y Heng-fu Zou ⁹ comentan que al gasto corriente no se le puede catalogar de improductivo por definición. El análisis se abstiene de elaborar una clasificación a priori del gasto público en *productivo* e *improductivo* y concluye que el impacto de los fondos públicos sobre el crecimiento, corrientes o de capital, varían según el status económico de los países. ¹⁰

El posible dialogo de estos trabajos con los de Aschauer se encontraría en el efecto no neutro del gasto público en el crecimiento económico, aunque con diferente énfasis sobre el corriente o de capital.

Las ideas de Aschauer aquí mencionadas tienen como finalidad enriquecer el marco teórico en el cual comúnmente se ubica a los trabajos que abordan al gasto. Su visión es diferente porque el rol que otorga a la inversión pública se relaciona con los incentivos que crea a las empresas para desarrollar nuevos negocios y adoptar nuevas tecnologías. El supuesto base es que capital privado y público son complementarios, las carreteras hacen que el comercio privado se realice de manera mejor y más segura; no se exagera el papel del gasto gubernamental, sólo se le da la importancia debida. El concepto de *capital público* que él introduce es una excelente aportación, debido a que la clasificación funcional a trabajar (gasto en Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía) realiza en México, gran parte de lo que Aschauer llama *inversión pública productiva o en infraestructura física*.

En efecto, como él menciona, parece deducirse una relación cercana entre gasto público y crecimiento en dos periodos bien definidos y con políticas gubernamentales expansiva y restrictiva respectivamente: 1965-1980 y 1990-2005. Según muestran los datos, durante 1965-1980 existió un vínculo estrecho entre los montos de gasto público, las áreas de destino de éste y las tasas del PIB logradas. En el lapso, el argumento de los beneficios de la inversión en infraestructura física puede verse más claro; no existe demostración econométrica al respecto, pero muchos estudios concuerdan en que el gasto fue un elemento determinante de la demanda agregada para generar un PIB elevado. Las condiciones de la economía mexicana en ese entonces favorecieron los efectos del gasto en comunicaciones y transportes desarrollo agropecuario, e industria (petróleo y electricidad) sobre el PIB, rubros que se aprecian con una inversión creciente a lo largo de todo el periodo. Contrariamente, durante 1990-2005 se presencié una reducción en los montos mostrando también el PIB tasas de crecimiento muy bajo comparado con 1965-1980.

Resumiendo, el concepto de *capital público* amplía el campo de estudio del gasto para el caso de México, tomando como base planteamientos precisos,

⁹ Shantayana Devarajan, Vinaya Swaroop y Heng-fu Zou, ***The Composition of public expenditure and economic growth***, Journal of Monetary Economics 37 1996.

¹⁰ María Draper y José Herce mencionan lo siguiente: "Se admite generalmente que, dentro del gasto del sector público, el gasto productivo, por ejemplo en infraestructuras, produce efectos económicos mayores y más deseables que el resto de las actividades de gasto público, pero lo cierto es que la 'productividad' de muchos otros gastos corrientes del sector público es extraordinariamente difícil de medir y por tanto la distinción es algo arbitrario" María Draper, José Herce, ***Infraestructuras y Crecimiento: Un panorama***, Revista de Economía Aplicada, Número 6, (Vol. II), 1994, Facultat de Economía i Empresa, Universidad de Barcelona, España, p. 139.

como su contribución a la productividad de los inputs privados que relajan la idea neoclásica del *crowding out*.¹¹ La aportación de Aschauer es conveniente para la economía mexicana cuando se conoce la evolución del gasto y del PIB en el contexto de las reformas económicas que ubicaron al gasto público como uno de los distorsionantes de la estabilidad macroeconómica. Esa fue una visión muy corta cuando se evalúan los resultados conseguidos con la reducción del gasto. Al fin de cuentas, los trabajos de Aschauer, introducen un significado nuevo del efecto desplazamiento o expulsión sobre la inversión privada. Al considerar el gasto en infraestructura, un *input* más en la función de producción general, *lo que interesa es el grado de sustituibilidad entre el capital público y el capital privado en el proceso productivo y no la sustituibilidad de los correspondientes capítulos de gasto en la demanda agregada*. Esta versión de oferta del efecto expulsión, da a entender claramente que muchos gastos de capital realizados por el sector público *evitan*, más que desplazan, gastos equivalentes por parte del sector privado, con dos efectos muy importantes.

Primero, liberan al sector privado de la necesidad de acometer inversiones capaces de provocar importantes externalidades con los consiguientes efectos de polizón (*free raider*) e infradotación. Segundo, permiten al sector privado dirigir su inversión en un entorno infraestructural que, en principio eleva al productividad de la propia inversión y de los factores.¹²

En el terreno de la ejecución presupuestaria, los aspectos del proceso político brevemente mencionados por Aschauer también son de utilidad para profundizar en los factores que impiden que el traslado del impacto sobre el producto sea el deseado; aspectos como la ausencia de transparencia, buena planeación, conocimiento técnico y estratégico, ingresos tributarios insuficientes y la dependencia de los recursos por venta del petróleo forman un escenario, donde, sumado al apego a la teoría de la disciplina presupuestaria, el vínculo positivo entre inversión pública y crecimiento no siempre queda intacto.

El fundamento número uno de los planteamientos de Aschauer acerca de la no neutralidad del gasto del sector público sobre la evolución del producto, se prioriza en los trabajos mencionados pero no se toma como un principio doctrinario ausente de la realidad de cada país. La idea central de que la inversión pública en infraestructura física tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico se toma como una verdad, que sin embargo estará en función, además de los montos de gasto, del contexto político e institucional en el que el presupuesto se está ejerciendo. Para concluir, en términos de composición, el gasto que mayor impacto tendrá sobre el crecimiento es el destinado a infraestructura física; en cuanto a productividad, es también ese tipo de fondos el que da incentivos a la inversión privada para mejorar sus procesos de producción, el rendimiento del capital y del trabajo en el largo plazo, y, respecto a la eficiencia, el impacto esperado del gasto público sobre el producto, dependerá de la calidad del mismo.

¹¹ La inversión esencialmente en infraestructura, impulsa a la privada través de los efectos spillovers. Véase, Ramón A. Castillo Ponce y Jorge Herrera Hernández, ***Efecto del gasto público sobre el gasto privado en México***, Estudios del Banco de México, 2005.

¹² María Draper, José Herce, ***Infraestructuras***, Op. Cit. p. 142.

I.2 La Política de Gasto Público 1990-2005. Ajuste fiscal y disciplina presupuestaria.

I.2.1 Reformas emprendidas

En México, la reformulación de la política económica y las nuevas directrices de la inversión pública, tuvieron lugar en la década de los ochenta. La crisis de deuda de 1982 (el pago de intereses representó el 8 por ciento del PIB durante 1983-1989) marcó el agotamiento definitivo de la sustitución de importaciones como herramienta principal de la industrialización, junto con el gasto público creciente.¹³ A diferencia del Desarrollo Estabilizador, cuya expansión económica se financió con los recursos internos que generó el país entre 1958 y 1970¹⁴ en el lapso 1973-1976, la deuda externa aumentó considerablemente y aunque el flujo de los créditos externos bajó en 1977-1979 como porcentaje del PIB, el alto nivel de inversión, en particular en el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), se hizo muy dependiente del crédito exterior. En el caso del Gobierno Federal, para financiar los crecientes déficit fiscales el gobierno recurrió también, cada vez en mayor medida, al endeudamiento externo: la deuda externa del sector público aumentó de 4,200 millones de dólares en 1970 a 19,600 millones en 1976 y 29 mil millones en 1979¹⁵ (Ver Cuadro 2 Anexo).

De 1955 a 1970 predominó la orientación económica sustentada en el estímulo del crecimiento vía la estabilidad de precios; el Desarrollo Estabilizador en realidad expresaba una porción del margen de acción y apreciación de la Secretaría de Hacienda en el manejo de la política fiscal y monetaria (dado que para entonces el Banco de México no contaba con autonomía y dependía de Hacienda). En otras palabras, se impulsaba el crecimiento económico pero cuidando la estabilidad de precios y el déficit público como condiciones necesarias para un crecimiento estable; según Antonio Ortiz Mena:

"El control de la inflación y el sostenimiento del tipo de cambio requerían de una congruencia total de las políticas fiscal y monetaria. Durante la época del desarrollo estabilizador, el déficit fiscal fue moderado. La propia estabilidad macroeconómica creó un círculo virtuoso que dio pie a un mayor nivel de ahorro voluntario, tanto nacional como proveniente de financiamientos del exterior, lo que hizo posible que los moderados déficit

¹³ La crisis de 1982 comenzó con el deterioro de los términos de intercambio hacia mediados de 1981, provocado principalmente por la reducción de los precios del petróleo y por el alza de las tasas de interés mundiales que aceleraron la fuga de capitales. Después de la devaluación en febrero de 1982 y de la puesta en marcha de un programa de ajuste económico moderado, el peso continuó sometido a una fuerte especulación. A pesar de que durante varios meses se evitó la devaluación, ello sólo fue posible a expensas del agotamiento de las reservas internacionales y el uso de las últimas líneas de crédito disponibles. La crisis se desencadenó el 20 de agosto cuando la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México una moratoria de tres meses para los pagos del principal, así como la integración de un Comité Asesor de Bancos para estudiar y llegar a una solución negociada. Pedro Aspe Armella, **El Camino Mexicano a la Transformación Económica**, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

¹⁴ El ahorro interno pasó de 13.5% del PIB en 1958 a 17.8% en 1970. Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006**, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México 2007, p. 367.

¹⁵ Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (compiladores), **El Sector Público y la Crisis de la América Latina**, Lecturas del Trimestre Económico No. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p. 215.

públicos pudieran financiarse sin recurrir al impuesto inflacionario. De esta forma la emisión primaria de dinero por parte del Banco de México fue limitada (...) La política de las tasas de interés formaba parte de una estrategia macroeconómica más amplia para lograr un financiamiento no inflacionario del gasto público.”¹⁶

Desde 1970 y hasta la crisis de 1982 esta forma de organización cambió por otra donde el control de la inflación y el gasto perdieron preponderancia, el desarrollo estabilizador se agotó y dio paso a una política de gasto público más expansiva.¹⁷ Parte de la explicación de estas orientaciones se encuentra en el grado de discrecionalidad existente en el Gobierno mexicano para formular y ejecutar la política de gasto público. El trabajo de la Secretaría de Hacienda en cada caso supuso montos de gasto moderados con finalidades de estabilidad macroeconómica y montos de gasto más expansionistas con principios fuertes de redistribución social. La apreciación de los políticos entrañó que los juicios de valor de los presidentes en turno y los secretarios de Hacienda orientarán de forma distinta los niveles y destinos del gasto.¹⁸

Al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid en 1982, México experimentó una crisis muy severa. El PIB real bajó a 0.5%, la inflación llegó a casi 100%, el tipo de cambio se depreció mucho, la fuga de capital continuo desahorada y el sistema financiero se contrajo rápidamente. Además del de 1977-1979, el Gobierno firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para el período 1983-1985, en el que se comprometió a reducir el déficit público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5 en 1985. En el primer año del Programa de Recuperación Económica (PIRE) propuesto por de la Madrid, se redujeron los gastos, se aumentaron los precios de los servicios públicos y se implantó una política de contracción salarial (se calcula que el salario mínimo real cayó 18%, mientras que los salarios del sector manufacturero declinaron 26% en términos reales)¹⁹ Posteriormente ante el fracaso del PIRE se creó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986; estos dos programas tuvieron el objetivo fundamental de restablecer los pagos por servicio de la deuda para lograr el respaldo y el apoyo de la comunidad financiera internacional a las políticas llevadas a cabo por el Gobierno. Los objetivos secundarios fueron los siguientes.

- a) Combatir la inflación, que a juicio del gobierno resultaba del excesivo gasto público y de los incrementos en los salarios;
- b) Corregir el déficit fiscal reduciendo sobre todo la inversión pública;

¹⁶ La política de tasas de interés consistió en ofrecer rendimientos superiores a los que podían obtener los inversionistas en países desarrollados, por ello las tasas de interés nacionales fijadas por el Banco de México se mantuvieron algunos puntos por encima de las prevalecientes en Estados Unidos. Antonio Ortiz Mena, **El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época**, Fondo de Cultura Económica, pp. 120-121.

¹⁷ Véase, Carlos Tello Macías, **Estado y desarrollo económico.**, Op. Cit.

¹⁸ La existencia de discrecionalidad significa que todo el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas deja margen de acción o cierto grado de libertad al gobierno para juzgar y valorar, desde qué se define como un problema, hasta su inclusión en la agenda pública. Tras la discrecionalidad se encuentra la posibilidad de la *apreciación subjetiva* que facilita el análisis de distintas soluciones para un problema económico o social particular, la apreciación subjetiva a la vez supondrá un universo de formas de hacer y ejecutar una política en virtud de la existencia de actores y agentes con percepciones sociales distintas.

¹⁹ Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (compiladores), **El Sector Público y la Crisis.**, Op.Cit. p. 233.

- c) Reducir la deuda interna;
- d) Reducir y acotar la participación del Estado en la economía y,
- e) Abrir la economía a la competencia con el exterior a fin de hacerla más competitiva y, además presionar los precios internos a la baja.²⁰

Así, de acuerdo a los criterios para enfrentar la crisis del 82' –contracción del gasto público y orientación a proyectos de impacto productivo mayor– se buscaba reforzar la eficiencia de la planta productiva nacional. El ajuste fiscal consistió en sujetar a los ingresos públicos los niveles de gasto a ejercer, controlar el endeudamiento y más específicamente, en la disminución de los subsidios y transferencias a las empresas públicas mediante su desincorporación. En términos presupuestarios, el ajuste fiscal iniciado con la crisis se propuso lograr balances primarios, financieros y operacionales superavitarios.²¹ En una síntesis hecha por las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el Pacto Fiscal se destaca que en los primeros siete años de la década de los noventa, el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países latinoamericanos no excedió el 2% del PIB, lo cual representó un esfuerzo notable de disciplina fiscal.²² En México en el año 2000 el déficit público total como porcentaje del PIB fue sólo de 1.1 por ciento y en 2005 de 0.1 consecuencia del decaimiento del gasto público²³ que se orientó a lograr el crecimiento sin arriesgar la estabilidad macroeconómica. (Ver Gráfica 1 Anexo) para alcanzar tal objetivo, el monto de gasto público trató de acoplarse con las metas económicas planteadas en los Criterios Generales de Política Económica y en la Ley de Ingresos de la Federación.²⁴

Los cambios en la política económica incluyeron ajustes en el gasto público, la privatización de empresas y la reformulación de la legislación para sustituirla por un nuevo esquema institucional y de regulación compatible con los esfuerzos a promover la inversión privada, la competencia y la estabilidad monetaria. Así, pueden observarse las reformas hechas en los campos de:

²⁰ Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op.Cit. p. 635-636.

²¹ El *déficit primario* se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público excluyendo los intereses de la deuda. Mide la parte del déficit o superávit fiscal sobre la cual se puede ejercer control directo, debido a que el servicio de la deuda es, en gran medida gasto condicionado por la economía general. El *financiero* se obtiene al comparar los ingresos totales con el financiamiento y los gastos totales sin amortización de las dependencias y entidades públicas; muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la actividad económica nacional. El *operacional* se define como las necesidades de financiamiento del sector público menos la parte de los pagos de intereses correspondiente a la corrección en razón de la inflación. **El Ingreso y Gasto Público en México**, INEGI, Edición 2000; José Ayala Espino, **Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para Entender las finanzas del Estado Mexicano.** Editorial Diana.

²² **El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos** (Síntesis). Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

²³ Véase, Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op.Cit.

²⁴ *Los Criterios Generales de Política Económica*, son los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda de manera anual, en los que se revisan las condiciones económicas nacionales e internacionales que determinaron el comportamiento de la actividad económica en el año previo y se postulan las medidas de política monetaria y fiscal más adecuadas a las metas de crecimiento a lograr. *La Ley de Ingresos de la Federación*, es el instrumento jurídico que registra 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).

- 1) Redimensionamiento de la propiedad del Estado
- 2) Apertura comercial y desregulación financiera

1) *Redimensionamiento de la propiedad del Estado.* Durante el lapso de 1965-1980 (que se toma como referente) los montos de gasto fueron crecientes. La participación de la inversión pública en el PIB pasó de 6.10% en 1965 a 11.37% en 1980; gran parte de estos fondos se destinaron a las empresas del Estado que sumaron 1,155 en 1980 y cuya participación en la ejecución del gasto fue importante debido a la ley de 1965 que incorporó al sector paraestatal en el presupuesto público.²⁵ La reforma en este terreno contrajo en gran manera el gasto programable como porcentaje del PIB, sobre todo, a lo largo de los noventa. La desincorporación de empresas del Estado fue una de las causas del desplome del gasto tanto corriente como de capital ya que importantes asignaciones se destinaban a las entidades paraestatales de control presupuestario directo, ocupadas de la producción de bienes y servicios.²⁶

La propiedad de empresas del Estado surgió en un contexto diverso de objetivos y circunstancias. Algunas se crearon con la finalidad de intervención directa del Estado para fomentar el desarrollo regional, otras, por la naturaleza de las actividades que inhibían la participación del sector privado al ser de alto riesgo y requerir de inversiones cuantiosas, y, finalmente otras pasaron a formar parte del sector público por la incapacidad de los particulares para administrarlas.²⁷ Las 1155 empresas existentes en 1983 participaban en 63 de las 73 ramas económicas y contribuían en 18.5% del PIB y 10% del empleo total. El programa de desincorporación - privatización se desarrolló en cuatro etapas; en la primera (1983-1984) se vendieron aquellas empresas no estratégicas y de baja rentabilidad, en la segunda (1985-1988), la desincorporación se centró en las empresas con poco o nulo poder de mercado y muchas de ellas se liquidaron dada su inoperancia, en la tercera (1989-1993) el programa de privatización se intensificó incluyendo a empresas con gran poder de mercado y rentabilidad (Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Grupo Dina, Telmex entre otras). Con estas operaciones se redujo significativamente la participación del Estado en la generación del producto y el empleo. La venta de empresas generó ingresos por cerca de 29 mil millones de dólares que se dedicaron a pagar deuda interna. Al final de esta etapa existían únicamente 210 paraestatales. La cuarta fase se caracterizó por la concesión de actividades antes realizadas por el Estado a particulares, en el caso de las

²⁵ Con el desarrollo estabilizador, la política de control de gasto requirió el control de empresas paraestatales. Con la entrada en vigor de la ley de 1965 se buscaba mayor vigilancia sobre el gasto ejercido por las empresas, que en algunos casos –como el de Petróleos Mexicanos- sus proyectos de inversión y la demanda de fondos respectivos, limitaba la política de crédito para el resto del sector además de prestarse en no pocas ocasiones, el manejo económico a usos políticos. Antonio Ortiz Mena, ***El desarrollo estabilizador.*** Op. Cit. p. 172.

²⁶ Las *Entidades de Control Presupuestario Directo* son aquellas cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, su autorización, seguimiento y control se somete al poder legislativo a través de informes trimestrales y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. ***El Ingreso y el Gasto Público en México***, INEGI, Edición 2000. p. 274-275.

²⁷ Véase, Carlos Tello Macías, ***La Participación del Estado y la Empresa Pública.*** En: ***Ensayos sobre la Modernidad Nacional. La Empresa Pública en la modernización Económica de México***, 1ª Edición 1989, Diana.

carreteras, las telecomunicaciones y la electricidad ²⁸ (Ver Gráfica 2 y Cuadro 3 Anexo).

Pedro Aspe Armella, escribe en torno a la experiencia mexicana de la privatización, que uno de los elementos más importantes en la estrategia de ajuste y cambio estructural en México, fue la desincorporación de empresas del sector público. La medida fue vista como una condición necesaria para la corrección permanente de las finanzas públicas y la promoción de una base productiva más eficiente; las autoridades comenzaron con la venta, liquidación, fusión o transferencia de pequeñas entidades del Sector Público en 1983. El proceso siguió con más intensidad durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, por medio de la realización de operaciones de privatización más grandes y complejas.²⁹ El autor menciona que no existe argumento en contra de la intervención del Estado en México, en los inicios de su desarrollo. Pero una industrialización levantada predominantemente sobre empresas estatales (salvo las consideradas estratégicas), no garantiza una rápida modernización si el criterio de la eficiencia productiva no siempre es consistente. Por ejemplo, en el caso de las empresas rescatadas por el Gobierno, en la mayoría de los casos, la administración gubernamental no mejoró la situación de las empresas quebradas; las que enfrentaron pérdidas siguieron registrándolas generando una carga adicional sobre los contribuyentes y trabajando con incentivos negativos ante la posibilidad de nacionalización por el Estado. Según la experiencia, tampoco existe la garantía al cien por ciento, de que las empresas privadas conduzcan de mejor manera el desarrollo; en México, aún con la apertura comercial y el paso a una mayor competencia, la privatización pudo resultar en muchos casos ineficiente. Las circunstancias particulares de cada empresa desincorporada y el entorno institucional en el que la privatización se realizó, determinaron al final de cuentas los efectos respectivos.³⁰

El redimensionamiento del Estado, en términos de eficiencia productiva y de corrección permanente de las finanzas públicas, dejó mucho que desear. Carlos Tello ubica cinco deficiencias durante las dos primeras fases de desincorporación de empresas públicas entre 1982-1986.

- 1) La gran discrecionalidad del ejecutivo para la desincorporación y el poco peso de la opinión social;
- 2) Procedimientos no siempre transparentes;
- 3) Ocultamiento de la información relativa a la importancia de las empresas públicas (estructura de mercado, tecnología, productividad, generación de empleo);
- 4) No explicación de las razones para desincorporar aquellas empresas si rentables y sin carga para las finanzas públicas;

²⁸ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, **Reformas Estructurales y Política Macroeconómica**. En: **Reformas Económicas e México 1982-1999**, Lecturas del Trimestre Económico No. 92, Fondo de Cultura Económica, 2000. p.36-40.

²⁹ Pedro Aspe Armella, **Reflexiones en Torno a la Experiencia Mexicana de Privatización**, en: **El Camino Mexicano**, Op. Cit.

³⁰ Aspe, menciona dos tipos de consideraciones macroeconómicas respecto a la desincorporación de empresas, en el entendido de que el proceso no culmina con la venta de una entidad pública: 1) el esquema de ventas debe permitir a los nuevos dueños controlar la administración efectiva de la empresa; 2) la empresa debe operar en un ambiente competitivo y debe haber una regulación apropiada para asegurar la eficiencia interna y sobre la asignación de recursos. *Ibid.*, p.163.

5) Razones de desincorporación poco consistentes.³¹

Su conclusión es que la privatización en México terminó con el mito-dogma de que el manejo privado de las cosas y las empresas resulta, por el sólo hecho de serlo, eficiente y productivo y que lo que el Estado hace en el terreno productivo y en el de las empresas es, por definición, ineficiente y corrupto.

2) *Apertura comercial y desregulación financiera.* Después de la etapa de protección comercial de 1940 a 1982 en la que la orientación del sector público determinó la actuación económica de México en el mercado internacional, el ajuste macroeconómico disminuyó la sobreprotección a la industria nacional. La credibilidad en la "industria infantil" a partir de entonces, se cuestionó severamente y las críticas se sesgaron a descalificar las políticas de subsidios públicos llevadas a cabo. El argumento principal en contra, fue que la ausencia de criterios efectivos de selección para las industrias acreedoras a los apoyos del Gobierno y los montos de éstos, contribuyeron al desequilibrio en las finanzas públicas y por consiguiente a la crisis de 1982.

En la práctica, la integración al mercado mundial tuvo que seguir una secuencia de procesos que iniciarían con la eliminación de todos los obstáculos al libre movimiento de bienes y servicios, el establecimiento de un marco jurídico que facilitara los flujos de inversión extranjera, y un contexto financiero flexible que respaldara la estabilidad monetaria y el financiamiento oportuno al comercio. Para la estrategia mexicana de desarrollo, la apertura a los flujos de comercio e inversión internacionales significó un cambio drástico en la dirección y en los efectos de las políticas industrial, comercial y financiera de largo plazo.³² A partir de 1985 la desregulación y la apertura comercial agruparon medidas como la reducción de aranceles, eliminación de las restricciones comerciales cuantitativas y negociaciones bilaterales intensas para suscribir tratados de libre comercio. En julio de 1986 México logró su ingreso al GATT y en ese mismo año los permisos de importación bajaron de 83% a 28% y los aranceles promedio de 27% a 13.1%.

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) se empezó a negociar el 11 de junio de 1990 entre los Presidentes Carlos Salinas y George Bush, entrando en vigor en 1994. A partir de entonces, se realizaron también negociaciones con países de América Latina como Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Asimismo, con Israel y la Unión Europea se firmaron convenios comerciales que entraron en vigor el segundo semestre de 2000; con Islandia, Liechtenstein y Suiza en 2001 y con Japón en 2005.³³ De Latinoamérica, México fue el país que más tratados de libre comercio firmó en aras de una rápida transformación económica y presencia en los mercados mundiales; la secuencia que debió seguirse se hizo muy apresurada con la justificación de que un gradualismo muy pausado en materia de apertura resultaba inviable porque permitiría que las fuerzas

³¹ Carlos Tello Macías, *La Participación del Estado y la Empresa Pública*. En: *Ensayos sobre la Modernidad Nacional*, Op Cit. p. 35-36, y, *Estado y Desarrollo Económico*, Op. Cit. p. 681-682.

³² Ibid., p. 112.

³³ Carlos Tello Macías, *Estado y Desarrollo Económico*, Op.Cit. p. 685.

proteccionistas se reagruparan y volvieran a ejercer su influencia sobre las autoridades para interrumpir el proceso.³⁴

Esa premisa tan endeble jugó en contra de los propósitos deseados porque cortó la posibilidad de transición para la economía mexicana y provocó que su integración comercial fuera un fenómeno a medias; se privilegio premura por transformaciones obligadas para una liberalización exitosa. No existió interés por sentar bases sólidas con fines de verdadera modernización productiva; de industria infantil se quiso llegar en cuestión de días a industria madura vía fuerzas externas y no de una política interna de programación secuencial. El mercado no podía permanecer cerrado todo el tiempo, en su momento las presiones del mercado mundial provocarían la apertura de la economía mexicana. Sin embargo, ante la posibilidad de insertarse por medio de reformas que legitimaran el objetivo de eficiencia argüido o de integrarse lo más rápido posible ante el temor del resurgimiento del proteccionismo, los políticos mexicanos optaron por la segunda opción sin querer dimensionar la magnitud de esta respuesta y sus consecuencias a largo plazo. Las medidas proteccionistas se fortalecieron, pero no al interior de la economía mexicana, sino en los países socios que miraron claramente que proteger a sus sectores de la competencia no era un principio contrario a su participación en el comercio global –aunque en la mayoría de los casos fuera perjudicial para el intercambio-.³⁵

Aparte de la eficiencia, un objetivo más de la apertura comercial veloz fue la diversificación. En particular, para México, el TLCAN tuvo como objetivo lograr un acceso seguro y más amplio a su mercado principal: Estados Unidos. A la par, se buscó flexibilizar la dependencia comercial con ese mercado cuando se firmaron tratados con otros países. Pero al igual que con la eficiencia productiva, se avanzó poco en la diversificación del comercio; los datos de la Secretaría de Economía muestran que las exportaciones mexicanas siguieron siendo dependientes del mercado estadounidense y que los intercambios con la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Centro América, la Asociación Europea de Libre Comercio y aún con la Unión Europea no se incrementaron sustancialmente.³⁶ La CEPAL por su parte, reporta que las exportaciones de México a Estados Unidos pasaron de 70.2% en 1990 a 85.8% en 2005 y a la Unión Europea de 12.8% a 4.2% en el mismo periodo.³⁷

En cuanto a la desregulación financiera, los puntos principales fueron los siguientes. En primer lugar, las reformas emprendidas que incluyeron: privatización bancaria, autonomía del banco central, modificaciones a la

³⁴ Manuel Suárez Mier, **Principales diferencias entre la economía mexicana de hoy y la de hace 15 años**, en: Luis Rubio (coordinador), **Políticas Económicas del México Contemporáneo**, Fondo de Cultura Económica, México 2001, p. 78.

³⁵ Véanse, Cintia Smith Pussetto, **La política comercial de Estados Unidos. Una contradicción entre comercio libre y comercio justo**, en: Comercio Exterior, volumen 53, número 3, Marzo 2003; Rafael Sosa Carrente, **Iniquidad Jurídica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, Comercio Exterior, volumen 53, número 5, mayo del 2003.

³⁶ La ALADI incluye países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Cuba; la Asociación Europea de Libre Comercio a Islandia, Noruega y Suiza. *Secretaría de Economía, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales*. www.economia.gob.mx.

³⁷ Exportaciones hacia los Estados Unidos, América Latina, Unión Europea y Asia. www.cepal.org.

banca de desarrollo, tasas de interés, subsidios, encaje legal, crédito dirigido, regulación prudencial y supervisión y apertura al capital extranjero. Con las reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución –mayo de 1990- la banca y el crédito dejaron de ser exclusivos del Estado y en meses posteriores se privatizaron.³⁸ En segundo lugar, la dotación de autonomía al Banco de México con la modificación a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales puso límites a la solicitud de liquidez del Gobierno al banco central para mantener controlado el déficit público y la inflación. La reforma constitucional de 1993 que otorgó independencia al Banco de México estableció que ninguna autoridad podía obligarle a conceder crédito. De esta manera se evitaba que una expansión exagerada del crédito primario del banco central se convirtiera en fuente de presiones inflacionarias. Finalmente, la desregulación financiera modificó la posición de México respecto a la inversión extranjera directa y de cartera. En el siglo XIX, la inversión extranjera directa controlaba algunos sectores prioritarios de la economía nacional: ferrocarriles, petróleo y electricidad. A partir de la Revolución de 1910, el Estado fortaleció la independencia económica del país mediante la recuperación de esos sectores.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 es el primer antecedente legislativo de la regulación de la inversión extranjera; la Ley de 1973 clasificaba las actividades económicas en cuatro categorías:

- 1) las reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, ferrocarriles;
- 2) las reservadas exclusivamente a mexicanos: comunicaciones y transportes, recursos forestales, radio y televisión;
- 3) las sujetas a limitaciones específicas estipuladas explícitamente en dicha ley (petroquímica secundaria y la industria de autopartes, sujetas a un límite de 40% o estipuladas por otras leyes específicas), y
- 4) todas las actividades restantes en las que la participación extranjera no podía ser superior a 49%.³⁹

El rigor con que se siguieron los lineamientos varió, pero a partir de 1984 se observó una tendencia a la flexibilización. Se promulgaron nuevos lineamientos y decretos por parte de la Comisión Nacional para la Inversión Extranjera (CNIE) organismo autorizado para modificar el límite de 49% a la participación de la inversión extranjera en ciertas actividades. Con estos cambios, la CNIE autorizó la instalación de empresas de capital mayoritario o totalmente extranjeras en sectores exportadores, intensivos en capital o de alta tecnología, y la apertura de filiales de empresas extranjeras. En 1989 entró en vigor el Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que derogó todas las disposiciones previas y dio una interpretación muy liberal a la Ley de 1973. Posteriormente, en 1993 se promulgó una nueva ley que incorporó las disposiciones del

³⁸ La privatización bancaria no obedeció al criterio del mal manejo por parte del Estado. Al contrario, funcionarios distinguidos del Banco de México y la Secretaría de Hacienda elaboraron estudios sobre el desempeño eficiente de la banca por el Estado. Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op.Cit. p. 659-661.

³⁹ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, **Reformas Estructurales y Política Macroeconómica**, en: Fernando Clavijo (compilador) **Reformas Económicas en México 1982-1999**, el Trimestre Económico No. 92, México, 2000.

TLCAN.⁴⁰ El TLCAN junto con la privatización y la flexibilización de la ley de inversión extranjera fueron los instrumentos que dieron confianza y certidumbre a los flujos externos para ingresar en mayor volumen al país. Su progresivo incremento alcanzó un valor de 70 000 millones de dólares en 1996. Otros factores que contribuyeron a este aumento durante los años noventa, fueron la recuperación de la demanda interna después de la crisis de 1994, la fuerte depreciación de los activos inducida por la crisis y acentuada por la depreciación de la moneda, condiciones que permitieron a los inversionistas extranjeros no sólo comprar empresas a un valor depreciado, sino además operarlas con costos más competitivos. Entre esas empresas se encontraron muchos bancos -que se habían tornado insolventes por la crisis de 1994- para cuya privatización, las autoridades ofrecieron paquetes accionarios mayoritarios y garantías al capital extranjero como la eliminación de la cartera de crédito vencido y la posibilidad de devolución del banco transferido al cabo de un periodo de gracia, lo que tornó en extremo atractiva la adquisición de los principales bancos mexicanos.⁴¹

1.2.2 Efectos de las reformas en el comportamiento del Gasto Público

Las reformas emprendidas a partir de la crisis de 1982 afectaron el diseño del presupuesto, sus fines, montos y destino. En principio, el redimensionamiento de la propiedad del Estado por medio de la privatización transfirió parte del patrimonio nacional a la administración privada, lo cual redujo la cantidad de inversión pública antes realizada. En segundo, las modificaciones a la legislación de inversiones extranjeras, permitieron que los capitales foráneos participaran en actividades antes controladas por el Estado, por ejemplo la adquisición de bancos después de la crisis de 1994.

De las tres funciones presupuestarias, estudiadas por Musgrave,⁴² los fines del presupuesto fueron concentrándose a lo largo de 1990-2005 en la función *estabilización*. La *asignación*, en el pasado priorizada por el modelo de desarrollo seguido, asumió ahora las consecuencias naturales de la desincorporación de empresas paraestatales; los montos de gasto público disminuyeron visiblemente a partir de 1982 y durante los noventa. La composición de éste en Clasificación Funcional (Gasto en Desarrollo Social, Gasto en Funciones Productivas y Gasto en Gestión Gubernamental) destinó, en un intento por favorecer la función *redistribución*, la mayor parte de los fondos al gasto social y una menor al productivo, logrando sin embargo, en términos de reducción de la desigualdad social, resultados poco significativos.

En la Gráfica 1 se aprecia la evolución del gasto como porcentaje del PIB (Ver también Cuadro 4 Anexo). El Programable en clasificación económica (incluye de capital y corriente) representó 27.9% en 1981, 15.9% en 1990 y 17.5% en 2005. Este tipo de gasto es el que afecta directamente la

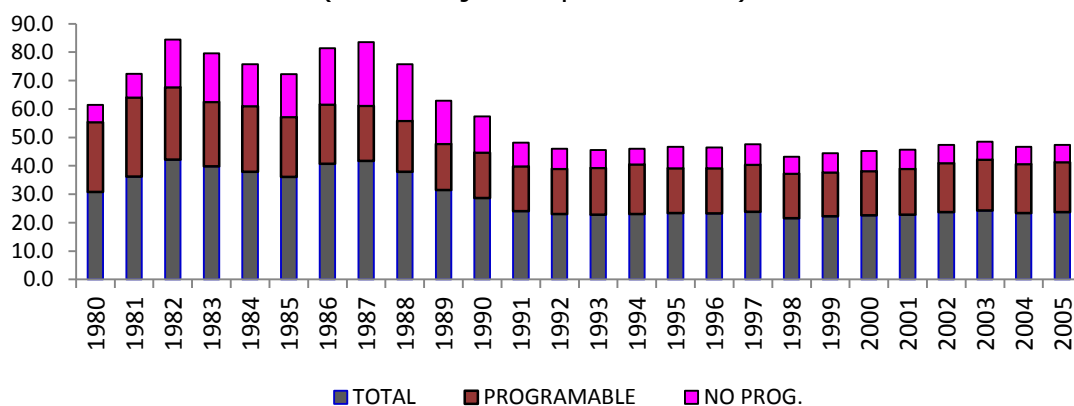
⁴⁰ Ibid., pp. 32-33.

⁴¹ Alejandro Díaz Bautista y Mario A. Rosas Chimal, ***La inversión extranjera de cartera en México: un análisis estructural***, Comercio Exterior, Volumen 53, No. 3, Marzo de 2003.

⁴² Richar Musgrave, ***Principios de Determinación del Presupuesto***. En: ***Política Fiscal en Acción***, 2ª Edición ampliada, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, España.

actividad productiva por su incidencia en la demanda agregada a través de la inversión pública y por las asignaciones que las entidades paraestatales de control directo destinan a la producción de bienes y servicios, en el caso de aquellas empresas que siguieron bajo el dominio del Estado. Igualmente, el Gasto no Programable -pago de intereses por deuda, participaciones, estímulos fiscales y ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores)- reflejó esfuerzos de disciplina presupuestal a partir de 1991 pero en el lapso de 1982-1988 se observa un incremento considerable por efecto del pago de intereses de deuda a raíz de la crisis ⁴³ (Ver Cuadro 5 Anexo).

Grafica 1
**Gasto Neto Devengado del Sector Público
 Presupuestario* 1980-2005**
 (Porcentajes respecto al PIB)



*El Gasto Neto Devengado se refiere al monto que resulta de deducir al gasto bruto devengado las amortizaciones y los ADEFAS; el Sector Público Presupuestario incluye al total de instituciones, entidades y dependencias que se consideran dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (Poder Legislativo, judicial, órganos autónomos, administración pública central y organismos de control presupuestario directo).
 Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

El ajuste fiscal en la economía mexicana tuvo argumentos razonables en el problema de la deuda y la crisis de 1982, pero no fue conveniente para la evolución del producto asumir que el gasto público fuera una variable perversa y neutral. En primer lugar, la economía mexicana no presenta rasgos de madurez y desarrollo que concluyan que el crecimiento a largo plazo es un resultado automático, por lo que, una idea menos radical sería que puede existir una relación importante entre las variables instrumentales de la política fiscal y el crecimiento económico. Segundo, las tres funciones asignadas al presupuesto por la tradición de hacienda pública de Musgrave, en el sentido práctico, deberían desarrollarse en un proceso de complementación y coordinación y no de rivalidad. Al perseguir la estabilidad a cualquier precio, la provisión de bienes públicos vía la inversión del Gobierno se mira afectada con mayor grado en los recursos canalizados a los sectores productores de riqueza. ⁴⁴

⁴³ El *gasto programable*, se refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. El *gasto no programable*, incluye las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos. **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 3.

⁴⁴ Véase, Jorge Máttar, **Inversión y crecimiento durante las reformas económicas**, en: Fernando Clavijo (compilador) **Reformas Económicas en México.**, Op.Cit. pp. 156-253.

El balance primario como porcentaje del PIB fue superavitario en todo el periodo 1990-2005 según muestra la Tabla 1; se observa la tendencia a mantener bajo control la parte del endeudamiento público. El costo financiero de la deuda decreció de 9.4% del PIB en 1990 a 3.8% en 2000, la razón deuda/PIB también disminuyó y alcanzó en 1993 niveles menores al 20%, pero la crisis de 1994 llevó a un nuevo incremento en dólares de la deuda externa/PIB (la relación se duplicó en un año hasta alcanzar a fines de 1995, 41%). Con la estabilización, la inflación promedio anual observó una reducción significativa; en 1990 fue de 26.54 por ciento y para 2005 se ubicó en 4.0 por ciento. Entre 1992 y 1994 cuando la inflación pasó de 15.58% a 6.97% todavía se observó (y aún después de superadas las consecuencias de la crisis de 1995) la búsqueda obsesiva de la estabilización de precios a un dígito.

Tabla 1
Principales Indicadores de las Finanzas Públicas
 (Porcentaje del PIB)

	Balance Económico de Caja	Balance Primario de Caja (A)	Balance Operacional Devengado (B)
1990	-2.6	7.2	1.5
1991	-0.5	4.8	6.2
1992	1.5	5.2	6.2
1993	0.7	3.3	1.0
1994	-0.1	2.1	-0.1
1995	0.0	4.7	0.8
1996	0.0	4.3	-0.4
1997	-0.7	3.5	0.2
1998	-1.2	1.7	-0.5
1999	-1.1	2.5	-1.2
2000	-1.1	2.6	-1.1
2001	-0.7	2.6	-1.6
2002	-1.2	1.7	-1.0
2003	-0.6	2.1	-0.9
2004	-0.2	2.5	0.2
2005	-0.1	2.5	0.1

(A) Se obtiene al deducir del balance económico el costo financiero de los sectores presupuestario y no presupuestario.

(B) Se obtiene al deducir del balance público económico devengado el componente inflacionario del costo financiero, según la medición del Banco de México.

FUENTE: Informes del Banco de México 1999 y 2005.

En un estudio sobre el empleo durante el período de reformas, Julio López⁴⁵ encontró que desde 1982 el crecimiento del empleo en el sector formal estuvo por debajo de las necesidades de trabajo; con el ajuste fiscal se supuso que el empleo mejoraría, pero en la etapa de expansión moderada de la economía (1988-1993), después de superar las consecuencias de la crisis de 1982 el desequilibrio estructural del mercado de trabajo no se corrigió.

⁴⁵ Julio López Gallardo, **El Empleo durante las Reformas**, Ibid., pp.312-343.

Las razones fueron tres. La primera fue el insuficiente crecimiento del producto (por debajo del alcanzado en etapas anteriores: 1965-1980, 6.5% tasa promedio anual; 1990-2005, 2.3%), la segunda, el incremento de la productividad del trabajo en el sector formal resultado de la mayor participación del país en el mercado mundial y de la propia modernización de las empresas nacionales. La agudización del desequilibrio estructural en el mercado de trabajo redujo los salarios reales y no se observó –según el supuesto de los salarios flexibles- que ello significara mayores grados de ocupación; también se propició la disposición a emplearse de la población en edad de trabajar para complementar los ingresos familiares, y, finalmente se fomentó el empleo informal.

Tomando como marco el mismo escenario de ajustes estructurales, Enrique Hernández Laos realiza estimaciones sobre la evolución de la productividad en México comparando los períodos de 1960-1981, 1981-1987, 1987-2002 y 1960-2002.⁴⁶ Describe la ya conocida evidencia de que después de un lapso de crecimiento económico sostenido bajo el esquema de sustitución de importaciones, la economía mexicana entró en los ochenta en una fase de profunda desaceleración (agravada por las políticas de ajuste y estabilización). Un fundamento discursivo de los programas de ajuste fue la necesidad de acrecentar los estándares de eficiencia y productividad del aparato productivo; los rezagos de productividad y eficiencia –se argumentaba- obedecían a décadas de una deficiente asignación de recursos provocada por el proceso sustitutivo de importaciones y por la activa participación del Estado en la economía.

La nueva orientación hacia el exterior, requería incrementar la productividad y la eficiencia en las diversas actividades económicas, lo cual permitiría en el mediano plazo aumentar el ingreso per cápita y, en un horizonte prospectivo, mejorar el bienestar social. Siendo la productividad uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico, se asumió que por efecto de las reformas estructurales, ésta tendría que aumentar y propiciar tasas de crecimiento elevadas. Hernández Laos realiza dos estimaciones con métodos distintos:

Estimación 1. Utiliza como evolución del producto, la evolución del *valor agregado*, a precios de 1980 y como insumo de mano de obra, la evolución de la *fuerza de trabajo* nacional (PEA). Los insumos de capital fijo reproducible los toma de sus estimaciones de los acervos de capital fijo del país, calculados con el método del inventario perpetuo -que suma la inversión bruta fija anual y aplica una tasa anual de depreciación de 6 por ciento-.

Estimación 2. El comportamiento del producto también es obtenido del *valor agregado* a precios de 1980, y ahora, como insumos de mano de obra utiliza la evolución del *número de puestos remunerados* en la economía. Los insumos de capital se basan en estimaciones de los acervos de capital fijo reproducible (a precios de 1980) realizadas por el Banco de México.

Según la Tabla 2, para el lapso 1987-2002, el producto por hombre activo (la estimación 1) habría aumentado apenas 0.3% medio anual, en tanto que el producto por trabajador (estimación 2) lo habría hecho 1.1%. Ambas

⁴⁶ Enrique Hernández Laos, La **Productividad en México, Origen y Distribución 1960-2002**, Revista Economía Unam Vol.2. num. 5. pp-7-22.

tasas son considerablemente menores que las registradas por la economía mexicana durante los sesenta y setenta con gasto público expansivo: 3.2% producto por hombre activo y por trabajador en las dos estimaciones. El modesto incremento de la productividad laboral de 1981-1987 a 1987-2002 en ambos métodos de estimación, se debería a la reanimación del proceso de acumulación de capital por trabajador, mientras que las condiciones medias de eficiencia del aparato productivo –reflejada por la productividad total de los factores- continuó deteriorándose. La conclusión de Hernández Laos, es que, de resultar ciertas sus estimaciones, evidenciarían un severo problema de productividad en la economía mexicana en los periodos abordados mismo que se habría profundizado a partir del inicio de los programas de ajuste. Con un método distinto, llega al mismo planteamiento de Aschauer: la política de gasto público no es neutral y sí tiene efectos directos sobre la productividad de los factores y el crecimiento. Particularmente, la dotación de infraestructura física como las carreteras, autopistas, las redes eléctricas y los energéticos benefician la dinámica de las empresas privadas y con cuanto mayor calidad se provean pueden provocar *crowding in* positivos, además de las mejoras en la productividad de las empresas ya existentes en el mercado.

Tabla 2
Productividad Nacional
 (Tasas de crecimiento medio anual)

Estimación/concepto	1981-1987	1987-2002
<i>Estimación 1</i>		
Productividad laboral	-4.0	0.3
Intensidad del capital	-0.2	2.1
Productividad total de los factores	-3.7	-1.7
<i>Estimación 2</i>		
Productividad laboral	-0.3	1.1
Intensidad del capital	0.1	1.6
Productividad total de los factores	-0.4	-0.5

Fuente: Enrique Hernández Laos, *Productividad en México.*, Op. Cit. p.12.

Por otra parte, los resultados del autor restringirían el supuesto de asignación eficiente de factores atribuido a la liberalización comercial, la privatización de entidades públicas, el equilibrio presupuestario y el consiguiente debilitamiento de las tasas de crecimiento del gasto público. La razón es que la productividad total de los factores, que indica el nivel de eficiencia en el proceso productivo, muestra en los dos cálculos, un comportamiento negativo y, por tanto, ineficiencia en la asignación de recursos por parte de quienes, con las medidas tomadas desde la crisis de 1982, adquirieron parte de las empresas del Estado o tuvieron la facilidad de invertir en sectores previamente cerrados a los recursos privados. El retiro del Estado de actividades poco eficientes en cuanto a productividad, no garantizó, una vez traspasadas a particulares, que éstos lo hicieran mejor; teóricamente significa el desmoronamiento de la proposición fuerte y polémica de la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC): la política fiscal es

distorsionante en un ambiente donde los agentes privados logran la asignación óptima de factores.⁴⁷

Para James Tobin esta escuela explica el mundo económico en términos diferentes de la síntesis neoclásica keynesiana e incluso del monetarismo. Éste último, estaba de acuerdo con los keynesianos en que la política discrecional podía funcionar, en principio, pero expresaba su desacuerdo en cuanto a su necesidad práctica y deseabilidad. La nueva escuela niega el desequilibrio y también que las políticas puedan ayudar a acelerar los procesos naturales de estabilización; el gasto público como variable no tiene efectos en el crecimiento a largo plazo.

*"En cualquier caso, los teóricos clásicos contemporáneos son más intrépidos que sus predecesores al suponer que el mundo económico puede describirse en términos de mercados competitivos de ofertas y demandas, derivadas de la maximización de la utilidad y los beneficios, que se vacían continuamente. Esta ola de confianza no se basa, hasta donde yo puedo conocer, en nueva evidencia empírica del supuesto. Se basa más bien en la sensación de que este modelo es la única alternativa posible... los teóricos más viejos, incluso Pigou, fueron más prudentes. Aún cuando creyeran que existían fuertes tendencias hacia el equilibrio walrasiano, no esperaban que los mercados se vaciasen simultáneamente en cada momento del tiempo"*⁴⁸

Para la economía mexicana, no es posible aplicar lo que la NMC supone si en el periodo de referencia (1965-1980) y aún antes, se pudo alcanzar un crecimiento sostenido y elevado, gracias a la inversión del Estado en *capital público*. El desarrollo estabilizador, entre otras cosas, también probó que el control de la inflación no está necesariamente reñido con el crecimiento; el problema ocurre cuando la primera se prioriza demasiado sin poner los incentivos para crecer a la par. En todo caso, el *equilibrio presupuestario* parece razonable como lo plantea Musgrave: el presupuesto debe estar equilibrado en el sentido de que los bienes suministrados por el presupuesto se deben pagar durante su vida útil.⁴⁹ La función estabilización se puede lograr sin contradecir los otros requisitos: la provisión de servicios sociales y los ajustes distributivos. Cualquier objetivo de gasto, una vez decidido, se debe conseguir con el coste mínimo, ya que por la misma naturaleza del presupuesto como un problema de asignación, el peligro de la ineficiencia se plantea tanto con gastos *insuficientes* como con gastos excesivos.⁵⁰

Con gastos insuficientes, los efectos de la disciplina fiscal en México, reflejan en general, una evolución pobre del PIB durante los 16 años que comprende el período de interés; en la fase de ejecución presupuestaria, menos recursos disponibles se traducen en menos inversión en los sectores generadores de valor -actividades agropecuarias, industriales y de comunicaciones-. La función asignación se ve afectada cuando se privilegia

⁴⁷ En el período 1990-2005 las medidas de gasto público parecieron influenciadas por la doctrina de la NMC. De manera general, la idea central es que si los individuos se comportan racionalmente y sus expectativas esperadas se cumplen en promedio, la asignación de los recursos en el mercado será la óptima. No es necesaria la política fiscal ya que con los supuestos mencionados, su actuación es irrelevante y en todo caso distorsionante.

⁴⁸ James Tobin, **Acumulación de Activos y Actividad Económica**, Alianza Universidad, 1980.

⁴⁹ Richar Musgrave, **Principios de Determinación del Presupuesto**. En: **Política Fiscal en Acción.**, Op.Cit.

⁵⁰ Ibid., p.142.

demasiado la estabilización y cuando la elaboración de política es incapaz de encontrar la mejor coordinación entre las funciones presupuestarias. Con gastos excesivos, si no se considera la disponibilidad de recursos y la forma de financiamiento, el problema del endeudamiento puede traer consecuencias negativas. Se entiende que la deuda es uno de los instrumentos más poderosos de la política económica y puede utilizarse para alcanzar de manera eficiente metas propias, pero también puede causar graves daños. Los gobiernos pueden emitir deuda para financiar nuevas inversiones en capital humano y físico, para responder a una fase descendente del ciclo económico o para satisfacer las necesidades de financiamiento provocados por acontecimientos excepcionales como una crisis financiera o un desastre natural. Pero el endeudamiento público excesivo también puede tener consecuencias negativas de larga duración: puede imponer una carga a las generaciones futuras y exacerbar la propensión de un país a crisis financieras o brotes inflacionarios.⁵¹

La primera conclusión preeliminar, sustentada en datos de la relación gasto público-crecimiento económico, mostrada durante 1965-1980 y 1990-2005, es que el gasto público no es una variable neutra; tiene impactos sobre la evolución del PIB. En el corto plazo, modifica la demanda agregada y, en el largo, dependiendo de su destino, puede generar un *crowding in* para la inversión privada en vez de desplazarla y aumentar así la acumulación. Siguiendo a Aschauer, el Estado aporta al proceso productivo el *capital público* mediante la inversión en infraestructura carretera, eléctrica, hidroagrícola, puentes y caminos así como otras obras que generan externalidades positivas para los agentes privados, resultando en mayores probabilidades de mejora en los niveles de productividad del capital y del trabajo.

*"Las operaciones presupuestarias afectan el nivel de demanda agregada, y los cambios en el nivel de demanda agregada afectan a los niveles de empleo y de precios. Nos guste o no, el presupuesto, por tanto, tiene repercusiones importantes en el comportamiento macroeconómico de la economía y, a su vez, se convierte en un instrumento importante para afectar a dicho comportamiento. Además, la política presupuestaria afecta la división de la producción total entre consumo y formación de capital y, por tanto, a la tasa de crecimiento económico."*⁵²

El gasto en Funciones Productivas generadoras de infraestructura física se afectó significativamente con el ajuste presupuestario, mayormente el destinado a la extensión de ésta en las áreas de alta marginación donde los bienes públicos, en forma de redes eléctricas, sistemas de riego, caminos rurales, etc. se vuelven una prioridad elemental para impulsar su transformación productiva y social, y lograr con ello, la disminución de la migración, el fortalecimiento del relevo generacional en los ejidos a través de proyectos productivos, el incremento en las expectativas de empleo rural, los ingresos y la rentabilidad.⁵³

⁵¹ **Vivir con Deuda. Cómo contener los Riesgos del Endeudamiento Público.** Progreso Económico y Social en América Latina, informe 2007, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁵² Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, **Hacienda Pública Teórica y Aplicada**, Quinta Edición. p. 632.

⁵³ Con los recortes al presupuesto, las zonas más afectadas fueron las rurales y de ellas, las de extrema pobreza.

II. FINES DEL PRESUPUESTO Y GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS

Introducción Capitular

Las ventajas de recurrir a la Clasificación Funcional del gasto para estudiar sus efectos sobre el PIB, las encontramos en conocer las prioridades de los presupuestos anuales en relación, en primer lugar, a los grandes agregados que comprende: Gasto en Desarrollo Social, Gasto en Funciones Productivas y Gasto en Gestión Gubernamental. En segundo, para acercarnos a los fines presupuestarios a través del gasto en *Funciones Productivas*: Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía, en el entendido de que estas categorías de gasto tienen un efecto significativo sobre el crecimiento dada su naturaleza de realizar gran parte de la inversión pública en infraestructura física.

La sección 2.1 describe el comportamiento del gasto en Clasificación Funcional a lo largo de 1990-2005 abordando cada renglón en el orden que sigue.

Las *Funciones de Desarrollo Social* agrupan los fondos destinados a educación, salud, seguridad social, abasto y asistencia social, desarrollo regional y urbano. El propósito es mejorar el nivel de vida de la población, en particular, la que vive con más carencias; en esta función se ejerce parte del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social⁵⁴; los objetivos en el rubro de superación de la pobreza están contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo.

A lo largo de 1990-2005 la mayor parte del gasto fue absorbida por Desarrollo Social pasando de 38.2% en 1990 a 58.8% del gasto del Sector Público Presupuestario. Su promedio anual fue de 54.2%. Pero como menciona Mark Rimez y León Bendesky, en ningún país las políticas sociales alcanzan plenamente sus objetivos, en particular por la limitación de recursos para cubrir necesidades que por definición son ilimitadas.⁵⁵ De hecho, a pesar de los recursos destinados, las instituciones encargadas de medir los avances en términos de pobreza y distribución del ingreso reportan muy pocos avances.

Las *Funciones Productivas* comprenden la inversión en desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes, energía y otros servicios y actividades económicas. Al estar esta función relacionada con sectores clave para la producción, su impacto sobre el crecimiento es directo –compra de factores– pues prácticamente participa del Gasto Programable en la Clasificación Económica, realizando la inversión física⁵⁶ en obras de irrigación, mejora de caminos rurales y carreteras, construcción de aeropuertos, sistemas de electricidad y agua, plataformas petroleras, autopistas, etc. Durante 1990-2005, la disminución del gasto en esta

⁵⁴ La Secretaría de Desarrollo Social emite Informes Trimestrales sobre el Presupuesto Ejercido en sus programas a la Cámara de Diputados de acuerdo al art. 181 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁵⁵ Marc Rimez y León Bendesky, ***Dos decenios de Política Social***, en: ***Reformas Económicas en México.***, Op. Cit. p. 434.

⁵⁶ La *inversión física* comprende las erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública.

función, tuvo dos razones. La primera relacionada con el desplome del gasto total consecuencia de la disciplina presupuestaria y la privatización de empresas públicas y, la segunda, con la absorción creciente de fondos para Desarrollo Social. En el periodo, el gasto ejercido en esta función pasó de 52.3% a 31.1% en su participación en el gasto total del Sector Público Presupuestario.

Las Funciones de Gestión Gubernamental cubren los rubros de legislación, impartición de justicia, organización de procesos electorales, procuración de justicia, soberanía nacional, medio ambiente y recursos naturales y promoción de los derechos humanos.

Sin menospreciar la importancia del Gasto en Desarrollo Social y en Gestión Gubernamental, el capítulo parte de la idea de que el gasto en *Funciones Productivas*, por su propia naturaleza, tiene efectos mucho más significativos e inmediatos sobre el crecimiento. En consecuencia, una de las hipótesis es que, las bajas tasas de crecimiento del PIB durante el lapso de estudio se debieron, en mayor parte, a la disminución de este tipo de gasto.

La sección 2.2 particulariza la evolución del gasto en Funciones Productivas, estudiando por separado los fondos destinados a Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía. Cada función, se compone de una descripción general de las condiciones sectoriales y de una sección donde se estudia la tendencia del gasto ejercido. También se expone para cada caso, la inversión realizada y su participación porcentual en el Gasto Total del Sector Público Presupuestario y en el Gasto en Funciones Productivas.

Las herramientas utilizadas en el tratamiento de los datos del gasto en Clasificación Funcional fueron:

1. El primer problema encontrado con la Clasificación Funcional del gasto fueron sus propios cambios a través del tiempo. Antes de 1998 no existía sino la Clasificación Sectorial apareciendo el gasto en Comunicaciones y Transportes y el gasto en energía bien definidos; sin embargo no aparecía el concepto de *Desarrollo Agropecuario* tal como lo definían las cuentas públicas a partir de 1998, cuando se incorpora la Clasificación Funcional del gasto que suplió a la anterior Clasificación Sectorial. El gasto ejercido en el sector agropecuario, antes de 1998 registra dos conceptos titulados: Desarrollo Rural y Pesca; en ese caso para hacer compatible la serie a lo largo de 1990-2005, se sumaron esos conceptos para obtener el gasto en Desarrollo Agropecuario según la clasificación funcional actual.
2. Para dar más consistencia a los datos del gasto, se deflactaron a precios de 1993, utilizando el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor de ese año. Los cálculos que se presentan en los subtemas de "Gasto Ejercido" en las tres categorías: Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía son estimaciones propias de acuerdo a las cifras originales ya deflactadas.

2.1 La Clasificación Funcional del Gasto.

Las tres clasificaciones del gasto público existentes en México permiten estudiarlo desde distintos ángulos. La *administrativa*, facilita el análisis del gasto por cada una de las dependencias y entidades públicas con propósitos de control presupuestario, identifica a los ejecutores del gasto en dos grupos: Ramos Administrativos Generales (Poderes y Órganos Autónomos, Administración Pública Centralizada y Ramos Generales) y la Administración Pública Paraestatal (Entidades de Control Presupuestario Directo y Entidades de Control Presupuestario Indirecto). La *económica* identifica cada renglón de gasto según su naturaleza, en la Adquisición de Bienes y Servicios (Corriente y de Capital) y en Gastos para otras Obligaciones del Gobierno Federal (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y Pagos de Deuda Pública. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía. Finalmente, la *Funcional* agrupa los gastos por función y subsunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio independientemente de quien los ejerce o que tipo de bien o servicio se compra.⁵⁷

Las clasificaciones han dado forma y estructura a los datos contables del gasto público permitiendo:

1. El análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno.
2. La formulación de los programas, calculando los ingresos y gastos de acuerdo a las necesidades sociales de la población.
3. Mejorar la eficiencia en la contabilidad de los ingresos y los gastos gubernamentales.
4. Una adecuada programación de las actividades gubernamentales.
5. Ordenar el gasto público en los procesos de planeación, programación y presupuestación.⁵⁸

Particularmente, el carácter de la dimensión funcional es útil para conocer las prioridades del presupuesto en cada ejercicio fiscal y a largo plazo. Con el objetivo de identificar la naturaleza de las actividades gubernamentales, los recursos asignados a ellas y su impacto económico y social, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal incorporó por vez primera en 1998 la *clasificación funcional del gasto programable*, misma que sustituyó a la anterior clasificación sectorial. Dicha clasificación facilitó el análisis del gasto desde la perspectiva del destino final de los recursos, al precisar su efecto inmediato en el beneficiario directo, y permitir ordenar las acciones de las distintas dependencias y entidades en torno a los objetivos de las políticas públicas en: *Funciones de Desarrollo Social*, *Funciones Productivas (o de Desarrollo Económico)* y *Funciones de Gestión Gubernamental*.⁵⁹

⁵⁷ **El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000**, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Egresos, Septiembre del 2000, pp. 12-14.

⁵⁸ Ver, Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, **Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto**, Centro de Estudios y Docencia Económica (CIDE), México, 1997.

⁵⁹ **Cuenta de la Hacienda Federal 1998**, Secretaría de Hacienda, Unidad de Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública.

A nivel de ejecutor, el gasto público que se analiza es el relacionado con el *Sector Público Presupuestario*, el cual, de acuerdo a la contabilidad nacional está integrado por el gobierno general y las empresas públicas; a su vez, el gobierno general, lo conforman los gobiernos central (Federal, del Distrito Federal y Organismos Descentralizados), local (estados y municipios) y la seguridad social.⁶⁰ Con ello se busca adaptar la evolución del gasto en clasificación funcional al concepto de capital público propuesto por Aschauer, quien lo define como: *la suma de equipos y estructuras federales, estatales y municipales cuyo involucramiento en las actividades económicas de producción-distribución es directa, y sus alcances, por tanto, más importantes sobre la acumulación de capital.*

Una de las razones para delimitar el gasto ejercido por el Gobierno Federal del ejercido por el Sector Público Presupuestario que incluye a los gobiernos locales (y que es el que se estudia), se encuentra en los esfuerzos realizados por descentralizar erogaciones federales a los estados y municipios con fines de mejorar el federalismo fiscal. Durante 1996 se desconcentró una parte importante del presupuesto del Ramo 26 – Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza-⁶¹ y se avanzó en los procesos asociados a los servicios de salud, comunicaciones y transportes, educación, agricultura, ganadería y desarrollo rural, quedando bajo responsabilidad de los gobiernos locales parte de la ejecución directa de fondos relacionados con la creación de infraestructura física.

Las acciones realizadas en 1996 para avanzar en la descentralización del gasto, fueron:

Superación de la Pobreza

- Se asignó directamente a los municipios 58.6 % de los recursos federales, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Salud

- Se formalizó el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

⁶⁰ Un *organismo descentralizado* es una institución definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la administración pública Federal. Su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. **El Ingreso y el Gasto Público.**, Op.Cit, p. 277-278.

⁶¹ El ramo 26 dejó de significar una fuente importante de ingresos para los municipios, a partir del Presupuesto de Egresos Federal de 1998 cuando su principal fondo (Fondo de Desarrollo Municipal) se reasignó al ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) y sus recursos se orientaron a áreas o regiones que la Secretaría de Desarrollo Social definió según el grado de pobreza y marginación de cada región a través del fondo para el desarrollo productivo. Fernando Patrón Sánchez, **Recursos transferidos a Municipios**, Centro de Investigación y Docencia Económica.

- Se firmaron los acuerdos respectivos con los gobiernos de los 31 estados de la República.
- Se crearon 22 organismos descentralizados en igual número de entidades federativas, que eran responsables de coordinar la prestación de los servicios y el manejo del presupuesto.

Educación

- Se incrementaron las Aportaciones para la Educación Básica en los Estados.
- Se inició la descentralización de funciones y recursos del CAPFCE (Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas).
- Se inició la descentralización del INEA (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos).

Comunicaciones y Transportes

- Se inició la descentralización de la construcción y conservación de caminos rurales.

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Se firmaron los convenios de coordinación agropecuaria, con las 31 entidades federativas.
- Se crearon los fideicomisos de distribución de fondos federales en los 31 estados.
- Se inició la transferencia a los gobiernos estatales de la operación de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.⁶²

La descentralización del presupuesto en 1996 se concentró en estos cinco sectores por su impacto en el bienestar de la población y el desarrollo de la infraestructura básica a nivel local; además se consideró que las autoridades locales estaban mejor capacitadas para llevar a cabo la inversión correspondiente. El gasto descentralizado pasó de 47.3% en 1994 a 60.3% en 2000. El paso de un modelo centralizado a uno más descentralizado fue también resultado del cambio estructural y la reforma de Estado; en un caso, la mayor participación de las haciendas locales en la asignación de recursos iba tras el objetivo de la eficiencia productiva y, en el otro, se buscó mejorar las relaciones intergubernamentales por medio del criterio de equidad que demandaban los gobiernos locales en busca de más autonomía, consecuencia a la vez, de una mayor democratización. Resolver la debilidad fiscal del Gobierno se volvió una prioridad urgente, la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el recorte del gasto con el ajuste de las finanzas públicas y el aliento al

⁶² **Política de Gasto, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 1996**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

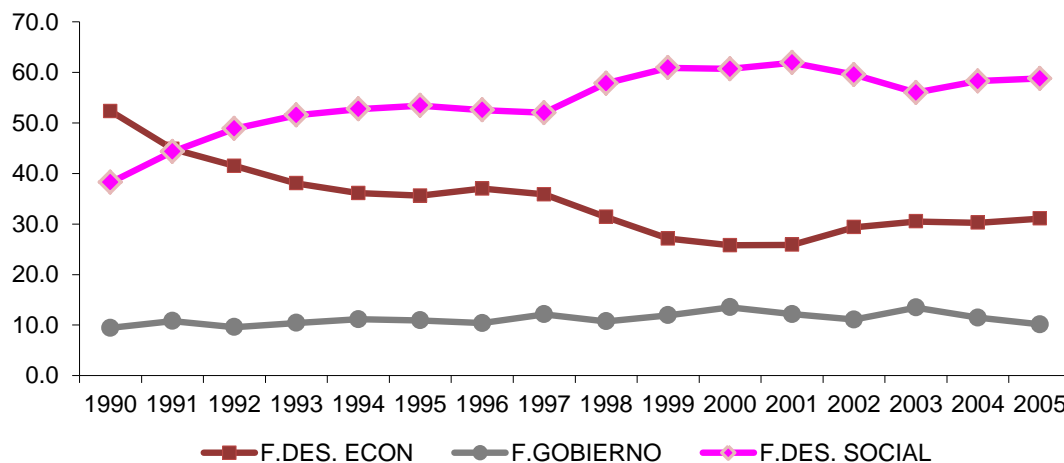
autofinanciamiento de los gobiernos locales fueron concebidos como parte de la política económica iniciada desde la crisis del 1982 y continuada en la década de los noventa.⁶³

Una segunda razón al tomar el Gasto del Sector Público Presupuestario, tiene que ver con la ejecución del gasto que realizaron las empresas paraestatales a lo largo de 1990-2005. De acuerdo a la clasificación funcional seguida, los organismos de control presupuestario directo, PEMEX (Petróleos Mexicanos) y la CFE (Comisión Federal de Electricidad) ejercieron montos importantes de inversión en los rubros creadores de infraestructura física. Estas dos entidades han jugado un rol crucial en la expansión del comercio de hidrocarburos, y por tanto, de la disponibilidad de divisas para el Gobierno mexicano, así como en la dotación de energía eléctrica a lo ancho de todo el país. La privatización no las alcanzó por considerarse sumamente estratégicas para el crecimiento, aunque ciertos eslabones de sus cadenas productivas si fueron concedidos a particulares.

A nivel conceptual, lo anterior resume el *Gasto Neto Total*, que agrupa las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y que no se estudian en el trabajo.

En la Gráfica 2 se muestra la evolución del Gasto en Clasificación Funcional como porcentaje del gasto programable del Sector Público Presupuestario. (Ver también Cuadro 6 Anexo).

Gráfica 2
Participación del Gasto en Clasificación Funcional en el Gasto Programable del Sector Público Presupuestario 1990-2005
 (Porcentajes)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Predomina el gasto en Desarrollo Social; la ejecución de estos fondos se acompaña de varios lineamientos jurídicos que imponen un compromiso cuantitativo definido de recursos para determinadas subfunciones (Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad de los Trabajadores del

⁶³ José Ayala Espino, **Instituciones para mejorar el Federalismo**, en, **Instituciones para mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar**. Fondo de Cultura Económica, pp-208-209.

Estado) y ordenamientos que establecen una obligación de gasto, sin fijar un monto definido (Ley General de Educación, Ley General de Salud).⁶⁴ La mayoría de los renglones que comprenden las Funciones de Desarrollo Social –Educación, Salud, Seguridad Social, Abasto y Asistencia Social- son utilizados como indicadores para la medición de la pobreza que lleva a cabo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La medición incorpora los indicadores de ingreso corriente per cápita, acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.⁶⁵

El objetivo primordial del gasto en Funciones de Desarrollo Social, es la mitigación de la desigualdad existente. México ha sido un país de alta concentración del ingreso donde las oportunidades y la riqueza generada no son aprovechadas por todos de la misma manera, y, por ello se admite que de no incrementarse de manera acelerada los salarios reales y el empleo, los cuales son los principales motores del ingreso, la pobreza no podrá reducirse sustantivamente en el mediano y largo plazo. A pesar de lo observado en la tendencia de los recursos públicos para la función desarrollo social, el Informe 2007 del CONEVAL da a conocer que los resultados alcanzados en la variable pobreza durante 1990-2005 no son muy alentadores. El informe muestra que el Índice de Gini tuvo una variación sólo marginal al pasar de 53.1 en 1992 a 50.9 en 2005; el ingreso percibido por el primer y décimo decil como proporción del ingreso total no cambió sustancialmente. La consecuencia es que el 10% de las personas con mayores ingresos siguió acaparando un porcentaje elevado del ingreso nacional total (1992: 42.5%, 2005: 40.1%).

Como el Desarrollo Social es una tarea del sector público, las metas alcanzadas dependen, entre otros factores, de los recursos destinados a esta función y de la calidad de su ejecución, que se resume en el apartado de Igualdad de Oportunidades de los Planes Nacionales de Desarrollo donde se especifica: superación de la pobreza, salud, transformación educativa, pueblos indígenas, grupos vulnerables, familias, cultura y deportes. En todo el periodo 1990-2005 el promedio del gasto en Funciones de Desarrollo Social fue de 54.2% del gasto programable del Sector Público Presupuestario y como proporción del PIB pasó de 6.1% en 1990 a 9.6% en 2000.

Por su parte, los fondos destinados a Funciones Productivas también están sujetos a ciertos requerimientos jurídicos de obligación de gasto, por ejemplo la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica y el Decreto que Regula los Apoyos Directos al Campo.⁶⁶ La tendencia en la gráfica 2 se muestra descendente hasta el año 1995, en 1996 se presenta un pequeño aumento para disminuir de nuevo entre 1998-2001; en general, se aprecia una evolución decreciente producto del ajuste fiscal. La naturaleza del gasto en Funciones Productivas lo hace un elemento estimulante para el crecimiento ya que agrega, comunicaciones y transportes, sector agropecuario y energía, ejecutando una porción importante del gasto de

⁶⁴ *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, Op.Cit. p. 15.

⁶⁵ Incluso, al 2009 esa tendencia todavía sigue predominando. **Informe Ejecutivo de la Pobreza en México 2007 y 2009** CONEVAL.

⁶⁶ *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, Op.Cit. p. 15.

capital en infraestructura física⁶⁷. Las metas en estos aspectos quedan integradas en la parte de Economía y Generación de Empleos de los Planes de Desarrollo donde se establece: sector rural, desarrollo regional integral, telecomunicaciones y transportes, energía, electricidad e hidrocarburos y sector hidráulico. Asimismo en la Política de Gasto de los Criterios Generales de Política Económica elaborados anualmente por la Secretaría de Hacienda, se marcan las prioridades del Gobierno en inversión productiva (obra pública o adquisición de bienes de capital) y desarrollo rural.

Las diferentes partidas del Gasto en Funciones Productivas, sirven a la función asignación no sólo por su aporte inmediato a la producción, sino también por el impulso mayor o menor que impartirán a nuevas inversiones a través de los *eslabonamientos*.⁶⁸ Bajo la perspectiva de que la economía mexicana tiene una formación de capital insuficiente, los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, que Hirschman define, podrían motivarse por medio de la inversión pública en infraestructura física y provocar *crowding in* para las empresas privadas. La política del Estado podría favorecer estas inversiones con el objetivo de ahorrar divisas, fomentar una estructura industrial más integrada y reducir la dependencia externa (no sólo técnica, sino de alimentos en el caso de la pérdida de autosuficiencia alimentaria en los sesenta).

Dado que los recursos destinados a Funciones Productivas están contenidos en los gastos reales del Gobierno –compra de factores– y, porque en México no se ha presenciado el empleo completo de factores productivos, el uso gubernamental de tales factores puede no provocar una baja en la producción privada, la presencia del *crowding out* no es obligada. Esta situación fue considerada por Keynes, quien señaló que, para la sociedad como un todo, el empleo de recursos inactivos no determina costo alguno; es más, la adquisición de recursos sin uso puede inducir al sector privado a hacer lo mismo, como respuesta a la mayor demanda de bienes y servicios provocada por el poder de compra de los exdesempleados; esto a su vez, puede determinar que tanto la producción pública como la privada muestren incrementos en el mismo lapso.⁶⁹ En el largo plazo, la contribución del *capital público* al proceso productivo se reflejará en la formación bruta de capital fijo y los efectos derrame (*spillovers*) para el sector privado.

El adelgazamiento del gasto en Funciones Productivas durante 1990-2005 observado en la gráfica 2 y la 3 que sigue, generó un crecimiento débil del PIB que tuvo una tasa anual de crecimiento promedio de 3.1% (comparada con 6.7% de 1965 a 1980). Visto como un proceso, el crecimiento económico en México, no puede darse el lujo de orientar su política de gasto

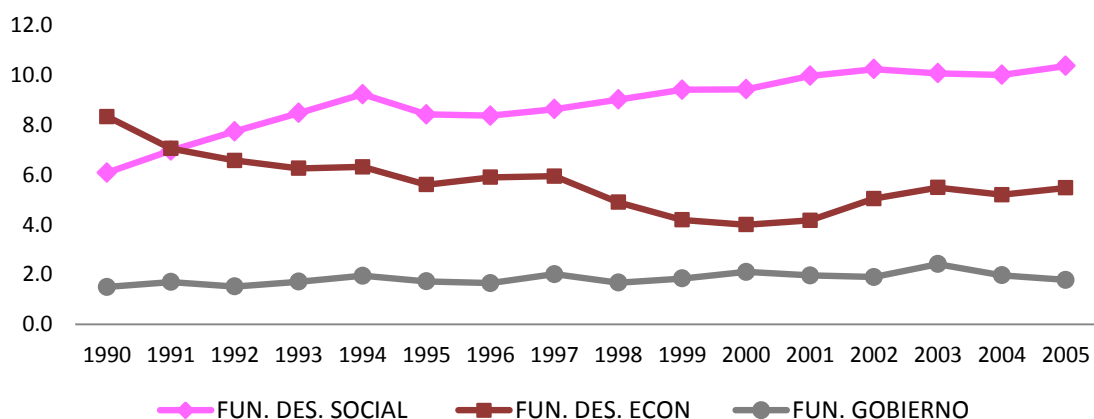
⁶⁷ El gasto de capital, comprende el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como por los recursos transferidos a otros sectores para los fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos o financieros de la nación. ***El Ingreso y el Gasto Público.***, Op.Cit.

⁶⁸ Un eslabonamiento según Hirschman es la secuencia de decisiones de inversión que ocurren en el curso de la industrialización y, en términos generales, del desarrollo económico. Los *eslabonamientos hacia atrás* consisten en los efectos de la producción secundaria (industria) sobre la primaria; *el eslabonamiento hacia adelante* se produce cuando un bien de demanda final se utiliza como insumo en una línea de producción diferente y actúa como estimulante para el establecimiento de otras líneas que también pueden utilizar el bien de demanda final como insumo. Albert. O. Hirschman, ***Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros enfoques recientes***, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁶⁹ Benjamín Retchkiman, ***Teoría de las Finanzas Públicas***, Tomo I. p. 72.

en función de teorías; cuando aumentan los factores disponibles para las firmas privadas debe suponerse -según la NMC- que éstas harán realmente uso de ellos, pero nada garantiza que al bajar la inversión pública, aumente la privada; al bajar el gasto público se eliminan servicios colectivos o cuasicolectivos que por su naturaleza no pueden ser prestados por particulares,⁷⁰ por ejemplo, los apoyos a la producción y comercialización agropecuaria, la construcción-ampliación de carreteras (después del fracaso de las concesiones que resultaron en el rescate carretero), caminos rurales, etc.

Grafica 3
**Participación en el PIB del Gasto Programable del Sector Público
 Presupuestario en Clasificación Funcional 1990-2005**



Fuente: Informes del Banco de México 1999, 2001 y 2006.

La composición funcional del gasto con prioridad en el Desarrollo Social no es un acto reprobable, pero por sus efectos menos directos sobre el crecimiento (vía los estímulos al consumo) aporta poco en el corto plazo; dependiendo de las formas que adopten los programas sociales se puede lograr algo significativo. Con la federalización del gasto iniciada en 1996, la tendencia hacia las medidas universales de desarrollo social se sustituyó por programas focalizados dentro de la población pobre. La búsqueda de la descentralización, benefició por una parte, a los estados y municipios que en adelante ejercerían los fondos federales de salud, educación y superación de la pobreza, pero este avance se menguó con los nuevos criterios de la Secretaría de Desarrollo Social al reasignar el fondo de Desarrollo Municipal del ramo 26 al 33 en materia de pobreza. Varios estudios han probado que este tipo políticas focalizadas han profundizado la desigualdad dentro del universo de pobres y, de ellos, con el resto de la población.⁷¹

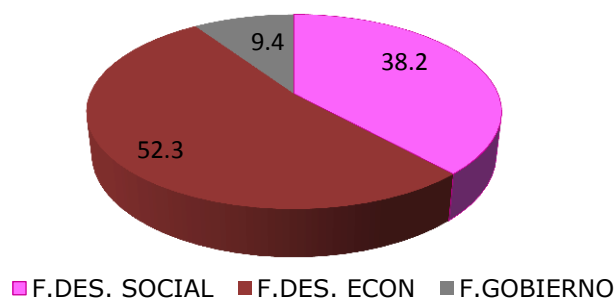
Resumiendo, hay tres razones para explicar la caída de la inversión pública en Funciones Productivas durante 1990-2005. La primera es el resultado de las políticas de disciplina fiscal emprendidas desde la crisis de 1982, menos presupuesto se tradujo en menos recursos para ejercer en apoyos al campo, obras de irrigación, caminos, carreteras, etc. La segunda, tuvo que

⁷⁰ Ibid., p.73-74.

⁷¹ Las medidas tomadas terminaron en la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) en 1997 que concentró sus esfuerzos en la población más necesitada o en pobreza extrema. Ésta a mediados de los noventa se estimaba en cerca de 28 millones (4.8 millones de hogares), cerca del 30% de la población total del país. Carlos Tello Macías, *Estado y Desarrollo Económico*, Op.Cit. p. 715.

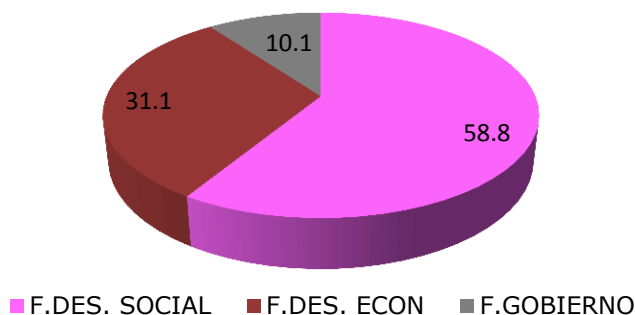
ver con el redimensionamiento del Estado vía la privatización o desincorporación de empresas públicas; al respecto, una porción de los fondos asignados al campo se modificó a raíz de la desaparición de Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) en 1999, la privatización de TELMEX y, en materia de carreteras, con el programa de concesiones iniciado en 1997 para la construcción de éstas por empresarios privados. La tercera razón se debió al incremento del gasto en la función de Desarrollo Social como proporción del gasto programable total, según se muestra en la Gráfica 4 y 5.

Gráfica 4
Gasto del Sector Público en Clasificación Funcional 1990
 (Porcentajes del Gasto Programable)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Grafica 5
Gasto del Sector Publico en Clasificación Funcional 2005
 (Porcentajes del Gasto Programable)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

La desagregación del gasto en Funciones Productivas en base a la Cuenta Pública del año 2000 es la siguiente.

- I. Desarrollo Agropecuario y Forestal
 - Apoyos a la Producción
 - Apoyos a la Comercialización
 - Apoyos a las Agroindustrias
 - Acuicultura y Pesca
 - Hidroagricola
 - Forestal
 - Otros

II. Comunicaciones y Transportes

- Carreteras
- Puertos
- Aeropuertos
- Ferrocarriles
- Comunicaciones
- Otros

III. Energía

- Electricidad
- Hidrocarburos
- Otros⁷²

Hasta 1997, existió la Clasificación Sectorial del Gasto, la funcional empezó a operar en 1998. La cuenta pública de ese año, ya registraba el ejercicio del gasto por funciones.

2.2 Gasto en Funciones Productivas 1990-2005

En la mayoría de los estudios existe acuerdo sobre el papel que desempeñó en la economía mexicana la inversión pública en el pasado. Durante 1990-2005 esa idea siguió siendo vigente: la inversión pública en Funciones Productivas, tuvo impactos directos sobre la evolución del PIB, sólo que esos impactos fueron insuficientes para alcanzar crecimiento sostenido y elevado. La razón se halla en que los tres sectores contenidos en Funciones Productivas materializan la aplicación del presupuesto en obras de infraestructura física. La infraestructura física es considerada una de las bases del desarrollo; según se ha documentado, ésta en el sentido económico se refiere al conjunto de equipamientos relativos al abastecimiento de servicios básicos como agua, gas natural, electricidad, telecomunicaciones, carreteras, vías fluviales, puertos y aeropuertos, irrigación, reforestación, etc.⁷³ En la clasificación económica del gasto programable, la inversión física es parte del gasto de capital que comprende la conservación o adquisición de bienes inmuebles considerados activos físicos patrimonio de la nación.⁷⁴

El énfasis que se hace en la infraestructura física para fines de crecimiento y desarrollo, se debe a su poder de eslabonamiento hacia atrás y hacia adelante. Esta visión congruente con los trabajos de Aschauer, Hirschman y Keynes se aleja de las proposiciones de la Nueva Macroeconomía Clásica que explica el crecimiento únicamente en términos del mercado.⁷⁵

⁷² **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000**. Estado Analítico en Clasificación Funcional del Gobierno Federal, SHCP.

⁷³ María Draper, José A. Herce, **Infraestructuras.**, Op. Cit. 1994, p 131.

⁷⁴ **El Ingreso y Gasto en México**, Edición 2000, INEGI.

⁷⁵ La Nueva Macroeconomía Clásica tiene tres proposiciones: 1) la hipótesis de que los agentes económicos forman expectativas racionales a partir de la optimización de la información disponible y que exhiben conductas consistentes con el principio de maximización; 2) la teoría del equilibrio general walrasiano con precios flexibles –a diferencia de la síntesis neoclásica, la NMC no supone precios y salarios rígidos- y 3) la curva de oferta de oferta de Lucas que suministra una teoría del empleo y desempleo *voluntarios*, en donde los trabajadores toman decisiones de, y sustituyen intertemporalmente entre ocio y empleo sin violar los principios de maximización y optimización. Ignacio Perrotini, **Keynes después de Friedman, Friedman después de Lucas y Lucas después de Lucas**, Revista Economía Informa Num. 263, Facultad de Economía, UNAM.

Si en México existe el objetivo de crecer en el largo plazo, debe abandonarse el *síndrome del economista visitante* (hábito de dar en forma perentoria consejos y recetas apelando a principios y remedios económicos universalmente válidos después de un reconocimiento estrictamente mínimo del paciente) que se ha seguido con el ajuste fiscal. Es conveniente cuestionar si la política de gasto experimentada contribuyó a un mejor crecimiento del PIB y si la insuficiencia de ingresos tributarios cómo problema central de las finanzas públicas escaló niveles a favor de una reforma fiscal aplazada hace décadas. Además, preguntarse si la desigualdad social junto con el desempleo han sido mitigados como se planteó al inicio de las reformas. La evidencia indica que es necesario reformular el curso de las políticas de inversión pública para dejar de depender de consejos externos buscando encontrar a cualquier costo la combinación óptima de factores; la alternativa -en la lógica de Hirschman- es recurrir, como fuentes del crecimiento, a los recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados. No debe menospreciarse el papel de los eslabonamientos fiscales provocados por el Estado en el mercado, actividades que requieren de inversiones nuevas o la extensión de la infraestructura para la actividad ya existente: comunicaciones y transportes, generación de energía, salubridad y educación.⁷⁶

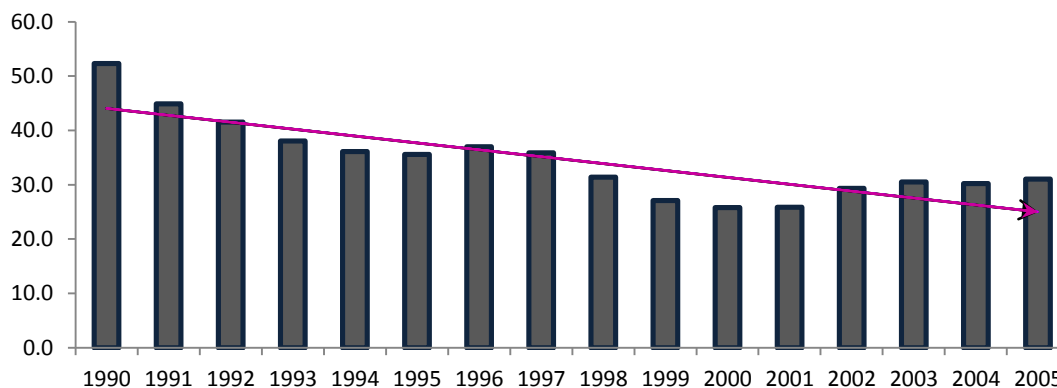
La existencia de *capital público* suficiente para el desempeño normal del mercado es una condición para alcanzar mejores tasas de productividad y crecimiento. La mejor calidad de las carreteras y otros medios de transporte, así como el suministro de energía sin interrupciones, el mantenimiento constante de puertos y aeropuertos, estimulan la compra de trabajo y capital para nuevas inversiones o la extensión de las que ya operan. La inversión en Funciones Productivas al formar parte del *capital público*, es un potente detonador de la demanda gracias a la contratación directa de trabajo y capital. La acción pública, con el planteamiento de Aschauer, es aceptable cuando se toma en consideración lo que muchos estudios han olvidado al abordar la función de producción: se excluye al insumo *capital público* que juega un rol importante en los niveles de productividad del capital y del trabajo. Él llega a una conclusión menos radical: los stocks de *capital público* y privado, son más bien, complementos en el proceso productivo y la calidad del primero puede fortalecerse siguiendo en la ejecución el criterio de eficiencia. La inversión privada se ve favorablemente afectada (reducción de costes) por los servicios proporcionados por la infraestructura física; se trata de un caso de externalidades positivas.

Debido a que la inversión pública no es una variable neutra, el éxito de la disciplina presupuestaria en México sólo puede valorarse en términos de sus aportes al crecimiento. Es un hecho que el gasto en Funciones Productivas disminuyó visiblemente durante 1990-2005 y sus consecuencias se manifestaron en un PIB bajo; por eso, desde el inicio de las reformas, cuando no se quiso dimensionar la rapidez de su implementación se comprometió el buen desempeño de la economía nacional. No existió una comprensión clara del funcionamiento del presupuesto, que a la par del ajuste fiscal, hubiera exigido que se hicieran propuestas para obtener los medios con los cuales hacer frente al financiamiento del gasto a futuro. Con

⁷⁶ Albert O. Hirschman, **Enfoques alternativos sobre.**, Op Cit.

ello, se dejó sin importancia, en la parte de la formulación presupuestaria, la estimación real de necesidades de gasto, muchas de ellas creyéndose compensadas con la participación de fondos privados en actividades antes de control exclusivo del Estado; el presupuesto activo se concibió desde entonces como un elemento pasivo dentro del mercado (Gráfica 6).

Gráfica 6
Gasto en Funciones Productivas 1990-2005
(Porcentajes del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a la hipótesis planteada, uno de los factores explicativos de las bajas tasas del PIB logradas en 1990-2005 (3.1% promedio anual) fue la aplicación veloz de la disciplina fiscal, pero de manera particular, *el efecto de ésta sobre los montos asignados a la función de desarrollo económico a través de las partidas para Funciones Productivas*, como se aprecia. En ese sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación 1994-2000, registra una disminución del gasto en Funciones Productivas por -\$70,250.1 millones de pesos.

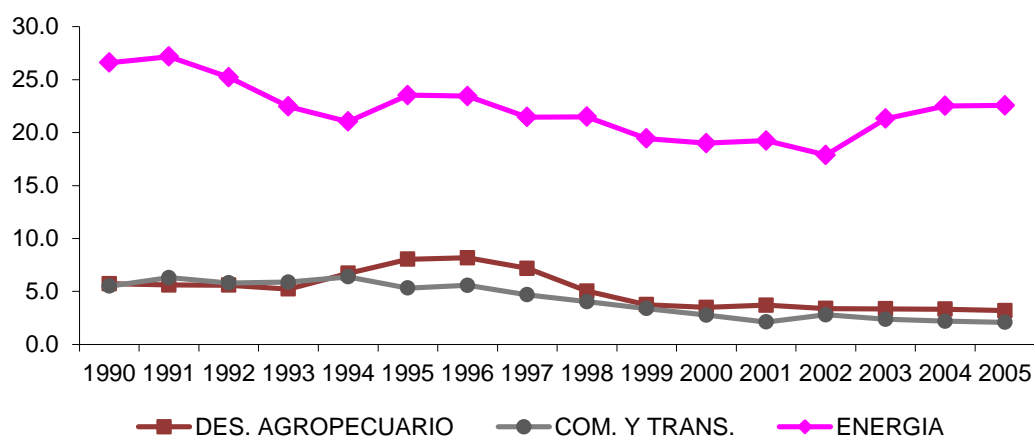
En un ensayo sobre los efectos de las reformas económicas en la inversión, Jorge Mattar, habla de que la intervención pública es una condición necesaria en el proceso de formación de capital en los sectores comprendidos en el renglón de infraestructura. En la medida en que la política fiscal de austeridad acompaña de manera permanente, definitiva y estricta a las reformas estructurales, es de esperarse que la inversión en ese renglón quede subordinada a metas superiores de equilibrio presupuestal. En otras palabras, en un periodo en que el gasto público tiende a la baja, los sectores de infraestructura son los que reciben los mayores impactos.⁷⁷ Las secuelas de la caída de la inversión en Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía (Gráfica 7) en la formación de capital -cuyo papel es central en la creación y ampliación de capacidades productivas, en la incorporación de tecnología y en el avance de la productividad- se observaron en el indicador de formación bruta de capital fijo correspondiente al Sector Público ⁷⁸ que en millones de pesos de

⁷⁷ Jorge Mattar, *Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas*, en: *Reformas Económicas en México*, Op.Cit. pp.156-256.

⁷⁸ Este indicador, comprende los gastos que llevan a cabo las unidades productivas (privadas y públicas) para incrementar sus activos fijos; los bienes están valuados a precios de comprador y pueden ser obtenidos mediante compra directa o producidos por cuenta propia. Se incluyen los gastos en mejoras o reformas que prolongan la vida útil o la productividad de un bien. Asimismo, se agrega el valor de los bienes nuevos producidos en el país tales como construcciones, maquinaria, equipo de transporte y equipo en general, así como los

1993, tuvo una evolución descendente desde 1990 hasta 1998 (Tabla 3). A partir de 1999 y hasta 2005, empezó a recuperarse, pero estos incrementos fueron poco importantes respecto al valor inicial en 1990 (en maquinaria y equipo por ejemplo, la cantidad gastada en 1990 fue mayor que la de 2005). Es interesante notar que como proporción de la formación de capital fijo total, la formación de capital publico cayó de 24.8% a 19.4% de 1990 a 2005. La explicación tiene que ver con la mayor participación del gasto del sector privado que por el contrario aumentó de 75.1% en 1990 a 80.2% en 2004, producto de la desregulación económica.

Gráfica 7
Gasto por Funciones de Desarrollo Económico 1990-2005
 (Porcentajes del Gasto del SPP)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
 SPP= Sector Público Presupuestario

Tabla 3
Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Público
 (Millones de pesos a precios de comprador de 1993)

	Total		Construcción		Maquinaria y Equipo	
	Total	PUBLICA	Total	PUBLICA	Total	PUBLICA
1990	194 456	48 405	109 091	38 495	85 365	9 909
1991	215 833	48 676	114 199	38 321	101 635	10 355
1992	239 227	47 071	121 273	38 187	117 954	8 884
1993	233 179	47 264	125 218	38 598	107 961	8 666
1994	252 745	64 882	134 350	56 191	118 396	8 691
1995	179 442	44 580	104 095	37 809	75 347	6 771
1996	208 860	37 992	116 146	30 932	92 714	6 771
1997	252 797	41 837	128 514	34 798	124 284	6 771
1998	278 788	38 713	133 632	31 650	145 156	7 063
1999	300 278	42 862	140 155	35 704	160 124	7 158
2000	334 383	53 673	148 743	44 678	185 641	8 995
2001	315 532	51 397	141 856	44 753	173 675	6 645
2002	313 517	60 114	146 834	55 081	166 684	5 033
2003	314 674	65 199	151 491	57 229	163 183	7 970
2004	338 287	66 821	160 417	58 302	177 870	8 519
2005	345 123	67 222	161 786	59 490	178 990	8 287

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2000 y 2006, INEGI.

El descenso en la Formación Bruta de Capital Fijo de origen público tiene su explicación en el inicio de las reformas en 1982. Retomando a Jorge Mattar, en una visión de conjunto sobre inversión y crecimiento, habla acerca de que el descenso del crecimiento económico se acompañó por el debilitamiento de la inversión productiva y, a la vez, obstaculizó la expansión de la demanda agregada. En su periodo de estudio de 1982 a 1999 identifica cuatro etapas.

De 1982 a 1987 hubo una caída de la inversión y un lento crecimiento; este periodo correspondió a los programas de ajuste y estabilización que priorizaron el equilibrio en las finanzas y, por tanto, generaron dos efectos recesivos que se complementaban. En primer lugar, la disciplina fiscal incidió directamente en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica. En segundo, de ello se derivaron menores efectos multiplicadores hacia el resto de la economía. Los sectores de petróleo y gas, energía eléctrica, carreteras y puertos, agua y saneamiento, todos ellos dependientes casi absolutamente de la inversión pública, mostraron rezagos considerables en su formación de capital, lo que en buena medida respondía a la disciplina impuesta por el ajuste y la estabilización macroeconómica.

De 1988-1994 la inversión se recuperó gracias a las reformas dirigidas a sectores específicos, como el programa de concesión de carreteras, la privatización de la industria del acero y la desincorporación del monopolio estatal de teléfonos; en otros casos, las reformas como la mayor flexibilidad a la entrada de inversión extranjera y el inicio de las negociaciones del TLCAN favorecieron el aumento de la inversión privada. Existían expectativas optimistas sobre el inicio del ciclo expansivo de la economía, que se desvanecieron con la devaluación del peso en 1994 y la consiguiente crisis de 1995: el PIB retrocedió más de 6% y la inversión cayó 30%.

Durante 1995, año que Jorge Mattar identifica como el tercer periodo, el Gobierno anunció una serie de iniciativas para desincorporar activos públicos. Entre ellos, la petroquímica secundaria de PEMEX, plantas generadoras de electricidad, ferrocarriles, comunicaciones satelitales, puertos y aeropuertos.

En la cuarta fase, de 1996 a 1999, la inversión global pareció tomar un nuevo impulso, aunque su nivel se encontró apenas por encima del auge de principios de los ochenta.⁷⁹

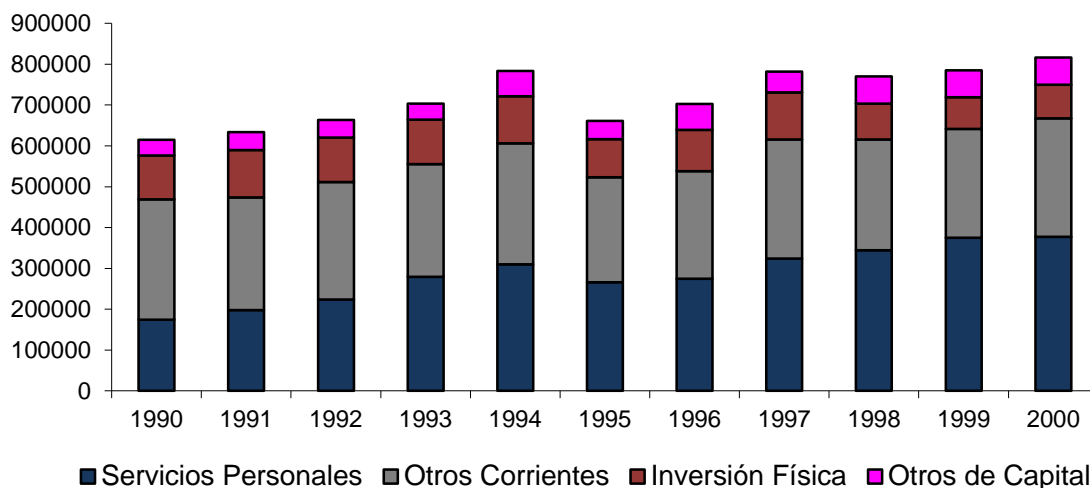
La idea de Jorge Mattar, se refuerza con el comportamiento del Gasto Programable registrado en la Gráfica 8 donde se observa que la Inversión Física disminuyó de 107 862.1 millones de pesos a 82 848.8 entre 1990 y 2000. Por consiguiente, la evolución del gasto público en Funciones Productivas en los 16 años que abarca 1990-2005, revela mucho más de lo que en las Cuentas Públicas anuales se registró como prioridad:

"En cumplimiento de lo establecido por la Constitución y sus leyes, el sector público confirmó su importancia estratégica en la promoción del desarrollo económico del país. Con el desempeño de sus funciones productivas

⁷⁹ Jorge Mattar, **Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas**, en: **Reformas Económicas en México**, Op.Cit. pp. 177-181.

garantizó el suministro oportuno de los insumos y servicios indispensables para la operación del aparato productivo nacional, como los combustibles, la electricidad, el transporte y las comunicaciones. Asimismo, continuaron siendo determinantes sus funciones de fomento en actividades generadoras de empleo y con elevado impacto social, particularmente en los sectores agropecuario, industrial y turístico”⁸⁰

Grafica 8
Gasto Programable en Clasificación Económica 1990-2000
(Millones de pesos)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los objetivos que preocupan a los gobiernos modernos, en la lógica de la teoría económica: la redistribución del ingreso, la asignación de recursos productivos y el pleno empleo, en México se quedaron en letras y discursos, ya que la disciplina presupuestaria sin su contraparte, una reforma fiscal que disminuyera la dependencia de las finanzas de los ingresos petroleros además de la secuencia obligada en la implementación del ajuste, produjeron el efecto contrario. Excepto, en materia de estabilidad monetaria se tuvieron logros visibles, pero el proceso presupuestal no diferenció claramente entre sus políticas –objetivos- y el financiamiento requerido para no impactar negativamente la asignación de partidas a rubros de infraestructura y con ello la formación de capital y el crecimiento. En ese sentido, parece oportuna la definición de ciencia económica que Retchkiman cita de Smithies: la ciencia económica debería tratar no solamente la asignación de recursos escasos entre usos alternativos, sino del descubrimiento de usos alternativos a los cuales los escasos recursos pueden ser aplicados.⁸¹

Regresando a lo señalado sobre la caída de la formación bruta de capital fijo de origen público (de 24.8% a 19.4% de 1990 a 2005) como proporción del total y sus impactos sobre las bajas tasas de crecimiento, existe una diferencia evidente entre este comportamiento con el observado en el periodo de referencia, 1965-1980. En el lapso, la formación de capital proveniente del sector público aumentó de 36.8% en 1965 a 43.0% en 1980; en millones de pesos a precios de 1970, pasó de 19,163.5 a 84,870.3 respectivamente. La de origen privado, decreció de 63.1% a 56.9% en su

⁸⁰ Gasto en Funciones Productivas, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal** 1998, SHCP, p. 153.

⁸¹ Benjamín Retchkiman, **Teoría.**, Op. Cit.

participación en el total.⁸² Con la clasificación sectorial entonces existente, el gasto público en Fomento Agropecuario (agricultura, ganadería, recursos forestales, rastros y almacenes y pesca) creció de 10.3% de 1959 a 1964 a 11.0% de 1964 a 1970; el Fomento Industrial (energía y combustibles – electricidad, petróleo y gas- siderurgia -hierro, acero, carbón y coque- minería y otras industrias) de 38.3% a 39.7%⁸³ (Ver Cuadro 8 y Gráfica 3 Anexo).

En cambio, en el periodo de ajuste 1990-2005, el gasto del sector público presupuestario se redujo de 27.5% a 23.4% como porcentaje del PIB. Con la Clasificación Funcional, el gasto en Desarrollo Agropecuario bajó de 5.73% a 3.32%; el gasto en Comunicaciones y Transportes de 5.50% a 2.19% y, el gasto en Energía de 26.61% a 22.52%. En cada caso, estas cifras hacen más comprensible la relación entre la inversión gubernamental, la formación de capital público y el PIB alcanzado en ambos periodos.

En las Cuentas Públicas anuales así como en los Planes Nacionales de Infraestructura, se admite que la adecuada dotación de infraestructuras aumenta la eficiencia del sistema productivo, estimula la inversión privada y mejora la competitividad de la economía. El mantenimiento de la inversión en infraestructuras es una condición necesaria para el desarrollo en el largo plazo:

1. Son un factor esencial para elevar la competitividad de las regiones porque reducen los costos y los tiempos de transporte, facilitan el acceso a mercados distantes, fomentan la integración de cadenas productivas e impulsan la generación de empleos.
2. Son un instrumento clave para contar con los insumos energéticos suficientes, de calidad y a precios competitivos que amplíen los horizontes de desarrollo de las familias, de los emprendedores, de los productores, de los artesanos y de los prestadores de servicios.
3. Son un recurso poderoso para igualar las oportunidades de superación de las familias más pobres porque rompen el aislamiento y la marginación de las comunidades, promueven la educación, la salud y la vivienda, favorecen la introducción de servicios básicos y multiplican las posibilidades de ingreso.⁸⁴

Además, los cambios institucionales en el ejercicio del presupuesto público son otro elemento necesario a la hora de buscar mayor eficiencia y competitividad como lo indica el Banco Mundial:

"Lograr mejor calidad, acceso y eficiencia en los servicios de infraestructura requiere de fuertes arreglos institucionales para incrementar la coordinación, y planeación dentro de los sectores y promover la rendición de cuentas. El rol del Gobierno en la planeación de la infraestructura ha cambiado sobre el tiempo, cambiando el enfoque de la inversión pública a temas de dirección estratégica, descentralización, participación del sector privado y soporte financiero. La coordinación central es esencial dada la naturaleza de estos temas y sus impactos políticos y económicos. La discordancia entre la toma de decisiones de los políticos contribuye a que el

⁸² **La Economía Mexicana en Cifras**. Edición 1984, Nacional Financiera.

⁸³ Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico**, Op.Cit. p. 418.

⁸⁴ Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, Gobierno Federal, www.infraestructura.gob.mx.

crecimiento de los sectores de infraestructura no este vinculado con las prioridades del desarrollo nacional.”⁸⁵

Existe acuerdo entre este punto de vista y lo inicialmente descrito por Aschauer en relación a la calidad de la inversión pública. Aschauer mencionó en uno de sus trabajos para México, que la mejor manera de garantizar el impacto positivo del gasto en infraestructura física sobre el PIB, era evaluar seriamente las formas de financiamiento y el proceso de ejecución presupuestaria. El Banco Mundial menciona que el marco institucional para la provisión de servicios de infraestructura, en México, está constituido por un complejo conjunto de reglas formales y prácticas informales entre un gran número de organizaciones. Estas instituciones enfrentan restricciones en su autonomía y una amplia diferencia en sus niveles de capacidad, recursos e influencia; muchas de ellas son politizadas y la división de roles y responsabilidades no siempre está claramente definida entre los tres niveles de Gobierno. El otro extremo es la falta de coordinación. Se agrega además que la inversión pública fluctúa substancialmente con los ciclos políticos; por ejemplo, en los años de elecciones presidenciales en todo el periodo 1990-2005, es decir, 1994 y 2000, así como en las elecciones para renovar el Congreso, 1997 y 2003.

Tabla 4
Inversión Pública 1993-2004

	% del PIB	Crecimiento anual
1993	3.76	
1994	5.01	37.3
1995	3.75	-31.3
1996	3.00	-14.8
1997	3.10	10.1
1998	2.80	-7.5
1999	3.00	10.7
2000	3.59	25.2
2001	3.60	-4.2
2002	4.24	7.0
2003	4.53	8.5
2004	4.76	3.7

Fuente: México Infrastructure Public Expenditure Review.

El peso político del presupuesto es también un elemento fundamental a la hora de programar partidas a rubros específicos de inversión, la localización geográfica de los estados y municipios receptores y el impacto de los recursos para determinadas coyunturas políticas.

⁸⁵ *México Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)*, Banco Mundial, Octubre 2005, p. 35.

2.2.1 Gasto en la Función Desarrollo Agropecuario

A lo largo de los años, el propósito gubernamental de los fondos asignados al Desarrollo Agropecuario varió poco, al menos en la forma en que lo registraron las Cuentas Públicas anuales. Se buscaba impulsar la capitalización, la competitividad y la rentabilidad del agro, a efecto de cumplir con el objetivo de elevar las condiciones de vida de los campesinos; las acciones se orientarían a ampliar los servicios generales de apoyo e inducir el cambio tecnológico que permitiera romper el círculo vicioso que generaba la baja rentabilidad y la falta de inversión en el campo.

Con esa lógica, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)⁸⁶ estableció entre sus fines:

- 1) Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera;
- 2) Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de campos y mares nacionales;
- 3) Mejorar los ingresos de los productores incrementando su presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos;
- 4) Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad;
- 5) Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.⁸⁷

El Desarrollo Agropecuario como función de políticas públicas internas enfrentó diversos desafíos de naturaleza estructural. Las soluciones a la pobreza, la desigualdad, el bajo dinamismo productivo, la dependencia del régimen de lluvias de porciones significativas de áreas sembradas, su dualidad (existencia de unidades de producción tecnificadas y con presencia importante en el mercado, con unidades de subsistencia y autoconsumo) y las dificultades de acceso al crédito, no dependieron para su mejora de la liberalización comercial por sí misma aún cuando tras ella se presentaran las bondades de un mercado agropecuario más abierto a la competencia.

⁸⁶ Hasta 1994, la institución se conoció como "Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos".

⁸⁷ www.sagarpa.gob.mx.

A) Condiciones del Sector

Además de las consecuencias negativas para el sector agropecuario originadas por la pérdida del poder adquisitivo de la población, a causa de la crisis de 1982, la inflación y el desempleo, la generalización del panorama recesivo en la agricultura se explica por las políticas contraccionistas y la disminución de apoyos gubernamentales al sector. La descapitalización y pérdida de rentabilidad del campo a partir de los años ochenta fue el resultado de los bajos niveles de inversión pública, financiamiento bancario y del deterioro de los precios relativos de los productos primarios frente a los productos y servicios industriales. Se registró un amplio proceso de redefinición de la actividad gubernamental de apoyos a la producción, comercialización, investigación y asistencia técnica. Entre 1989-1992, los organismos y entidades gubernamentales vinculados al sector agropecuario disminuyeron de 103 a 26. Destacaron por su importancia, la delimitación de funciones de Conasupo y la liquidación de instituciones como Inmecafe, Tabamex y Azúcar, S.A.⁸⁸ Por ejemplo, en el período 1980-1988, la inversión pública en el sector cayó de 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo de 18.9% a sólo 6.0%. Por su parte, el valor de los subsidios financieros como proporción del PIB representaban 0.42% en 1982 y sólo 0.09% en 1989. Hacia fines de los ochenta la formación bruta de capital fijo en el campo apenas alcanzaba en términos reales los niveles registrados en 1960.

Durante 1990-2005, la aplicación de políticas públicas para el Desarrollo Agropecuario se caracterizó por los ajustes presupuestarios e institucionales realizados para responder a la globalización y la liberalización comercial. Los rasgos más sobresalientes del tema agropecuario giraron alrededor del diseño de políticas públicas y su operación, la heterogeneidad del medio rural y el financiamiento transferido. Particularmente, en materia jurídica, la modificación al Artículo 27 constitucional (diciembre de 1991) modificó la organización de la producción agrícola hasta entonces seguida; las formulaciones de política agroalimentaria y de desarrollo rural pusieron énfasis en cuatro conceptos fundamentales: a) desarrollo rural con visión territorial; b) integración de cadenas agroalimentarias y pesqueras, como vía para la competitividad; c) sustentabilidad en el uso de recursos naturales, y d) reconversión productiva para adecuar el aparato productivo a las nuevas realidades de los mercados y a las vocaciones productivas regionales.⁸⁹ Se transitó así del activismo estatal en el sector rural a programas con mayor contenido de mercado, se dismanteló el régimen de protección, apoyo y subsidio a la producción y a los campesinos; el Gobierno también se retiró del objetivo de la seguridad alimentaria. La inversión pública para el sector pasó de más de 10% del total a sólo 2% entre 1980 y 2000.⁹⁰

El PIB del sector agropecuario disminuyó drásticamente de 7.3% en 1990 a -2.1% en 2005 (Tabla 4); el promedio fue de 1.8% anual, una cifra baja comparada con el 3.2% alcanzado entre 1960 y 1980. La explicación se

⁸⁸ Emilio Romero Polanco, **La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas**, en: Alejandro Encinas (coordinador), **El campo mexicano en el umbral del siglo XXI**, Editorial Espasa, 1995, p. 78-80.

⁸⁹ **Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural**, Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-México, Banco Mundial, FAO, y CEPAL, Junio de 2007.

⁹⁰ Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico**, Op. Cit. p. 711.

relaciona con aquellos estudios que encuentran que el retiro del Estado de las actividades agropecuarias, se tradujo en menores apoyos y subsidios a la producción y en el abandono de la política de seguridad alimentaria del país. En base a ello, se puede establecer como una conclusión previa, que el desempeño del sector sólo fue función de la eficacia de las políticas internas y dependió en menor medida de instrumentos exógenos como los tratados de libre comercio. En este sentido, Andrés Rosenzweig ⁹¹ menciona en relación al PIB agrícola, que la evidencia muestra que aquellos países latinoamericanos que no dispusieron de Tratados de Libre Comercio entre 1990-2000 alcanzaron tasas de crecimiento mayores para su sector. Por ejemplo, el ritmo de crecimiento anual del PIB agrícola de Argentina fue de 2.6%; Bolivia y Brasil, 3%; Costa Rica 4.1%; Guatemala, 2.8%; Perú, 5.3%; Chile, 4.5%, Guyana 8.8% y Honduras. 2.3%.

Tabla 4
PIB Nacional y del Sector Agropecuario 1990-2005
 (Tasas de Crecimiento Anual)

	PIB Nacional	Sector Agropecuario
1990	5.2	7.3
1991	4.2	2.2
1992	3.5	-2.2
1993	1.9	2.9
1994	4.5	0.9
1995	-6.2	0.9
1996	5.1	3.6
1997	6.8	0.2
1998	4.8	0.8
1999	3.7	3.5
2000	6.6	0.6
2001	-0.2	3.5
2002	0.8	0.1
2003	1.4	3.1
2004	4.2	3.5
2005	2.8	-2.1
	Promedio: 3.1	Promedio: 1.8

Fuente: Informes del Banco de México 1999,2005 y 2006.

Al replantear los objetivos y la estrategia de desarrollo agropecuario y rural, el proceso de modernización que impulsaron las administraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, tuvo un impacto muy considerable en el campo mexicano. En el nuevo diagnóstico oficial se señalaba que el estancamiento productivo, la pérdida de competitividad y rentabilidad en el sector, así como el ahondamiento de la marginación y la pobreza en la mayoría de las familias rurales, exhibían el fracaso de las estrategias intervencionistas, populistas y proteccionistas aplicadas por el Estado en décadas pasadas. Con ello, uno de los pasos más significativos del Estado para impulsar el nuevo proyecto, fue sin lugar a dudas, la modificación del artículo 27 constitucional, considerado piedra angular del pacto social entre el Estado y los campesinos. Los aspectos más importantes de la nueva reforma constitucional estuvieron relacionados con el fin de la obligación

⁹¹ Andrés Rosenzweig, *El debate sobre el Sector Agropecuario Mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Naciones Unidas, CEPAL, México, Marzo de 2005.

estatal de fomentar el reparto agrario y con la posibilidad de privatización de los ejidos al prescribir su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable.⁹²

De manera especial, en materia agrícola, la medida se justificó arguyendo que la antigua legislación era ya inoperante en la nueva realidad económica. Se decía que una de las consecuencias negativas de las políticas agrarias paternalistas fue el fomento de la ineficiencia en la mayoría de los productores y la generalización del minifundismo. Adicionalmente se argumentaba que la gran mayoría de las tierras se localizaba en zonas de temporal dedicadas mayoritariamente a la producción de cultivos básicos poco eficientes, dado que sus costes y precios les impedían competir internacionalmente. El esquema modernizador exigía una nueva actitud de los productores rurales, ya que sólo aquellos sectores de agricultores que demostraran eficiencia productiva podrían aspirar a recibir apoyos y subsistir en el mercado. En este esquema, la mayoría de los recursos financieros y tecnológicos se concentrarían en estimular la producción de actividades donde existieran perspectivas de competir en el mercado nacional e internacional.⁹³

La nueva legislación agraria, al liberar el régimen de propiedad de la tierra, buscó desarrollar un mercado de tierras dinámico que permitiera la afluencia masiva de capitales nacionales y extranjeros, legalizando las acciones de privatización. La privatización del ejido permitiría superar los obstáculos inherentes al minifundismo, ya que la concentración de la tierra y su carácter privado tornaban factible la incorporación de tecnologías costosas. De esta manera argumentado, los empresarios vinculados a los agro negocios estarían en condiciones de actuar con mayor seguridad y libertad para planear sus inversiones y reconvertir la producción en torno a aquellos productos de mayor rentabilidad. Existían amplios sectores de críticos a la reforma que consideraban atentaba contra las bases del pacto social entre el Estado y los campesinos, surgido de la Revolución de 1910.

Sin embargo, con todos los buenos propósitos que tenía la modificación al artículo 27 constitucional, existieron aspectos que no se tomaron en cuenta para empezar una buena reestructuración del campo. Por ejemplo, el proceso de privatización de tierras ejidales era un camino mucho más lento de lo que se creía. Por una parte, el interés de los capitales privados por las tierras campesinas tendería a concentrarse en las zonas de riego y de buen temporal, en las regiones que contaran con infraestructura, así como en las propiedades localizadas en nichos ecológicos generadores de productos rentables y para la exportación. De otra parte, fue difícil predecir si los inversionistas particulares estarían interesados en adquirir tierras ejidales

⁹² El ejido, con raíces históricas y prehispánicas, fue la forma de tenencia de la tierra preferida por la administración cardenista. Los pueblos constituidos en forma de ejidos controlaban la tierra que podía asignarse a los miembros de la comunidad para que la trabajaran durante su vida y la dejaran a un heredero, pero que no podía ser enajenada de la comunidad por hipoteca o venta. En general, estas tierras se trabajaban en lotes individuales, aunque muchas comunidades tenían pastizales y bosques comunales. Los beneficiarios de la reforma agraria en las regiones de cultivos comerciales más famosas de México, se organizaban en "ejidos colectivos", motivación institucional de la administración cardenista para mantener economías de escala en las empresas agrícolas expropiadas. Véase, Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la Agricultura Mexicana, 1940-1970*, siglo XXI Editores, 1978.

⁹³ Emilio Romero Polanco, *La modernización del.*, Op.Cit. p. 70.

de mal temporal, erosionadas y aisladas de los mercados, por lo que podía suponerse que grandes franjas de tierras sin potencial productivo, salvo que fueran abandonadas, seguirían en manos de sus poseedores originales, quienes se verían obligados a seguir sobreviviendo en el autoconsumo y la miseria.⁹⁴

Entre los alcances del cambio, se pueden mencionar la mayor libertad de los ejidatarios, para cultivar, rentar o vender sus tierras, pero no se logró mayor productividad agropecuaria, más inversión y capitalización. Tampoco desapareció el minifundio y sí se agudizó el problema de la pobreza rural: en 2000, 55% de la población era pobre y 29% vivía en pobreza extrema.⁹⁵ La ausencia de deliberación en la toma de decisiones para orientar por nuevos rumbos la organización agropecuaria, dio resultados contraproducentes a lo inicialmente propuesto. La misma racionalidad de la inversión privada, a la que se privilegió, ocasionaría en el largo plazo la segmentación del sector agropecuario en zonas de mayor afluencia de capitales –los terrenos mejor dotados y localizados– con otras, de subsistencia –las menos rentables– dando incentivos a la propagación de la desigualdad social rural y la dualidad productiva.

Además de los factores relativos a la rentabilidad de las diferentes actividades agropecuarias y el acceso a los mercados, el proceso privatizador se vio obstaculizado por la magnitud del rezago agrario (solicitudes de dotaciones de tierra en trámite y resoluciones presidenciales no ejecutadas) así como la dificultad del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) para avanzar en la certificación de los derechos de propiedad de los ejidos, principalmente de los localizados en los estados del centro, sur y sureste de la República.⁹⁶

Otro efecto que se agudizó con este escenario, fue la migración campo-ciudad. Desde los ochenta el empleo agrícola se estancó y a consecuencia de la crisis de 1982 la migración de las zonas rurales a las urbanas encontró insuficiente demanda de trabajo, rompiéndose así el círculo virtuoso entre campo ciudad.⁹⁷ En efecto, los incentivos para permanecer en el campo disminuyeron según lo reporta la Organización Mundial para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los emigrantes estuvieron constituidos en su mayoría por hombres jóvenes (en una proporción de 71%) de los cuales, de 1994 a 1997, el 67% se mudaron a otras localidades del país, principalmente ciudades de tamaño mediano y 33% a Estados Unidos. La migración fue uno de los medios de solución a las condiciones poco convenientes en el sector rural y atrajo remesas como una nueva fuente de ingresos con importancia creciente para las familias; en 2004 las remesas internas fueron aproximadamente 2% del ingreso neto en los hogares rurales en promedio, y las remesas de Estados Unidos aumentaron hasta llegar a 1.1% del ingreso neto del hogar. Las remesas del extranjero

⁹⁴ Emilio Romero Polanco, **La modernización del.**, Op.Cit. p. 72.

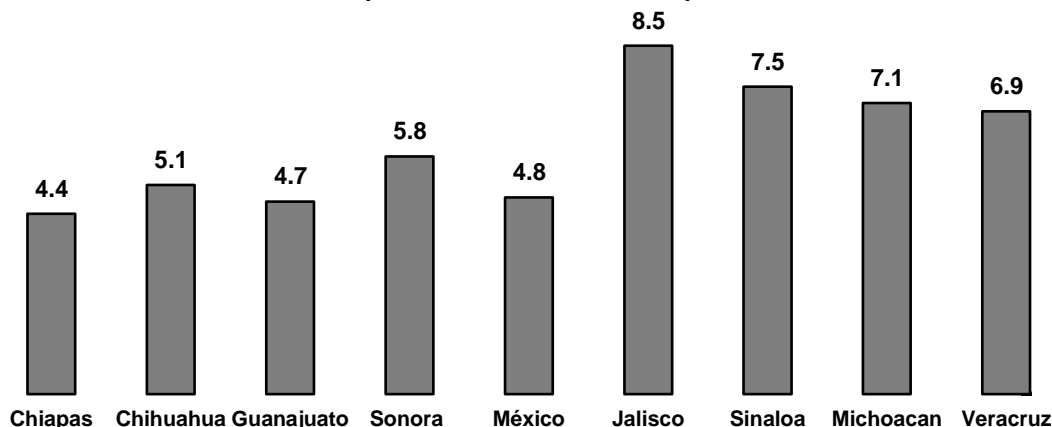
⁹⁵ Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op. Cit. p. 713.

⁹⁶ José Ayala menciona respecto a la mejora del desarrollo rural, que las instituciones pueden ser un factor decisivo en distintas áreas, por ejemplo, para mejorar los sistemas de registro público de la propiedad y precisar la definición de los derechos de propiedad mediante la certificación y titulación de tierras, aspectos donde la modificación al artículo 27 no profundizó. José Ayala Espino, **Instituciones para mejorar el.**, Op. Cit. p. 378 y Emilio Romero Polanco, **La modernización del.**, Op.Cit. p. 73.

⁹⁷ Véase Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op. Cit.

alcanzaron los 20,034.8 millones de dólares en 2005 sobrepasando a la inversión extranjera directa como fuente de divisas, siendo los principales estados receptores: Michoacán, Guerrero y el Estado de México.⁹⁸

Gráfica 9
**Principales estados que contribuyeron al PIB
Agropecuario nacional**
(Promedio 1993-2002)



Fuente: SAGARPA, "Situación actual y perspectivas del maíz en México 1990-2004"

La evolución del sector agropecuario nacional durante los últimos años muestra la continuidad y generalización de una crisis estructural que se prolongó casi de manera constante. El carácter crónico de la crisis descapitalizó al sector y mermó su potencial productivo; a diferencia del pasado cuando las actividades agropecuarias dinamizaron el resto de la economía generando divisas, alimentos baratos y materias primas para la industria, a lo largo de 1990-2005, el sector presentó estancamiento productivo y profundizó la pérdida de autosuficiencia alimentaria. Los desequilibrios del sector se observan por ejemplo, en los rezagos de la oferta agropecuaria y principalmente agrícola en relación al crecimiento de la demanda y el creciente deterioro de la balanza comercial como consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones en relación a las importaciones de alimentos y forrajes, problemas de abasto alimentario y sociales ante el incremento de la pobreza rural, desnutrición, desempleo y migración.

El dualismo agropecuario fue uno de los efectos del TLCAN. Con el tratado la producción de un grupo de productos creció con mayor orientación a la exportación pero la de otro se estancó o declinó, al tiempo que crecían las importaciones. En el primero de los grupos están varios productos hortícolas (chile verde, cebolla, papa y tomate rojo), productos frutícolas (melón, sandía, limón y aguacate) y la carne de porcino. Además de la producción, también creció la exportación y se observaron saldos superavitarios así como las mayores participaciones en las exportaciones totales. De manera similar, aunque con exportaciones declinantes y saldos deficitarios, creció la producción nacional de huevo, cebada, carne de aves, sorgo y leche de bovino. En el segundo grupo, integrado por productos con una producción estancada o declinante en la era del TLCAN, se encuentran el arroz palay, el

⁹⁸ **Estudios de Política Rural México**, OCDE, SAGARPA, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), p. 48.

maíz, el frijol, la soya y la semilla de algodón. Las importaciones de estos productos crecieron y arrojaron grandes saldos deficitarios. Es lamentable la penetración de excesivas importaciones al ser estos productos tan tradicionales en México. Este es uno de los temas más demandados por los sectores campesinos que urgen de medidas para frenar los efectos de la importación de maíz y frijol de Estados Unidos.

Tabla 9
Formación Bruta de Capital Fijo del Sector Agropecuario como proporción del total 1990-2005

(Miles de Pesos a Precios de Productor de 1993)

	Total	Agricultura, Silvicultura y Pesca	Participación%
1990	194 455 851	2 039 084	1.04
1991	215 833 078	2 128 361	0.98
1992	239 227 040	2 244 248	0.93
1993	233 179 391	2 228 791	0.95
1994	252 745 239	2 340 353	0.92
1995	179 442 050	2 069 452	1.15
1996	208 860 498	2 164 621	1.03
1997	252 797 408	2 362 753	0.93
1998	278 787 777	2 493 266	0.89
1999	300 220 340	2 543 622	0.84
2000	334 383 183	2 682 343	0.80
2001	315 531 688	2 867 039	0.90
2002	313 517 273	2 931 626	0.93
2003	314 674 252	2 850 607	0.90
2004	338 286 856	3 111 371	0.91
2005	345 867 123	3 212 431	0.92

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2000 y 2006, INEGI.

La formación bruta de capital en el sector agropecuario, como se observa, disminuyó de 1.04% en 1990 a 0.92% en 2005. A todo este panorama, se suma la difícil situación del acceso al crédito que enfrentó el sector. Entre los desafíos que el Banco Mundial registra para la Agricultura en México se encuentran:

1. El desempeño agrícola se rezagó desde la década de 1980, tanto en comparación con la economía en su conjunto, como respecto a los competidores regionales. Mientras el crecimiento anual del PIB en 1984-2004 promedió 3% para el conjunto de la economía, sólo llegó a 1.3% en la agricultura. En términos per cápita, el PIB agrícola disminuyó a una tasa anual de 0.4% durante este periodo. Además, mientras México superaba el promedio latinoamericano en crecimiento promedio de la productividad total de los factores en 1961-1980 (1.6% contra 1.4%), lo contrario se verificó en 1981-2001 (1.5% contra 2.3%).
2. El TLCAN fomentó las exportaciones agrícolas pero la balanza comercial sectorial con Estados Unidos se deterioró. Después de la entrada en vigor del TLCAN surgieron nuevas exportaciones (un incremento de 71% entre 1994-1999), especialmente en frutas y vegetales frescos, y alimentos y bebidas procesados. Sin embargo, las oportunidades se distribuyeron desigualmente. Los establecimientos rurales medianos y grandes con instalaciones para riego y la mayoría de los estados del norte, fueron los beneficiarios principales, mientras, los establecimientos pequeños con riego

natural se quedaron atrás. También crecieron las importaciones en mayor número que las exportaciones. La producción nacional de granos incrementó sólo ligeramente.

3. Los indicadores de los niveles de participación en el PIB, el empleo y las exportaciones de la agricultura apuntan a una actividad que se contrae.
4. El crecimiento del rendimiento fue lento para la mayoría de los cultivos y se tuvieron rendimientos menores a los de otros países de América Latina.
5. La productividad total de los factores que ilustra las mejoras tecnológicas, fue de 1.5% 1980 a 2001 mostrando una caída respecto a 1961-1980 que fue de 2.3%.
6. El sistema de innovación agrícola mexicano entró en crisis en los años noventa, entre otras razones por el mal desempeño del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), de la mayor presión para modernizar la tecnología a consecuencia de la competencia más encarnizada producto de la liberalización y del desmantelamiento del servicio nacional de extensión.
7. El sistema de extensión e investigación agrícola adoleció de tres deficiencias: 1) falta de respuestas reales a los productores, debido entre cosas a la poca comunicación entre investigadores, trabajadores y productores; 2) dependencia del escaso financiamiento federal, con muy pocos fondos provenientes de los gobiernos estatales y del sector privado; 3) desmantelamiento de los servicios de extensión pública sin reemplazo alguno.⁹⁹

B) Gasto Ejercido

Al ser los objetivos del gasto destinado a desarrollo agropecuario, interdependientes de otros tipos de inversión pública, el desafío para el sector rural crece mucho más. El hecho de que se asocie actividades agropecuarias-sector rural-pobreza como asunto de grandes retos significa que los fondos públicos orientados al sector deben estar lo más coordinados posible. El gasto en Desarrollo Social, por ejemplo, determina de forma importante la productividad de las áreas rurales desde que sus renglones comprenden salud, educación, vivienda, seguridad social y otros servicios, que afectan las condiciones de la mano de obra agropecuaria.¹⁰⁰ La clasificación funcional del gasto, establece la necesidad de ordenar prioridades públicas y realizar la ejecución de los recursos en cada función de manera cautelosa y bien planeada. Ante los serios desafíos del sector agropecuario, la meta de alcanzar mayores índices de tecnificación en la agricultura, mejor comercialización del ganado y pesca, depende del mejor suministro de energía eléctrica (disminuir el número de interrupciones y

⁹⁹ **La Competitividad en México, alcanzando su potencial.** Banco Mundial, México, pp. 58-69.

¹⁰⁰ En el año 2000, solamente 68% de los hogares en municipios rurales dispersos contaba con piso firme, 52% con el drenaje, 87% con electricidad y 16% con servicios telefónico. La escolaridad promedio fue menor 5 años en municipios rurales en contraste con los 7.8 años en áreas urbanas y 9.7 en la Ciudad de México. Sólo cerca del 80% de los hogares en localidades rurales dispersas tuvo acceso a servicios de salud a una distancia menor a 5 km, los cuales contaron con 22 camas de hospital y 96 médicos por cada 100,000 habitantes, en contraste con las 109 camas y 179 médicos en áreas urbanas. *Ibid.*, p. 21.

redes suficientes), combustibles, creación, reparación y extensión de carreteras, sistemas de irrigación, etc.

Durante 1990-2005 el marco de liberación comercial y las reformas de ajuste fiscal, explicaron el tipo de programas públicos de apoyo al sector. Como era de esperarse, el ajuste fiscal afectó el monto de recursos asignados y por consiguiente, el desempeño de las actividades agropecuarias.

Haciendo hincapié en la agricultura, se toma la clasificación del gasto hecha por George Kerrigan ¹⁰¹ para analizar la distribución de los fondos públicos entre los diferentes objetivos por lograr:

I. Fomento Productivo

- a) *Desarrollo de mercados.* Todo aquel gasto destinado a programas o acciones que significan una intervención en los mercados de productos o insumos agrícolas. Incluye el crédito de corto plazo subsidiado, cuando éste es de libre acceso a los productores y no se focaliza su disponibilidad.
- b) *Desarrollo del riego.* Inversiones en infraestructura de riego.
- c) *Innovación y gestión.* Todos aquellos programas orientados a la investigación y transferencia tecnológica hacia los productores.
- d) *Conservación de recursos naturales.* Todos aquellos programas orientados a la conservación de los suelos o la vegetación y las aguas.
- e) *Fomento forestal.* Programas orientados al fomento de la producción de madera industrializable.
- f) *Patrimonio fito y zoo sanitario.* Los programas que se orientan al mejoramiento de las condiciones sanitarias del sector.
- g) *Comunicaciones y servicios de Información.* Los programas destinados a otorgar servicios de comunicación de información de mercados y promoción de políticas públicas en el sector.

II. Fomento productivo focalizado.

- h) Aquellos programas de desarrollo productivo en el sector agrícola, que tienen una población objetivo definida.

III. Desarrollo rural integral.

- i) Los programas de desarrollo local, de carácter multisectorial (productivos, infraestructura) que se ejecutan bajo la dirección del sector agrícola.

Siguiendo estas nueve categorías se separa el gasto ejercido en cada renglón facilitando la ubicación de México en la distribución de su gasto a lo largo de la década de los noventa.¹⁰² En la tabla 5 se muestra la

¹⁰¹ George Kerrigan Richard, **Gasto Público hacia el Sector Agrícola y Desarrollo de las Áreas Rurales: América Latina y el Caribe: Tendencias y Desafíos.** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Santiago de Chile 2001.

¹⁰² De acuerdo a Mónica Kjöllérström, quien sigue la idea de Kerrigan, la distinción entre lo que es el gasto público en el sector agrícola, y en el área rural, permite dividir a los países Latinoamericanos en tres categorías. Aquellos que priorizan el desarrollo productivo del

composición del gasto para cada categoría destacando el hecho de que del total de recursos para el sector agrícola, el Fomento Productivo absorbió la mayor parte de los recursos entre 1995 y 2000. De éste, el perfeccionamiento y desarrollo de mercados se impuso con más del 40% reflejando el nuevo entorno económico experimentado con los criterios de reestructuración del campo centrados en la competencia y al comercio internacional, a los cuales según registra la SAGARPA las exportaciones agroalimentarias respondieron incrementándose de 3.0% en 1990 a 8.9% en 2005.¹⁰³

El Mejoramiento sanitario, el Riego, el Fomento Productivo Focalizado y el Desarrollo Rural Integral son las otras categorías que realizaron partes significativas del gasto. En relación al primero, mencionar que su evolución como porcentaje del gasto en el sector agrícola se observa generalmente consistente (o constante), lo cual se explica por la importancia de las condiciones de inocuidad exigidas en el mercado mundial. En cuanto a la infraestructura de Riego, que fue la segunda categoría que más fondos absorbió, se observa con este comportamiento la importancia que la construcción de sistemas de riego agrícola tuvo en la asignación del presupuesto, aunque por la descripción hecha sobre las condiciones del sector agropecuario, estos gastos tuvieran un impacto muy débil.

En el caso de Innovación y Gestión, las cifras reflejan la crítica situación de la transferencia tecnológica hacia los productores (ya apuntada por el Banco Mundial en los desafíos del sector agrícola enumerados) quienes en su mayoría tienen unidades de producción pequeñas, de subsistencia y autoconsumo. Esta es una de las condiciones más importantes para determinar la contribución del sector agropecuario al PIB nacional. En este sentido, la OCDE confirmó que existen retos ligados a la transformación de la economía rural, específicamente, en las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales cuya contribución al PIB se redujo de 8% en 1990 a 5% en 2004. Mientras que los grandes productores agropecuarios se pudieron integrar a los mercados internacionales e incrementar sus exportaciones, la mayoría de los pequeños productores se concentraron en cultivos de bajo valor agregado y con gran vulnerabilidad en los cambios de precios.¹⁰⁴

De acuerdo al criterio de Kerrigan, se observa que México fue un país que distribuyó su gasto de forma más o menos equilibrada entre el Fomento Productivo Agrícola y Apoyos al Área Rural, dejando sin embargo, todavía

sector agrícola, esto es, donde la participación de los gastos en programas de fomento productivo excede el 50% del total (Brasil, Costa Rica, Bolivia y República Dominicana); aquellos que priorizan el apoyo a las áreas rurales (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Argentina y Perú); y finalmente, aquellos que distribuyen el gasto de una manera relativamente equilibrada (Chile, Colombia y México). Los gastos en *fomento productivo* incluyen programas que están principalmente orientados al aumento de la competitividad de los agricultores, como la investigación agrícola y servicios de extensión, el desarrollo de mercados o las inversiones en infraestructura de riego. Los gastos en *programas de apoyo a las áreas rurales* se refieren al gasto público en infraestructura (camino rurales, electricidad, etc.) y en servicios sociales (educación, salud, subsidios en vivienda, etc.) Mónica Kjöllnerström, **Competitividad del Sector Agrícola y Pobreza y Rural: El Papel del Gasto Público en América Latina**. Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile 2004.

¹⁰³ **Evolución de algunos indicadores del Sector Agroalimentario en México, antes y después del TLCAN**, SAGARPA, 2007.

¹⁰⁴ **Estudios de Política.**, Op. Cit. p.21.

muchos pendientes en competitividad, investigación agrícola, infraestructuras de riego, caminos rurales, electricidad, agua potable, vivienda, salud y educación, si se toman como base los rubros que comprende la división hecha entre el Fomento Productivo y los Apoyos al Área Rural.

Tabla 5
Composición del Gasto Público en Desarrollo Agrícola y Apoyos al Área Rural
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SECTOR AGRÍCOLA	4,215.70	2,206.00	2,439.10	2,573.40	2,482.70	2,636.20	3,108.40
I. FOMENTO PRODUCTIVO	3,508.10	1,828.30	1,859.60	2,019.40	2,032.20	2,151.20	2,576.80
Perfeccionamiento y Desarrollo de Mercados	1,903.80	1,036.40	1,003.70	1,230.40	1,136.20	1,173.00	1,499.10
Riego	355.9	209.9	258.1	248.7	254	307.9	288.6
Innovación y Gestión Recuperación de Suelos Degradados	312.1	143.5	145.6	123.4	254	158.9	186.1
Fomento Forestal	0	0	0	1.8	2.2	5.2	18.1
Mejoramiento Sanitario	0	8	15.3	44.7	25.8	29.3	26.6
Comunicación y Servicios de Información	624.2	287	291.3	246.9	307	317.9	372.1
II. Fomento Productivo Focalizado	486.3	242.4	406.8	340.8	208.5	175.2	173.4
III. Desarrollo Rural Integral	221.3	135.3	172.7	213.2	208.5	309.8	358.3
SUBTOTAL FOM. PRODUCTIVO (1)	4,215.70	2,206.00	2,439.10	2,574.80	2,483.60	2,637.70	3,109.70
Infraestructura al Area Rural	287.8	539.6	645.3	815.9	951.8	1,148.80	1,368.20
Serv. Sociales al Area Rural	2,592.40	1,611.20	1,858.00	1,805.00	2,017.30	2,516.40	3,052.40
SUBTOTAL APOYO AREA RURAL (2)	2,880.20	2,150.80	2,503.40	2,620.90	2,969.10	3,665.20	4,420.60
TOTAL (1+2)	7,095.90	4,356.80	4,942.40	5,195.70	5,452.70	6,302.90	7,530.30

Fuente: George Kerrigan Richard, Gasto Publico hacia el Sector Agrícola., Op. Cit.

Los programas presupuestarios diseñados según los cambios emprendidos tuvieron como objetivo el retiro paulatino de los apoyos del Estado al sector agropecuario y su inserción a un nuevo esquema de inversión, producción y comercialización. En 1991 surgió Apoyos a la Producción y Comercialización Agropecuaria (ASERCA) independiente de Conasupo y parte de la SAGARPA, que fue clave en la reducción de la intervención en los cultivos que Conasupo controlaba. Asimismo quedo a cargo de las transferencias del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) cuyo objetivo era transferir recursos en apoyo a los productores rurales. El Procampo se aplicó por primera vez a finales de 1993 surgiendo como un mecanismo de compensación a los productores nacionales por los subsidios recibidos por sus competidores en otros países. Con ASERCA se eliminaron los precios de garantía que Conasupo brindaba a los productores de semilla de algodón, cebada en grano, arroz, soya, cártamo, girasol y trigo; con

esta reforma los únicos cultivos que quedaron bajo control fueron el maíz y el frijol.¹⁰⁵

La Conasupo ilustró claramente las nuevas tendencias de las políticas públicas de apoyo a los grupos vulnerables y de subsidio a los productores. La institución fue creada en 1961 como órgano paraestatal que tenía la responsabilidad de organizar las diversas actividades que realizaba el Gobierno para regular la producción y distribución de productos agrícolas desde los años treinta. Era el instrumento para promover el desarrollo económico y social del país mediante funciones tales como la regulación del mercado de productos básicos para la subsistencia popular, administrando la relación entre productores y consumidores, y eliminando las ineficiencias generadas por los intermediarios. De esta manera, Conasupo protegía a los consumidores y a los productores, asegurando a los primeros el acceso a los bienes básicos (leche, tortillas) a precios bajos y a los segundos facilitando los recursos a través de los precios de garantía. Con las nuevas políticas de disciplina fiscal y promoción de la competencia, las compras de Conasupo a precios de garantía funcionaron hasta 1989 para los cultivos de frijol de soya, cártamo, semilla de algodón, girasol, copra y ajonjolí. A partir de 1990 las compras se enfocaron en el maíz y el frijol, y desde 1995 quedó sólo como comprador de última instancia. La desaparición total del organismo ocurrió en 1999.¹⁰⁶ La liquidación de Conasupo fue el paso que indicó el retiro definitivo del Estado en el sector agrícola y su exposición a la competencia internacional, misma que impuso condiciones muy exigentes para muchas localidades rurales en que predominaban los mercados incompletos, rezagos tecnológicos y de capital. Pero a esta realidad se impuso el saneamiento de las finanzas públicas y los objetivos antiinflacionarios; con las políticas adoptadas el Gobierno restó importancia a la autosuficiencia alimentaria como parte integrante de la seguridad alimentaria nacional. En la práctica ello significó el privilegio a la compra de productos agropecuarios a precios más bajos en el mercado internacional, cuya producción interna era más costosa.¹⁰⁷

Con Procampo, siendo un medio para abrir el mercado agrícola al exterior en el momento de su puesta en marcha, los permisos de importación para cebada, maíz, algodón, sorgo, arroz, soya, cártamo y trigo comenzaron a desaparecer y, los productores de estos cultivos a recibir los fondos del programa para aliviar los efectos de la apertura comercial. Los estudios de Yunez Naude,¹⁰⁸ muestran entre otras cosas, que el impacto de este instrumento fue desigual y terminó beneficiando a los productores grandes a costas de los pequeños, los cuáles forman la mayoría de la población rural. Desde que el diseño del Procampo estuvo en función de la superficie sembrada, su aplicación fue discriminatoria y poco compatible con las

¹⁰⁵ Antonio Yunez Naude, Fernando Barceinas, ***Efectos de la desaparición de Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos***, Estudios Económicos, julio-diciembre 2000, El Colegio de México.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 14-15.

¹⁰⁷ Al respecto, Emilio Romero comenta: "Este proceso de apertura unilateral ha dejado desprotegidos a los productores agrícolas mexicanos, quienes enfrentan una competencia desventajosa frente a otros productores internacionales que, como en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuentan con amplios recursos tecnológicos y fuertes subsidios gubernamentales". Emilio Romero Polanco, ***La modernización del.***, Op.Cit. p. 83.

¹⁰⁸ Véanse, Antonio Yunez Naude, ***Small-Scale Corn and Livestock Mexican Farmers***, Publicaciones del Colegio de México, 1998, y, ***Conasupo: The Dismantling of a State Trader***, Noviembre 1998, El Colegio de México.

condiciones del campo mexicano. Entre los objetivos iniciales que se propuso el programa quedaron:

1. Brindar apoyo a más de 3.3 millones de productores
2. Fomentar la reconversión en aquellas áreas que tuvieran mayor rentabilidad
3. Compensar los subsidios que otros países otorgaban
4. Fomentar la organización de los productores
5. Incrementar la competitividad en las cadenas productivas que conformaban el sector
6. Frenar la degradación del medio ambiente¹⁰⁹

En 2005, doce años después del inicio de Procampo (cuya desaparición estuvo prevista para el 2008) se observó una evolución desfavorable para el campo. Siguiendo a Yunez Naude y de acuerdo a los objetivos iniciales del Gobierno con el programa, no existieron indicios de reconversión e incremento de la competitividad productiva. Al final de cuentas lo que se logró fue una segmentación más profunda dentro del conjunto de productores rurales. Los agro negocios grandes con facilidad de comercialización fueron los más beneficiados, mientras que los pequeños productores -70% de quienes a principios de los noventa poseían aproximadamente dos hectáreas- miraron de lejos la posibilidad de la reconversión en su producción de granos que destinaban generalmente al autoconsumo.

Otro programa del que se esperaban alcances importantes fue Alianza Contigo (o Alianza para el Campo). Surgió en 1995 y comenzó a operar en 1996, siendo al igual que Procampo un instrumento para motivar la reorganización agropecuaria en aras de la eficiencia productiva bajo la vigencia del TLCAN. En el momento de su puesta en marcha se decía por el entonces Presidente Ernesto Zedillo que su objetivo era:

*"...aumentar el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo..."*¹¹⁰

Para alcanzar ese objetivo, se establecieron cuatro grupos de programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y Sanidad Agropecuaria, la tarea de los cuales era impulsar la transferencia de tecnología, promover las exportaciones y fortalecer el sistema de información agroalimentaria. En general, el impacto de estos programas fue débil si se revisan las tasas alcanzadas del PIB sectorial. El ritmo de crecimiento del producto que, entre 1960 y 1980, fue, en promedio, de 3.2%, fue de un poco más de 1% en la década de los noventa, cifra que contrasta con los resultados alcanzados por otros países que también se integraron a los procesos de globalización en esos años: China, 5%, Vietnam, 4.6%; Costa Rica, 3.6%; Chile, 3.3% y Corea, 2.3%.¹¹¹

¹⁰⁹ Revista **Realidades Agropecuarias**, Num. 12, Agosto de 1993, ASERCA.

¹¹⁰ Discurso del Presidente de la República durante la Reunión de la Comisión Intrasecretarial del Gabinete Agropecuario. Los Pinos, Octubre de 1995. Citado por: **Evaluación de la Alianza para el Campo 2001, Programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal**, SAGARPA, Diciembre 2002.

¹¹¹ Carlos Tello Macías, **Estado y Desarrollo Económico.**, Op. Cit. p. 710-711.

De acuerdo a la información de ASERCA, el financiamiento se convirtió también en un insumo indispensable para la producción; la disponibilidad de fondos para fomentar la modernización fue uno de los ejes más importantes después de que se introdujo la disciplina fiscal.¹¹² La cobertura financiera, tendría que ser el medio para compensar la reducción del gasto en la Función Desarrollo Agropecuario a fin de garantizar el buen desempeño sectorial frente a las nuevas condiciones de apertura comercial. La respuesta de la política crediticia, al igual que otras de las acciones emprendidas con las reformas públicas, fue contraria, queriendo apegarse forzosamente a los lineamientos de la disciplina presupuestaria sin detenerse en los efectos a provocar.

Como ya se señaló, en el período 1980-1988, la inversión pública en el sector cayó de 85% en términos reales y su participación relativa dentro de la inversión pública total se redujo de 18.9% a sólo 6.0%; el valor de los subsidios financieros como proporción del PIB representaban 0.42% en 1982 y sólo 0.09% en 1989. La caída de la formación bruta de capital fijo sectorial desde los ochenta y en los noventa motivó el desinterés del sistema bancario por el Desarrollo Agropecuario. En el caso del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)¹¹³ las nuevas políticas de modernización incluían la asignación más selectiva del crédito y la depuración de los clientes. En ese caso, los productores no solventes o de poco potencial productivo eran transferidos a los apoyos dados por Solidaridad. Este programa por su naturaleza, no garantizaba mucho para los productores ya que su propósito central no era la reconversión productiva del sector, sino el bienestar social (construcción de aulas y rehabilitación de escuelas, equipamiento de clínicas, alcantarillado, vivienda, electrificación y regularización de lotes urbanos) y el desarrollo regional (fortalecimiento del proceso de descentralización política y financiera de los ayuntamientos), aunque sus impactos pudieron tener beneficios de forma indirecta.¹¹⁴

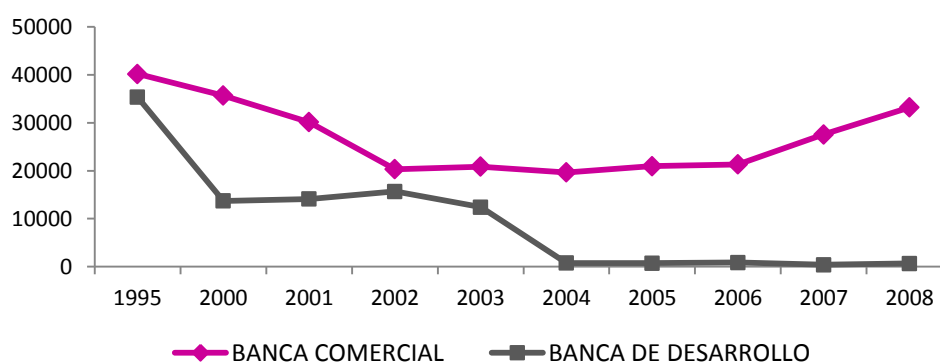
¹¹² Entrevista al Ing. Manuel Martínez De Leo, Coordinador General de Comercialización de ASERCA, Revista Claridades Agropecuarias No. 194, Octubre 2009, ASERCA.

¹¹³ La historia de Banrural empieza en 1926 con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A y nueve bancos regionales más, cuyo objetivo era canalizar el crédito rural a sociedades cooperativas y posteriormente a productores individuales. A fin de cubrir la necesidad de crédito de los pequeños productores de bajos ingresos, se crea en 1935 el Banco Nacional de Crédito Ejidal S. A. de C. V. que otorgaba préstamos individuales y directamente de las Sociedades Locales de Crédito Ejidal. En 1965 inicia funciones el Banco Nacional Agropecuario, S,A para reforzar las tareas de los bancos ya existentes. La fusión de los bandos Agrícola, Ejidal y Agropecuario se plantea para lograr una simplificación de la política crediticia y, nace el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) integrado por un banco central y 13 bancos regionales. Su misión principal consistió en financiar la producción agropecuaria y forestal, así como sus actividades complementarias, para facilitar el crédito a los productores de bajos ingresos. El desequilibrio financiero del banco ocasionado por el alto gasto operativo, llevó a la liquidación de las sociedades nacionales de crédito que integraban el sistema Banrural. El 26 de diciembre de 2002 se publica la Ley Orgánica de Financiera Rural, previamente aprobada por el H. Congreso de la Unión, la cual se crea y rige esta institución como un Organismo de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio. En 2003 inicia funciones Financiera Rural. www.financierarural.gob.mx.

¹¹⁴ Durante su vigencia (1988-1994) Solidaridad, supuso la aplicación directa de casi 90% de los recursos por los gobiernos estatales y el resto por las entidades federales. De esos recursos las dos terceras partes se destinaron al bienestar social, una quinta parte a los proyectos productivos y el 14% restante a crear infraestructura básica. Marc Rimez y León Bendesky, **Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización**, en: **Reformas Económicas en México**, Op.Cit. pp. 454-456.

La mayor selectividad de clientes por la banca generó la concentración de recursos en productores y actividades rentables así como la suspensión de créditos a los terrenos con siniestros constantes y de baja productividad.¹¹⁵ Durante los noventa, la restricción crediticia de Banrural afectó a productores campesinos tradicionales con escaso potencial productivo; en 1988 el banco otorgaba financiamiento a 7,234,000 hectáreas, para 1992 su cobertura había disminuido a sólo 1,178,000 hectáreas. La disminución del crédito público y privado, el incremento en los precios de los insumos y la caída de los precios de los productos agropecuarios descapitalizaron a los productores dando como resultado el aumento de las carteras vencidas ante los acreedores bancarios. Entre 1987 y 1992 la cartera vencida de la banca comercial creció 1200%. Por su parte, la cartera vencida total de la Banca de Desarrollo era de 4,328 millones de pesos en 1995. De 2000 a 2003 tuvo un incremento considerable al pasar de 3,995 a 9,330 millones de pesos. A partir de 2004 y 2005 cayó abruptamente a 141 y 365 millones respectivamente. Este último comportamiento no se debió precisamente a la recuperación de los fondos vencidos, sino a la disminución de los montos de crédito otorgados al sector como muestra la Gráfica 10. (Ver también Cuadro 10 Anexo).

Gráfica 10
Crédito al Sector Agropecuario, silvícola y pesquero
 (Millones de pesos)



Fuente: Revista Claridades Agropecuarias No. 194, Octubre 2009.

Con Financiera Rural, la dotación de créditos a los productores rurales siguió siendo una difícil carga tramitológica, discriminatoria y muy marcada por la presión de pago sobre los beneficiarios. En la mayoría de los casos, el calendario de otorgamiento de los créditos estuvo desfasado y sin reajustes en las fechas de pago, lo cual se convertía en una situación complicadísima para los productores. En otras palabras, no existía coherencia entre los tiempos de ministración del crédito, los pagos y el fomento a la productividad agropecuaria como meta primordial.

La caída de la rentabilidad en el campo, expresada en la reducción de la inversión, y, aunada al carácter recesivo de la política crediticia sectorial aceleró su descapitalización disminuyendo el parque de tractores y

¹¹⁵ Por ejemplo, la Cuenta Pública de 1996, reconoció que para ese año, el presupuesto ejercido resultó inferior en 5.9% comparado con el del año anterior. La reducción de los apoyos otorgados por ASERCA a través de Procampo se debió a las desfavorables condiciones climáticas que incidieron en la disminución de la superficie sembrada en algunos granos básicos como: maíz, frijol, trigo y soya. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1996, SHCP.**

maquinaria agrícola, las áreas de granos básicos sembradas con semillas mejoradas y la aplicación de fertilizantes y plaguicidas. La reducción en la inversión pública afectó el mantenimiento de la infraestructura hidráulica y negativamente los programas de investigación agropecuaria.¹¹⁶

En suma, dadas las condiciones del sector agropecuario, el gasto ejercido demostró ser insuficiente para materializar realmente todos los objetivos propuestos en los programas presupuestarios, Procampo y Alianza Contigo. El vencedor en el diseño y aplicación de la política de gasto fue el apego a la disciplina fiscal. No es desdeñable el hecho de que se busque eliminar los despilfarros en las finanzas públicas o el ahorro de recursos que no cubren necesidades prioritarias. Todo ello tiene su punto razonable en la planeación y control de los programas presupuestarios si por presupuestar se entiende el proceso de relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con la consecución de los objetivos planeados. Sin embargo, como se ha visto, para el sector agropecuario existió un gran vacío entre esas dos fases; ni la mayor competitividad y productividad se alcanzaron en grado significativo, tampoco la mayor capitalización. El efecto de la ausencia de planeación estratégica, control administrativo y operacional,¹¹⁷ fue sin lugar a dudas la escasa formación de capital público en el sector agropecuario, la cual, a la vez, se tradujo en menores tasas de su PIB.

Las políticas de inversión del Gobierno a lo largo de 1990-2005 fueron, en cierto sentido, conflictivas con la meta de promover la inversión privada en las actividades del sector; en primer lugar, era de suponerse, que la inversión privada centraría su interés en las áreas de mayores expectativas de utilidad, exasperando con ello la dualidad productiva y la desigualdad de las posibilidades de acceso al crédito. En segundo, la misma contracción del gasto atentaba en contra de esa racionalidad de los agentes privados a quienes se quería promover: menos gasto público en obras de irrigación, caminos rurales, infraestructura hidráulica, entre otros, sería un desincentivo para los empresarios que buscaban regiones con suficiente infraestructura para producir y comercializar los productos agropecuarios. Se limitaron los efectos *spillover* de la inversión pública en infraestructura física –o el *crowding in*– si se toma en cuenta lo descrito por Aschauer en el capítulo I.

La reestructuración del campo exigía una política de gasto público congruente con que se quería lograr, pero no hay indicios de que esto hubiera existido. La función asignación del presupuesto se menospreció en la práctica y se olvidaron los principios de Musgrave acerca de la necesaria actividad del gobierno en el sistema de precios, todavía con mayor razón, en el sector agropecuario donde predominaban los mercados incompletos. En el mejor de los casos debió funcionar el principio de complementariedad

¹¹⁶ Emilio Romero Polanco, **La modernización del.**, Op.Cit. p. 81-84.

¹¹⁷ De acuerdo a Lyden y Miller, la *planeación estratégica* es el proceso de decidir sobre objetivos de organización, sobre cambios en estos objetivos, sobre los recursos ejercidos para obtener estos objetivos y sobre las políticas que deben gobernar la adquisición, uso y disposición de estos recursos; *el control administrativo*, es el proceso por medio del cual los administradores se aseguran de que los recursos son obtenidos y usados efectivamente y eficientemente en la consecución de los objetivos; *con el control operacional*, se asegura que las tareas específicas son llevadas a cabo efectiva y eficientemente, también se refiere al proceso de ligar a los oficiales de operación con las políticas y planes establecidos por sus superiores. Véase, Fremont. J. Lyden, Ernest G. Miller, **Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas.** Fondo de Cultura Económica.

entre la inversión privada y la pública, pero no la sobrevaloración de la primera sin tener garantías de su afluencia y sus consecuencias para el sector en su conjunto. Así, en el periodo de ajuste fiscal entre las diversas características de la economía agropecuaria mexicana, destacaron:

- 1) su participación en la economía fue pequeña y decreciente;
- 2) su producción no estuvo orientada al exterior;
- 3) existieron problemas de competitividad con el exterior en términos de subsidios y otras fuentes de abatimiento de costos;
- 4) persistió el dualismo estructural (moderno y exportador frente al tradicional de autoconsumo)
- 5) el comercio estuvo concentrado en Estados Unidos.

En términos generales, la importancia relativa del sector agropecuario en la economía mexicana fue baja, tanto en términos del producto interno bruto como del comercio exterior. La introducción de los parámetros de eficiencia para la competencia en el mercado mundial no fueron suficientes para formar un sector para la exportación, la importancia relativa del comercio agropecuario declinó. La participación de las ventas al exterior en los totales, se redujo de 5.3% en 1989-1991 a 4.6% en 1992-1994 y a 2.8% en 1997-1999.¹¹⁸

Las estadísticas descritas por diferentes autores y organismos llevan a la conclusión de que el dinamismo del sector agropecuario se contrajo durante 1990-2005. Su PIB cayó de 7.3% a -2.1% y la formación bruta de capital, de 1.04% a 0.92%. Retomando la clasificación del gasto hecha por Kerrigan, la contracción de la inversión gubernamental diseminó los efectos más negativos a través de la menor inversión en los renglones de Desarrollo del riego e Innovación y gestión, siendo estos renglones los relacionados con la dotación de infraestructuras de irrigación, investigación y transferencia tecnológica hacia los productores. De esta manera, uno de los factores que explican el mal desempeño del sector agropecuario es la inversión insuficiente de parte del Gobierno y, con ello, la falta de interés por su reestructuración real; en palabras de Hirshman, se siguió al pie de la letra el *síndrome del economista visitante* queriendo aplicar consejos universales para un sector muy heterogéneo en un país de bajo desarrollo como México. La consecuencia inmediata de estos comportamientos fue la escasa formación de capital público sectorial, la no existencia de eslabonamientos fiscales y la propia inhibición para la inversión privada. El diseño y la ejecución del presupuesto a lo largo de 1990-2005 en la Función Desarrollo Agropecuario fue contraproducente, además de contraria, a la llevada a cabo por los países de Norteamérica y Europa que dieron elevados subsidios a sus productores.¹¹⁹

¹¹⁸ Jose María Mella, Alfonso Mercado, **La economía agropecuaria y el TLCAN**, Revista de Comercio Exterior No. 3, Marzo de 2006, pp. 182-183.

¹¹⁹ Al respecto, Mella y Mercado comentan: "México está en desventaja en término de subsidios agropecuarios frente a Estados Unidos y Canadá, sobre todo el primero. Los subsidios por hectárea de cultivo en México son bajos con respecto a los de Estados Unidos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Además, del total de subsidios agropecuarios, los destinados a los productores representan 81% de dicho total en México, mientras que en la OCDE representan 75% y en Estados Unidos 54%. Pese a tener un mayor peso relativo en México, los subsidios a productores por hectárea son menores que en la OCDE y Estados Unidos en razón de uno a más de tres, y de uno a dos, respectivamente. Asimismo, la estructura de los subsidios agropecuarios parece ofrecer un

De acuerdo a cálculos propios, el gasto público en Desarrollo Agropecuario tuvo una caída, tanto en su participación en el Gasto total del Sector Público Presupuestario, como en el Gasto en Funciones Productivas. Respecto al primero, pasó de 5.73% en 1990 a 3.11% en 2005, y al segundo, de 15.14% a 12.84%. (Tabla 6 y Grafica 11).

En línea con la hipótesis general se puede establecer una relación cercana entre la evolución del gasto en Desarrollo Agropecuario y su dinamismo en términos del PIB sectorial, la Formación Bruta de Capital Fijo y desde luego, la formación de *capital público* (sistemas de riego, fomento a la innovación tecnológica, compra de tractores). La disminución de los apoyos al campo, se tradujo en los dos efectos recesivos de que habla Jorge Mattar: en primer lugar, la disciplina fiscal incidió directamente en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo, energía eléctrica e irrigación. En segundo, de ello se derivaron menores efectos multiplicadores hacia el resto de la economía, obstaculizando así, la expansión de la demanda agregada y las tasas de crecimiento del PIB nacional.

La explicación general de la reducción del gasto en el sector, es la imposición de techos de equilibrio presupuestal que afectaron los montos totales de gasto y su distribución entre las diferentes funciones. La explicación particular, tiene que ver con la menor inversión pública destinada a Funciones Productivas, -dentro de las cuales se encuentra el sector agropecuario- resultado de la mayor prioridad para la Función Desarrollo Social según se registró en la sección 2.1. En la medida en que el gasto público en el sector agropecuario tenga una incidencia considerable sobre el PIB sectorial y nacional, una primera conclusión sería que entre menos apoyos tengan las actividades respectivas, menor será su impacto sobre su propio crecimiento y el nacional. El ejercicio del presupuesto en Desarrollo Agropecuario tendría que mejorar su ejecución y valorar los resultados de los programas implementados, que hasta donde se sabe y ha corroborado, han sido poco exitosos y su desafío crece ante los problemas estructurales ya descritos.

La idea de Aschauer sobre la necesidad de mejorar la calidad del gasto, es en este momento relevante para pensar que la eficiencia en el ejercicio presupuestal agropecuario, es decir, financiamiento y transparencia en la aplicación de los fondos, se vuelve una prioridad ante los resultados alcanzados con los intentos de reestructuración agropecuaria. El objetivo tal como se formuló no era despreciable, pero hubo carencia de visión,

mayor apoyo competitivo en Estados Unidos y la OCDE, ya que la participación de los subsidios mediante servicios generales (provisión de infraestructura, investigación y desarrollo, promoción y comercialización) es de 24 y 17 por ciento, respectivamente, frente a 10% en México (...) Las desventajas competitivas y los rezagos productivos y comerciales se concentran en productos tradicionales y regiones del centro y sur de México y contrastan con otros productos comerciables y cultivados de manera principal en el norte del país. Es decir, hay un dualismo. Por un lado, se ha desarrollado una actividad comercial moderna y tecnificada vinculada con la agroindustria y orientada a los mercados externos y, por otro, hay una actividad que combina la producción de autoconsumo con la venta de excedentes en el mercado y la migración. Su descapitalización crónica, la competencia externa y el escaso apoyo gubernamental le marginan cada vez más del uso de incentivos y tecnologías modernas para abatir costos y elevar la productividad. Esto significa que al margen del modelo de mercado funciona un amplio sector de campesinos y comunidades indígenas, cuya producción se destina en su mayoría al autoconsumo, con niveles de productividad muy bajos. De esta forma, se puede ver que la posibilidad de incorporarse al mercado en condiciones competitivas es cada vez más remota." Ibid., pp. 184-185.

herramientas y políticas eficaces para alcanzarlo. Era imposible suponer que una liberalización rápida forzaría a la eficiencia de los productores frente a una competencia mayor, sin que ellos contaran con otros incentivos aparte de la presión de los mercados; en todo caso, aunque los productores quisieran volverse competitivos, existieron limitantes financieras, técnicas e institucionales que lo impidieron.

Tabla 6

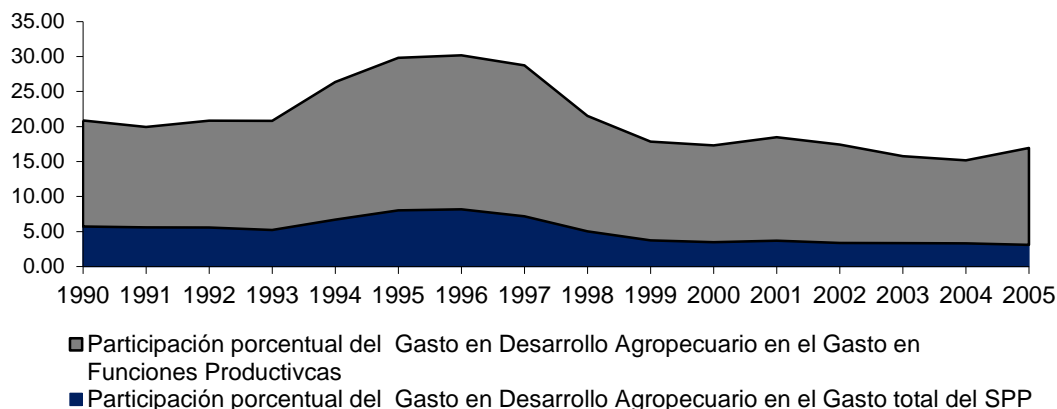
Gasto en Desarrollo Agropecuario y su participación porcentual en el Gasto total del Sector Público Presupuestario y en el Gasto en Funciones Productivas 1990-2005

	TOTAL GASTO SSP	DESARROLLO AGROPECUARIO			GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS
	A	1			B
	Millones de pesos 1993	Millones de pesos 1993	1/A	1/B	Millones de pesos 1993
1990	30333.7	1737.4	5.73	15.1	11475.8
1991	37996.7	2128.8	5.60	14.3	14848.5
1992	45373.5	2533.6	5.58	15.3	16610.2
1993	52617.9	2751.9	5.23	15.6	17658.9
1994	63318.0	4246.4	6.71	19.7	21607.6
1995	74140.1	5956.5	8.03	21.8	27348.5
1996	102875.4	8416.0	8.18	22.0	38273.6
1997	133928.8	9619.5	7.18	21.6	44635.3
1998	155546.2	7833.9	5.04	16.5	47534.5
1999	184202.4	6900.7	3.75	14.1	48934.4
2000	221512.2	7725.2	3.49	13.8	55900.9
2001	242730.9	8984.8	3.70	14.8	60809.9
2002	279416.2	9442.4	3.38	14.0	67226.1
2003	321630.0	10796.3	3.36	12.4	86980.1
2004	343670.0	11415.8	3.32	11.9	96326.2
2005	382626.5	11890.1	3.11	12.2	97357.5

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000,2003 y 2006, INEGI. SPP= Sector Público Presupuestario

Gráfica 11

Evolución del Gasto en Desarrollo Agropecuario 1990-2005 ¹²⁰



Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000. 2003 y 2006, INEGI. SPP= Sector Público Presupuestario.

¹²⁰ Los datos de la tabla y la gráfica fueron deflactados a precios de 1993.

Mucha de la incongruencia en el diseño de la política sectorial, a lo largo de 1990-2005, tuvo que ver con la omisión de los impactos de las reformas en el largo plazo y con creer en el *crowding out* de la inversión pública sobre la privada. Con la reducción del gasto en Desarrollo Agropecuario se supuso que los agentes privados destinarían automáticamente sus recursos al campo y lo transformarían invirtiendo en tecnologías costosas; el querer transitar de las políticas paternalistas –y el minifundismo en caso de la agricultura- a medidas más orientadas a la productividad y la eficiencia utilizando la reducción del gasto y la apertura comercial por sí solas fue un grave error. La falta de visión en las políticas públicas tuvo que ver con la desatención a los programas sectoriales implementados por los países con quienes se firmaron tratados de comercio, de quienes sus gobiernos apoyaron activamente las actividades agropecuarias.

Si como dice Aschauer, el gasto en infraestructura es un *input* más en la función de producción agregada que complementa a la inversión privada, entonces la dotación de sistemas de riego, maquinaria, tractores, apertura y mejoramiento de caminos, apoyos a la comercialización y producción, así como la construcción de nuevas carreteras, extensión de redes eléctricas, (en el entendido de que el gasto en el sector agropecuario depende también de la inversión en las demás Funciones Productivas) *evitan* más que desplazan gastos equivalentes por parte del sector privado, liberándolo de inversiones con efectos *free raider* o infradotación y favoreciendo la productividad de los factores. Por el contrario, si el gasto se reduce disminuye la formación de *capital público* sectorial y expande efectos adversos a los incentivos de la inversión privada. A todo este contexto se agrega el hecho de que la garantía de un impacto significativo del dinamismo agropecuario sobre el PIB nacional está en función también de la transparencia en la ejecución de los fondos, el buen diseño de los programas de apoyo y la evaluación constante, si en verdad se quiere resolver el problema del rezago del sector agropecuario y su parte complementaria, el medio rural.

2.2.2 Gasto en la Función Comunicaciones y Transportes

El transporte y las comunicaciones se ubican dentro del tipo de infraestructura que sirve de forma importante al desarrollo. El análisis de Aschauer, sustentado en gran parte en la definición de infraestructura de Hansen¹²¹ otorga un mayor peso a la denominada infraestructura económica (o física) sobre la social.¹²² La distinción es relevante porque los efectos sobre la productividad y el crecimiento de una sobre otra han resultado cuantitativamente distintos.

Los renglones que incluye Comunicaciones son: correos, telégrafos, servicios telefónicos, internet y otros servicios de comunicación; Transportes: ferroviario, automotor de pasajeros, automotor de carga, transporte aéreo y servicios conexos al transporte.¹²³

¹²¹ Hansen, N., *Unbalanced growth and regional development*, Western Economic Journal, Vol. 4, 1965.

¹²² Dentro de la infraestructura económica, se encuentran las comunicaciones y los transportes, y dentro de la social, la infraestructura educativa, sanitaria, centros asistenciales y culturales, comisarías, estaciones de bomberos y ayuntamientos.

¹²³ *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, 11ª Edición.

La función de cada uno de esos rubros es facilitar las transacciones en el mercado, uniendo –física o virtualmente- desde puntos geográficos distantes a productores y consumidores; en tiempos de recesión la inversión en el sector ha jugado en muchos casos un papel anticíclico. La importancia otorgada a Comunicaciones y Transportes en los presupuestos, se acentuó con las presiones de la integración comercial y la búsqueda de la eficiencia regional a lo largo de los noventa; al menos tres objetivos fundamentales se plantearon en este contexto: a) facilitar el movimiento de insumos y mercancías, b) disminuir costos de transporte y, c) facilitar la libre localización de las empresas en distintas regiones del país. Para ello, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se fijó como misión:

*"Promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente."*¹²⁴

Existe literatura que establece de forma tajante, la cadena positiva de transmisión entre infraestructura de transportes y comunicaciones con el crecimiento; sin embargo debe tomarse en consideración, al igual que lo señalado en Desarrollo Agropecuario, el entorno institucional y político en que la inversión pública sectorial se ejerce.

A) Condiciones del Sector

La intervención del Estado en el proceso de formación de capital incluye, como se ha mencionado, varios sectores comprendidos en el renglón de infraestructura donde encontramos a la Función Comunicaciones y Transportes. Ésta se caracterizó a lo largo de 1990-2005 por su subordinación a las metas de equilibrio presupuestal y por la apertura a la inversión privada. Entre 1950 y el 2000 el comercio internacional creció a una velocidad tres veces mayor que el producto mundial bruto. En este contexto, se puede deducir el gran impacto global que ha tenido este crecimiento en el desarrollo de la logística y el transporte; la enorme presión que significó para el transporte, la necesidad de movilizar insumos, bienes intermedios, piezas y partes, ensambles y productos finales a su destino, de manera oportuna y eficiente. En México, el ajuste fiscal, afectó los montos presupuestarios asignados a la función y la contrajo visiblemente. Con todo, la presencia del Estado en el sector en cuanto a responsabilidades primarias (políticas regulatorias) continuo siendo importante.

La tasa de crecimiento promedio del PIB sectorial en conjunto, fue de 5.6% de 1990 a 2005, superior a la de 3.1% del PIB nacional (Tabla 7). Sus mejores años fueron 1997, 1999, 2000 y 2004. En la tabla también se observa que en los años del periodo que más se ha crecido en el PIB nacional (1997 y 2000), el PIB del sector ha estado por arriba del 9%, una tasa de crecimiento muy significativa que pudiera ilustrar los impactos positivos del sector sobre las tasas del PIB nacionales.

¹²⁴ www.sct.gob.mx

Tabla 7
PIB Nacional y Sector Comunicaciones y Transportes 1990-2005
 (Tasas de Crecimiento Anual)

	PIB Nacional	PIB Sectorial
1990	5.2	3.6
1991	4.2	3.4
1992	3.5	5.3
1993	1.9	4.0
1994	4.5	8.7
1995	-6.2	-4.9
1996	5.1	8.0
1997	6.8	9.9
1998	4.8	6.3
1999	3.7	8.8
2000	6.6	9.1
2001	-0.2	3.8
2002	0.8	1.8
2003	1.4	5.0
2004	4.2	9.2
2005	2.8	7.1
	PROM. 3.1	PROM. 5.6

Fuente: Informes Anuales del Banco de México, 1999 y 2005, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

La parte de las Comunicaciones tuvo un comportamiento más trascendente en términos de innovación y expansión de los servicios; la participación de los recursos privados pareció tener mejores alcances en las actividades correspondientes, aunque existieron (y existen) fallas visibles en la regulación de las empresas y el fomento de la competencia como parte de los objetivos iniciales. Su PIB sectorial fue en muchos casos mayor y más dinámico que el nacional; teléfonos de México, la empresa representativa se constituyó en una de las más grandes de América Latina y el mundo.

La apertura a la inversión privada en el sector de las Telecomunicaciones se acompañó también de cambios en el marco regulatorio como la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) en 1995. De acuerdo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones -órgano con autonomía técnica y operativa, creada en 1996-, la LFT fue resultado de la necesidad de un marco jurídico acorde a las tendencias (a la liberalización) del sector. Pero de manera particular, de la disposición del Gobierno a otorgar certeza jurídica a los nuevos inversionistas, competidores de TELMEX ante la finalización del período de exclusividad en la prestación de servicio de larga distancia, el 10 de Agosto de 1996. Con la LFT se abrieron todos los rubros de la industria a la competencia (aunque en adelante existieran problemas graves a falta de la misma).¹²⁵ La telefonía fue uno de los casos que obtuvo resultados mixtos del proceso de desincorporación, en crecimiento, inversión e innovación. Por ejemplo, la Comisión Federal de Telecomunicaciones indica que el porcentaje de digitalización de la planta

¹²⁵El Banco Mundial hace una observación respecto a la LFT: no ha tenido la suficiente fuerza y autoridad para regular la compleja y poderosa industria a su cargo.

telefónica pasó de 29% en 1990 a 100% en 2001.¹²⁶ Con la privatización de TELMEX en 1990, se inició el proceso de cambio estructural en las telecomunicaciones, el propósito formaba parte del redimensionamiento del Estado; dentro de los objetivos secundarios estaba expandir los servicios telefónicos y fomentar la competencia. Antes de su venta, el Gobierno poseía 51% del total de las acciones de TELMEX, una vez privatizada se traspasó su control al consorcio mexicano Carso, Southwestern Bell y France Cables et Radio.

Telmex se privatizó como un monopolio nacional verticalmente integrado, situación que repercutió en las previsiones de generación de competencia dentro del sector de las telecomunicaciones para el futuro. La LFT mencionada en el párrafo anterior se aprobó más de cinco años después de la privatización y la institución reguladora se estableció poco antes del fin del período de exclusividad. La privatización de las telecomunicaciones en México formó parte de un proceso más amplio de reforma iniciado en 1986 con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la decisión gubernamental de establecer el TLCAN. El desempeño débil de la empresa pública de telecomunicaciones constituyó un argumento fuerte a favor de la reforma y, al mismo tiempo se esperaba que la privatización se trasformaría en una pieza fundamental de la modernización de la economía.¹²⁷

En materia de Transportes, específicamente carreteras (Musgrave las considera la parte más importante de la formación de capital público tangible) las reformas consistieron en el otorgamiento de concesiones¹²⁸ a empresas del sector privado para la construcción, mantenimiento y administración de autopistas durante 1990-1994. En ese periodo hubo un gran auge en la construcción de autopistas nuevas, cuya longitud (cerca de 5 mil kilómetros) casi igualó la totalidad del acervo construido con anterioridad. La inversión privada, equivalió a cerca de 45% del total, que fue de 85 mil millones de pesos de 1995.¹²⁹ Las concesiones se originaron en la incapacidad financiera del gobierno para atender la modernización de las carreteras frente al incremento del flujo vehicular; el programa tenía como base la participación de la iniciativa privada, a quien le correspondería construir, conservar y operar –con sus propios recursos– autopistas modernas, de altas especificaciones, a cambio de una tarifa que, dentro del periodo de concesión otorgado, reeditaría a los inversionistas la rentabilidad esperada. Pero los concesionarios enfrentaron importantes incrementos en los costos de construcción combinados con las sobreestimaciones del aforo vehicular proyectado; las consecuencias fueron los problemas de operación, mantenimiento y amortización de los créditos contratados con la banca. En razón de esto, el Gobierno Federal decretó el 27 de Agosto de 1997, el rescate de las carreteras concesionadas, mediante el pago de Pagares de

¹²⁶ **Estadísticas e Información de Mercados**, www.cofetel.gob.mx.

¹²⁷ Sergio Rivera, **Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México**, CEPAL, Unidad de Comercio Internacional e Industria, enero de 2007.

¹²⁸ Una *concesión* en términos administrativos se define como la autorización que da la Administración Pública a una persona física o jurídica para que pueda usar algún bien de dominio público durante un período de tiempo determinado. El otro significado tiene que ver con un tipo de modalidad de gestión indirecta de servicios públicos, mediante la adjudicación y formalización del correspondiente contrato. Diccionario de Economía y Negocios Espasa.

¹²⁹ Jorge Mattar, **Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas**, en: **Reformas Económicas en México**, Op.Cit.

Indemnización de Carreteras (PIC) y de la asunción de la deuda de los concesionarios por \$58,123 millones de pesos. El rescate carretero entró en la categoría de *deuda contingente*, producto de las modificaciones de la Ley General de Deuda Pública el 21 de diciembre de 1995. La deuda contingente agrupa todos los pasivos que están sujetos a la ocurrencia de un suceso eventual, por lo que su cumplimiento o montos en que puede hacerse exigible son inciertos.¹³⁰

Como plantea Musgrave, la inversión pública en carreteras es una de las partes más importantes de la formación de capital; entre sus muchas ventajas frecuentemente mencionadas, están las externalidades positivas sobre los agentes privados y los mercados. El ambiente de mayor competencia a partir de 1990 impulsó la creación de nuevas estrategias en infraestructura carretera –las concesiones entre ellas- para lograr mejores niveles de competitividad. Entre las medidas iniciadas se encontraron, completar la modernización de los corredores troncales transversales y longitudinales que comunican ciudades, puertos, fronteras y centros turísticos; el desarrollo de ejes interregionales; la construcción de libramientos y accesos para facilitar el flujo vehicular y mejorar el estado físico de las carreteras. En la práctica la calidad de la infraestructura carretera en México se encontró en 2005 apenas un punto porcentual arriba del promedio mundial según lo reportó el Programa Nacional de Infraestructura 2006-2012.

El marco de reformas económicas y el ajuste fiscal, condujo a una progresiva disminución en la tasa de inversión pública en infraestructura del transporte. El mecanismo alterno fue transferir parte de la operación a la gestión privada, que si bien permitió la entrada de fondos, fue incapaz de sostener la inversión requerida; la caída de la inversión pública no fue compensada adecuadamente por la privada, el resultado fue la disminución neta en mejoras y ampliaciones de la red de transportes. En efecto, según se observa en la tabla 8, de la Red de Carreteras, la mayoría se encontraron sin pavimentar.

Tabla 8
Extensión del Transporte 1990-2005
(Kilómetros)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Red de Carreteras	239235	293,216	297,403	302,753	308,941	318,674	323,065	330,005	337,168	349,037	352,072 ^r	355,796
Pavimentadas	83,925	95,916	98,717	102,250	104,023	108,074 ^r	108,488	110,910	113,125	117,023	116,923 ^r	122,678
Sistema Carr. Principal	81,517	91,054	93,596	96,659	97,677	99,305 ^r	101,798	104,189	105,633	109,326	110,920 ^r	111,900
Menos de 4 Carriles	75,995	82,605	84,684	87,364	88,243	89,249 ^r	91,585	93,841	95,496	98,748	99,951	100,669
Mas de 4 Carriles	5,522	8,449	8,912	9,295	9,434	10,056	10,213	10,348	10,137	10,578	10,969 ^r	11,231
No Pavimentadas	155,310	197,300	198,686	200,503	204,918	210,600 ^r	214,577	219,095	224,043	232,014	235,149	233,118

Fuente: Estadísticas de Transporte de América Latina, INEGI.

El ferrocarril que en otras épocas fue símbolo de modernización y que llegó a constituirse en una actividad controlada por el Estado después de la expropiación petrolera en 1938, no mostró dinamismo en la extensión de la

¹³⁰ Mario Di Constanzo A., *La deuda que enfrentará el nuevo gobierno*, en: *Finanzas Públicas para el Desarrollo.*, Agenda para el Desarrollo Volumen 5, Miguel Ángel Porrua, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados. p. 77 y 82.

longitud de vías y, la empresa encargada del sector, Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) fue desincorporada en 1997 por Ernesto Zedillo. La longitud total de vías en kilómetros se mantuvo sin modificaciones sustantivas al pasar de 26,612 a 26,662 de 1995 a 2005. El personal empleado en el mismo período disminuyó de 46,208 a 13,535.¹³¹

En cuanto a transporte marítimo el comercio exterior, tanto importaciones como exportaciones mostró aumentos significativos. Las importaciones transportadas por vía marítima pasaron de 16.0% en 1995 a 29.5% en 2005 (en miles de toneladas)¹³²

La infraestructura de comunicaciones relativa a las empresas telefónicas de concesión federal, tuvo el siguiente comportamiento. Las líneas pasaron de 8,801.0 (miles) en 1995 a 19,512.4 en 2005; la densidad telefónica (número de líneas por cada cien habitantes) de 9.6% a 18.8%; la población con servicio telefónico de 22,104 a 54,327. Las entidades que mayor densidad telefónica reportaron fueron el Distrito Federal y algunos estados del norte. También, las zonas rurales se hicieron acreedoras a programas diseñados por la SCT para dotarlas de líneas telefónicas en aquellos espacios donde las empresas privadas no llegaron. En 1995 fueron 1,416 y en 2005 33, 772 zonas; el Programa de Telefonía Rural de la SCT consideró únicamente las localidades en el rango de 100 a 499 habitantes.¹³³

En la parte de redes informáticas, la Internet fue un servicio en constante crecimiento. En miles de usuarios se pasó de 94 mil en 1995 a 18,092 en 2005, de los cuales los hogares y los negocios representaron la mayor parte en comparación con el Gobierno y educación. En computadoras personales se pasó de 2.6 a 13.1 (computadoras personales por cada cien personas) en el mismo periodo.¹³⁴

En resumen, se hicieron esfuerzos por motivar la inversión privada en el sector y ésta se concentró en las comunicaciones más que en los transportes. Después del rescate carretero por medio del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) los incentivos para invertir disminuyeron considerablemente y el Gobierno mantuvo la tutela del sector. La respuesta de las empresas privadas aquí fue más favorable que en Desarrollo Agropecuario, aunque sus montos se dirigieron masivamente a las comunicaciones. A excepción de carreteras, los puertos y aeropuertos atrajeron mayores fondos privados para su operación como se verá en la sección B; al ser las carreteras, un bien de uso generalizado y no ser factible la imposición de cuotas, la atracción de inversión privada fue débil y su provisión quedó controlada por el Estado mediante la SCT y Caminos y Puentes Federales (CAPUFE). En cambio, los puertos y aeropuertos con su fuerte vocación de comercio nacional e internacional fueron terrenos que se explotaron al máximo.

A pesar de tener avances, existieron a largo de 1990-2005 deficiencias en la creación- extensión de infraestructura de los transportes y las

¹³¹ Anuario Estadístico del Transporte 2005, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, p. 66, 79.

¹³² Ibid., p. 110.

¹³³ Ibid., p. 137, 148.

¹³⁴ Las localidades de 500 a 2,499 habitantes, fueron atendidas por TELMEX. Ibid., p. 165.

comunicaciones que resultaron en condiciones poco competitivas a nivel mundial. El Banco Mundial registra las siguientes condiciones:

1. Entre 1999 y 2003 se invirtieron más de 20,000 millones de dólares en el sector. En 2003, momento de contracción en la industria global de las telecomunicaciones, la inversión llegó a 2,300 millones de dólares y creció a una tasa cuatro veces más rápida que la economía en su conjunto. En 2004, el indicador del PIB sectorial creció 22.6% en comparación con una tasa de crecimiento del PIB nacional de 4.4%.
2. Sin embargo, México se rezagó en inversión en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) respecto a otros países como Chile y Brasil.
3. El crecimiento de la telefonía fija no se mantuvo a la par de lo observado en países comparables. Entre 1998 y 2004, el número de líneas fijas casi se duplicó pasando de 9.9 millones a más de 18.1, con una tasa anual promedio de 10%; sin embargo, este crecimiento estuvo sustancialmente por debajo de las tasas de Brasil y Chile.
4. Para el año 2004 se observó que la brecha digital entre México y otros países no sólo se acrecentó, sino que México presentó rezagos aún dentro de su propio territorio. Los niveles de penetración telefónica tendieron a ser mayores en las áreas urbanas que en las rurales. En el Distrito Federal existían cerca de 35.4 líneas fijas por cada 100 personas, mientras que en los estados del sur, Chiapas, Oaxaca y Guerrero había sólo 3.9, 4.7 y 7.6 respectivamente.
5. Existen evidencias a lo largo de 1990-2005 de que México no es competitivo en materia de infraestructura del transporte.
6. De la red de carreteras, la mayoría se encontraron sin pavimentar y de éstas, las de más de cuatro carriles tuvieron una extensión menor.
7. Se avanzó poco en la modernización, mantenimiento y ampliación de la red de carreteras, a pesar de ser el rubro que más presupuesto absorbió en materia de transportes.
8. Ante estas condiciones de la infraestructura de transporte, son necesarios objetivos particulares que incluirían: nuevos puentes, caminos de acceso y líneas ferroviarias para cruzar la frontera; nuevas instalaciones de inspección comercial; modernización y expansión de las instalaciones portuarias; actualización y expansión de las instalaciones del transporte intermodal y autopistas mejoradas que puedan encauzar el crecimiento del tráfico.¹³⁵

B) Gasto Ejercido

Como antecedente del alcance de las reformas económicas en los transportes y las comunicaciones, en el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en 1992 se especificó:

"La ampliación de la infraestructura y de la calidad de los transportes y las comunicaciones son requisitos imprescindibles para darle viabilidad a la

¹³⁵ La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial.

modernización general de la economía. La estrategia para ello ha sido una participación creciente de los inversionistas privados y de los gobiernos de los estados con el Gobierno Federal, a fin de sumar esfuerzos en la construcción y mejoramiento de la infraestructura existente, particularmente la del sistema carretero. La participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, también se ha promovido en el subsector ferroviario especialmente en la construcción de ferropuertos; en el marítimo-portuario con terminales especializadas de carga, y en el aéreo con la ampliación y modernización gradual de la infraestructura y de los servicios complementarios. En las comunicaciones se avanzó con la introducción de importantes sistemas y equipos de mayor avance tecnológico. A ello contribuyó la continua actualización y modificación de normas inadecuadas u obsoletas que impedían el desarrollo oportuno y eficiente de los servicios.”¹³⁶

En 1996 en la Cuenta Pública Federal se manifestaron los objetivos del gasto en Comunicaciones y Transportes mencionando algunas características de la nueva organización a raíz de las reformas emprendidas.

1. Actualización del marco jurídico y fortalecimiento de la rectoría del Estado;
2. Fomento de la participación privada en la prestación de los servicios, en condiciones de sana competencia;
3. Promoción de mecanismos financieros adecuados para el desarrollo de proyectos en infraestructura, con la participación de capital privado;
4. Mayor prioridad a la terminación de proyectos en proceso y a la realización de nuevas obras, con criterios de rentabilidad social y económica que contribuyeran a comunicar los principales centros de producción y consumo;
5. Integración de los diferentes medios de transporte en un sistema multimodal que vinculara de manera eficiente a los centros de producción con sus mercados.¹³⁷

En todas las Cuentas Públicas anuales del periodo 1990-2005 se especificó que contar con un sistema de comunicaciones y transportes moderno, eficaz, competitivo y suficiente, representaba una prioridad básica del Gobierno para sentar sobre bases firmes el crecimiento sostenido, e impulsar la integración regional y el desarrollo social.

El sector también formó parte de la descentralización de 1996; se inició la transferencia de responsabilidades a estados y municipios para la construcción - conservación de caminos rurales y carreteras.¹³⁸ Entre otras razones, ante la imposibilidad del Gobierno Federal para atender la totalidad

¹³⁶ **Plan Nacional de Desarrollo.** Informe de Ejecución 1992, Antología de la Planeación en México, Tomo 26, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica, p. 200.

¹³⁷ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Tomo de Resultados Generales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹³⁸ Se considera como *camino rural* a una vía que se usa relativamente poco (tránsito diario promedio de menos de 400 vehículos por día), que tiene bajas velocidades de diseño (menores de 80 km/hora), y geometría correspondiente. Un sistema de caminos rurales bien planeado, localizado, diseñado, construido y mantenido, es esencial para el desarrollo comunitario. Gordon Keller, James Sherar, **Ingeniería de los caminos rurales**, Instituto Mexicano del Transporte.

de la demanda carretera, el incremento del flujo vehicular y la exigencia de mejores carreteras, llevaron a la construcción de autopistas de cuota mediante las concesiones a particulares. El periodo 1983-1988 presentó un descenso grande de la inversión pública en carreteras; en los años siguientes se revirtió la tendencia porque la inversión privada aportó sus recursos vía las concesiones. En 1992 participó con 77% del total invertido.¹³⁹

La transferencia de empresas paraestatales a empresas privadas, como el caso de TELMEX y Ferronales, era parte del plan de redimensionamiento del Estado a fin de alcanzar la eficiencia sectorial ante las presiones de la globalización y la imposición de techos presupuestarios al gasto. De las siguientes alternativas de financiamiento, el Gobierno mexicano priorizó la 3 comprometiéndose, en la nueva forma de operar, a cubrir a los particulares de las eventualidades de los mercados.

1. Financiamiento de los proyectos usando ingresos ordinarios, mientras el uso por el público permanece libre de carga.
2. Financiamiento con deuda, permaneciendo el servicio libre de carga.
3. Si el sector privado construye y opera infraestructura, el Gobierno tiene que proporcionar garantías, lo cual constituye, una responsabilidad sobre las contingencias de los mercados.
4. El Gobierno paga determinadas cuotas al sector privado, mientras el uso por el público queda libre de cobros.
5. La operación y administración de la infraestructura de transporte, ya sea por el Gobierno o el sector privado, requiere en su caso, la imposición de una cuota por el uso del servicio para cubrir parcial o totalmente los costos de construcción y operación.

Por los problemas que se enfrentan en la recaudación impositiva, era imposible que el sector Comunicaciones y Transportes se sostuviera totalmente con la medida uno, la dos tampoco se privilegió por la razón de que el control sobre la deuda pública fue muy estricto en la década de los noventa, de tal manera que el déficit se mantuvo bajo y el costo financiero de la deuda como proporción del gasto no programable disminuyó considerablemente. Las concesiones carreteras se miraron inicialmente como un programa novedoso acorde a las nuevas políticas de administración de lo público, pero no se tomaron en cuenta aspectos como la disposición del aforo vehicular para cubrir las cuotas requeridas y hubo fallas en la planificación. Con la medida 3 el fracaso de las concesiones encontró plena garantía en el rescate realizado por el gobierno.

En la Tabla 9 se aprecia la evolución de la inversión pública y privada en el sector en conjunto. Según se mencionó, de la privada la mayor porción se dirigió a comunicaciones donde se observó un deterioro muy marcado de la pública; la inversión privada como proporción del total destinado a comunicaciones representó en 1994, 93.0% y en 2005 99.3%. La pública, 6.9% y 0.6% respectivamente. En transportes, por el contrario, excepto en el año 1994, la inversión privada se mantuvo por abajo de la pública

¹³⁹ Jorge Mattar, *Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas*, en: *Reformas Económicas en México*, Op.Cit. p. 193.

participando con 61.7% en ese año y con 31.6% en 2005, la pública aumentó de 38.2% a 53.7% en el mismo lapso.¹⁴⁰

Tabla 9
Inversión Pública y Privada en Comunicaciones y Transportes
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total Sector	21 225.5	69 420.4	74 157.1	52 321.7	49 034.1	88 233.5	88 099.3
PUBLICA	6 191.1	12 872.0	10 783.1	14 948.6	16 633.8	24 370.0	31 646.5
PRIVADA	15 034.4	56 548.4	63 374.0	37 373.1	32 400.3	63 863.5	56 452.8
Transportes	15 094.6	19 503.1	20 330.8	21 996.3	20 946.1	47 272.0	58 649.3
PUBLICA	5 767.5	12 396.8	10 669.9	14 858.5	16 430.2	24 220.6	31 408.5
PRIVADA	9 327.1	7 106.3	9 660.9	7 137.8	4 515.9	23 051.4	18 587.4
Comunicaciones	6 130.9	49 917.3	53 826.3	30 325.4	28 088.0	40 961.5	38 103.4
PUBLICA	423.6	475.2	113.2	90.1	203.6	149.4	238
PRIVADA	5 707.3	49 442.1	53 713.1	30 235.3	27 884.4	40 812.1	37 865.4

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT. (Ver también Gráfica 4 del Anexo).

En el ámbito carretero al ser el programa de concesiones desfavorable, en parte por las fallas del mismo programa, la deficiente planeación financiera y la caída de la demanda interna que sufrió el país en 1995-1996, fue difícil imaginar que en adelante la ampliación de la red carretera contara con la iniciativa privada. Las concesiones representaron el lanzamiento de un programa ambicioso para construir más de 5.000 kilómetros de carreteras nuevas entre 1989 y 1994.

Justamente, en el sexenio de 1989-1994 la inversión privada casi duplicó a la pública, pero en el de 1995-2000 se desplomó visiblemente y esa tendencia continuó hasta 2005. En términos porcentuales, en el primer sexenio, la privada representó 66% y la pública 33%; en el segundo, 9.5% y 90.4% respectivamente (Tabla 10).

Tabla 10
Inversión Pública y Privada en Infraestructura Carretera
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	Inversión Acumulada Sexenal		Inversión Anual				
	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	203 441.8	104 065.5	12 412.8	16 285.7	17 213.3	39 042.7	33 592.1
PUBLICA	69 009.8	94 117.1	11 661.8	16 139.5	17 020.6	23 637.5	23 639.2
PRIVADA	134 432.0	9 948.4	751	146.2	192.7	15 405.2	9 952.9

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

En rubro de "construcción pública por tipo de obra" predominaron las carreteras. (Gráfica 5 Anexo). Debido a que los proyectos de carreteras requieren un largo período de amortización y como muchos de ellos no generan suficientes ingresos para autofinanciarse mediante peajes, el sector continuó en manos del Estado en contraste con otros modos de infraestructura del transporte. Aunque a partir de 1989 –y hasta el colapso de las concesiones- se hayan realizado grandes inversiones por parte del

¹⁴⁰ **Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008**, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, p. 9.

sector privado, éstas no fueron un factor dinámico para el crecimiento de la red nacional de carreteras y las empresas se interesaron poco en la construcción de este tipo de infraestructura. Efecto contrario tuvo la desregulación del autotransporte, que sí generó un gran incremento en el número de empresas dedicadas a la carga.¹⁴¹

La inversión privada en infraestructura ferroviaria (Tabla 11) tuvo una mejor respuesta en el sexenio de Ernesto Zedillo y hasta 2005 mostró una tendencia mayor a la pública. Ésta última, por el contrario disminuyó marcadamente a partir del 2000; de sexenio a sexenio, se observa una caída de más de la mitad de la inversión del de Carlos Salinas al de Ernesto Zedillo quien ejecutó la desincorporación de Ferrocarriles Nacionales en 1997.

Tabla 11
Inversión Pública y Privada en Infraestructura Ferroviaria
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	Inversión Acumulada Sexenal		Inversión Anual				
	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	32 228.2	28 617.7	3 929.3	3 773.9	2 878.8	3 014.5	3 247.2
PUBLICA	32 228.2	12 322.8	83.1	147.9	166	169.2	122.8
PRIVADA	0.0	16 294.9	3 846.2	3 626.0	2 712.8	2 845.3	3 124.4

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

La inversión pública en aeropuertos (Tabla 12) mantuvo un comportamiento ascendente en los sexenios 1989-1994, 1995-2000 y 2000-2005, alcanzando en éste último 11,432.1 millones de pesos; la privada, en cambio disminuyó mucho para 2000-2005 alcanzando apenas 4,697.7 millones de pesos.

Tabla 12
Inversión Pública y Privada en Infraestructura Aeroportuaria
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	Inversión Acumulada Sexenal		Inversión Anual				
	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	6 008.2	11 425.0	1 678.8	1 823.4	1 221.2	2 624.9	8 781.5
PUBLICA	6 008.2	9 527.5	703.6	825.1	730.1	1 727.8	7 445.5
PRIVADA	0.0	1 897.5	975.2	998.3	491.1	897.1	1 336.0

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

En infraestructura portuaria (Tabla 13) la acentuación de la inversión privada fue más espectacular. En 2000-2005 registró la cantidad de 25,043.6 millones de pesos –casi el doble de 1995-2000- mientras que la pública aumentó sólo en un millón 033.7 para alcanzar 7,988.8 millones en todo el sexenio. La diferencia en el dinamismo de la inversión pública y privada en aeropuertos y puertos se debe a que la actividad portuaria quedó afectada por el intercambio comercial terrestre con los Estados Unidos y Canadá después de la entrada en vigor del TLCAN, además de que otras actividades comerciales propias del país como la exportación de petróleo y derivados tuvo, y tiene, una incidencia grande en el total de exportaciones vía portuaria.

¹⁴¹ Isaac Scheinvar, **Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas en México**, Serie Reformas Económicas número 20, Santiago de Chile, CEPAL.

Tabla 13
Inversión Pública y Privada en Infraestructura Portuaria
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	Inversión Acumulada Sexenal		Inversión Anual				
	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	9 042.6	20 039.7	8 163.5	5 089.6	3 254.3	8 280.1	8 244.9
PUBLICA	9 042.6	6 955.1	1 293.5	1 107.4	1 354.2	1 601.6	2 632.1
PRIVADA	0	13 084.6	6 870.0	3 982.2	1 900.1	6 678.5	5 612.8

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

Los puertos son un fiel reflejo de la política gubernamental que prioriza las exportaciones; en los noventa la integración comercial y la globalización a que México se insertó, demandó la necesidad de actualizar las instalaciones portuarias, modernizándolas para hacerlas más eficientes en costos y tiempos del servicio.¹⁴² Los cinco principales puertos con mayor movimiento de carga (toneladas) por litoral entre 1994 a 2005 fueron: Manzanillo (Colima), Lázaro Cárdenas (Michoacan), Salina Cruz (Oaxaca), Islas Cedro (Baja California), Guerrero Negro (Baja California Sur). El proceso de reestructuración y privatización portuaria de la década de los noventa propició mejoras notables en la infraestructura, el equipo y la operación de carga y descarga de mercancías. Nuevas inversiones estuvieron aparejadas con la aparición de operadores portuarios privados y con el reacomodo de las líneas regulares. En efecto, la reestructuración definió una nueva geografía portuaria y, en algunos casos, propició formas de integración regional y global desconocidas en periodos anteriores.¹⁴³

De otra parte, la inversión en infraestructura de las Comunicaciones mostró una afluencia masiva de empresas privadas según lo ya registrado en la Tabla 9 y la 14 que enseguida se presenta. Desde el sexenio de Carlos Salinas cuando se empezó la desincorporación de TELMEX, la inversión privada tuvo una presencia predominante. Como menciona Eugenio Rivera,¹⁴⁴ las diferentes trayectorias de privatización de las comunicaciones fueron el resultado de constelaciones y coaliciones políticas particulares y desempeños históricos diversos de la empresa pública, así como del contexto internacional.

Tabla 14
Inversión Pública y Privada en Infraestructura de Comunicaciones
(Millones de pesos a Precios Constantes 2007=100)

	Inversión Acumulada Sexenal		Inversión Anual					Acumulado 2001-2005
	1989-1994	1995-2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Total	232 743.8	274 233.7	69 323.8	37 185.9	32 944.4	45 892.1	41 052.7	226,398.9
PUBLICA	60 773.8	5 484.9	145.8	110.5	238.8	167.4	256.4	918.9
PRIVADA	171 970.0	268 748.8	69 178.0	37 075.4	32 705.6	45 724.7	40 796.3	225 480.0

Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

De esta forma, la política de telecomunicaciones en México no puede ser entendida fuera del contexto definido por la decisión de la administración de Salinas de Gortari de reorientar el desarrollo nacional, desde el proceso de

¹⁴² Isaac Scheinvar, *Las carreteras y el sistema portuario.*, Op.Cit. p. 41.

¹⁴³ Carlos Martner Peyrelongue, *Puertos Pivotes en México: Límites y posibilidades*, Revista de la CEPAL No. 76, Abril 2002, p. 129.

¹⁴⁴ Sergio Rivera, *Modelos de privatización.*, Op. Cit.p. 13-14.

sustitución de importaciones hacia el modelo exportador basado en la asociación comercial con los Estados Unidos y Canadá. El TLCAN llevó al gobierno mexicano a utilizar la privatización de TELMEX como muestra de su compromiso con la aceptación del tratado. Con la privatización de la empresa, la administración de Carlos Salinas quiso demostrar el rompimiento de su gobierno con la tradición nacionalista, así como su disposición para impulsar un capitalismo dirigido por el sector privado. La política gubernamental estaba también determinada por el temor a que la empresa de telecomunicaciones sufriera un rápido proceso de desnacionalización o fuera víctima de la competencia de los grandes operadores extranjeros, en particular los estadounidenses. Bajo ese escenario, la empresa fue fortalecida financieramente hasta donde fue posible, a fin de hacerla atractiva a los inversionistas nacionales. El periodo de exclusividad favoreció la creación de condiciones (modernización, digitalización) que colocaron a la empresa en posición privilegiada para enfrentar la apertura generalizada de la industria a la competencia a partir de 1997.¹⁴⁵

Con cálculos propios se observa que el Gasto en Comunicaciones y Transportes como proporción del Gasto del Sector Público Presupuestario disminuyó de 5.5 a 2.0% de 1990 a 2005. Igualmente su participación en el Total de Gasto en Funciones Productivas cayó de 14.5 a 8.0%. Este comportamiento, al igual que el gasto en Desarrollo Agropecuario fue el resultado de la contracción general del gasto público a raíz de las reformas emprendidas y el incremento en el gasto destinado a Desarrollo Social. Al ser el sector un rubro fundamental en la creación de infraestructura económica, la disminución de la inversión contribuyó a la propagación de los efectos recesivos ya citados por Jorge Mattar; en un período donde la economía mexicana experimentó un incremento en el grado de internacionalización y la necesidad de mayores recursos para carreteras y otros medios de transporte se acentuó, el gasto público tuvo una tendencia decreciente de acuerdo a lo que se muestra en la Tabla 15 y Gráfica 12.

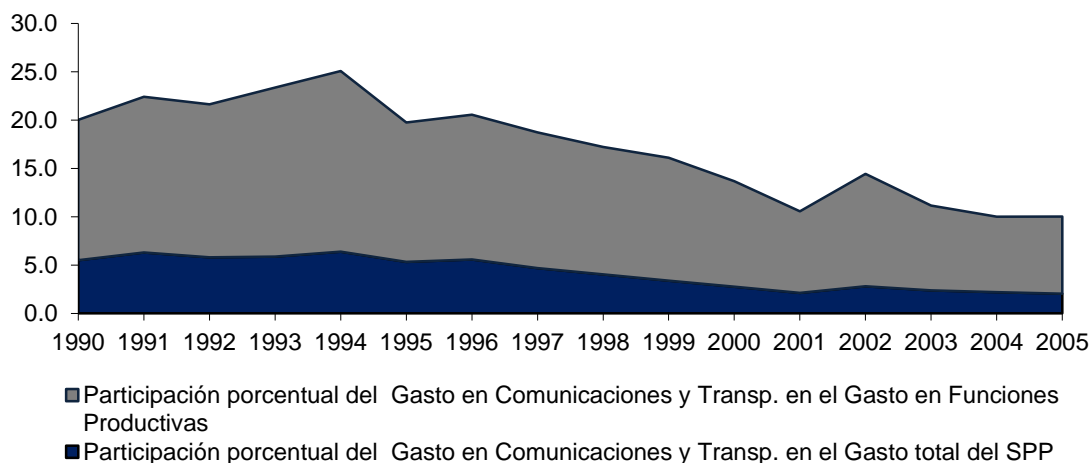
¹⁴⁵ Ibid., p. 15.

Tabla 15
Gasto en Comunicaciones y Transportes y su participación porcentual en el Gasto Total del Sector Público Presupuestario y en el Gasto en Funciones Productivas 1990-2005

	TOTAL GASTO SSP	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS
	A	1			B
	Millones de pesos 1993	Millones de pesos 1993	1/A	1/B	Millones de pesos 1993
1990	30333.7	1667.7	5.5	14.5	11475.8
1991	37996.7	2393.2	6.3	16.1	14848.5
1992	45373.5	2630.3	5.8	15.8	16610.2
1993	52617.9	3089.7	5.9	17.5	17658.9
1994	63318.0	4040.5	6.4	18.7	21607.6
1995	74140.1	3946.5	5.3	14.4	27348.5
1996	102875.4	5735.1	5.6	15.0	38273.6
1997	133928.8	6270.0	4.7	14.0	44635.3
1998	155546.2	6270.0	4.0	13.2	47534.5
1999	184202.4	6225.3	3.4	12.7	48934.4
2000	221512.2	6104.2	2.8	10.9	55900.9
2001	242730.9	5133.6	2.1	8.4	60809.9
2002	279416.2	7821.7	2.8	11.6	67226.1
2003	321630.0	7636.0	2.4	8.8	86980.1
2004	343670.0	7525.6	2.2	7.8	96326.2
2005	382626.5	7772.5	2.0	8.0	97357.5

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000. 2003 y 2006, INEGI.
 SSP= Sector Público Presupuestario

Gráfica 12
Evolución del Gasto en Comunicaciones y Transportes 1990-2005¹⁴⁶



Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000. 2003 y 2006, INEGI.
 SPP= Sector Público Presupuestario.

Si bien, por su propia naturaleza la respuesta de la inversión privada en las actividades correspondientes al sector fue mucho mejor que en Desarrollo Agropecuario, los pendientes acumulados sobre todo en la infraestructura del transporte, fueron muy acentuados si se recuerdan las condiciones que

¹⁴⁶ Los datos de la Tabla y la grafica fueron deflactados a precios de 1993.

el Banco Mundial reportó en la sección A de este subtema. Se tuvieron avances significativos (en particular en la cobertura de las Comunicaciones) pero fueron insuficientes a lo largo de 1990-2005, comparados con los logros de otros países latinoamericanos como Brasil y Chile. Las políticas derivadas del ajuste fiscal, redujeron la inversión pública en el sector afectando con ello la compra de factores productivos en una época donde se hacía más imperativo poner atención a los fondos asignados. Con el modelo exportador, lo que más se requirió fueron programas de expansión de la red de carreteras, mejora continúa de los puertos, nuevos puentes, caminos de acceso, autopistas mejoradas, etc. a fin de motivar la vocación comercial que se perseguía.

El comportamiento del PIB sectorial fue de igual forma más dinámico que en Desarrollo Agropecuario; en la mayor parte de los años del periodo 1990-2005, sus tasas fueron mayores al 3% y en muchos casos superiores a las del PIB nacional. Aquí parece no haber asociación directa entre las bajas tasas de inversión pública y el PIB alcanzado en el sector; la razón se encuentra en la buena respuesta de las empresas privadas por participar en los proyectos respectivos, respuesta que fue, a pesar de todo, insuficiente para posicionar a México en un nivel competitivo a nivel mundial. La planeación deficiente en los programas diseñados, y el consecuente uso de recursos gubernamentales en posteriores rectificaciones debilitaron la expansión del capital público en el sector junto con sus efectos multiplicadores y *spillovers* hacia el resto de la economía. Remarcando de nuevo la afirmación de Jorge Mattar, puede decirse que en el periodo de los noventa y hasta 2005, la disciplina presupuestaria tuvo efectos negativos en los alcances del sector Comunicaciones y Transportes.

2.2.3 Gasto en la Función Energía

En la Clasificación Funcional, *Energía* comprende hidrocarburos y electricidad; del Sector Público Presupuestario, las paraestatales encargadas de administrar los recursos asignados durante 1990-2005 fueron: PEMEX, CFE y Luz y Fuerza del Centro. Del Gasto Total en Funciones Productivas, *Energía* fue el único rubro que incrementó su participación en el periodo, de 70.3 a 79.8% a diferencia de Desarrollo Agropecuario y Comunicaciones y Transportes como se ha visto. No obstante, su participación porcentual en el Gasto del Sector Público Presupuestario cayó de 26.6 a 20.3.

El Banco Mundial habla de la importancia estratégica del sector energético citando un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el año 2000, el cual muestra, que un incremento sostenido de 5 dólares por barril en el precio del petróleo resulta en una disminución de 0.1% en el PIB, incluso en países exportadores como México. En otro estudio se muestra que un incremento de 10% en el stock de la infraestructura de electricidad (capacidad de generación) podría conducir a un aumento general de 2% en el crecimiento de la producción de manufacturas, con un impacto más alto en 31% de toda la producción manufacturada.¹⁴⁷

A lo largo de varias décadas, la inversión de las empresas del Estado encargadas del sector, ha sido un factor de primera importancia en la economía, de manera particular por sus impactos en la estructura

¹⁴⁷ La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial, p. 62.

productiva a pesar de no estar muy bien articulada. Por su carácter exportador de un recurso importante en el comercio internacional -que aún en condiciones de caída de precios da lugar a la captación de rentas- el tratamiento financiero de PEMEX es muy diferente al de la CFE. PEMEX es una empresa pública con utilidades brutas y netas de consideración, la cual es en gran parte transferida al resto de la economía vía el Gobierno Federal; una parte importante del excedente de PEMEX ha sido orientado a financiar el déficit del resto del sector paraestatal. Respecto a las Entidades de Control Presupuestario Directo, PEMEX, CFE y Luz y Fuerza del Centro ejercieron las mayores cantidades del presupuesto total durante 1991-2002.

El ajuste fiscal en el sector energético se manifestó en la introducción de esquemas de financiamiento con recursos privados mediante los Proyectos de Impacto Diferido sobre el Gasto (PIDIREGAS) provenientes de las modificaciones a la Ley General de Deuda Pública y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en 1995. Con ello, se buscaba ampliar la inversión en infraestructura energética en el contexto de austeridad presupuestaria.

A) Condiciones del Sector

Aparte de ser una industria de dimensiones amplias, la estructura financiera del sector energético se ha convertido en un factor que determina, por medio de la captación de divisas, la disponibilidad de liquidez para el Sector Público y su posterior asignación al resto de la economía.

Durante 1990-2005 las reformas afectaron de manera distinta a los hidrocarburos y la electricidad.¹⁴⁸ En cuanto a los primeros, a pesar de su importancia estratégica, no existió la implementación de cambios sustanciales para mejorar su condición tecnológica y disminuir la escasez de fondos para invertir en las plantas; la consecuencia más lógica de la apertura comercial en los noventa era un plan de largo plazo para los hidrocarburos, y en particular petróleo, a fin de competir eficazmente en los nuevos mercados. Pero no hubo tales cambios que fueran congruentes con las prioridades de la industria petrolera:

1. crecer fortaleciendo la infraestructura productiva y de operaciones;
2. mejorar el desempeño operativo;
3. armonizar los esfuerzos de las diferentes líneas de negocio para maximizar el valor económico de Petróleos Mexicanos como empresa integrada.

El argumento de la ineficiencia del Estado para administrar sus empresas no fue lo suficientemente vigoroso para la desincorporación de PEMEX, el principal obstáculo a esa posibilidad vino de la dependencia financiera del Gobierno respecto a los ingresos por venta de petróleo. La baja recaudación impositiva se compensó con los fondos de PEMEX en una actitud de pasividad y conformismo por parte del Estado; de esa manera, la empresa

¹⁴⁸ Hidrocarburos incluye: crudo, condensado, líquidos del gas natural y gas seco equivalente a crudo.

subsidió toda clase de actividades: una agricultura en bancarrota, rescates carreteros, negándole con ello los recursos necesarios para crecer y modernizarse. El crecimiento de la renta petrolera despertó ambiciones e intereses que resultaron incontrolables.¹⁴⁹

Al desempeñar PEMEX el papel de agente financiero del gobierno, mucha de su infraestructura productiva se afectó seriamente y se comprometió su viabilidad para el futuro frente otros productores. En un estudio para la CEPAL sobre los hidrocarburos en Brasil, Chile y México, se menciona que la inversión en PEMEX aumentó en los últimos años, pero siguió siendo insuficiente para incrementar las reservas existentes. Además de cubrir sus requerimientos de inversión recurriendo a un masivo endeudamiento mediante los PIDIREGAS, el régimen fiscal que se le aplicó a la empresa aumentó sus problemas de gestión. En un comparativo con la empresa PETROBRAS de Brasil se concluye que ésta ha sido más exitosa en la gestión de sus inversiones y –a diferencia de PEMEX- ha logrado aumentar sus reservas.¹⁵⁰

Con la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en 1992 se estableció la operación de PEMEX por medio de cuatro organismos:

1. PEMEX Exploración y Producción
2. PEMEX Refinación
3. PEMEX Gas y Petroquímica básica
4. PEMEX Petroquímica

El Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios 2002-2010 estableció una cartera de proyectos y metas para cada rama.

- En exploración y producción primaria: lograr el aprovechamiento óptimo de los yacimientos de hidrocarburos; revertir las tendencias de la baja incorporación de reservas y la declinación en la producción de crudo ligero y de gas natural; disminuir los costos en campos maduros; aumentar la producción de gas no asociado; y mantener el nivel de producción de crudo pesado.
- Para la refinación del petróleo: continuar el Programa de Reconfiguración del Sistema Nacional de Refinación, con el objetivo de la conversión de productos residuales a productos ligeros (gasolinas y diesel) de alta calidad y el aumento en la capacidad de procesamiento de crudo pesado.
- En la industrialización del gas natural: desarrollar la infraestructura de proceso, transporte y almacenamiento para hacer frente a los requerimientos del mercado; aprovechar las oportunidades de mejoras operativas y de reducción de costos; adaptar la infraestructura para cumplir con la norma de calidad del gas natural; y disminuir la vulnerabilidad en los sistemas de ductos para garantizar su mayor y mejor utilización.

¹⁴⁹ Narciso Bassols Batalla, *Las etapas de la nacionalización Petrolera*, Miguel Angel Porrúa, México 2006, pp. 303-304.

¹⁵⁰ Humberto Campodónico, *La gestión de la industria de Hidrocarburos con predominio del Estado*, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2007.

- En la industria petroquímica: ofrecer al mercado nacional e internacional productos con altos estándares de calidad a precios competitivos.¹⁵¹

Con las reformas, esas prioridades quedaron supeditadas como en otros sectores, al saneamiento de las finanzas públicas lo que fue determinante en la contracción de la inversión de la paraestatal quien por mandato constitucional conservó la exclusividad en la extracción, refinación y distribución de petróleo crudo, aunque en el caso del gas natural se realizaron reformas en 1995 a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que permitieron la participación del sector privado en el transporte, la distribución y la venta al consumidor final (la producción y procesamiento permanecieron en manos del Estado). El nuevo marco regulatorio promovía la entrada de nuevos participantes, buscando mayor competencia y un mejor suministro del gas natural.

En la rama petroquímica la inversión pública dejó de ser prioritaria en los años ochenta; en 1995 se intentó desincorporar los activos petroquímicos no básicos de PEMEX mediante licitación pública. Un año después el intento fue cancelado, por múltiples reacciones opositoras pero después se reanudó con tres acciones específicas: hacer ajustes legales para superar las objeciones del Congreso, establecer los activos a desincorporar en empresas filiales de PEMEX y licitar hasta un máximo de 49% de las acciones de dichas empresas.

En PEMEX la reforma consistió básicamente en la reorganización de la empresa en los cuatro organismos ya mencionados, cada uno dotado de un consejo de administración, patrimonio e identidad jurídica propios, con objetivos específicos y criterios de rentabilidad que no fueron preponderantes en el pasado.¹⁵²

El Banco Mundial, aporta algunos datos respecto al sector de los hidrocarburos. En 2004, México se ubicó como el quinto mayor productor de petróleo del mundo (incluyendo operaciones con crudo, arriendo de condensado, líquidos de gas natural y refinería), tras Arabia Saudita, Rusia, Estados Unidos e Irán. PEMEX fue una de las mayores empresas petroleras del mundo y a pesar de sus significativas ganancias, fue la compañía petrolera más endeudada del mundo, con una deuda neta de aproximadamente 32,000 millones de dólares en 2003.

Históricamente, cerca de un tercio del presupuesto del Gobierno Federal proviene de PEMEX, en tanto que junto con sus subsidiarias, PEMEX transfiere a Hacienda, según se calcula, 60% de sus beneficios anuales para el financiamiento de sus programas sociales y de infraestructura clave en salud, educación y otras áreas. Así, PEMEX y el presupuesto nacional son altamente vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales de petróleo que afectan al mercado mundial. En general, las obligaciones financieras de PEMEX con el Gobierno complican la implementación de un programa sólido de inversiones y gastos de capital, que se considera

¹⁵¹ Véase, Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios 2002-2010.

¹⁵² Jorge Mattar, *Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas*, en: *Reformas Económicas en México*, Op.Cit. p. 194,198.

esencial para sostener niveles de producción eficientes e incrementar las reservas de hidrocarburos.¹⁵³

La Secretaría de Energía en *Perspectivas Petrolíferas 2002-2011*, menciona que México es un productor y exportador importante de crudo, no obstante es un importador de refinados. Las importaciones, especialmente de gasolina, se han convertido en un componente primordial del suministro al mercado interno, hecho que obliga a que la industria de refinación se robustezca a fin de que sea capaz de enfrentar los desafíos del mercado interno.

En esa línea, la disminución de las reservas de hidrocarburos fue durante 1990-2005 un tema recurrente; las reservas de petróleo crudo disminuyeron de 49,775 millones de barriles a 48,796 de 1994 a 1998, en 2001 habían llegado a 25,425 y en 2002 a 17,196 millones de barriles. Los años de reservas/producción (reservas entre producción anual) decrecieron de 51 entre 1994-1998 a 15 en 2002.¹⁵⁴

En lo referente a electricidad, el Gobierno inició la reforma en 1989 alrededor de tres ejes: reestructuración tarifaria, saneamiento y modernización de CFE y Luz y Fuerza del Centro. Se cedió el monopolio de la generación y la transmisión a agentes privados, mientras se siguió controlando la distribución y la transmisión de electricidad para consumo público; la entrada de capital privado se concentró en la expansión del Sistema Eléctrico Nacional por medio de Contratos de Construcción-Arrendamiento y Transferencia (CAT) en la generación y transmisión, Contratos de Servicios para la Construcción de Obras Complementarias y esquemas de tipo Productor Independiente, en los que una empresa podía generar, importar y construir sus propias líneas de transmisión para satisfacer sus propias necesidades.¹⁵⁵

Temas relacionados con la calidad en el suministro de energía eléctrica y la atención a la demanda de los usuarios, se robustecieron con la transición a una economía con más mercado. En la búsqueda de mayor participación de empresas privadas en el sector, se argumentó que las interrupciones de servicio y las fluctuaciones en el voltaje afectaban a todos los niveles de productividad de las industrias e impedían la instalación de equipos electrónicos modernos. Además, la conveniencia de que particulares participaran permitiría que el sector disminuyera su dependencia de los recursos públicos y que éstos pudieran dirigirse a otros sectores de asistencia social. Pero las reformas a la industria eléctrica, como en el caso de los hidrocarburos, estuvieron siempre sujetas a los diferentes puntos de vista del Poder Legislativo sobre las modificaciones al marco legal

Las necesidades de infraestructura eléctrica para la dinámica de crecimiento económico y demográfico del país, se distribuyeron con la transferencia del monopolio de la generación a agentes privados. En el renglón de generación, los proyectos de inversión privada fue probable que representaran 99% de la inversión total. Prácticamente CFE y Luz y Fuerza concentrarían sus inversiones en los proyectos de transmisión, distribución

¹⁵³ La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial, p. 158.

¹⁵⁴ El Sector Energético en México, Edición 2000, p. 300 y Edición 2007, p. 275, INEGI.

¹⁵⁵ Jorge Mattar, *Inversión y Crecimiento Durante las Reformas Económicas*, en: *Reformas Económicas en México*, Op.Cit. p. 201.

y otras inversiones.¹⁵⁶ En el contexto de requerimientos de inversión creciente y ajuste fiscal, el esquema de PIDIREGAS también aportó recursos a electricidad desde 1997. Bajo el entendido de que del buen suministro de energía eléctrica dependía la productividad de la industria nacional, se hicieron esfuerzos que según datos oficiales, disminuyeron las interrupciones del servicio ocasionadas por motivos de operación y las quejas de los clientes, mientras que el tiempo de conexión se redujo tanto en el caso de CFE como en el de Luz y Fuerza del Centro (Tabla 16).

Tabla 16
Calidad del Servicio Eléctrico 1995-2003

		1995	1998	2002	2003
Interrupciones del Servicio (Minutos/Consumidor)	CFE	242	225	124	121
	Luz y Fuerza	---	374	144	135
Quejas (número de quejas/1000 consumidores por mes)	CFE	14	10.7	4.2	4.1
	Luz y Fuerza	---	6.7	4.4	4.3
Tiempo de conexión para los nuevos usuarios (días)	CFE	2.3	1.4	1.2	1.1
	Luz y Fuerza	---	10	5.5	6

Fuente: La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial, p. 34.

En síntesis, la reforma al sector eléctrico se basaba en cuatro propuestas:

1. Lograr el abasto de electricidad suficiente para cubrir el crecimiento de la demanda de energía eléctrica.
2. Llevar a cabo una profunda modernización de la infraestructura para alcanzar mayor eficiencia.
3. Fortalecer a las empresas públicas del sector para que su funcionamiento fuera equiparable al de sus competidoras.
4. Disminuir la dependencia del sector de los recursos públicos.¹⁵⁷

Para *Energía* en su conjunto, el Banco Mundial da a conocer los siguientes desafíos:

- 1) Al ser el sector energético crucial para la economía, los cambios menores en la disponibilidad y el precio de los hidrocarburos o la electricidad tienen serios efectos en el crecimiento económico.
- 2) Los ingresos petroleros que se desvían para financiar las necesidades presupuestarias impiden la inversión en la planta productiva y la modernización; a su vez, la creciente demanda de energía exige un incremento significativo en inversiones que el Gobierno no puede financiar a menos que recorte severamente el gasto en otras áreas importantes.
- 3) Los precios del gas natural, la electricidad y el combustible se dispararon en los últimos años y están entre los más elevados del mundo. Los altos costos de electricidad se agravan con las fluctuaciones de frecuencia y voltaje, lo que redundo en costos

¹⁵⁶ **Prospectiva del Sector Eléctrico 2002-2011**, Secretaría de Energía, Dirección General de Formulación de Política Energética, pp. 77-79.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 100-101.

efectivos que están de 10% a 60% por encima de sus contrapartes estadounidenses.

- 4) El Gobierno fija los precios de combustible, y como resultado los precios están sobre o subvaluados.
- 5) En 2005, PEMEX informó reservas de hidrocarburos probadas de sólo 14.8 miles de millones de barriles. La Oficina Internacional de Energía (International Energy Agency, IEA) calculó que la producción de petróleo crudo en México caerá a 2.7 miles de millones de barriles hacia 2030.
- 6) Los subsectores industriales de consumo intensivo de energía son particularmente vulnerables a la volatilidad de los precios. El costo de energía como porcentaje de los costos totales para este tipo de industrias es alto. La calidad y precio de los productos de este tipo de industrias son de importancia fundamental, dado que se usan como materias primas para distintos tipos de bienes manufacturados. Por ejemplo, el precio del cemento en México (115 dólares/tonelada, Datos CEMEX 2004) es casi el doble del precio en Estados Unidos, la Unión Europea y otros países. Incrementos sostenidos en los precios de la energía han tenido serios efectos en los costos de producción de las diferentes industrias.
- 7) Entre 2000 y 2005 hubo en México una caída sostenida del número de instalaciones de procesamiento que requerían niveles intensivos de energía. Esto se ha atribuido en gran medida al incremento de los costos de la energía y a la incertidumbre sobre la disponibilidad del gas natural y otros combustibles. En los estudios del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) sobre las perspectivas de diferentes industrias –minería, electrónica y autopartes- se concluyó que los altos costos de la energía y la baja calidad de la infraestructura de servicios son factores que reducen la eficiencia y las perspectivas de crecimiento y competitividad.¹⁵⁸

B) Gasto Ejercido

A lo largo de 1990-2000 la parte del gasto primario (obtenido después de descontar del Gasto Neto Total, el Costo Financiero de la Deuda) relacionada con Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo, registró un promedio de 7.8% y reflejó una tendencia a disminuir. La inversión física en la clasificación económica del Gasto Programable también disminuyó de 107 mil 862.1 millones de pesos a 82 mil 898.8 entre 1990 y 2000; igualmente, el gasto de capital entre 1994 y 2000 disminuyó en 27 mil 532.4 millones de pesos. Estas cifras son importantes porque la infraestructura en energéticos está en función de los fondos presupuestales destinados a Organismos y Empresas, inversión física y gasto de capital. Sin duda, el impacto del ajuste fiscal fue mucho más fuerte en los montos de inversión para infraestructura y, dentro de ella la energética aún cuando la inversión en el sector fuera la única que mostrara incrementos como proporción del Gasto en Funciones Productivas a lo largo de 1990-2005.

Refiriéndose a la introducción de los PIDIREGAS, el Presupuesto 1990-2000 menciona:

¹⁵⁸ La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial, pp. 34-36.

"Entre 1994 y 2000 el gasto de capital disminuyó 27 mil 532.4 millones de pesos. Esto debido principalmente a los nuevos mecanismos creados por el sector público para impulsar la inversión en sectores estratégicos como los proyectos de inversión productiva a largo plazo (...) Como respuesta a la necesidad de ampliar la infraestructura energética estratégica en un contexto de fuerte austeridad se introduce la modalidad de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, Pidiregas, mediante modificaciones a la Ley General de Deuda Pública y a la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en diciembre de 1995." ¹⁵⁹

Los proyectos PIDIREGAS consistieron en inversiones de PEMEX y CFE, respaldadas con financiamiento privado de largo plazo y destinadas a generar infraestructura capaz de producir ingresos. Desde 1997 y a la fecha, un creciente número de proyectos de inversión pública han sido financiados en el marco de los PIDIREGAS. De hecho éstos se han transformado en el principal instrumento financiero para el desarrollo de infraestructura energética. En 2004, por ejemplo, representaron 92% de las inversiones totales de PEMEX.

PEMEX hizo un uso creciente de estos de proyectos en la producción de petróleo; al aportar cada vez más, grandes cantidades de la inversión requerida, los PIDIREGAS comprometieron y desviaron liquidez pública contraviniendo los objetivos iniciales descritos en el capítulo IV de la Ley de Petróleos Mexicanos:

1. Los PIDIREGAS no tendrían un impacto en las finanzas gubernamentales, es decir, en el gasto público, en virtud de que el fondeo de dichos proyectos se realizaría con recursos aportados por el desarrollador del mismo y se amortizaría con los ingresos futuros que al Gobierno le generaría la operación de la obra construida.
2. Lo anterior permitiría destinar recursos fiscales a sectores de menor rentabilidad pero con un alto impacto social.¹⁶⁰

Con la disciplina presupuestaria los mecanismos de reformas sectoriales adquirieron la forma de desincorporaciones, cambios en el marco legal e institucional, concesiones y regulación. Para *Energía*, las reformas se amoldaron a los tres últimos mecanismos dando como producto final el esquema de PIDIREGAS que anualmente absorberá una fracción de los presupuestos de PEMEX y CFE desde 1997 y hasta el 2039 en una cantidad global aproximada de 2.2 billones de pesos.¹⁶¹

En la Gráfica 13 se muestra el comportamiento de la inversión pública presupuestaria y financiada. Desde 1997, se observa la presencia de *inversión financiada* producto de la aparición de los PIDIREGAS en el gasto. Prácticamente el sector energético (y especialmente hidrocarburos) fue quien hizo gran uso de este tipo de financiamiento (Gráfica 14) considerado dentro de la deuda contingente la cual podría convertirse en deuda formal del Gobierno cuando los proyectos no fueran autofinanciables. Todo lo que implica el esquema pasa por aumentar el riesgo de desequilibrio en las

¹⁵⁹ **El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000**, Op.Cit. p. 26.

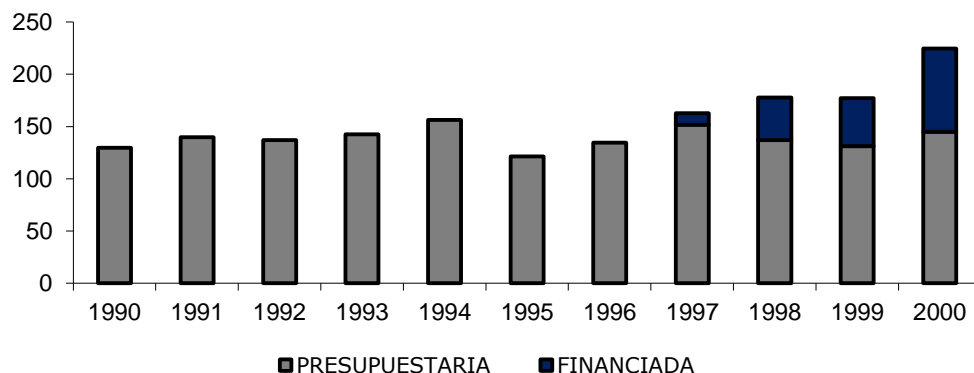
¹⁶⁰ Mario Di Constanzo, **La deuda que enfrentara en nuevo Gobierno**, en, **Finanzas Públicas para el Desarrollo**, Op.Cit.

¹⁶¹ Periódico El Universal, viernes 03 de Agosto de 2007.

finanzas públicas gracias a los pagos de intereses, y la garantía del Gobierno de pagar cada peso en caso de no resultar rentables las obras entregadas a los agentes privados.

Gráfica 13

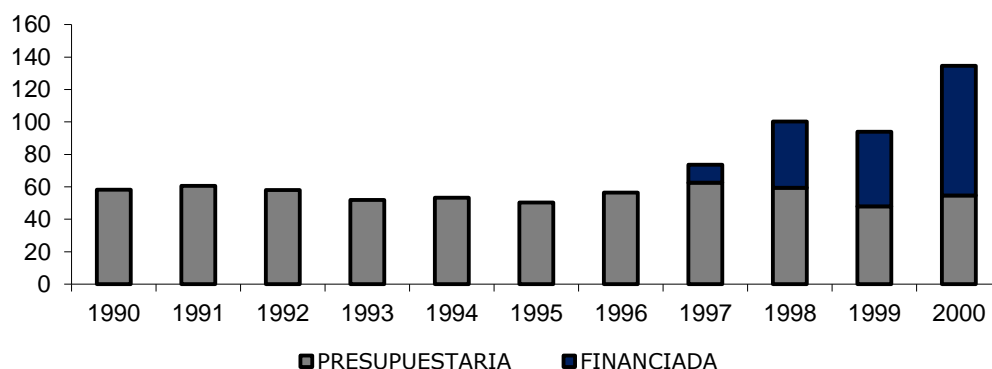
Inversión Presupuestaria y Financiada del Sector Público
(Millones de pesos del 2000)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

Gráfica 14

Inversión Presupuestaria y Financiada del Sector Energético
(Millones de pesos del 2000)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

En la Tabla 17 se puede apreciar más claro el efecto de la introducción de los PIDIREGAS en la inversión de capital de PEMEX. En Exploración y Producción, la inversión PIDIREGAS tuvo mayor presencia y prácticamente en 1999, el tercer año de su implementación, ya sobrepasaba con mucho a la inversión restante. En Refinación los fondos PIDIREGAS empezaron a ejecutarse en el año 2000 y su comportamiento no fue tan consistente como en Exploración y Producción. En Gas y Petroquímica Básica los proyectos PIDIREGAS fueron algo erráticos y siempre menores a los no PIDIREGAS. En Petroquímica no tuvieron presencia.

Tabla 17
Inversión de Capital en PEMEX 1996-2005
(Millones de pesos corrientes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL	23 545	33 678	50 010	52 382	71 268	63 301	80 759	113 687	122 863	126 988
Inversión No Pidiregas	23 545	28 847	30 521	25 103	28 834	26 672	22 943	19 013	12 243	21 436
Inversión Pidiregas	0	4 831	19 489	27 279	42 434	36 629	57 816	94 674	110 620	105 552
PEMEX Exploración y Producción	16 748	24 216	37 663	41 080	44 654	53 446	63 000	88 380	113 332	112 863
Inversión No Pidiregas	16 748	19 385	19 064	14 454	17 418	17 501	13 443	8 945	3 694	11 040
Inversión Pidiregas	0	4 831	18 599	26 626	27 236	35 945	49 557	79 435	109 638	101 823
PEMEX Refinación	5 035	5 506	7 162	6 608	21 572	6 185	14 077	19 878	5 092	9 001
Inversión No Pidiregas	5 035	5 506	7 162	6 608	6 374	5 501	5 893	5 744	4 647	6 542
Inversión Pidiregas	0	0	0	0	15 198	684	8 184	14 134	445	2 459
PEMEX Gas y Petroquímica Básica	1 048	2 945	4 142	3 430	3 617	2 246	1 796	3 253	2 498	3 206
Inversión No Pidiregas	1 048	2 945	3 252	2 777	3 617	2 246	1 721	2 148	1 961	1 936
Inversión Pidiregas	0	0	890	653	0	0	75	1 105	537	1 270
PEMEX Petroquímica	365	724	781	945	996	1 058	1 454	1 627	1 598	1 530
Inversión No Pidiregas	365	724	781	945	996	1 058	1 454	1 627	1 598	1 530
Inversión Pidiregas										
Corporativo PEMEX	349	287	262	319	429	366	432	549	343	388
Inversión No Pidiregas	349	287	262	319	429	366	432	549	343	388
Inversión Pidiregas										

Fuente: Anuario Estadístico de PEMEX 2007.

Los PIDIREGAS se consideraron deuda pública porque los inversionistas privados percibían el riesgo asociado con este instrumento como equivalente al riesgo pendiente sobre la deuda soberana del país. En otras palabras, esos proyectos significaron obligaciones de deuda contingente; de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al 31 de diciembre de 2004, las obligaciones contraídas en los proyectos directos de PIDIREGAS ascendían a 22,155.7 millones de dólares, de los que 80.1% correspondían a PEMEX y el resto a CFE. El tema que sigue son las obligaciones de deuda que los PIDIREGAS reflejaron en las Necesidades de Crédito del Sector Público (NCSP). En 2003 representaron 1.1 puntos porcentuales del PIB de una NCSP total de 2.5% del PIB. El presupuesto aprobado en 2004 calculó un incremento de las deudas de los PIDIREGAS hasta 1.5% del PIB de una NCSP total de 2.7% del PIB. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, la presión fiscal proveniente de los proyectos de inversión financiados por el sector privado (esquemas tipo PIDIREGAS) crecería más del doble, pasando de 1.1% del PIB en 2003 a 2.4% en 2008. Sólo en 2005, la infraestructura energética financiada mediante los PIDIREGAS alcanzó 144,000 millones de pesos.¹⁶² Aunque no existe límite explícito para la deuda de los PIDIREGAS, las consecuencias de su uso excesivo son un peligro para el equilibrio presupuestal de largo plazo.

La Tabla 18 muestra la participación total de la deuda de PIDIREGAS como proporción del PIB nacional, la cual se incrementó, pasando de 1.2 en 1998 a 4.9% hacia finales de marzo de 2004.

¹⁶² La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial, pp. 128-130.

Tabla 18
Participación de la deuda de PIDIREGAS en el PIB

	PIDIREGAS
1998	1.2
1999	2.3
2000	2.8
2001	2.7
2002	3.9
2003	5.2
2004 (Marzo)	4.9

Fuente: La competitividad en México, alcanzando su potencial, Banco Mundial.

En la Tabla 19 se observa el Gasto en Energía y su participación porcentual en el Gasto Total del Sector Público Presupuestario y en el Gasto en Funciones Productivas. En el primero (1/A), su evolución se muestra generalmente consistente, en el segundo (1/B) su participación tiene dos tendencias; de 1990 a 1996 hay un comportamiento descendente y de 1997 a 2005, uno ascendente. En la Gráfica 15 se muestra de igual forma la evolución del Gasto en Energía. Su participación en el Gasto Total del Sector Público Presupuestario disminuyó de 26.6 a 20.3 por ciento de 1990 a 2005; su participación en el Total del Gasto en Funciones Productivas, por el contrario, tuvo un incremento de 9.5 puntos porcentuales en el mismo lapso según se observa.

De la inversión física ejercida en el sector, los recursos se destinaron al desarrollo de infraestructura, instalaciones, mantenimiento y protección ambiental, pero también al pago de los intereses correspondientes a los PIDIREGAS. Por ejemplo en el trienio 2001-2003, la inversión en estos proyectos en la industria petrolera alcanzó una cifra acumulada de 178,547.7 millones de pesos y presentó una Tasa Media de Crecimiento Anual real de 34%. En 2003, el monto ejercido en PIDIREGAS fue de 82,168.9 millones de pesos, cantidad 55.3% mayor en términos reales con relación a 2002. De esta cantidad destacaron los recursos ejercidos en Cantarell, Burgos, Programa Estratégico de Gas, reconfiguración de la refinería de Madero, y el inicio de los trabajos en la refinería de Minatitlán.¹⁶³

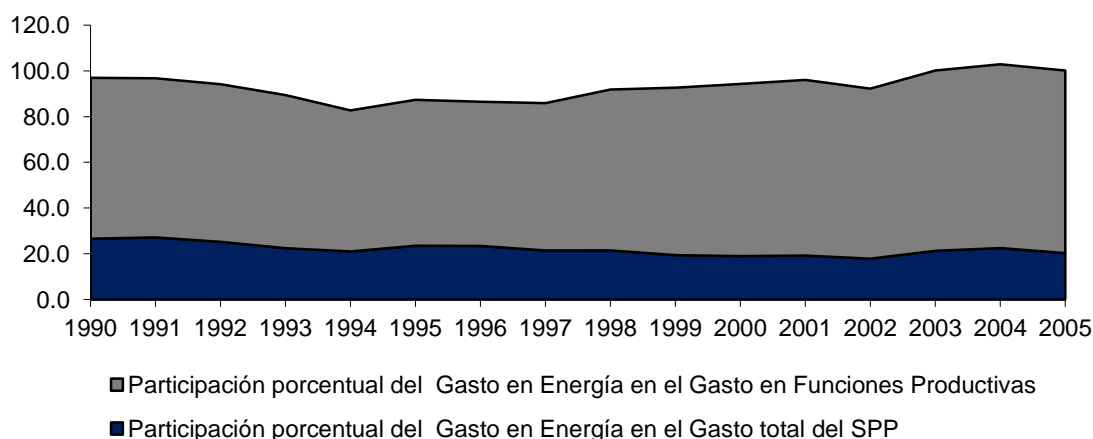
¹⁶³ **Política Energética**, Tercer Informe de Ejecución, Secretaría de Energía.

Tabla 19
Gasto en Energía y su participación porcentual en el Gasto Total del Sector Público Presupuestario y en el Gasto en Funciones Productivas 1990-2005

	TOTAL GASTO SSP	ENERGIA			GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS
	A	1			B
	Millones de pesos 1993	Millones de pesos 1993	1/A	1/B	Millones de pesos 1993
1990	30333.7	8070.6	26.6	70.3	11475.8
1991	37996.7	10326.5	27.2	69.5	14848.5
1992	45373.5	11446.3	25.2	68.9	16610.2
1993	52617.9	11817.3	22.5	66.9	17658.9
1994	63318.0	13320.8	21.0	61.6	21607.6
1995	74140.1	17445.5	23.5	63.8	27348.5
1996	102875.4	24122.5	23.4	63.0	38273.6
1997	133928.8	28745.8	21.5	64.4	44635.3
1998	155546.2	33430.6	21.5	70.3	47534.5
1999	184202.4	35808.5	19.4	73.2	48934.4
2000	221512.2	42071.5	19.0	75.3	55900.9
2001	242730.9	46691.5	19.2	76.8	60809.9
2002	279416.2	49962.0	17.9	74.3	67226.1
2003	321630.0	68547.8	21.3	78.8	86980.1
2004	343670.0	77384.8	22.5	80.3	96326.2
2005	382626.5	77695.0	20.3	79.8	97357.5

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000, 2003 y 2006, INEGI.
 SSP=Sector Público Presupuestario

Gráfica 15
Evolución del Gasto en Energía



Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000, 2003 y 2006, INEGI.
 SPP: Sector Público Presupuestario.

La formación de capital público en el sector energético tuvo características muy singulares, entre ellas, que a diferencia de lo que sucedió en las otras funciones (Desarrollo Agropecuario y Comunicaciones y Transportes) los recursos privados en *Energía* tuvieron una mayor presencia producto de la flexibilización de las leyes que regían al sector. Con el ajuste fiscal la

introducción de fondos privados tuvo un espacio significativo para ejecutar sus inversiones gracias a la modalidad de los PIDIREGAS. Tras este mecanismo, el discurso del Gobierno tuvo dos argumentos muy conocidos. En primer lugar, que la importancia del sector energético era fundamental para la industria nacional precisando de una mayor disponibilidad de fondos que no eran autofinanciables y, en segundo, que era necesario en el contexto de la austeridad fiscal la entrada de inversión privada.

La inversión pública en infraestructura física del sector *Energía* durante 1990-2005 fue uno de los pilares más importantes que influyeron el comportamiento del PIB, tanto por el lado de la entrada de divisas por la venta de petróleo, como por la posterior diseminación de los recursos obtenidos hacia el resto de la economía. Aún con la alta volatilidad del mercado petrolero, los fondos captados fueron importantes para el volumen de ingresos del Gobierno y la inversión pública ejercida; en términos de composición del gasto el sector energético siempre representó el rubro más favorecido. Como se mencionó más arriba, los ingresos por exportaciones petroleras representan un tercio del ingreso gubernamental de cada año. PEMEX aporta aproximadamente 60% de su ingreso al Gobierno Federal en forma de impuestos y derechos de explotación; pero a pesar de las elevadas utilidades, la empresa enfrenta una enorme carga de deuda y carece de los recursos de capital para invertir en la modernización del sector. Estas circunstancias se agravaron con la utilización del financiamiento de PIDIREGAS y, PEMEX en especial, quedó al margen de un proceso modernizador que la hiciera competitiva a nivel internacional.

III. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SECTORIALES PARA LA CREACIÓN-EXTENSIÓN DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA.

Introducción Capitular

La formación de capital público según se ha visto en los capítulos I y II está en función de los montos de inversión, la calidad de la misma y la eficiencia en el ejercicio presupuestal. Como parte de las prioridades que representan las Funciones Productivas, los programas sectoriales diseñados para Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía, tuvieron a lo largo de 1990-2005, el objetivo primario de ampliar o crear nuevos campos de infraestructura física con el fin de impactar favorablemente la evolución del PIB.

En ese sentido, para dar coherencia a lo expuesto previamente, se estudian en las secciones 3.1, 3.2 y 3.3 programas presupuestarios concretos para cada Función Productiva:

<i>Desarrollo Agropecuario</i>	"Fomento Agrícola y Pecuario"
<i>Comunicaciones y Transportes</i>	"Infraestructura Carretera"
<i>Energía</i>	"Exploración, Perforación y Obras de Explotación"
	"Infraestructura para la Generación de Electricidad"

En los tres casos, se tomó la información registrada en las Cuentas Públicas de cada año; se buscó el programa que en materia de infraestructura física tuvo mayor relevancia en la ejecución del gasto público y trató de compatibilizarse lo más posible la información disponible. Esto porque, los programas descritos no siempre registraron el mismo nombre ni la misma clasificación (Programa Sustantivo, Función, Subfunción, Acción Inmediata, Proyecto) a lo largo de 1990-2005.

En cifras absolutas, tanto para "Fomento Agrícola y Pecuario" como para "Infraestructura Carretera", "Exploración, Perforación y Obras de Explotación" e "Infraestructura para la Generación de Electricidad" se observa una tendencia creciente de la inversión pública, lo cual, pudiera contrastar con lo registrado en el Capítulo II porque ahí se muestra lo contrario: una evolución decreciente del gasto en Funciones Productivas. La razón se encuentra en que la racionalidad de los presupuestos es el aumento anual de los montos ejecutados, ningún gobierno registra cifras decrecientes en los programas sustantivos; sea por motivos económicos o políticos, las Cuentas Públicas registran montos de inversión mayores año con año.

III.1 Fomento Agrícola y Pecuario

Dentro del Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal y de los Programas Sustantivos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (así conocida hasta 1994) el *Fomento Agrícola y Pecuario* es el que más fondos absorbió a lo largo de 1990-2005. Su objetivo era fomentar el desarrollo agropecuario, forestal y agroindustrial, mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, organización y sanidad a los productores a fin de propiciar mejores índices de producción y productividad para el logro de la soberanía alimentaria y el abasto de materias primas para la industria y la exportación.¹⁶⁴

Los subprogramas que aglomeró el Fomento Agrícola y Pecuario, cuando menos hasta 1997 año en que se modifica la clasificación del gasto y aparece por primera vez la clasificación funcional fueron:

6. Fomento Agrícola
7. Fomento Pecuario
8. Fomento Forestal
9. Fomento Agroindustrial

De estos renglones, el Fomento Agrícola ejerció la mayor parte de los recursos destinados al programa general, lo cual ilustra la importancia estratégica del sector para la economía nacional. Los programas sectoriales para la creación y ampliación de infraestructura física, en el caso de Desarrollo Agropecuario, se encontraron dentro de las vertientes de la Nueva Estrategia de Desarrollo Rural Integral propuesta por el Gobierno desde 1996, un año después de la crisis y de la vigencia del TLCAN. Esas vertientes estuvieron agrupadas en dos categorías: Desarrollo Productivo y Desarrollo Social. La última incluía acciones amplias para la población rural relacionadas con la seguridad social, educación, salud, capacitación laboral y vivienda, y, acciones dirigidas a la población en pobreza extrema como la infraestructura social básica y la formación de capital humano.¹⁶⁵ El Desarrollo Productivo, por su parte, se formó con cuatro grupos de políticas que se coordinarían por distintas dependencias públicas en la ejecución de fondos, entre ellas, la SEMARNAP (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), la SEDESOL y la SCT. Las acciones incluyeron subsidios para la capitalización de los productores, subsidios para el fortalecimiento de mercados regionales, provisión de activos públicos productivos, modernización regulatoria y seguridad jurídica.

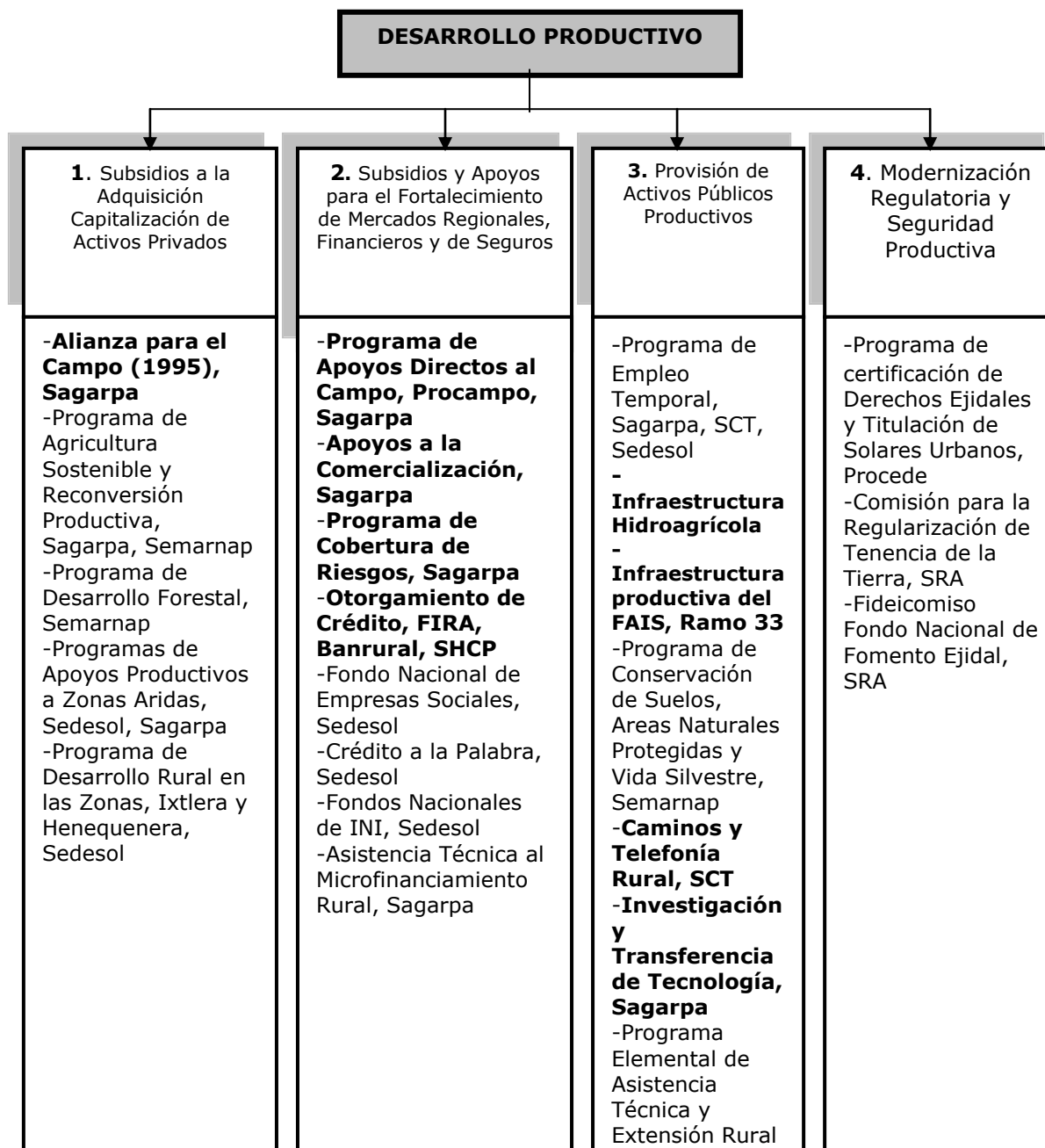
Con esta vertiente se sustituyeron los programas de sostenimiento de precios (vía precios de garantía) llevados a cabo por Conasupo, por apoyos directos al ingreso mediante Procampo y Alianza para el Campo. Dentro de la *Provisión de Activos Públicos* en la Tabla 20 es donde se aprecia el rubro de infraestructura física en sistemas hidroagrícolas y el Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS).

¹⁶⁴ Otros programas además del mencionado, fueron: Operación del Sistema Nacional Hidráulico, Desarrollo de la Investigación Fundamental Aplicada y Experimentación Científica y Tecnológica, Desarrollo de Tecnología. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990, **Desarrollo Rural y Abasto**, Secretaría de Programación y Presupuesto.

¹⁶⁵ **El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000**, Op.Cit. p. 40-45.

El objetivo global de la Nueva Estrategia de Desarrollo Rural Integral fue la reconversión productiva del sector agropecuario combinándola con la mejora de las condiciones de vida de los habitantes rurales. En el terreno de la descentralización, las medidas tomadas a partir de 1996 dieron a los estados mayor libertad en la ejecución presupuestaria, al incluir Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en los sectores donde aumentaría la presencia de los gobiernos locales en la toma de decisiones al asignar los fondos federales.

Tabla 20
Principales Acciones de Desarrollo Productivo



Como se mencionó, el *Fomento Agrícola y Pecuário* fue el programa dentro del Ejercicio Programático del Gobierno Federal más importante en el acaparamiento de recursos. Los objetivos a seguir se encontraron en gran parte expresados en la vertiente de Desarrollo Productivo esquematizada en

la Tabla 20. Antes de 1993 y 1996 cuando no existía ni Procampo ni Alianza para el Campo respectivamente, los fondos públicos se ejercían -según lo dan a conocer las Cuentas Públicas de 1990-1995- en muchos subprogramas de asistencia técnica a los productores en áreas de temporal y riego, conservación de suelo, servicios de mecanización y diagnósticos fitosanitarios en el caso de la agricultura. Para las actividades pecuarias, se brindaba asesoría técnica a través del Proyecto de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e Investigación (PROCATI) para atender al ganado y protegerlo de plagas. En el caso del fomento agroindustrial, los recursos se invertían en la organización y asesoramiento de productores para la administración y operación de las agroindustrias.¹⁶⁶

En millones de pesos corrientes y a precios de 1993 el gasto ejercido en Fomento Agrícola y Pecuario muestra incrementos muy significativos en todo el período 1990-2005. Hay dos razones que explican esta evolución. En primer lugar, no existe Cuenta Pública que registre en algún sector una tendencia a la baja en la ejecución del presupuesto público; generalmente, los Gobiernos tratan de impactar políticamente a los votantes con el incremento de los recursos destinados anualmente a las diferentes actividades productivas, y el tema agropecuario es muy sensible a esos tratamientos. En segundo lugar, con las reformas iniciadas en los ochenta, aún cuando el gasto en Funciones Productivas y el destinado de manera particular a Desarrollo Agropecuario disminuyera como se mostró en el Capítulo II, no eran tan relevantes las cifras absolutas destinados al programa en cuestión, sino su ritmo de crecimiento anual y su participación porcentual en el total del gasto ejercido tanto del Sector Público como en Funciones Productivas.

Así, en términos de tasas de crecimiento el comportamiento del gasto en Fomento Agrícola y Pecuario tiene otro matiz (Tabla 21). En el año de 1996 se observa la mayor de éstas con 8.3%. Pero en los 16 años la tasa promedio de 1.7% fue baja en relación a todas las medidas planeadas en las Principales Acciones de Desarrollo Productivo para el sector.

La tasa de 1.4% alcanzada en 1994 y la de 8.7% en 1996 pudieran ilustrar el impacto inicial de Procampo y Alianza para el Campo, puestos en marcha en los años previos (1993 y 1995 respectivamente) que fueron los programas sectoriales de mayor importancia. Sin embargo, según muestra la Gráfica 17, los productores beneficiados con Procampo pasaron de 3.3 millones en 1994 a 2.9 en 2004, una disminución que manifestó la cobertura limitada del programa. El monto real canalizado se redujo en 7.2% en 1994-2000 y la cuota real por hectárea tuvo una contracción mayor (29.1% en el mismo periodo).¹⁶⁷

¹⁶⁶ Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1990-2005, **Desarrollo Rural y Abasto**, Secretaría de Programación y Presupuesto.

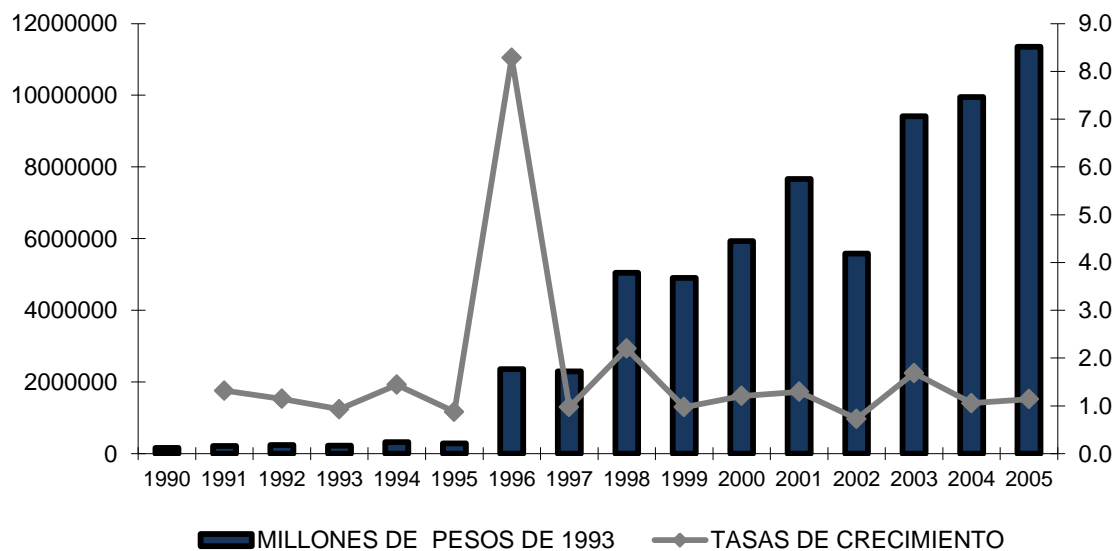
¹⁶⁷ Andrés Casco Flores, **Gasto Público para el Desarrollo Rural de México 1994-2000**, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Tabla 21
Gasto Ejercido en Fomento Agrícola y Pecuario 1990-2005

	Millones	Millones de 1993	Tasas de Crecimiento
	<i>Original de Cuentas Públicas</i>	INPC 1993 = 25.90	
1990	620160	160621	
1991	816989	211600	1.3
1992	935508	242297	1.1
1993	869706	225254	0.9
1994	1254655	324956	1.4
1995	1098649	284550	0.9
1996	9102311	2357499	8.3
1997	8853019	2292932	1.0
1998	19478484	5044927	2.2
1999	18937784	4904886	1.0
2000	22885267	5927284	1.2
2001	29584570	7662404	1.3
2002	21543714	5579822	0.7
2003	36355822	9416158	1.7
2004	38412229	9948767	1.1
2005	43821135	11349674	1.1
			PROMEDIO: 1.7

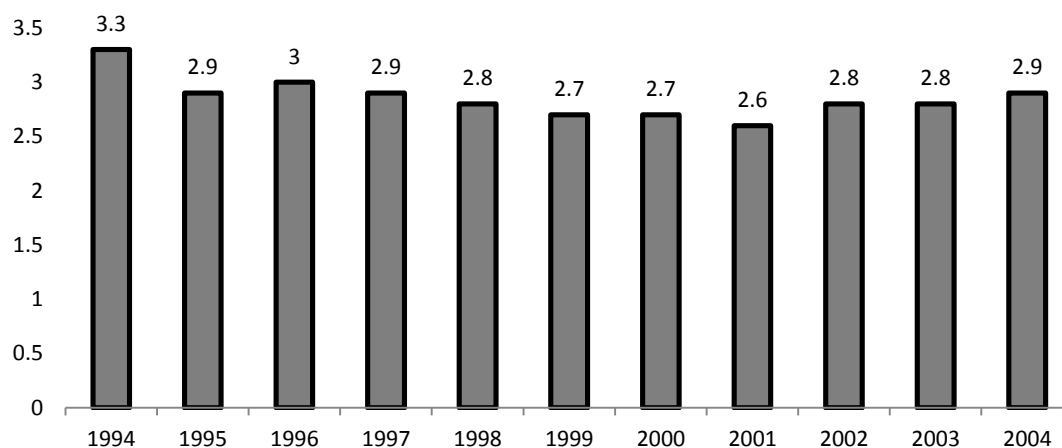
Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Grafica 16
Comportamiento del Gasto Ejercido en Fomento Agrícola y Pecuario 1990-2005



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

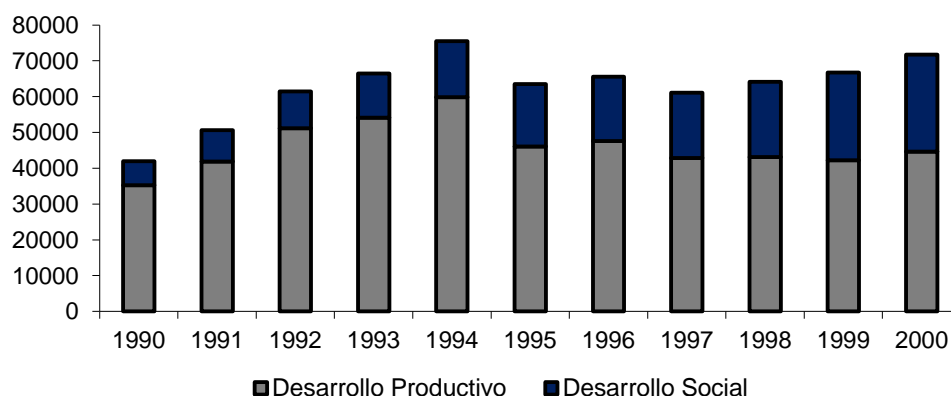
Grafica 17
Procampo: Productores Beneficiados 1994-2004
 (Millones)



Fuente: Andrés Casco Flores, *Gasto Público para el Desarrollo Rural de México 1994 -2000*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Una razón por la que la tasa promedio de crecimiento anual del gasto en Fomento Agrícola y Pecuario fue baja, se encuentra en lo registrado por el Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. Allí se menciona -en sintonía con lo descrito en la clasificación funcional del gasto en la sección 2.1 del capítulo II-que del total de inversión destinada al Desarrollo Rural Integral, el Desarrollo Social fue ganando terreno sobre el Desarrollo Productivo atrayendo cada vez más fondos según se ha mostrado. Hasta cierto punto, este desempeño es comprensible si se acepta que al hablar de Fomento Agrícola y Pecuario es imposible desligar el gasto social ejercido en las áreas rurales, donde éste tiene efectos directos sobre muchos aspectos importantes. El privilegio del gasto social no es condenable mientras existan los mecanismos que aseguren mejores resultados en la disminución de la desigualdad social, pero su operación redujo la disponibilidad de liquidez para invertir en Desarrollo Productivo. Dicha orientación afectó forzosamente la provisión de Activos Públicos Productivos y con ello, la dotación de infraestructura física: sistemas de riego, caminos rurales, maquinaria y equipo, etc.

Grafica 18
Gasto en Desarrollo Rural Integral 1990-2000



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1990-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La política de *Fomento Agrícola y Pecuario* contribuyó poco a la formación de capital público en el sector y tuvo efectos sobre la evolución del PIB sectorial y nacional; recordemos que la formación bruta de capital fijo del sector cayó de 1.04% a 0.92% de 1990 a 2005 (regresar a Tabla 5).

Volviendo a Aschauer, un aspecto de importancia para garantizar el impacto positivo del gasto en infraestructura física por parte del Gobierno en cada sector, fue la transparencia en el ejercicio del presupuesto. Si se toma en cuenta que mucho del gasto se descentralizó a partir de 1996 y dentro de esa política se encontró Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural al firmarse convenios de coordinación y distribución de fondos federales con los 31 estados,¹⁶⁸ la cadena de transmisión entre la inversión pública y el crecimiento dependió en gran parte de la asignación de los fondos por los gobiernos locales.

La creación-extensión de infraestructura física en el sector agropecuario dependió sustancialmente de los programas presupuestarios llevados a cabo. Era imposible pensar, como se ha mencionado que la inversión privada entraría de forma automática a asignar sus recursos en tecnologías costosas después de la reforma del artículo 27 constitucional; tampoco podía esperarse que ella destinara sus propios fondos para crear la infraestructura básica en el desarrollo de los mercados regionales. La conclusión es que el Gobierno mexicano esperó demasiado de la mecánica privada nacional y extranjera en el desarrollo del sector, la experiencia de los países desarrollados indicó lo contrario en todo el periodo 1990-2005; los apoyos a sus sectores fueron crecientes y dinámicos. Por el contrario, en México, la provisión de Activos Públicos Productivos decreció teniendo impactos inevitables en la poca formación de *capital público* sectorial.

III.2 Infraestructura Carretera

Siendo las carreteras la parte más importante de la formación de capital público tangible, el presupuesto ejercido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en las Cuentas Públicas de 1990-2005, registra a las *Carreteras Troncales* como el rubro que más recursos absorbió.¹⁶⁹ El objetivo de este programa era construir y modernizar carreteras, puentes, accesos, libramientos y paraderos; los subprogramas que incluyó fueron: Construcción, Modernización-Ampliación, Reconstrucción y Conservación. El segundo rubro en importancia fueron las *Carreteras alimentadoras y los Caminos Rurales* que continuaron representando un activo de gran importancia regional y local, por su papel en el acceso de la población a servicios básicos de salud y educación, así como la comunicación entre los centros de población y producción en el medio rural y las comunidades asentadas en zonas de difícil acceso.¹⁷⁰

¹⁶⁸ **Política de Gasto**, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 1996, Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶⁹ Una *carretera troncal* se refiere a una vía general de comunicación entre los principales puntos generadores o receptores de carga o pasajeros (el sistema carretero mexicano se desarrolló comunicando inicialmente los grandes centros de población con la frontera y los puertos, compitiendo con el sistema ferroviario existente); las *carreteras alimentadoras* son las vías que prestan servicio dentro del ámbito municipal con longitudes relativamente cortas; **Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones.**, Op.Cit.

¹⁷⁰ Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1990-2005, **Industria y Comunicaciones**, Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el análisis programático de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de 1999 se mencionaba que la importancia del sistema nacional de carreteras era tal, que por el se desplazaba el 98.5 por ciento de los pasajeros y cerca del 83.0 por ciento de la carga terrestre.¹⁷¹ Entre otras razones, la rápida internacionalización del comercio incitó el incremento en el traslado de mercancías hacia las fronteras para conectarse con los puertos. La inversión del Estado en carreteras se convirtió en un elemento coadyuvante para las empresas nacionales dedicadas a la exportación; es importante tomar esto en cuenta, porque después del rescate carretero, era imposible que el gasto público desplazara a los fondos privados dado que éstos no se interesaron más por este tipo de inversión. El caso es el ejemplo más adecuado de los efectos *spillovers* de la inversión pública sobre la privada.

Como complemento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se constituyó en 1963 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) asumiendo la personalidad de organismo descentralizado. A través de la subsunción *Infraestructura carretera* en la clasificación administrativa del gasto programable asignado, el organismo impulsó el desarrollo de la infraestructura carretera mediante los servicios de operación y mantenimiento de la infraestructura de altas especificaciones. CAPUFE operó tres tipos de carreteras:

1. La *Red Propia*, que se integra con las autopistas y puentes que fueron concesionados a CAPUFE por el Gobierno Federal, a través de la SCT, para su operación, conservación, mantenimiento y explotación.
2. La *Red Contratada*, que consiste en las autopistas y puentes concesionados a terceros por el Gobierno Federal, a través de la SCT o de los Gobiernos Estatales, que pueden ser otros niveles de gobiernos (estatales o municipales) o empresas privadas para su operación, conservación, mantenimiento y explotación. CAPUFE es entonces contratado para brindar los servicios de operación y mantenimiento a los concesionarios.
3. La *Red FARAC* (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas), que está integrada por las autopistas y puentes concesionados por el Gobierno Federal al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), a través de la SCT, para su operación, conservación, conservación, mantenimiento y explotación, que fueron rescatadas por el FARAC al quebrar los concesionarios privados originales. CAPUFE se contrató para la operación y mantenimiento de esta red.¹⁷²

Durante su vigencia, el Programa Nacional de Solidaridad también participó en la ampliación, modernización y rehabilitación de las redes estatales de carreteras y los caminos rurales. Un ejemplo de ello son los trabajos realizados en las carreteras de Ensenada-El Chinero en Baja California; Namiquipa-Cruces en Chihuahua; Anáhuac-Colombia en Nuevo León; Puerto Peñasco-Sahuaró; Cucurpe-Sinoquipe y Bacanora-Suhuaripa en Sonora; Buenos Aires-El Porvernir-La grandeza-Bellavista en Chiapas; Los Cobos-

¹⁷¹ **Análisis Programático**, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, p. 4.

¹⁷² **Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006**, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, pp. 6-10.

Km. 31- Cazones en Veracruz; Tlaxiaco-Santiago Yosondúa en Oaxaca; Coatzingo-Epatlán en Puebla; Altos de Sevilla-Río Verde en Quintana Roo; y Tepanes-Potrerrillos en Colima, entre otros.¹⁷³

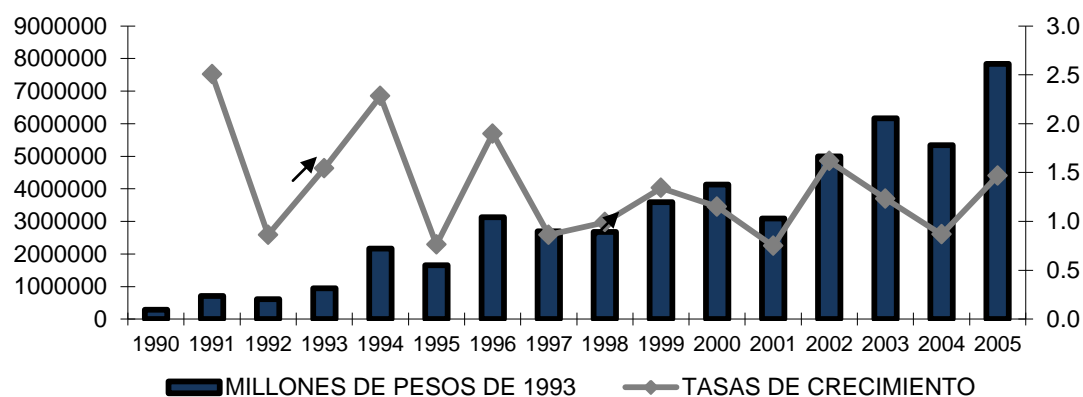
El presupuesto ejercido en el subsector mantuvo, en general, una tendencia ascendente según se muestra en la Tabla 22 y Gráfica 19. A efecto de captar la mayor porción de la inversión pública destinada a carreteras, las cifras de la Tabla son el resultado de sumar el presupuesto ejercido por la SCT y CAPUFE registrado en las Cuentas Públicas anuales.

Tabla 22
**Gasto Ejercido en Infraestructura Carretera (SCT + CAPUFE)
1990-2005**

	Millones de pesos	Millones de pesos 1993	Tasas de Crecimiento
	<i>Original de Cuentas Públicas (SCT +CAPUFE)</i>	<i>INPC 1993 = 25.90</i>	
1990	1100754	285095	
1991	2756608	713961	2.5
1992	2374981	615120	0.9
1993	3666760	949691	1.5
1994	8369401	2167675	2.3
1995	6374917	1651104	0.8
1996	12095171	3132649	1.9
1997	10418604	2698418	0.9
1998	10329217	2675267	1.0
1999	13863136	3590552	1.3
2000	15947931	4130514	1.2
2001	11937915	3091920	0.7
2002	19299816	4998652	1.6
2003	23790560	6161755	1.2
2004	20621140	5340875	0.9
2005	30241415	7832526	1.5
			PROMEDIO: 1.3

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 19
**Comportamiento del Gasto Ejercido en Infraestructura Carretera
1990-2005**



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷³ **Plan Nacional de Desarrollo**. Informe de Ejecución 1992., Op. Cit. p. 204.

En cuanto a tasas de crecimiento, puede observarse que la infraestructura carretera, al ser controlada por el sector público, es muy sensible a los ciclos políticos de los sexenios presidenciales. Se observa que al finalizar el periodo de Carlos Salinas (1992-1994), la inversión tuvo tasas de crecimiento positivas en los tres años consecutivos. En 1995 como resultado de la crisis, el gasto cayó a una tasa de 0.9%, una de las más bajas en todo 1990-2005; de 1997 a 1999, parte del periodo final del sexenio de Ernesto Zedillo, se aprecia de nuevo una recuperación ascendente.

El programa sectorial de *Infraestructura Carretera*, englobó durante 1990-2005, varios objetivos motivados por el contexto de apertura comercial y disciplina fiscal. La tendencia ascendente (en cifras absolutas) de la inversión pública realizada, mostrada en la gráfica 19 es el reflejo de los esfuerzos del Gobierno por responder al incremento del comercio y la presión de los presidentes en turno por dejar una buena imagen de su administración en inversión física. Justamente, el redimensionamiento del Estado alcanzó al subsector carreteras por medio de la promoción de la inversión privada en autopistas de peaje; como se ha mencionado, entre 1989 y 1994 el interés de las empresas por este tipo de construcción creció considerablemente incorporándose a la Red Contratada operada por CAPUFE. Posteriormente en 1997, cuando la imposibilidad de recuperar el capital invertido se hizo presente por los bajos aforos vehiculares, se efectuó el rescate carretero mediante el FARAC (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas). En teoría, se buscó interesar al capital privado en una inversión que debería darle un margen de utilidad satisfactorio en un plazo razonable a través de una tarifa adecuada y, que los usuarios estarían dispuestos a pagar a cambio de un servicio sin los defectos normalmente atribuidos a la administración gubernamental. En cambio, los bajos aforos del tránsito con relación a lo esperado, muy especialmente de los vehículos de carga, motivados por las elevadas tarifas pero también por la retracción del mercado por la crisis del 1995, crearon las condiciones para que las concesionarias declararan su insolvencia financiera y recurrieran a la garantía del Gobierno para el rescate. Los proyectos en carreteras de peaje se basaron en estimaciones altamente incorrectas de los niveles de tráfico. En algunas concesiones, el volumen de tráfico efectivo alcanzó sólo la quinta parte de la estimación.¹⁷⁴

Considerado como una contingencia de mercado, el problema de la quiebra financiera de las empresas obligó a la aplicación del FARAC, con el traspaso de la administración de la llamada *Red FARAC* a CAPUFE. El fideicomiso atrajo controversias sobre las políticas y criterios empleados, pero sobre todo, la pregunta de si realmente obedecía a causas de utilidad pública como se detallaba en la Cuenta Pública de 1997:

"Para aumentar el aprovechamiento de las autopistas concesionadas, garantizar un mantenimiento óptimo y continuar mejorando su situación financiera, se puso en marcha el Programa de Consolidación de Autopistas de Cuota. Como parte de éste, el Gobierno Federal dio por terminadas de manera anticipada, 23 de las 52 concesiones de autopistas de cuota, bajo la figura de rescate por causas de utilidad pública. Con ello, retoma el derecho a operar, manejar y explotar aproximadamente 3500 kilómetros de

¹⁷⁴ Antonio Estache, Ginés de Rus, **Privatización y regulación de infraestructuras de transporte. Una guía para reguladores**, Banco Mundial, Editorial Alfa Omega, 2003, p. 237.

autopistas de altas especificaciones. El programa también consideró rebajas tarifarias orientadas a elevar el aforo vehicular. Con su aplicación, además de favorecer a los usuarios con un ahorro directo estimado en 600 millones de pesos anuales, se obtuvo mayor seguridad, y menores tiempos de recorrido y costos de operación, contribuyendo de esta forma a elevar la competitividad de la actividad económica. Adicionalmente, al reducirse el congestionamiento en las carreteras libres, se espera una disminución en sus gastos de conservación.

Es importante comentar que para la aplicación de este programa, la SCT otorgó una concesión a BANOBRAS orientada a explotar y brindar mantenimiento a los tramos rescatados. A fin de atender los aspectos financieros y operativos, dicha institución creó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas -FARAC-. El costo fiscal de la reestructuración se estima en alrededor de 19 mil millones de pesos, mismo que se cubrirá en el largo plazo y podrá abatirse en la medida en que los aforos se incrementen, como resultado de la reducción tarifaria y la solidez económica alcanzada.

Durante 1997, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos -CAPUFE-, centró sus esfuerzos en tres frentes: la maximización del aforo y del ingreso; la racionalización del gasto; y la optimización de los productos financieros. Con esta estrategia se buscó aumentar los ingresos del organismo para su aplicación al desarrollo de proyectos rentables que posibiliten la expansión, integración y modernización de su red carretera; la promoción de proyectos asociados con el uso y aprovechamiento integral de los derechos de vía; y la inversión financiera en obras concesionadas.”

En primer lugar, un buen proyecto de carretera de peaje requiere de un diseño cuidadoso y buena planificación. Son determinantes los estudios preeliminares que sirven como señal de interés del público por el proyecto. Los aspectos que los estudios pueden incluir son, el impacto medioambiental, la previsión del tráfico y de los ingresos potenciales. El papel del Gobierno en cuanto al diseño del proyecto puede variar desde una ausencia total de responsabilidad sobre la determinación de los componentes del proyecto hasta un grado de intervención exhaustiva.¹⁷⁵ En segundo lugar, aun manteniendo el nivel de los peajes constantes, el volumen de tráfico es muy sensible a la renta y al crecimiento. Con la crisis de 1995 este aspecto impactó negativamente las cantidades de aforo. La capacidad de pago es esencial debido a que la inversión en carreteras es irrecuperable ya que se trata de un coste hundido, que una vez aplicado no puede ser reconvertido a otros usos o desplazado a otro lugar.

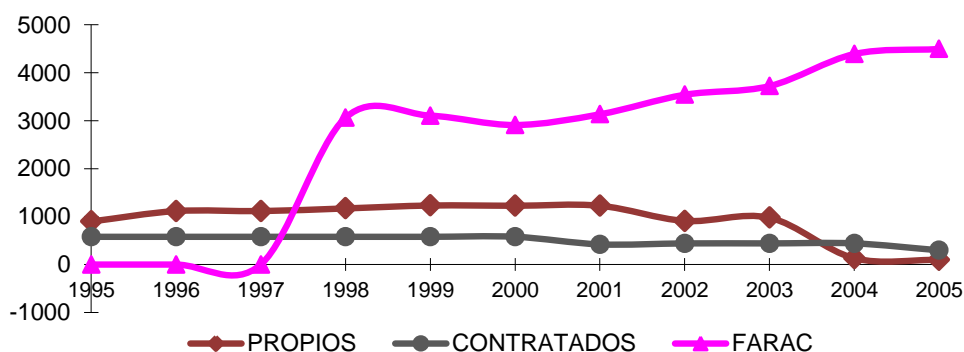
En la Gráfica 20 se nota el efecto del fideicomiso para el rescate carretero sobre los kilómetros de la red de carreteras administrada por CAPUFE a partir de 1997. Es de notar también que de la *Red Propia*, los kilómetros administrados por el organismo disminuyeron en 2004-2005; gráficamente se aprecia claro que al mismo tiempo que esta reducción se experimentaba, los kilómetros de la *Red Farac* aumentaban. La explicación tiene que ver con la transferencia de tramos carreteros rentables que pertenecían a la *Red Propia* hacia la *Red Farac*, lo cual significa que una porción del fideicomiso instituido para el rescate se destinó al mantenimiento de

¹⁷⁵ Ibid., p. 247.

caminos y puentes que conformaban la *Red Propia*. La posible justificación la estableció el Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006, presentado por la SCT y CAPUFE:

*"El estado actual de los caminos y puentes que conforman la Red Propia el Organismo en términos de mantenimiento y señalización no resulta satisfactorio, debido a la drástica reducción de recursos asignados a la obra pública en los últimos años, no obstante su capacidad de generación de recursos y disponibilidades, situación que se agrava al enfrentar la problemática asociada con la programación y ejecución de las obras, que tuvo su origen en el incumplimiento de contratos tras erogarse o comprometerse gastos contractuales sin ajustarse a las asignaciones presupuestales autorizadas; al constituirse garantías de cumplimiento en forma extemporánea; al omitirse la aplicación de penas convencionales; en el otorgamiento de anticipos extemporáneos y/o pendientes de amortizar y pagos en exceso por convenios complementarios; además de no realizarse, o llevarse a cabo de manera extemporánea actos de entrega-recepción y finiquitos de obra, todo ello derivado de una deficiente planeación, coordinación y supervisión al efecto."*¹⁷⁶

Gráfica 20
Red de Caminos administrada por CAPUFE 1995-2005
 (Kilómetros)



Fuente: Anuario Estadístico del Sector Transporte 2005, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Resumiendo, el presupuesto ejercido en el programa *Infraestructura Carretera* muestra, en términos absolutos, una tendencia creciente a lo largo de 1990-2005. El periodo fue una época de cambios en la política económica y la inversión del Gobierno en carreteras desde el inicio del sexenio de Carlos Salinas en 1988 se orientó a facilitar el flujo de fondos privados en el subsector como parte de las reformas iniciadas. La sensibilidad del gasto en los rubros de infraestructura física fue muy elevada ante la imposición de techos financieros y aunque la tendencia de los recursos asignados a carreteras muestra una evolución creciente, el gasto total en Comunicaciones y Transportes como proporción del Gasto del Sector Público Presupuestario y del Gasto en Funciones Productivas cayó significativamente de 14.5 a 7.9% y de 5.5 a 2.0% de 1990 a 2005.

En cuanto a concesiones, la ausencia de planeación y responsabilidad en el diseño jugó en sentido contrario al deseado alejándose seriamente del objetivo de la disciplina fiscal con la implementación del FARAC. El

¹⁷⁶ **Programa Institucional de Desarrollo 2002-2006.**, Op.Cit. p. 21.

subsector carretero fue uno de los más afectados con la implementación de reformas rápidas y planeación deficiente; de nuevo, remarcando a Jorge Mattar, los sectores creadores de infraestructura fueron los más vulnerados. De la formación de *capital público*, la infraestructura carretera es uno de los componentes más importantes que involucra la contratación de factores productivos para el empleo, la formación bruta de capital fijo a nivel nacional, los niveles de costos de transporte de las empresas, la disponibilidad de los servicios en el tiempo requerido en el mercado nacional e internacional, etc. Musgrave, se refiere a las carreteras como la parte más importante de la formación de *capital público tangible*; Aschauer, las ubica dentro del gasto gubernamental *productivo* y el stock de estructuras físicas de un país, además de definitorias en el curso del crecimiento económico y la mejora de la productividad mediante los *spillovers*. En general, al considerar el gasto en infraestructura un *input* más en la función de producción, las carreteras pasan a formar parte del gasto de capital del Gobierno que evita más que desplaza gastos equivalentes por parte del sector privado.

Finalmente, el control que ejerció el Gobierno sobre carreteras aunque pudo tener su punto favorable, al no existir un plan de largo plazo y manipular la inversión al interés de los presidentes en turno para dejar una buena imagen de su administración, hizo que la calidad del sistema carretero no alcanzara los niveles adecuados en las evaluaciones realizadas a México en la materia.

III.3 Energía

III.3.1 Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera

Del Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas registrado en las Cuentas Públicas 1990-2005 para Petróleos Mexicanos, el Programa Sustantivo que más fondos absorbió fue *Perforación y Construcción de Plataformas Petroleras*. Entre los objetivos principales se encontraron:

1. Realizar las actividades relacionadas con la perforación terrestre, lacustre y marina de pozos, con objeto de incrementar o mantener el potencial petrolero de la nación. Con el mismo fin, aplicar las tecnologías y procedimientos más modernos para el desarrollo de campos.
2. Construcción de plataformas marinas de exploración, desarrollo, producción y otras.
3. Ampliar la infraestructura necesaria para la extracción de los hidrocarburos del subsuelo, mediante la construcción de las instalaciones de campo.¹⁷⁷

El programa *Perforación y Construcción de Plataformas*, contemplaba dos rubros relacionados directamente con la expansión de infraestructura física dentro del sector y con el organismo subsidiario *PEMEX Exploración y Producción*, el cual ejecutó la mayor parte de los recursos provenientes de los PIDIREGAS. La investigación exploratoria comprendía todas las actividades de búsqueda subterránea para encontrar acumulaciones de

¹⁷⁷ Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1990-2005, *Industria y Comunicaciones*, Secretaría de Programación y Presupuesto.

petróleo y gas.¹⁷⁸ La exploración permitía definir las principales cuencas petroleras del país.

Cuencas Productoras:

1. Sabinas
2. Burgos
3. Tampico
4. Misantla
5. Veracruz
6. Cuencas del Sureste
7. Golfo de México Profundo
8. Sierra Madre Oriental

Con Potencial más bajo:

9. Sierra de Chiapas
10. Península de California
11. Golfo de California
12. Chihuahua

En el *Programa para Incrementar la Eficiencia Operativa en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios* se describe la situación de PEMEX Exploración y Producción. En primer lugar se menciona que desde mediados de la década de los ochenta las reservas de hidrocarburos se empezaron a reducir de manera paulatina y que la producción de petróleo crudo y gas en el país ha estado sustentada principalmente por campos que han alcanzado su etapa de madurez y, por tanto, han iniciado su fase de declinación. Al respecto, el campo Cantarell, que en 2004 representó individualmente el 63% de la producción de petróleo, inició su fase de declinación en 2005. El 92% proviene de campos en declinación, o que iniciarán su declinación en poco tiempo. En segundo lugar se destaca el contraste entre el gran número de campos productores que se encuentran en etapa de declinación y los pocos campos que se encuentran en etapa de desarrollo, así como las diferencias de productividad entre dichos campos, ya que los campos en declinación, o en proceso de declinación, son campos gigantes que aportan grandes volúmenes de producción; mientras que los campos en desarrollo son más pequeños y menos productivos.¹⁷⁹

En una entidad con la complejidad de PEMEX la construcción de infraestructura involucra aspectos tales como la planeación, selección de

¹⁷⁸ A través del tiempo se han desarrollado diversos métodos exploratorios basados en distintas ramas de la geología, como son: la geoquímica del petróleo, que trata de identificar rocas generadoras de hidrocarburos, el grado de madurez de la materia orgánica y la calidad del petróleo; la geocronología que estudia la edad de las rocas., etc. A pesar de los avances tecnológicos logrados para reducir los niveles de error en los hallazgos, no existe un método que defina con toda seguridad la presencia de hidrocarburos. La única manera de corroborar la existencia de un yacimiento es perforar. Con tuberías de perforación y con una barrena se perfora una sección o etapa del pozo hasta la profundidad previamente determinada; después introducen tuberías de revestimiento, mismas que pegan a las paredes del pozo con un cemento especial para aislarla. Con una barrena más pequeña y otra tubería, perforan la siguiente sección en la que también utilizan tubería de revestimiento y así sucesivamente hasta encontrar el yacimiento. Universo PEMEX, **Investigación y Perforación Exploratoria**, p. 2.

¹⁷⁹ **Programa para Incrementar la Eficiencia Operativa en Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios**, PEMEX, Junio de 2008, pp.7-9.

tecnología, ejecución de proyectos, presupuestación, recursos humanos, seguridad industrial y protección ambiental, interacción con las comunidades y mantenimiento, por mencionar sólo algunos. Todos estos aspectos comprenden actividades específicas al interior de la entidad, pero sobre todo la presupuestación es el eslabón determinante para el desarrollo de nuevos campos exploratorios; es este elemento el que recibió el mayor impacto de las reformas emprendidas con el ajuste fiscal y con el que también se motivó la introducción de inversión privada.

En la Tabla 23 y Gráfica 21 se muestra el Gasto Ejercido en *Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera*, así como sus tasas de crecimiento. La tasa de crecimiento promedio anual durante 1990-2005 fue de 1.3 por ciento, igual a la alcanzada por el gasto en Infraestructura Carretera. Por la importancia que representó el programa presupuestario *Perforación y Construcción de Plataformas* para la búsqueda de yacimientos que compensaran el deterioro de las reservas, en la subsidiaria *PEMEX Exploración y Producción* el impacto de la austeridad en el gasto se tradujo en la implementación de proyectos financiados con recursos privados (PIDIREGAS).

Al respecto, David Ibarra aporta elementos importantes sobre la situación de PEMEX. Él nos menciona que a pesar de que México ocupa un lugar privilegiado en cuanto a recursos petroleros potencialmente aprovechables, los obstáculos centrales a la revitalización petrolera provienen de la ausencia crónica de una estrategia energética de largo plazo como parte medular de las políticas públicas de desarrollo y seguridad nacionales. El objetivo medular de la empresa ha pasado de impulsar el crecimiento a ser un instrumento equilibrador del presupuesto público y de las cuentas externas, las rentas petroleras se extraen de forma indiscriminada de la paraestatal pasando por alto que la producción de hidrocarburos necesita de inversiones continuas y cuantiosas.

También resalta que dentro de los problemas productivos de la empresa se encuentra el desequilibrio entre la producción - extracción con la restitución de reservas - gasto en exploración y desarrollo. Así, mientras se observa en la gráfica anterior que en términos absolutos, el gasto ejercido en este último rubro es generalmente creciente, sus tasas de crecimiento se mantuvieron sin incrementos importantes a excepción de 1994, 1995 y 2003. El aplazamiento de la inversión, únicamente asegura que a futuro se absorban mayores costos.¹⁸⁰

Como se mencionó en la sección 2.2.3 del Capítulo II, por su carácter de exportador de un recurso importante, PEMEX es una empresa con utilidades brutas y netas de consideración, las cuales sin embargo son transferidas al fisco en forma de impuestos, hasta el punto de ser éstos mucho mayores a las ganancias obtenidas. Con el ajuste presupuestal PEMEX vino a financiar aún más, los recortes del gasto realizados y se ha convertido en el sustituto formal de la reforma fiscal igualmente aplazada desde hace tiempo y de la cual solo se destaca su urgencia, pero no puede avanzarse en los acuerdos políticos para implementarse. La posición de nuestro país en cuanto a

¹⁸⁰ Sobre los costos, Ibarra cita a Francisco Rojas: el costo del barril producido sube de 3.34 a 4.13 dólares entre 2001 y 2006; los costos en los campos más promisorios a desarrollar (Chicontepec) oscilarán entre 15 y 25 dólares. David Ibarra, ***El desmantelamiento de Pemex***, Colección Economía Unam, 2008, p. 11-16.

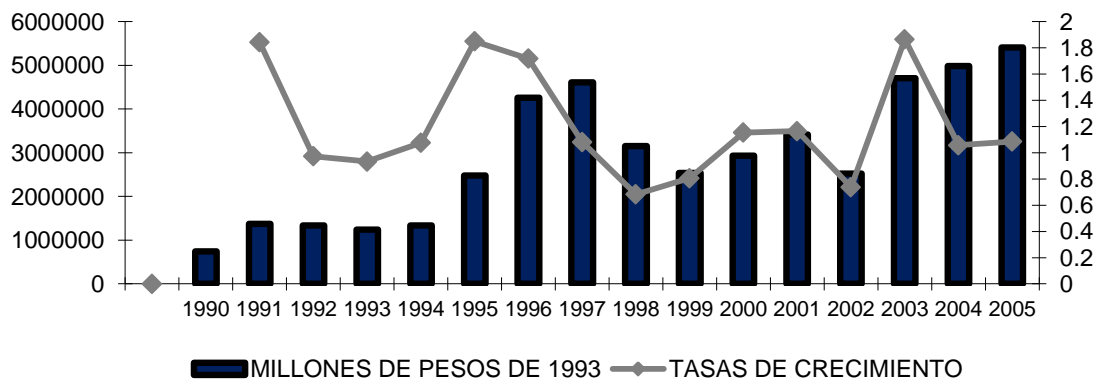
recursos petroleros, no ha sido un paso para fortalecer a esa industria, con fines de seguridad nacional como menciona Ibarra, pero se ha convertido en una fuente de explotación no de hidrocarburos sino de rentas, que dificulta la disposición de liquidez para la inversión en infraestructura física sectorial. A la par que el gasto público ha disminuido desde los ochenta producto de los techos fijados, los ingresos presupuestarios igualmente muestran una tendencia descendente. Los ingresos petroleros están compensando ese desajuste (ver gráfica 8 Anexo), una función que no les corresponde.

Tabla 23
**Gasto Ejercido en Exploración, Perforación y
 Obras de Explotación 1990-2005**

	Millones de pesos <i>Original de Cuenta Pública</i>	Millones de pesos 1993 <i>INPC 1993 = 25.90</i>	Tasas de Crecimiento
1990	2869422	743180	
1991	5290458	1370229	1.8
1992	5148781	1333534	1.0
1993	4806404	1244859	0.9
1994	5175399	1340428	1.1
1995	9577024	2480449	1.9
1996	16459319	4262964	1.7
1997	17808429	4612383	1.1
1998	12172040	3152558	0.7
1999	9812619	2541468	0.8
2000	11328027	2933959	1.2
2001	13202505	3419449	1.2
2002	9740635	2522824	0.7
2003	18180813	4708831	1.9
2004	19234876	4981833	1.1
2005	20897543	5412464	1.1
			PROMEDIO: 1.3

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 21
**Comportamiento del Gasto Ejercido en Exploración, Perforación y
 Obras de Explotación 1990-2005**



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.3.2. Infraestructura para la Generación de Electricidad

En lo referente a electricidad, el Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de las Cuentas Públicas anuales de 1990-2005 registra para la Comisión Federal de Electricidad, al programa *Infraestructura para la Generación de Electricidad* como el que mayor parte del presupuesto asignado ejerció (a comparación de la Construcción de Redes de Subtransmisión o Generación, Transformación, Distribución y Venta de Energía Eléctrica). Los objetivos eran:

1. Construir centrales generadoras que contribuyeran a aumentar la capacidad instalada de energía eléctrica del país, aprovechando los recursos hidroeléctricos, geotermoeléctricos, de hidrocarburos, de carbón y energía nuclear.
2. Construir subestaciones que permitieran transformar el fluido eléctrico a los voltajes adecuados, a fin de reducir al mínimo las pérdidas en transmisión.
3. Instalar Transformadores de Distribución para la Coordinación eficiente y oportuna del suministro de energía eléctrica, tomando en consideración el momento y lugar de consumo, así como los factores técnico-económicos.
4. Conservar y mantener las Centrales Generadoras para garantizar el suministro en forma oportuna u confiable.¹⁸¹

A la vez los subprogramas que se incluían eran: Infraestructura Hidroeléctrica, Geotermoeléctrica, Hidrocarbúrica y Carboeléctrica.

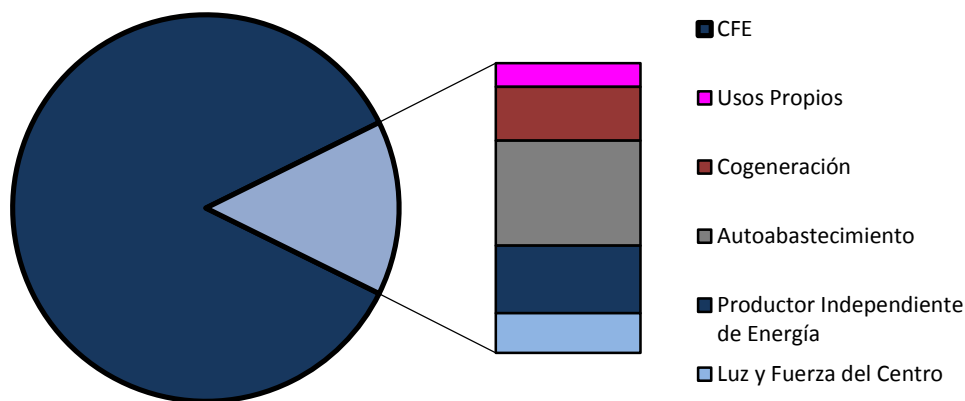
En un país como México, el consumo sectorial de energía eléctrica se concentra en la industria, siguiéndole el residencial y en último lugar, el de comercio y servicios. A medida que las actividades industriales se expanden la demanda de electricidad crece en igual proporción; de esa manera la capacidad instalada se vuelve determinante para el proceso industrializador y el crecimiento. Por ejemplo, en el año 2000, de la capacidad instalada del Sector Eléctrico Mexicano el 89% del total lo aportó el servicio público y el 11.0% generadores privados. Por empresa, la Comisión Federal de Electricidad ocupó el sexto sitio a nivel mundial y respecto a las ventas que facturó en el mismo año, ocupó el octavo lugar.¹⁸² La capacidad efectiva de generación de electricidad a raíz de las reformas, se vio complementada por los diversos mecanismos de participación privada como se muestra en la Gráfica 22, correspondiente al año 2001.

El consumo de electricidad en México tendrá una tendencia creciente en la medida que aumente la actividad industrial, la urbanización y los niveles de vida de la población. A la par, las necesidades de dotación de infraestructura también crecerán y la presión sobre las finanzas públicas; debido a las restricciones presupuestales y los cambios tecnológicos se fomentó a partir de los noventa, la participación privada en la industria cuando en 1992, se reformó el marco legal correspondiente, siendo la figura del Productor Independiente (PIE) la más utilizada por los particulares.

¹⁸¹ Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1990-2005, **Industria y Comunicaciones**, Secretaría de Programación y Presupuesto.

¹⁸² **Perspectivas del Sector Eléctrico 2002-2011**. Secretaría de Energía, pp. 26-28.

Gráfica 22
Capacidad Efectiva de Generación Eléctrica en México 2001
 (Mega Watts)



Fuente: Perspectivas del Sector Eléctrico 2002-2011. Secretaría de Energía.

El programa *Infraestructura para la Generación de Electricidad* se volvió, en términos presupuestarios, el más importante del sector eléctrico a lo largo de 1990-2005 por su aportación a la formación de capital y el crecimiento del PIB. Con el argumento de la urgencia por implantar la eficiencia productiva en todos los sectores, el programa se volvió aún más prioritario al mismo tiempo que requería de mayor financiamiento. En la Tabla 22 y Gráfica 23 se aprecia el Gasto Ejercido en *Infraestructura para la Generación de Electricidad*. La Tasa de Crecimiento Promedio Anual fue de 1.4 por ciento a lo largo de 1990-2005, un punto más que la alcanzada por *Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera* en hidrocarburos. En la Gráfica 23 se muestra el comportamiento de la misma variable, observándose en términos absolutos (millones de pesos de 1993) una tendencia ascendente, mucho más consistente a partir de 1998.

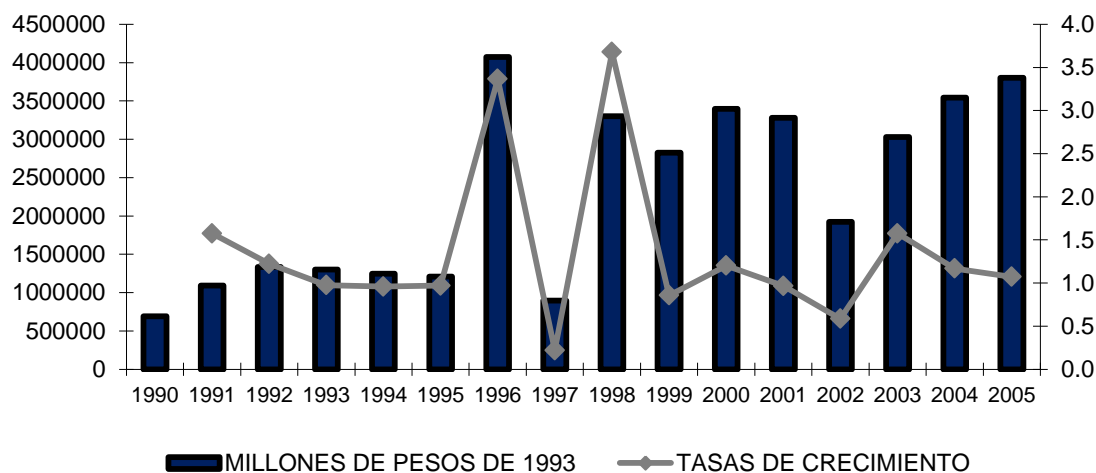
El objetivo fundamental del sector, encaminado a proporcionar al país el servicio público de energía eléctrica en condiciones adecuadas de cantidad, calidad, oportunidad, precio y atención al usuario, ha estado de esta manera, en función del gasto ejercido y de los mecanismos de financiamiento alterno, los cuales incluyen a los PIDIREGAS que agrupan las obras realizadas por terceros a nombre y cuenta de la CFE.

Tabla 22
**Gasto Ejercido en Infraestructura para la
 Generación de Electricidad 1990-2005**

	Millones de pesos	Millones de pesos 1993	Tasas de Crecimiento
	<i>Original de Cuenta Pública</i>	<i>INPC 1993 = 25.90</i>	
1990	2675253	692891	
1991	4212219	1090965	1.6
1992	5148781	1333534	1.2
1993	5025924	1301714	1.0
1994	4816592	1247497	1.0
1995	4675153	1210865	1.0
1996	15734859	4075328	3.4
1997	3464427	897286	0.2
1998	12740316	3299742	3.7
1999	10905637	2824560	0.9
2000	13118972	3397814	1.2
2001	12672398	3282151	1.0
2002	7430524	1924506	0.6
2003	11705172	3031640	1.6
2004	13683929	3544138	1.2
2005	14678123	3801634	1.1
			PROMEDIO: 1.4

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 23
**Comportamiento del Gasto Ejercido en Infraestructura para la
 Generación de Electricidad 1990-2005**



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.4 Breve comparativo de Gasto 1990-2005, 1965-1980

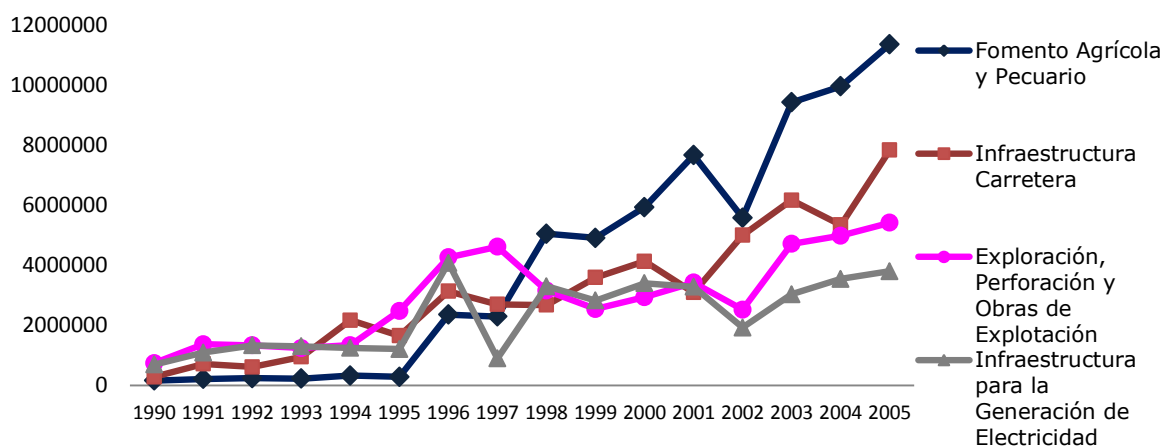
Recapitulando los tres subtemas anteriores, la inversión en programas sectoriales a lo largo de 1990-2005, tuvo un comportamiento insuficiente en relación a las necesidades reales de gasto en infraestructura física. Pareció una regla olvidarse que las infraestructuras presentan rasgos de bien público y que por tanto su provisión debió ir más allá de cualquier ideología económica incrustada en las políticas del Estado.

No parece haber quedado claro que en cumplimiento de esa función, el Estado realiza un volumen muy importante de inversiones que constituyen la mayor parte del stock de *capital público*. El impacto que dichas inversiones tienen, se debe al consenso generalizado acerca de que las infraestructuras son la base del desarrollo económico; se admite que una *adecuada dotación* aumenta la eficiencia del sistema productivo, estimula la inversión privada y mejora la competitividad de la economía. El mantenimiento de la inversión en este rubro es una de las condiciones necesarias para el crecimiento a largo plazo, mientras que la propia asignación de fondos a infraestructuras tiene efectos reactivadores sobre la economía en su conjunto, dada su capacidad de generación de empleo y de demanda a otros sectores productivos; también se cumple así gran parte de la función redistributiva del Estado, en particular en los programas de Fomento Agropecuario, Electricidad, Caminos rurales y carreteras.

En cambio, todos esos fundamentos que expresan los *efectos reales* del gasto público (más allá del *crowding out* neoclásico) no se asumieron con la debida responsabilidad y seriedad en el contexto de cambios profundos en la estructura económica. Hablando con honestidad, no hacía falta conocer tales principios, si por lógica se sabía que las inversiones en el campo siendo la propiedad de la tierra en su mayoría social, poseer 60% de los ejidatarios menos de cinco hectáreas, agravarse la migración a Estados Unidos (se multiplicó más de 10 veces al pasar de un promedio anual de 27 mil personas en los 60' a 500 mil en 2000. En promedio 550 campesinos abandonan sus tierras diariamente) y ser el Gobierno la principal fuente de financiamiento fondeando 8 de cada 10 pesos en el medio rural ¹⁸³ no podían ser atractivas a la mirada privada. Principalmente en este sector, dejar de invertir en la creación de infraestructura fue una decisión bastante insensible dado que es donde mayores impactos productivos y sociales detonan las inversiones y satisfacen de manera importante la función redistributiva del Gobierno.

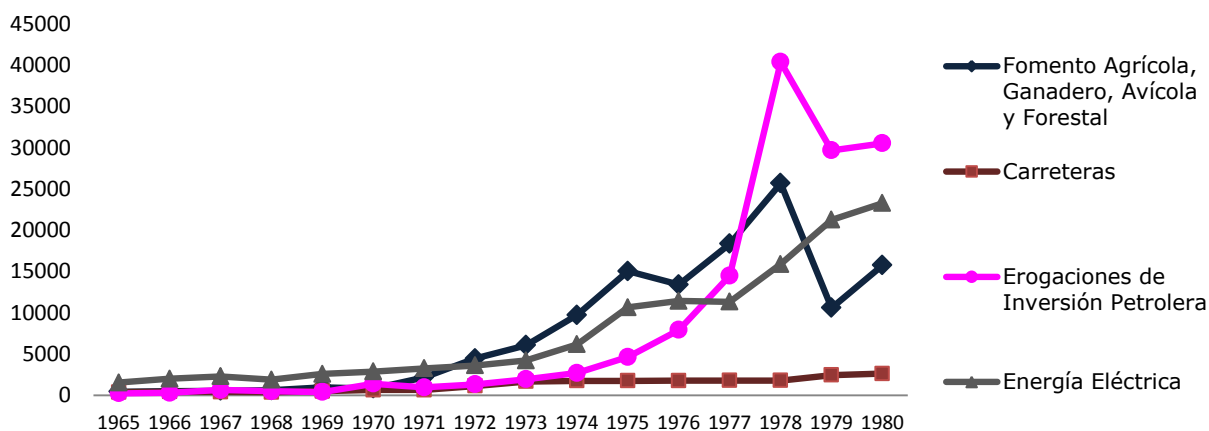
¹⁸³ **Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras**, Secretaría de la Reforma y FAO en México, Informe de Evaluación final del programa, julio 2010.

Gráfica 24
Ejercicio Programático del Gasto en Programas Sectoriales por
Función Productiva 1990-2005
(Millones de pesos de 1993)



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Grafica 25
Ejercicio Programático del Gasto por Función Productiva 1965-1980
(Millones de Pesos de 1993)



Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunque con una tendencia creciente, la inversión en Fomento Agrícola y Pecuario en 1990-2005, y Fomento Agrícola, Ganadero, Avícola y Forestal en 1965-2005 (por los tiempos, los rubros no registran el mismo nombre en las Cuentas Públicas) se observa mucho más estable en el segundo periodo. En 1970 la inversión pública en fomento agropecuario representó 12% del total y en 1975 el 18.1%, en 1976 como se aprecia existió una disminución resultado de la crisis de ese año. A principios de los setenta aumentaron los recursos destinados al Programa Integral de Desarrollo Rural, se fusionaron diversos bancos que operaban el crédito agropecuario (el de Crédito Agrícola, Crédito Ejidal y Agropecuario) dando paso al Banco Nacional de Crédito Rural; lo créditos se multiplicaron, crecieron las

hectáreas habilitadas y el número de beneficiados, en su mayoría productores de bajos ingresos. La Ley de Crédito Rural DE 1974 dio preferencia a los ejidos que se organizaron colectivamente, se amplió el seguro agrícola e incrementaron los precios de garantía para el maíz, frijol, trigo y sorgo.¹⁸⁴ Durante 1990-2005 por el contrario, según se registró en las secciones A y B del apartado II.2.1, el crédito al sector disminuyó, con la reforma al art. 27 constitucional se modificó el carácter inalienable e inembargable del ejido y desapareció la Conasupo en 1999 que era la encargada de administrar los precios de garantía para el sector.

En infraestructura Carretera, se observa que la inversión pública durante 1965-1980 se mantuvo con una tendencia más estable, es decir, con menos variaciones que en 1990-2005. La razón se debe a que antes del ajuste fiscal, el sector estaba completamente en manos del Estado; con las reformas a partir de los ochenta, el sector se abrió a la inversión privada por medio de las concesiones y los fondos públicos invertidos fueron más erráticos. Si se regresa a la Gráfica 19, se observa que en términos absolutos, éstos fueron más consistentes a partir de 1997, cuando se ejecuta el rescate carretero y el sector vuelve a ser administrado por el Gobierno a través de la SCT y CAPUFE.

En cuanto a PEMEX, la inversión en *Obras de Exploración, Perforación y Obras de Explotación* aunque con una tendencia creciente a lo largo de 1990-2005, demostró ser muy insuficiente para compensar el deterioro en las reservas probadas de petróleo. De acuerdo a lo expuesto por David Ibarra, Carlos Tello y otros investigadores, mientras el régimen fiscal impuesto a la empresa no se modifique, será imposible contar con los recursos necesarios para invertir y con la operación de los PIDIREGAS sólo se agravará su situación financiera. Durante el lapso 1965-1980, puede verse que el gasto público tuvo un comportamiento espectacular sobre todo a partir de los setenta cuando se descubren los yacimientos petroleros.

El sector Energía en su conjunto (Infraestructura eléctrica y de hidrocarburos) refleja una evolución mucho más estable del gasto ejercido en el periodo 1965-1980, en el que a pesar estar presente todavía el desarrollo estabilizador -que promovió la estabilidad de precio como política central- no afectó de forma importante a la inversión pública porque aún no se habían abierto los canales ahora existentes de participación privada en el sector.

En suma, la puesta en práctica del ajuste fiscal sobre el gasto destinado a la creación o extensión de infraestructura física en cada uno de los tres sectores y programas que comprende la Clasificación Funcional del Gasto, provocó que la formación de *capital público* fuera insuficiente para ayudar a una mejor evolución del PIB durante 1990-2005.

¹⁸⁴ Carlos Tello Macías, *Estado y Desarrollo Económico.*, Op. Cit., p. 499-500.

IV. BALANCE DE LA POLITICA DE GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS.

Introducción Capitular

En este capítulo se resumen las ideas centrales expuestas en los tres capítulos anteriores. En la parte VI.1 se empieza con una descripción de la evolución del PIB desde 1965 hasta 2005. El objetivo es observar su tendencia y corroborar que con la disciplina presupuestaria el producto tuvo una caída clara a partir de 1982 y se mantuvo con tasas bajas y negativas a lo largo de 1990-2005. Contrariamente, en la etapa de inversión pública activa (1965-1980) el PIB alcanzó tasas de crecimiento sostenido de 6.5% promedio anual. La premisa fundamental es que así como en el pasado el gasto público explicó el comportamiento del PIB positivamente, también lo hizo negativamente durante las reformas con el ajuste fiscal impuesto; el efecto más destacable fue la reducción en la dotación de *capital público*. Al considerar que éste produce efectos *crowdin in* para la inversión privada y beneficios directos para la población gracias a los *spillovers*, se explica que su decaimiento haya tenido consecuencias adversas para los niveles de PIB.

En la parte IV.2 se sintetiza el principio del capital público y su papel dentro del contexto de disciplina presupuestaria. Se marca la importancia de revisar las reformas y la necesidad de fomentar la calidad en el ejercicio del presupuesto; esto es: transparencia, eficacia, rendición de cuentas y evaluación por resultados, a fin de garantizar que el impacto de la inversión gubernamental en Funciones Productivas se traslade positivamente al PIB nacional.

IV.1 Evolución del PIB

El ajuste fiscal tuvo altos costos en términos sociales y de crecimiento económico.¹⁸⁵ En gran parte, las premisas del cambio en la economía mexicana fueron las responsables de generar instrumentos poco eficaces para alcanzar los buenos propósitos que se tenían. El discurso versó sobre transformaciones estructurales indispensables a fin de lograr mejores posiciones en el desarrollo; el mayor peso de las reformas lo recibió el Sector Público mediante la desincorporación de empresas y la reducción del gasto. Este hecho afectó los montos de inversión destinada a la creación-extensión de infraestructura física, lo cual a la vez, desembocó en bajas tasas de crecimiento del PIB.

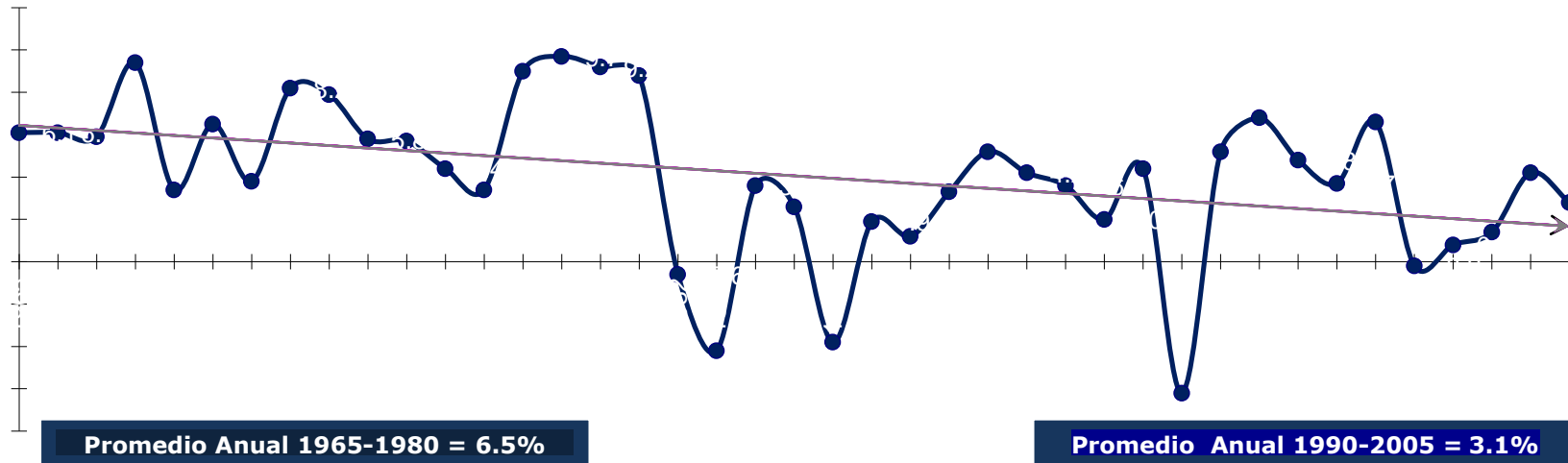
La inversión es considerada una variable fundamental para la actividad económica. La acumulación de capital y el financiamiento de la producción desempeñaron un papel esencial en las obras de Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Alfred Marshall, J.M. Keynes, J.A. Schumpeter, R.F. Harrod, P. Sraffa y N. Kaldor, entre otros. Más recientemente, la nueva teoría del crecimiento endógeno también mantiene esa visión.¹⁸⁶ La hipótesis del ajuste fiscal fue que al aumentar los factores disponibles para las empresas privadas, éstas harían realmente uso de ellos. No hay sin embargo evidencia de que eso hubiera ocurrido con la economía mexicana en el transcurso de las reformas, al menos en los servicios colectivos o cuasicolectivos que por su naturaleza no podían ser prestados por particulares y cuando existió esa posibilidad, no se cuidaron los mecanismos de participación del financiamiento privado. Por ejemplo el caso de las autopistas concesionadas y los PIDIREGAS en hidrocarburos y electricidad.

En la Gráfica 26 se muestra la serie del PIB en Variación Porcentual Anual desde 1965 hasta 2005. La intención es observar claramente el comportamiento del producto en dos periodos caracterizados por dos formas de ejecutar la política de gasto público. En el primero que abarca 1965-1980, el promedio de crecimiento anual fue de 6.5%; en éste, la ejecución de la inversión pública fue creciente y gran parte de ella era canalizada mediante las empresas paraestatales. De alguna manera al ser el gasto de gobierno un elemento de la demanda agregada, estimuló la dinámica del PIB lograda. En el segundo periodo que abarca 1990-2005, por el contrario el promedio de crecimiento anual fue sólo de 3.1%; en esta fase, las reformas iniciadas en 1982 se impusieron en los niveles de inversión pública contrayéndola para reducir el déficit fiscal y la inflación. La línea de tendencia refleja un PIB decreciente en sus tasas de crecimiento.

¹⁸⁵ Carlos Tello Macías, *Estado y Desarrollo Económico*, Op.Cit.p. 677-678.

¹⁸⁶ Ignacio Perrotini, *Restricciones estructurales de la economía mexicana*, 1980-2003, Revista Economía Unam, vol. 001, enero 2004.

Gráfica 26
PIB 1965-2005
(Variaciones Anuales en por ciento)

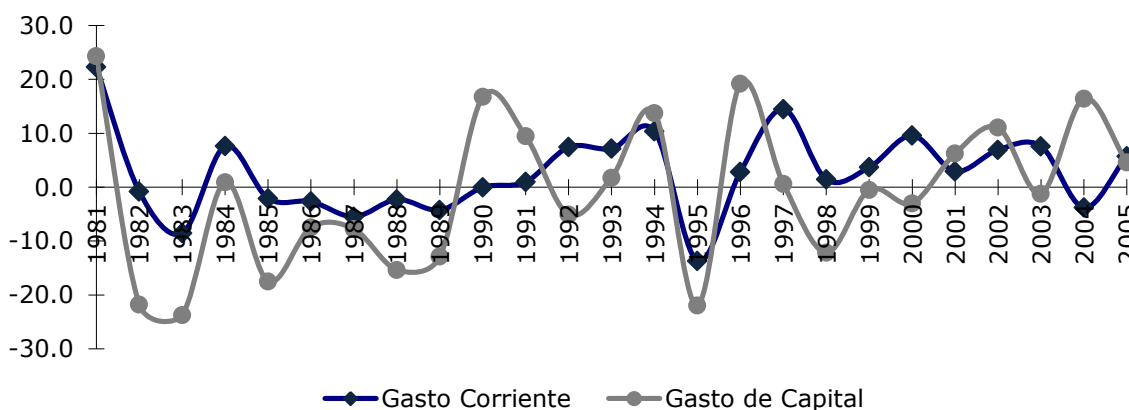


Fuentes: 1965-1989, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Serie 1960-1993; 1990-2005, Informes del Banco de México 1999, 2001 y 2006.

El efecto del ajuste fiscal en el periodo 1990-2005 sin el acompañamiento de otras medidas en las finanzas públicas que evitaran los impactos negativos en el gasto de capital destinado a infraestructura física repercutió en el bajo PIB alcanzado. También se aprecia que con el inicio de las reformas en los ochenta el comportamiento del PIB fue más errático.

En la Gráfica 27 observamos que el gasto de capital del Sector Público Presupuestario tuvo un desempeño más inestable que el gasto corriente. Generalmente, cuando tuvo variaciones negativas éstas fueron siempre mayores a las del gasto corriente; retomando la idea de Jorge Mattar ya descrita anteriormente puede concluirse que efectivamente, durante el periodo de disciplina presupuestaria, los sectores formadores de capital (incluyendo al público) fueron los más afectados.

Gráfica 27
Gasto Neto del Sector Público Presupuestario 1981-2005
 (Variación Real Anual en por ciento)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Robert G. King y Sergio Rebelo presentan un trabajo donde uno de los determinantes del crecimiento son las políticas públicas. Para ellos, éstas tienen un efecto potencial sobre los niveles del producto y explican parte de las disparidades de las tasas de crecimiento de largo plazo existentes entre países.¹⁸⁷ Cada vez, abundan más estudios que incluyen dentro de las variables que afectan al crecimiento, además de la acumulación de capital, a las políticas públicas y las instituciones; en México, son los trabajos de José Ayala Espino los que en el marco del neoinstitucionalismo económico hacen una revisión del funcionamiento de las instituciones en diferentes áreas (tributación, federalismo fiscal, competencia, banca, banca de desarrollo, industria, desarrollo rural, etc.) y una de las conclusiones a que llega es que la pobreza y las crisis recurrentes se deben no sólo a los defectos de las medidas populistas o liberales sino a la carencia de instituciones adecuadas.

En línea con lo dicho por Aschauer, la idea de la no neutralidad de las políticas gubernamentales toma fuerza en el contexto mexicano donde el crecimiento del PIB fue insuficiente para transmitir bienestar a la población y alcanzar mayores índices de productividad y competitividad en los mercados externos. De igual forma, el planteamiento a secas del *crowding*

¹⁸⁷ Robert G. King y Sergio Rebelo, **Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications**, Journal of Political Economy, 1990, Vol. 98, pp. 126-150.

out por la escuela neoclásica se relaja cuando inversión privada y pública son complementarias en el proceso productivo y no necesariamente la segunda tiene que desplazar a la primera en todo momento y omitir el efecto *crowding in* que pudiera darse.

En México el balance neto del ajuste fiscal en términos de crecimiento y equidad es muy deficiente. En este sentido es oportuno el trabajo de Ricardo Ffrench Davis, *Reformas para America Latina después del fundamentalismo neoliberal*, donde expone su propuesta de "reformular las reformas" en tres temas que juegan un papel clave en el desempeño del crecimiento: 1) manejo macroeconómico, 2) liberalización comercial, 3) flujos de capitales. En estas áreas es donde estuvo el corazón de las reformas en México y en toda América Latina y tuvieron, por tanto, la mayor responsabilidad en el fracaso registrado.¹⁸⁸ En nuestro país el manejo macroeconómico implicó disciplina presupuestaria, privatización de empresas públicas y baja inflación; el mecanismo de transmisión que generó las bajas tasas del PIB se dio vía los dos efectos recesivos que menciona Jorge Mattar. En primer término, la disciplina fiscal incidió directamente en la contracción de la inversión en los sectores de agua, carreteras, petróleo y energía eléctrica. El segundo consistió en menores efectos multiplicadores hacia el resto de la economía, lo que se tradujo en un estancamiento de la misma tal como se observa en la Gráfica 26 (ver también gráfica 7 Anexo).

Como sigue mencionando Ffrench, la instauración de un escenario "amigable con el mercado" (*market friendly*) y la vigencia de "precios correctos" (*right prices*) fracasó en ambas aspiraciones, las reformas se impulsaron bajo presiones de entidades financieras internacionales y dieron como resultado desequilibrios macrosociales (niveles de pobreza, empleo, programas sociales, distribución del ingreso, etc.) El bajo crecimiento del PIB estuvo asociado al bajo coeficiente de inversión productiva siendo ésta una de las áreas donde las reformas tuvieron un efecto más insatisfactorio (recuérdense también los resultados obtenidos por el estudio de Hernández Laos en el Capítulo I). La formación de capital se ligó a un entorno macroeconómico poco amigable debido a:

- 1) La fuerte inestabilidad de la demanda agregada, asociada a los pronunciados ciclos de los flujos de capitales;
- 2) Macroprecios clave para las decisiones de trabajadores y empresarios (tasas de interés y tipos de cambio) desalineados;
- 3) debilidad en las políticas dirigidas a completar mercados de factores productivos;
- 4) Debilidad en las políticas dirigidas a completar mercados de factores productivos;
- 5) Inversión insuficiente en infraestructura y bienes públicos.

La declinación de la inversión productiva determinó la brecha entre el PIB efectivo y el PIB potencial. En México la formación de capital cayó 30% durante 1995; los efectos del ajuste fiscal sobre la formación de *capital público* y de éste sobre el PIB nacional fueron adversos porque, como

¹⁸⁸ Ricardo Ffrench Davis, *Reformas para America Latina después del fundamentalismo neoliberal*, CEPAL y Siglo XXI, pp. 10-46.

menciona FFrench, se ignoró el gradualismo intermedio entre los extremos de la liberalización indiscriminada y el intervencionismo arbitrario, y se subvaloraron las consecuencias de la ausencia de reformas complementarias. En definitiva, el principio del "economista visitante" así identificado por Albert Hirschman fue muy negativo para la economía mexicana; las "recetas universales" en términos de FFrench no fueron la mejor solución a las necesidades reales de cambio:

"El enfoque neoliberal de moda parte de la base de que las señales del mercado transitan en forma transparente y fluida entre mercados y entre generaciones. Con ello, supone que los desequilibrios estructurales no existen, salvo aquellos generados por la intervención estatal. Estos supuestos llevan a subestimar los efectos negativos sobre 1) la formación de capital, 2) la tasa de utilización del PIB potencial y 3) la distribución de la productividad y las oportunidades entre la población. En consecuencia, tiende a efectuar reformas de manera abrupta y extrema, dando por supuesto que los mercados tornan completos espontáneamente al liberalizarse; este enfoque acostumbra a no considerar interrelaciones clave entre variables y se caracteriza por su cortoplacismo. De ello resulta que los procesos de ajuste neoliberal tienden a generar más perdedores que ganadores, con efectos regresivos ante los shocks externos y los programas antiinflacionarios de unianclaje" ¹⁸⁹

La evolución del PIB en México durante 1990-2005 estuvo claramente influenciada por la inversión pública. Esta dependencia se nota mejor cuando se toma como referente el periodo de intervención pública activa en los sesenta y setenta; no se trata de despilfarros en el gasto, pero sí de entender el papel del presupuesto en la asignación de factores en el sentido que Musgrave lo planteó, así como de dimensionar la importancia de la inversión en infraestructura física dentro de la demanda agregada en la lógica de Keynes y Aschauer. Puesto que dentro de los determinantes del crecimiento económico se encuentra el gasto público y, en particular aquel que mejora la productividad de los factores (inversión en infraestructura física), no puede ignorarse a futuro la necesidad de remarcar la importancia del gasto en este rubro en las tres funciones descritas: Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía. Los programas sectoriales correspondientes a cada función, descritos en el capítulo anterior: Fomento Agrícola y Pecuario, Infraestructura Carretera, Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera e Infraestructura para la Generación de Electricidad, de igual manera, no necesitan de una teoría más clara de la que existe hasta ahora en la literatura económica sobre el grado de influencia de la inversión pública en los niveles del PIB, para tomar su debida posición en los presupuestos anuales. Se trata de priorizar el papel productivo del gasto, aquellos fondos que pueden considerarse por su naturaleza adiciones al acervo general de capital y que no puede esperarse que los particulares destinen su liquidez a este tipo de inversiones. Aún en el caso de que exista el interés de éstos por invertir, como en el caso de hidrocarburos y electricidad, deberán sopesarse inteligentemente los beneficios y las desventajas de dejar en manos privadas mucho del control de los sectores involucrados.

¹⁸⁹ Ibid., p. 25.

IV.2 Ajuste Fiscal y Capital Público

Las diferentes partidas del Gasto en *Funciones Productivas* sirven a la función asignación no sólo por su aporte al empleo y la producción, sino por el impulso que imparten a nuevas inversiones mediante los eslabonamientos. Esta versión de Hirschman se complementa con los trabajos de Aschauer que exponen, como se ha citado, la existencia de importantes efectos *crowding in* de la inversión pública sobre la privada o los *spillovers*; al clasificarse dentro de los gastos productivos, Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía, así como sus programas sectoriales, "Fomento Agrícola y Pecuario", "Infraestructura Carretera", "Exploración, Perforación y Obras de Explotación Petrolera" e "Infraestructura para la Generación de Electricidad" estimulan la compra de factores en una economía donde existen recursos inactivos producto de la ausencia de pleno empleo. Por el hecho de que los recursos destinados a Funciones Productivas están contenidos en los gastos reales del Gobierno y, porque en México no se ha presenciado el empleo completo de factores productivos, el uso gubernamental de tales factores puede no provocar una baja en la producción privada.

Siendo el presupuesto la base del funcionamiento del Gobierno, contener información contable y diseñar la política económica de cada ejercicio fiscal no puede subestimarse su función en la expansión de *capital público*. Al considerar éste *la suma de equipos y estructuras federales, estatales y municipales no militares cuyo involucramiento en las actividades económicas de producción-distribución es directa, y sus alcances, por tanto, más importantes sobre la acumulación de capital y el crecimiento económico*, no puede asumirse la neutralidad de la política fiscal sobre el empleo, la producción, la demanda, la distribución y las tasas de crecimiento alcanzadas durante la etapa de reformas. Sin embargo, los techos impuestos al gasto repercutieron en los montos destinados a Funciones Productivas. Aún cuando en las Cuentas Públicas anuales se registraran cantidades crecientes durante los dieciséis años que comprendió el periodo 1990-2005, lo verdaderamente importante es que mirando las proporciones de estos gastos en el gasto total, tienen una tendencia a la baja.

La noción de *capital público* implica además de los montos de recursos financieros asignados, que la inversión se ejerza con la mayor calidad, ya que de lo contrario los impactos sobre la formación de capital del Sector Público tuvieron doble efecto negativo. Este aspecto, aunque breve, fue cuidadosamente tratado por Aschauer en sus trabajos donde expuso una aclaración importante. Una vez asumido que el *capital público* es un importante complemento para el privado, que favorece su productividad y estimula nuevas inversiones bajo el enfoque del efecto desplazamiento tal como él lo plantea (es decir que la inversión pública en infraestructura al ser un *input* más en la función de producción sustituye a la inversión privada en muchos gastos de capital equivalentes por parte del sector privado), el interés también se centra en la eficiencia de los *policy makers* a la hora de ejecutar el presupuesto. En el Capítulo I se dijo que aspectos como la ausencia de transparencia, buena planeación, conocimiento técnico y estratégico, ingresos tributarios insuficientes y la dependencia de los recursos por venta del petróleo forman un escenario, donde, sumado al apego a la teoría de la disciplina presupuestaria, el vínculo positivo entre

inversión pública y crecimiento no siempre queda intacto. Es de destacar que los trabajos de Aschauer no son una doctrina y es por ello, que no desconocen la dimensión política del presupuesto ni abogan por incrementos en el gasto como un fin en sí mismo.

Tal como se menciona en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el Artículo 45 para el caso de México:

"Los responsables de la administración en los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con la oportunidad y eficiencia en las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las disposiciones generales aplicables.

Con base en lo anterior, la Secretaría y la Función Pública podrán suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas. Las dependencias y entidades que suscriban dichos convenios o bases se sujetarán a los controles presupuestarios establecidos en dichos instrumentos, conforme al marco jurídico aplicable, a sus presupuestos autorizados y a las medidas que determine la Secretaría, en los términos del reglamento."

El proceso de reforma en México siguió recomendaciones de carácter técnico en la mejora de la administración pública, pero como argumentan estudios para América Latina, existió una gran distancia entre la formulación y ejecución de las políticas presupuestarias y los resultados que se obtuvieron.¹⁹⁰ La administración por resultados no se fortaleció y, por el contrario, se debilitó la calidad en la gestión de los fondos públicos.¹⁹¹ Al considerar el *capital público* también aquellas estructuras aportadas por la inversión de los gobiernos municipales, la descentralización de responsabilidades fiscales del Gobierno Federal hacia éstos (en la construcción y conservación de caminos rurales, o en los convenios de coordinación agropecuaria a partir de 1996 por ejemplo) jugó un rol importante en el mecanismo de transmisión del gasto hacia la formación de capital. Muchos de los intentos por avanzar en la modernización de la administración pública, más allá del sentido técnico del ajuste presupuestario, se frenaron por la falta de transparencia en el ejercicio del gasto y la manipulación política de los programas gubernamentales.

¹⁹⁰ Nelson Shack Yalta, **Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú**, en: **Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual** (Documento presentado en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe, XV Seminario de Política Fiscal, enero de 2003), pp. 39-40.

¹⁹¹ "La evaluación de los resultados se guía, en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resultó de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el accionar de los responsables de las diferentes áreas de acción pública. Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público que contempla la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados". Ibid., p. 41.

Si se toma la idea básica del *indicador de calidad* que habla del nivel de satisfacción de los individuos ante la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a sus necesidades,¹⁹² en nuestro país quedo un vacío muy grande con la implementación veloz de reformas que se creyeron óptimas para resolver todos los problemas de las finanzas públicas y la provisión de bienestar. Hubo muchos cambios para quedar igual o peor. En el capítulo dos, las observaciones que hace el Banco Mundial para Desarrollo Agropecuario, Comunicaciones y Transportes y Energía, fortalecen esta conclusión; los sectores creadores de infraestructura fueron los más afectados con el ajuste fiscal.

En Desarrollo Agropecuario, los trabajos de Antonio Yunez Naude demostraron que los programas dirigidos al sector tuvieron impactos desiguales y se terminó beneficiando a los productores grandes a costas de los pequeños (que son la mayoría); Procampo no cumplió las expectativas de reconversión productiva debido a su aplicación discriminatoria en función de la superficie sembrada y, Alianza para el Campo dependió mucho del manejo de los recursos que los gobiernos municipales y estatales hicieran dado que formó parte de la descentralización federal de recursos y responsabilidades. Además, la racionalización crediticia para el campo profundizó en mayor medida su descapitalización reflejada en la disminución de maquinaria agrícola, semillas mejoradas, aplicación de fertilizantes y plaguicidas, mantenimiento de la infraestructura hidráulica y programas de investigación agropecuaria. El ajuste fiscal olvidó los múltiples resultados negativos que pudo desatar en el sector rural en su conjunto y no sólo en la formación de capital público.

Como menciona la OCDE en Estudios de Política Rural para México:

*"Este breve panorama subraya el hecho de que aunque las áreas rurales de México enfrentan asuntos similares a los de otros países de la OCDE, concretamente menor productividad e ingresos, emigración, abastecimiento deficiente de servicios a la población, etcetera, la cuestión del desarrollo rural es una prioridad fundamental y un desafío para México. Atacar efectivamente el problema mediante políticas adecuadas es cuestión no sólo de trascendencia económica, sino que principalmente de justicia, lo que tiene implicaciones sustanciales en términos de cohesión social."*¹⁹³

En Comunicaciones y Transportes también existen rezagos lamentables en calidad y extensión de infraestructura carretera, el acceso de la población a servicios telefónicos, la provisión de éstos en las comunidades rurales, entre otros. A pesar de que en el Capítulo tres, se registra el presupuesto ejercido en el programa *Infraestructura Carretera* con una tendencia creciente a lo largo de 1990-2005, la inversión fue insuficiente y la calidad alcanzada

¹⁹² Mas específicamente, el indicador se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, se busca cuantificar la capacidad del Sector Público para responder de forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía o calidez. Ibid., p. 47.

¹⁹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **Estudios de Política Rural México**, SAGARPA, 2007, p. 36.

estuvo por debajo de países como Chile, Corea, China, Singapur y Estados Unidos.¹⁹⁴

Las concesiones que buscaron adaptar al sector carretero a la mecánica privada despertaron expectativas erróneas que terminaron en el rescate, lo cual debilitó el supuesto de eficiencia absoluta otorgada a las empresas privadas y, en el otro extremo, la mala administración de recursos y bienes por parte del Estado. La experiencia, sin embargo, no pareció tomarse con la seriedad que merecía el contexto de apertura comercial que requería de una dotación de carreteras suficiente para facilitar el transporte, disminuir costos y tiempo de traslado de mercancías. De nuevo en manos del Estado, el sector siguió enfrentando problemas que a la fecha no están resueltos y que desequilibraron las finanzas públicas al garantizar a las concesionarias la compensación de fondos ante contingencias de mercado y asumir el Gobierno la responsabilidad frente al bajo aforo vehicular.

En energía, CFE y PEMEX manejaron cantidades importantes del presupuesto para la creación de infraestructura en cada rama durante todo 1990-2005 y aún así, principalmente en PEMEX, la Perforación y Construcción de Plataformas que tenía por objetivo la construcción de plataformas de explotación, instalaciones de campo y aplicación de tecnologías quedó con muchos pendientes. La expansión de infraestructura física dentro del sector con el financiamiento de PIDIREGAS fue también, al igual que las concesiones carreteras, una forma de abrir paso a la iniciativa privada pero como menciona Ángel de la Vega Navarro, esto no debió considerarse como la solución última.

*"En las industrias energéticas, los modelos radicales de privatización y mercado no han podido evitar problemas de subcapacidad y de una descontrolada absorción de rentas por compañías privadas"*¹⁹⁵

Para finalizar, la inversión gubernamental en la creación-extensión de infraestructura física tuvo descensos significativos como se ha comprobado con el comportamiento del gasto en Funciones Productivas descrito en el Capítulo II. En los programas sectoriales de cada función, las Cuentas Públicas registran que el gasto realmente ejercido tuvo incrementos significativos en cada año; incluso en la presentación de los Criterios Generales de Política Económica por la Secretaría de Hacienda así como en los discursos políticos se resaltan los incrementos históricos de los presupuestos aprobados. Pero los montos aprobados y los que se ejercen y como se ejercen deben presentar una vinculación perfecta para asegurar que los impactos de la inversión pública se transmitan bien a los niveles de producto.

No puede ignorarse que el ajuste fiscal al restringir las funciones del presupuesto en la asignación de factores y recursos incidió negativamente en el efecto multiplicador del gasto hacia el resto de la economía. El *capital público* no fue un elemento importante dentro de la realización de las reformas. El error estuvo en asumirlas como dogmas de fe, no estudiar el

¹⁹⁴ Programa Nacional de Infraestructura, Op.Cit., p. 44.

¹⁹⁵ Ángel de la Vega Navarro, **Energías de los diagnósticos y escenarios a las nuevas construcciones institucionales y regulatorias**, Economía UNAM Vol. 2, número 4, p. 26.

contexto mexicano a profundidad para adaptar él los cambios y en el afán de copiar modelos del exterior para ponerlos en práctica sin rechistar.

Los resultados obtenidos durante 1990-2005 evidencian que no existen consejos y medidas universales, que no es el mejor camino calificar de neutra a la inversión pública y que en términos de estabilidad social, la disciplina presupuestaria dejó avances endebles, a pesar de que la Clasificación Funcional del Gasto privilegiara al Gasto Social según se vio en el Capítulo II. Era mejor pensar en el principio de complementariedad de inversión pública y privada, pero no sobredimensionar las ventajas de la segunda.

Conclusiones

1. Estudiar el gasto en México con el enfoque de *capital público* propuesto por Aschauer fue útil para ubicar en su justa dimensión los impactos esperados de la inversión pública sobre la evolución del PIB.
2. El aporte más interesante de Aschauer es la versión del efecto *crowding out* de inversión pública sobre la privada. Ambas ubicadas dentro del proceso productivo, aportan *stocks* de capital que no pueden ser sustitutos perfectos. Así vista, la inversión pública en determinados rubros, evita más que desplaza a la privada.
3. Se corroboró que el privilegio de techos presupuestales en el periodo 1990-2005 -en el que continuaron con mayor ahínco las reformas económicas- impactó negativamente las tasas de crecimiento del PIB, siendo de las más bajas comparadas con otros periodos de inversión pública moderada.
4. La inversión privada no fluyó automáticamente a los rubros abandonados por el Estado, a excepción de aquellos eslabones productivos que les garantizaron utilidades atractivas. En productividad de los factores, los estudios de Hernández Laos descritos en el Capítulo I, demostraron que ésta no es un atributo exclusivo de la inversión privada.
5. Las áreas que por su naturaleza de bienes públicos (el caso de Fomento Agropecuario, Infraestructura Carretera, Infraestructura para la Generación de Electricidad y Construcción de Plataformas Petroleras), vieron disminuidos los fondos destinados a la expansión de sus respectivas infraestructuras no muestran la afluencia automática de financiamiento privado ante el repliegue del Gobierno.
6. El sector más afectado con el ajuste fiscal fue el creador de infraestructuras.
7. Los fines del presupuesto en México, se aplicaron en un contexto de rivalidad y no de complementariedad. Se antepuso la estabilidad de precios más que la asignación y la redistribución.
8. De acuerdo a la Clasificación Funcional del gasto, en Desarrollo Agropecuario existieron fallas de operación graves en los programas de apoyos directos al campo (Procampo) y Alianza para el Campo, además de la restricción de la inversión pública por sí misma. El crédito al sector tampoco incrementó. Más en específico, en Fomento Agrícola y Pecuario quedaron vacíos en la dotación de sistemas de riego, maquinaria, y en general infraestructura hidráulica.
9. En Comunicaciones y Transportes, los mecanismos de participación privada no se diseñaron adecuadamente. Cuando menos en Transportes, la inversión de particulares no demostró ser tan exitosa como en Comunicaciones. En Infraestructura Carretera, la extensión y la calidad de las mismas permanece insuficiente.
10. En Infraestructura para la Generación de Electricidad, aunque las empresas privadas obtuvieron participación, aún quedó trabajo pendiente en las zonas más marginadas del país.
11. En PEMEX el financiamiento de los proyectos con PIDIREGAS pudieron expandir su infraestructura pero se volvieron un riesgo para el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo, al aceptarse como deuda contingente. Las reservas de hidrocarburos disminuyen y no hay indicios de inversión significativa en proyectos de exploración y descubrimiento de nuevos yacimientos.

12. La propuesta no es incrementar el gasto por sí mismo. Hay principios que tienen que observarse como la disponibilidad de fondos, mantenimiento de la estabilidad de precios y la necesidad de una reforma fiscal para disminuir la dependencia de los ingresos petroleros. El problema estuvo en imponer a la economía mexicana cambios que no siguieron un proceso pausado y, en que se quisieron copiar modelos externos muy distantes del contexto económico nacional. La idea a destacar es otorgarle la importancia debida a la inversión pública en infraestructura física en aquellos sectores todavía controlados por el Estado; la eficiencia no es exclusiva de empresas privadas.

Bibliografía

1. Richard Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*, Editorial Mcgraw-Hill Interamericana.
2. Richard Musgrave, "Principios de Determinación del Presupuesto", en: *Política Fiscal en Acción*, 2ª. Edición ampliada, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, España.
3. John Maynard Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, 2000.
4. Hyman Minsky, *Las razones de Keynes*, Fondo de Cultura Económica
5. Robert Skidelsky, *Keynes*, Economía Alianza Editorial, 1996.
6. Albert O. Hirschman, *Enfoques alternativos a la sociedad de mercados y otros ensayos recientes*, Fondo de Cultura Económica, 1989.
7. Albert O. Hirschman, *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, 1986.
8. Joseph E. Stiglitz, *El papel Económico del estado*, Editado por Arnold Heertje, Instituto de Estudios Fiscales, España, 1989.
9. Carlos Tello Macías, *La nacionalización de la banca*, Siglo XXI.
10. Carlos Tello Macías, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.
11. José Ángel Gurría, *La política de deuda externa*, Fondo de Cultura Económica.
12. José Ayala Espino, *Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. UNAM, Facultad de Economía.
13. José Ayala Espino, *Instituciones para mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Fondo de Cultura Económica, 2003.
14. José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, Editorial Esfinge, 2001.
15. José Luis Calva (coordinador), *Finanzas públicas para el desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM y Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.
16. Felipe Larraín y Marcelo Selowsky, *El sector público y la crisis de la América Latina*, el Trimestre Económico No. 69, Fondo de Cultura Económica.
17. Federico Novelo Urdanivia, *Teoría Económica Keynesiana*, Plaza y Valdés.
18. Federico Novelo Urdanivia, *Invitación a Keynes*, Fondo de Cultura Económica, 1997.
19. Fernando Clavijo (compilador), *Reformas Económicas en México 1982-1999*, El Trimestre Económico No. 92.
20. Luis Rubio (coordinador), *Políticas Económicas del México Contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, 2001.
21. David Ibarra, *Paradigmas Monetarios en México*, Cátedra Extraordinaria Raúl Presbisch, Facultad de Economía, UNAM, 2010.
22. David Ibarra, *El desmantelamiento de PEMEX*, Colección Economía Unam, 2008.
23. Santiago Anima Puente y Vicente Guerrero Flores, *Economía Mexicana. Reforma Estructural 1982-2003*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2004.

24. Fremont. J. Lyden, Ernest G. Miller, *Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas*. Fondo de Cultura Económica
25. Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la Agricultura Mexicana, 1940-1970*, siglo XXI Editores, 1978.
26. Emilio Romero Polanco, "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en: Alejandro Encinas (coordinador), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Editorial Espasa
27. Narciso Bassols Batalla, *Las etapas de la nacionalización Petrolera*, Miguel Angel Porrúa, México 2006.

Hemerografía

28. David Alan Aschauer, "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* No. 23, 1989, Federal Reserve Bank of Chicago, USA.
29. David Alan Aschauer, "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?" *Journal of Monetary Economics* No. 24, 1989, Federal Reserve Bank of Chicago, USA.
30. David Alan Aschauer, Ulrich Lachler, "Public Investment and Economic Growth in México", Policy Research Working Paper, Agosto 1998, The World Bank, México Country Department.
31. María Draper, José A. Herce, "Infraestructuras y Crecimiento: Un panorama", *Revista de Economía Aplicada*, Número 6, Vol. II, 1994. Universidad de Barcelona, España.
32. Antonio Yunez Naude, Fernando Barceinas, *Efectos de la desaparición de Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos*, Estudios Económicos, julio-diciembre 2000, El Colegio de México.
33. Antonio Yunez Naude, "Small-Scale Corn and Livestock Mexican Farmers", Publicaciones del Colegio de México, 1998.
34. Antonio Yunez Naude "Conasupo: The Dismantling of a State Trader", Noviembre 1998, El Colegio de México.
35. Ignacio Perrotini Hernández, "Restricciones estructurales del crecimiento en México, 1980-2003", *Revista Economía Unam*, vol. 001, enero 2004.
36. Ignacio Perrotini, "Keynes después de Friedman, Friedman después de Lucas y Lucas después de Lucas", *Revista Economía Informa* Num. 263, Facultad de Economía, UNAM
37. Ricardo French Davis, "Reformas para America Latina después del fundamentalismo neoliberal", CEPAL y Siglo XXI.
38. *Cuentas Públicas anuales, 1965-1980*, Secretaría de Programación y Presupuesto.
39. *Cuentas Públicas anuales, 1990-2005*, Unidad de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
40. *Presupuestos de Egresos de la Federación, 1990-2005*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
41. *El Ingreso y el Gasto Público en México*, serie de estadísticas sectoriales, INEGI, varias ediciones.
42. *El presupuesto de egresos de la federación 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
43. *La Competitividad en México, alcanzando su potencial*, Banco Mundial 2006.

44. *El Sector Energético en México*, Edición 2000 y 2007, INEGI.
45. Humberto Campodónico, *La gestión de la industria de Hidrocarburos con predominio del Estado*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
46. *Temas prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural*, Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-México, Banco Mundial, FAO y CEPAL, 2007.
47. Andrés Rosenzweig, *El debate sobre el Sector Agropecuario Mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, CEPAL, 2005.
48. George Kerrigan Richard, *Gasto Público hacia el Sector Agrícola y Desarrollo de las Áreas Rurales: América Latina y el Caribe: Tendencias y Desafíos*, FAO, CEPAL, 2001.
49. *Estudios de Política Rural México*, OCDE, SAGARPA, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural)
50. *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*
51. *Provisión de Infraestructura del Transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*, CEPAL, 2005.
52. *Estadísticas del Transporte de América del Norte*, www.inegi.mx
53. Carlos Martner Peyrelongue, *Puertos Pivotes en México: Límites y posibilidades*, Revista de la CEPAL.
54. *Evaluación de la Alianza para el Campo 2001, Programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal*, SAGARPA, Diciembre 2002.
55. Revista Claridades Agropecuarias, ASERCA.
56. *Competitividad del Sector Agrícola y Pobreza y Rural: El Papel del Gasto Público en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile 2004.
57. *Evolución de algunos indicadores del Sector Agroalimentario en México, antes y después del TLCAN*, SAGARPA, 2007.
58. *México Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)*, Banco Mundial, Octubre 2005.
59. Jose María Mella, Alfonso Mercado, "La economía agropecuaria y el TLCAN", Revista de Comercio Exterior No. 3, Marzo de 2006.
60. Andrés Casco Flores, *Gasto Público para el Desarrollo Rural de México 1994-2000*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Anexo Estadístico

Nota: En el Anexo se han incluido datos del ejercicio presupuestal correspondiente al periodo 1965-1980 con el fin de apreciar mejor el comportamiento de la inversión pública en este periodo de dinamismo y, compararlo con el desempeño que tuvo durante 1990-2005. En la consulta de las Cuentas Públicas se trató de hacer compatibles los rubros registrados para cada programa sectorial.

CAPITULO I

Cuadro 1

Capital Público no militar y productividad; datos anuales 1949-85 (N=37)										
Productividad del capital privado ($y_t - k_t$)										
Ec.	Método de Estimación	Constante	Tiempo	$l - k$	$kg - k$	kg	k	cu	R^2	DW
1.1	OLS	-2.42 (-21.58)	0.008 (4.62)	0.35 (4.85)	0.39 (16.23)	---	---	0.43 (12.28)	0.976	1.79
1.2	OLS	-5.60 (-10.90)	0.010 (4.46)	0.29 (3.04)	---	0.36 (9.79)	-0.44 (-7.95)	0.45	0.977	1.74
1.3	OLS	-0.94 (-2.44)	0.011 (2.48)	-0.48 (-4.73)	---	---	-0.66 (-6.57)	0.74 (14.24)	0.910	0.63
1.4	FOAC	0.19 (0.13)	0.020 (1.42)	0.08 (0.46)	---	---	-0.72 (-3.24)	0.47 (6.47)	0.963	2.05

t-stadistic entre paréntesis. y = logaritmo del producto de la economía privada; l =logaritmo del insumo trabajo privado; k =logaritmo del insumo capital privado; kg = logaritmo del capital público no militar; p =logaritmo de la productividad total de los factores en la economía privada: i =logaritmo de la combinación de insumos capital y trabajo privados; cu =logaritmo de la utilización de la capacidad. Fuente: David Alan Aschauer, *Is Public Expenditure Productive?* Journal of Monetary Economics No. 23, 1989, Federal Reserve Bank of Chicago, USA.

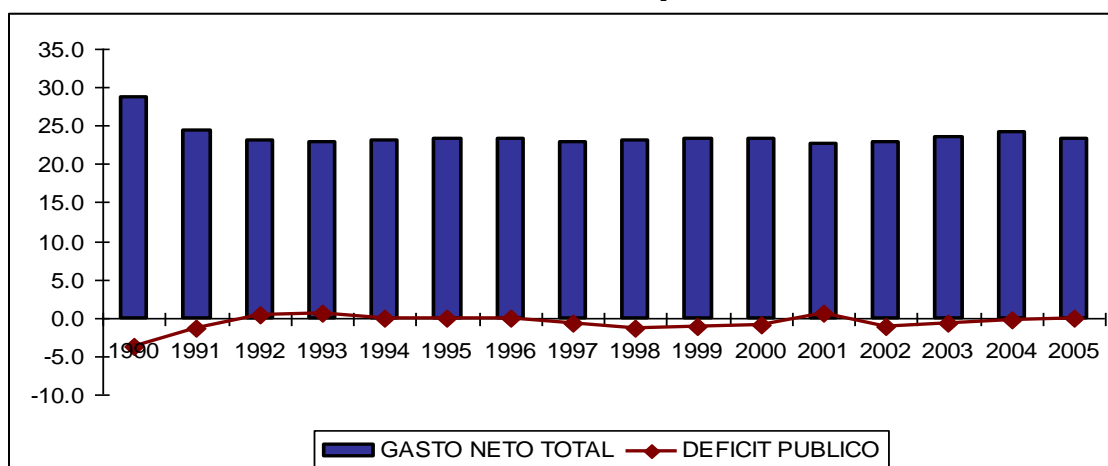
Cuadro 2

Deuda del Gobierno Federal 1965-1982

	INTERNA	EXTERNA	
	(Millones de Pesos)	(Millones de Pesos)	(Millones de dólares)
1965	24 979 654	26 425 000	2 114 000
1966	26 346 559	28 250 000	2 260 000
1967	31 605 873	33 037 500	2 643 000
1968	34 012 200	39 425 000	3 154 000
1969	41 437 800	42 900 000	3 342 000
1970	45 728 100	53 285 000	4 262 800
1971	55 121 000	56 822 500	4 545 800
1972	51 881 600	63 307 500	5 064 800
1973	23 396 600	88 380 000	7 070 400
1974	68 772 900	124 687 500	9 975 000
1975	116 086 000	180 612 500	14 449 000
1976	152 732 400	307 527 138	19 600 200
1977		519 875 549	22 912 100
1978		597 775 468	26 284 300
1979		679 059 304	29 757 200
1980		777 018 144	33 812 800
1981		1 298 064 306	52 960 600
1982		3 381 734 048	58 874 200

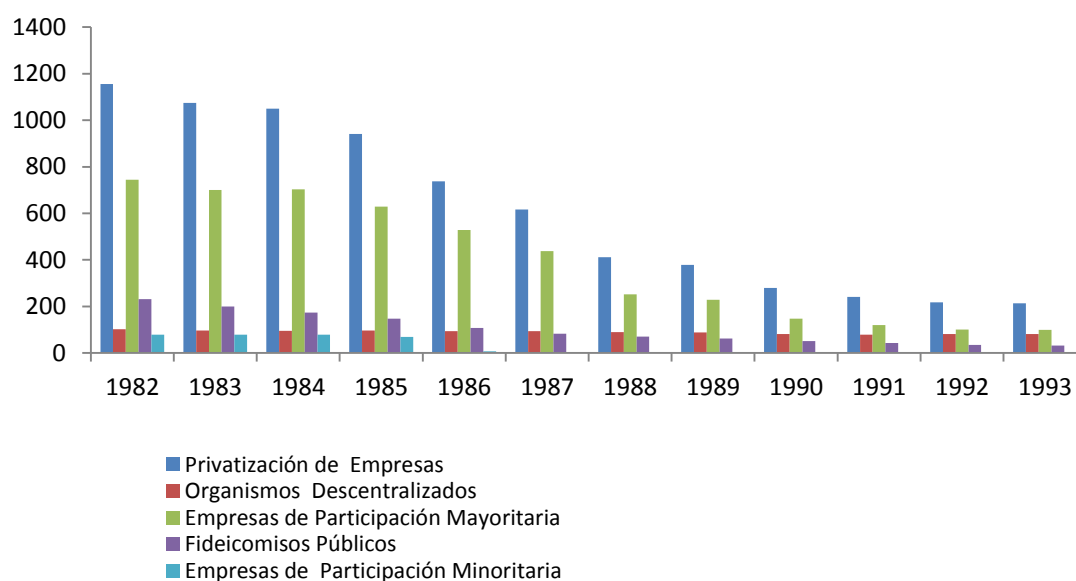
Fuente: *La Economía Mexicana en Cifras, Nacional Financiera*, 11 Edición

Gráfica 1
Evolución del Gasto Neto Total y del Déficit Público



Fuente: Hasta el año 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000; de 2001 a 2005, Informa del Bando de México 2006.

Gráfica 2
Evolución del Sector Paraestatal por Tipo de Organismo 1982-1993



Fuente: Una Visión de la Modernización de México en Cifras, 1994. INEGI.

Cuadro 3
Las Empresas Públicas en el Producto y el Empleo

	En el PIB	En el Empleo	En el PIB Manufacturero	En el PIB (excluido PEMEX)
1975	6.6	3.4	4.1	3.9
1976	6.5	3.6	4.4	4.3
1977	7.8	3.7	4.4	4.6
1978	7.7	3.7	5.2	4.5
1979	8.3	3.8	5.5	4.3
1980	10.5	3.9	4.7	3.9
1981	10.4	4.0	6.4	4.1
1982	14.0	4.4	6.3	4.0
1983	18.2	5.1	5.8	5.1
1984	17.0	5.2		5.4
1985	15.4	5.2		5.4

Fuente: Descentralización y Desarrollo Regional en el Quehacer de la Empresa Pública, en: Ensayos sobre la Modernidad Nacional. La Empresa Pública en la Modernización Económica de México, Edición 1989.

Cuadro 4
Gasto Neto del Sector Público Presupuestario 1990-2005
(Porcentajes respecto al PIB)

	PROGRAMABLE	Corriente	De Capital	NO PROGRAMABLE
1990	15.9	12.2	3.8	12.8
1991	15.8	11.8	4.0	8.3
1992	15.9	12.2	3.6	7.2
1993	16.5	12.8	3.6	6.3
1994	17.5	13.6	4.0	5.5
1995	15.8	12.5	3.3	7.6
1996	15.9	12.2	3.7	7.3
1997	16.6	13.1	3.5	7.2
1998	15.6	12.7	2.9	6.0
1999	15.5	12.6	2.8	6.8
2000	15.6	13.0	2.6	7.1
2001	16.1	13.4	2.7	6.7
2002	17.2	14.2	3.0	6.5
2003	18.0	15.1	2.9	6.2
2004	17.2	13.9	3.3	6.2
2005	17.7	14.3	3.3	6.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Cuadro 5
Gasto No Programable del Sector Público Presupuestario 1990-2005
 (Porcentajes respecto al PIB)

	Participaciones a Entidades Federativas	Intereses, Comisiones y Gasto	ADEFAS
1990	2.8	9.4	0.4
1991	2.8	5.1	0.4
1992	2.8	3.8	0.4
1993	2.9	2.8	0.5
1994	2.9	2.4	0.1
1995	2.7	3.7	0.4
1996	2.8	3.5	0.1
1997	3.0	2.6	0.3
1998	3.0	2.6	0.2
1999	3.1	3.0	0.2
2000	3.2	2.6	0.2
2001	3.4	2.6	0.1
2002	3.4	2.1	0.2
2003	3.3	2.3	0.2
2004	3.1	2.1	0.4
2005	3.3	2.2	0.2

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

CAPITULO II

Cuadro 6
Participación Funcional dentro del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario 1990-2005
 (Porcentajes)

	F. DES. SOCIAL	F. DES. ECON	F. GOBIERNO
	Promedio 54.2	Promedio 34.5	Promedio 11.2
1990	38.2	52.3	9.4
1991	44.3	44.9	10.8
1992	48.9	41.5	9.6
1993	51.5	38.0	10.4
1994	52.7	36.1	11.2
1995	53.5	35.6	10.9
1996	52.6	37.0	10.4
1997	52.0	35.9	12.1
1998	57.9	31.4	10.7
1999	60.9	27.1	12.0
2000	60.7	25.8	13.5
2001	61.9	25.9	12.2
2002	59.6	29.4	11.1
2003	56.0	30.5	13.5
2004	58.3	30.2	11.5
2005	58.8	31.1	10.1

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Cuadro 7
Variación Anual del PIB y Gasto del Sector Público Presupuestario

	PIB <i>Variación Anual</i>	GASTO DEL S. PUBLICO PRESUPUESTARIO <i>Porcentajes del PIB</i>
1990	5.2	27.5
1991	4.2	23.8
1992	3.6	22.2
1993	2.0	22.5
1994	4.4	23.1
1995	-6.2	23.0
1996	5.2	23.1
1997	6.8	23.7
1998	4.8	21.6
1999	3.7	21.8
2000	6.6	22.7
2001	-0.2	22.6
2002	0.8	23.3
2003	1.4	23.9
2004	4.2	23.2
2005	2.8	23.4
	PROMEDIO: 3.1	PROMEDIO: 23.2

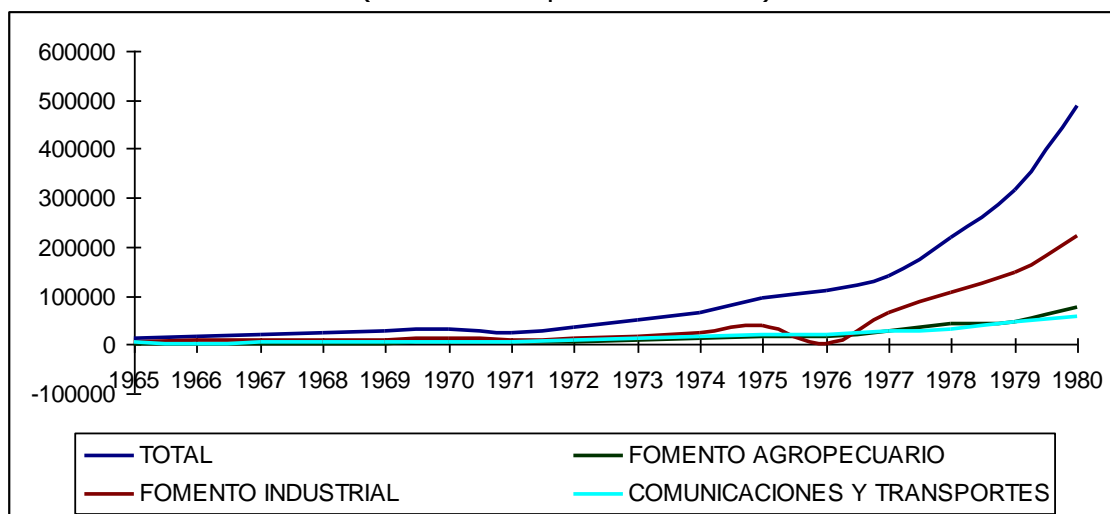
Fuente: Banco de México 1999, 2001 y 2006.

Cuadro 8
Destino de la Inversión Federal 1965-1980
(Millones de Pesos de 1970)

	TOTAL	FOMENTO AGROPECUARIO	FOMENTO INDUSTRIAL	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
1965	13049	1124	5779	3405
1966	15475	1267	7719	2902
1967	21057	2405	8520	4902
1968	23314	2461	8749	5461
1969	26339	2897	9593	5841
1970	29205	3921	11097	5525
1971	22398	3264	9328	4589
1972	33298	4948	11481	7877
1973	49838	7044	16222	12835
1974	64818	10969	23346	15541
1975	95767	17322	39754	19827
1976	108611	15095	49 955	20826
1977	140102	25774	63293	26570
1978	217382	41002	104454	31556
1979	313 751	47030	145509	44268
1980	486 178	76863	221744	58586

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras 1990, 11ª. Edición, Nacional Financiera.

Gráfica 3
Destino de la Inversión Pública Federal 1965-1980
(Millones de pesos de 1970)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados.

Cuadro 9
Participación del Gasto en Funciones Productivas en el Total del Gasto del Sector Público Presupuestario 1990-2005

DESARROLLO AGROPECUARIO	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	ENERGIA	GASTO TOTAL EN FUNCIONES PRODUCTIVAS
5.73	5.50	26.61	52.3
5.60	6.30	27.18	44.9
5.58	5.80	25.23	41.5
5.23	5.87	22.46	38.0
6.71	6.38	21.04	36.1
8.03	5.32	23.53	35.6
8.18	5.57	23.45	37.0
7.18	4.68	21.46	35.9
5.04	4.03	21.49	31.4
3.75	3.38	19.44	27.1
3.49	2.76	18.99	25.8
3.70	2.11	19.24	25.9
3.38	2.80	17.88	29.4
3.36	2.37	21.31	30.5
3.32	2.19	22.52	30.2
3.18	2.08	22.56	31.1

Fuente: Anuario Estadístico Edición 2000 y 2006, INEGI.

Cuadro 9
**Gasto Neto del Sector Público Presupuestario en
 Clasificación Económica**
 (Porcentajes del PIB)

	TOTAL	PROGRAMABLE	NO PROGRAMABLE
1990	28.7	15.9	12.8
1991	24.1	15.8	8.3
1992	23.0	15.9	7.2
1993	22.8	16.5	6.3
1994	23.0	17.5	5.5
1995	23.3	15.8	7.6
1996	23.2	15.9	7.3
1997	23.8	16.6	7.2
1998	21.6	15.6	6.0
1999	22.2	15.5	6.8
2000	22.6	15.6	7.1
2001	22.8	16.1	6.7
2002	23.7	17.2	6.5
2003	24.2	18.0	6.2
2004	23.4	17.2	6.2
2005	23.7	17.7	6.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Cuadro 10
Crédito al Sector Agropecuario, silvícola y pesquero
 (Millones de pesos)

	BANCA COMERCIAL	BANCA DE DESARROLLO
1995	40170	35338
2000	35659	13704
2001	30132	14122
2002	20315	15688
2003	20843	12401
2004	19666	772
2005	20956	743
2006	21307	880
2007	27563	396
2008	33189	689

Fuente: Revista Claridades Agropecuarias No. 194, Octubre 2009.

Cuadro 11

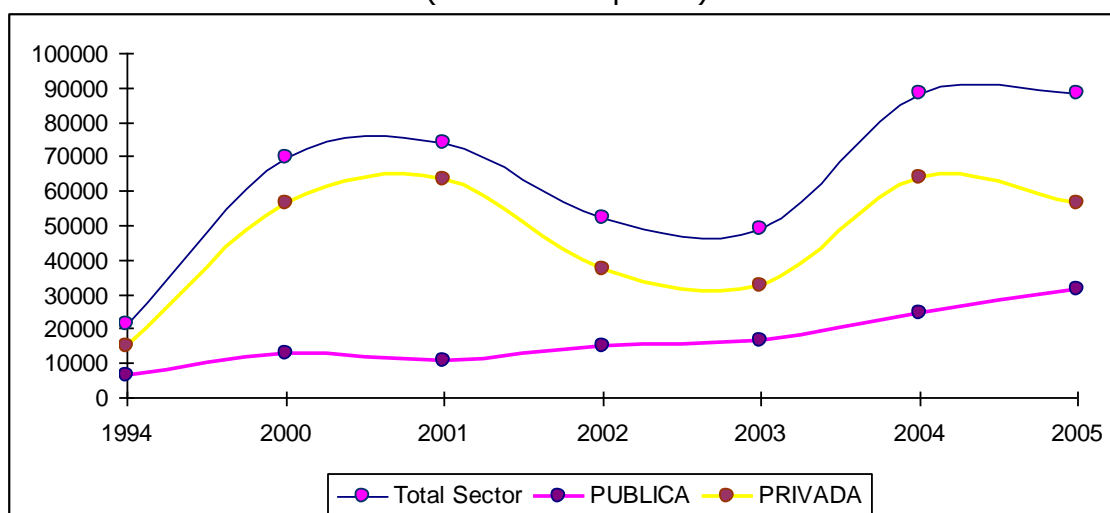
Participación del Gasto en Desarrollo Agropecuario en el Total del Gasto del Sector Público Presupuestario y en el Total del Gasto en Funciones Productivas

	(A) TOTAL GASTO SECTOR PP	(B) TOTAL GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS	(1) GASTO EN DESARROLLO AGROPECUARIO		
			Millones	1/A	1/B
1990	30333.7	11475.8	1737.4	5.7	15.1
1991	37996.7	14848.5	2128.8	5.6	14.3
1992	45373.5	16610.2	2533.6	5.6	15.3
1993	52617.9	17658.9	2751.9	5.2	15.6
1994	63318.0	21607.6	4246.4	6.7	19.7
1995	74140.1	27348.5	5956.5	8.0	21.8
1996	102875.4	38273.6	8416.0	8.2	22.0
1997	133928.8	44635.3	9619.5	7.2	21.6
1998	155546.2	47534.5	7833.9	5.0	16.5
1999	184202.4	48934.4	6900.7	3.7	14.1
2000	221512.2	55900.9	7725.2	3.5	13.8
2001	242730.9	60809.9	8984.8	3.7	14.8
2002	279416.2	67226.1	9442.4	3.4	14.0
2003	321630.0	86980.1	10796.3	3.4	12.4
2004	343670.0	96326.2	11415.8	3.3	11.9
2005	382626.5	97357.5	11890.1	3.1	13.8

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000, 2003 y 2006, INEGI.

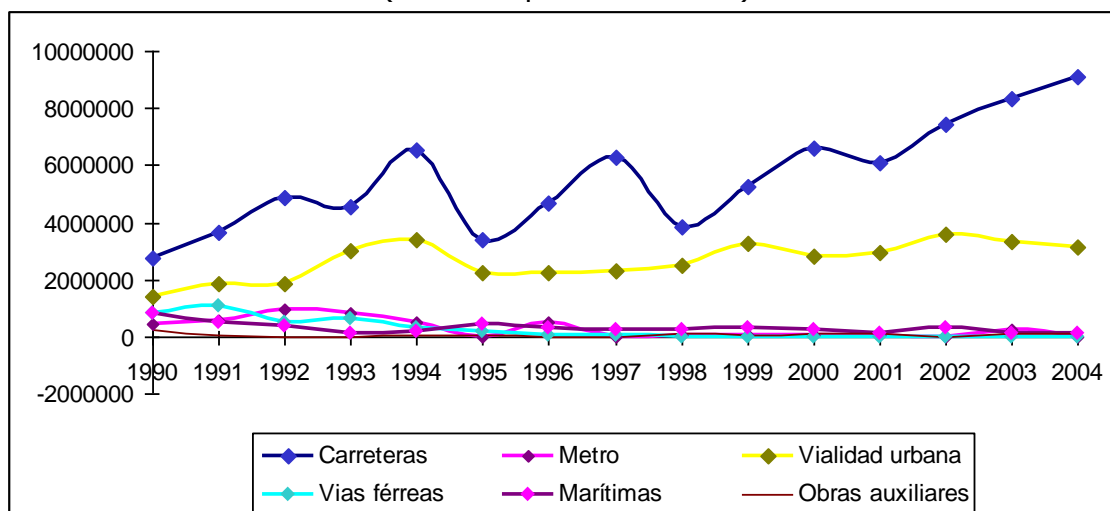
Gráfica 4

Inversión Pública y Privada en el Sector Comunicaciones y Transportes 1994-2005
(Millones de pesos)



Fuente: Principales Estadísticas del Sector Comunicaciones y Transportes 2008, SCT.

Gráfica 5
Construcción Pública por Tipo de Obra
(Miles de pesos de 1993)



Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

Cuadro 12
Longitud de la Red de Caminos administrados por CAPUFE
(Kilómetros)

	PROPIOS	CONTRATADOS	FARAC
1995	897.7	578.3	0
1996	1115	578.3	0
1997	1115	578.3	0
1998	1170.5	578.3	3063
1999	1230.9	578.3	3105
2000	1226.4	579.1	2909.8
2001	1226.4	421	3133.3
2002	909.4	441	3540.5
2003	976.4	441	3721.5
2004	131.9	441	4389.6
2005	97.9	297.7	4494.9

Fuente: Anuario Estadístico del Sector Transporte 2005, Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Cuadro 13

Participación del Gasto en Comunicaciones y Transportes en el Total del Gasto del Sector Público Presupuestario y en el Total del Gasto en Funciones Productivas

	(A) TOTAL GASTO SECTOR PP	(B) TOTAL DE GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS	(1) GASTO EN COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		
			Millones	1/A	1/B
1990	30333.7	11475.8	1667.7	5.5	14.5
1991	37996.7	14848.5	2393.2	6.3	16.1
1992	45373.5	16610.2	2630.3	5.8	15.8
1993	52617.9	17658.9	3089.7	5.9	17.5
1994	63318.0	21607.6	4040.5	6.4	18.7
1995	74140.1	27348.5	3946.5	5.3	14.4
1996	102875.4	38273.6	5735.1	5.6	15.0
1997	133928.8	44635.3	6270.0	4.7	14.0
1998	155546.2	47534.5	6270.0	4.0	13.2
1999	184202.4	48934.4	6225.3	3.4	12.7
2000	221512.2	55900.9	6104.2	2.8	10.9
2001	242730.9	60809.9	5133.6	2.1	8.4
2002	279416.2	67226.1	7821.7	2.8	11.6
2003	321630.0	86980.1	7636.0	2.4	8.8
2004	343670.0	96326.2	7525.6	2.2	7.8
2005	382626.5	97357.5	7772.5	2.0	8.0

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000, 2003 y 2006, INEGI.

Cuadro 14

Inversión Presupuestaria y Financiada en el Sector Público
(Miles de Millones de Pesos de 2000)

	PRESUPUESTARIA	FINANCIADA
1990	129.6	
1991	139.9	
1992	137.1	
1993	142.4	
1994	156.4	
1995	121.3	
1996	134.6	
1997	151.6	11.0
1998	137.0	40.8
1999	131.3	46.0
2000	144.9	79.9

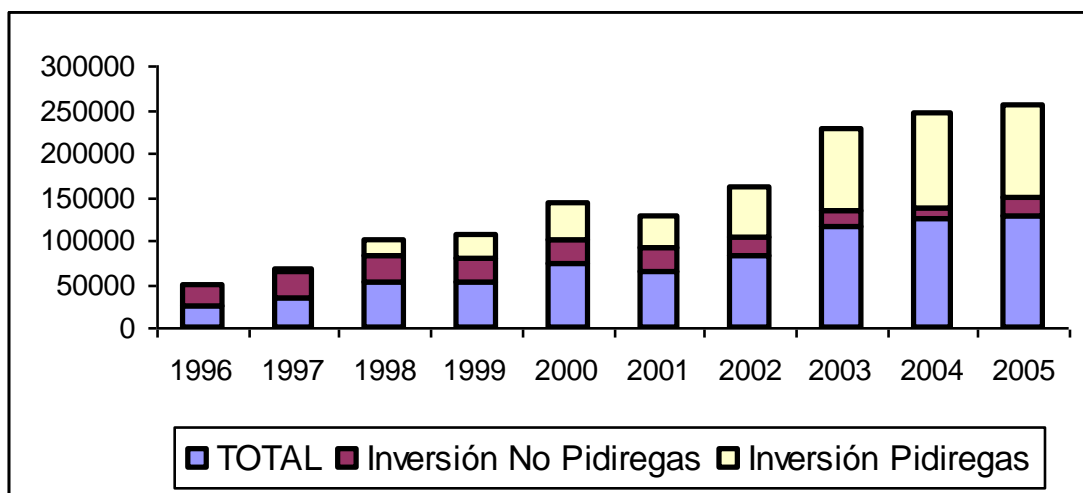
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

Cuadro 14
Inversión Presupuestaria y Financiada en el Sector Energético
 (Miles de Millones de Pesos de 2000)

	PRESUPUESTARIA	FINANCIADA
1990	58.1	
1991	60.6	
1992	58	
1993	51.8	
1994	53.3	
1995	50.4	
1996	56.5	
1997	62.5	11
1998	59.4	40.8
1999	47.9	46
2000	54.6	79.9

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.

Gráfica 6
Inversión de Capital en PEMEX
 (Millones de Pesos)



Fuente: Anuario Estadístico de PEMEX 2007.

Cuadro 15

**Participación del Gasto en Energía en el Total del Gasto del Sector
Público Presupuestario y en el Total del Gasto en
Funciones Productivas**

	(A) TOTAL GASTO SECTOR PP	(B) TOTAL DE GASTO EN FUNCIONES PRODUCTIVAS	(1) GASTO EN ENERGIA		
			<i>Millones</i>	1/A	1/B
1990	30333.7	11475.8	8070.6	26.6	70.3
1991	37996.7	14848.5	10326.5	27.2	69.5
1992	45373.5	16610.2	11446.3	25.2	68.9
1993	52617.9	17658.9	11817.3	22.5	66.9
1994	63318.0	21607.6	13320.8	21.0	61.6
1995	74140.1	27348.5	17445.5	23.5	63.8
1996	102875.4	38273.6	24122.5	23.4	63.0
1997	133928.8	44635.3	28745.8	21.5	64.4
1998	155546.2	47534.5	33430.6	21.5	70.3
1999	184202.4	48934.4	35808.5	19.4	73.2
2000	221512.2	55900.9	42071.5	19.0	75.3
2001	242730.9	60809.9	46691.5	19.2	76.8
2002	279416.2	67226.1	49962.0	17.9	74.3
2003	321630.0	86980.1	68547.8	21.3	78.8
2004	343670.0	96326.2	77384.8	22.5	80.3
2005	382626.5	97357.5	77695.0	20.3	79.8

Fuente: El Ingreso y Gasto Público en México, Ediciones 2000, 2003 y 2006, INEGI.

CAPITULO III

A partir aquí se incluyen los datos tal como se encontraron en las Cuentas Públicas anuales y los cuales se utilizaron en la descripción hecha en el Capítulo III para cada Programa Sectorial de gasto. Se agregan los datos correspondientes a 1965-1980.

INFORMACIÓN GASTO EJERCIDO EN PROGRAMAS SECTORIALES 1990-2005 CUENTAS PÚBLICAS ANUALES

Secretaría de Recursos Hidráulicos Cuenta Pública Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal **Fomento Agrícola y Pecuario**

	DENOMINACIÓN/OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Ejercicio Programático Del Gasto del Gobierno Federal (Millones de Pesos) 1990	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria (01) Fomento Agrícola (02) Fomento Pecuario (03) Fomento Forestal (04) Fomento Agroindustrial	620 160 438 093 81 277 93 830 6 924
Resumen Programático Económico del Gasto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Millones de Pesos) 1991	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	816 989
Resumen Programático Económico del Gasto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Miles de Nuevos Pesos) 1992	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	935 508
Resumen Programático Económico del Gasto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Miles de Nuevos Pesos) 1993	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	869 706
Resumen Programático Económico del Gasto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Miles de Nuevos Pesos) 1994	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	1 254 655

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Cuenta Pública
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal
Fomento Agrícola y Pecuario

	DENOMINACIÓN/OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto del Gob. Federal (Miles de Pesos) 1995	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	1 098 649.6
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal (Miles de Pesos) 1996	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	9 102 311.6
Resumen Programático Financiero Presupuesto de Egresos de la Federación (Miles de Pesos) 1997	(3F) Fomento, Producción y Aprovechamiento para la Producción y la Productividad Primaria	8 853 019.9
	FUNCIÓN SUBFUNCIÓN	
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal (Miles de Pesos) 1998	(13) Desarrollo Agropecuario (01) Agrícola y Pecuario	19 478 484.0 19 478 484.0
Ejercicio Programático del Gasto Del Gobierno Federal (Miles de Pesos) 1999	(13) Desarrollo Agropecuario (01) Agrícola y Pecuario	18 937 784.0 18 937 784.0
Ejercicio Programático del Gasto Del Gobierno Federal (Miles de Pesos) 2000	(13) Desarrollo Agropecuario (01) Agrícola y Pecuario	22 885 267.9 22 885 267.9

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 Cuenta Pública
 Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal
Fomento Agrícola y Pecuario

	FUNCIÓN SUBFUNCIÓN	PRESUPUESTO EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto del Gob. Federal (Miles de Pesos) 2001	(13) Desarrollo Agropecuario (01) Agrícola y Pecuario	29 949 413.7 29 584 570.5
Ejercicio Programático del Gasto Programable del Gobierno Federal (Miles de Pesos) 2002	(13) Desarrollo Agropecuario (01) Agrícola y Pecuario	21 750 096.0 21 543 714.9
Ejercicio Programático del Gasto Programable del Gobierno Federal (Pesos) 2003	(F, SFA, SFE) (04) Actividad Económica (04,2,01) Agrícola y Pecuario	38 081 879 36 355 822
Ejercicio Programático Econ. del Gasto Programable del Gobierno Federal (Pesos) 2004	(GF, F) (3) Desarrollo Económico (2) Desarrollo Agropecuario y Forestal	39 654 683 38 412 229
Ejercicio Funcional Programático del Gasto Del Gobierno Federal (Pesos) 2005	(GF, F) (3) Desarrollo Económico (2) Desarrollo Agropecuario y Forestal	45 001 179 43 821 135

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal
 registrado en las Cuentas Públicas 1990-2005
Fomento Agrícola y Pecuario

	MILLONES	MILLONES DE 1993	TASAS DE CRECIMIENTO
	<i>Original de Cuenta Pública</i>	INPC 1993 = 25.90 DATO x INPC / 100	
1990	620160	160621	
1991	816989	211600	1.3
1992	935508	242297	1.1
1993	869706	225254	0.9
1994	1254655	324956	1.4
1995	1098649	284550	0.9
1996	9102311	2357499	8.3
1997	8853019	2292932	1.0
1998	19478484	5044927	2.2
1999	18937784	4904886	1.0
2000	22885267	5927284	1.2
2001	29584570	7662404	1.3
2002	21543714	5579822	0.7
2003	36355822	9416158	1.7
2004	38412229	9948767	1.1
2005	43821135	11349674	1.1

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Cuenta Pública
 Información Institucional del Gobierno Federal
Infraestructura Carretera

	DENOMINACIÓN/ OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO	
		SCT	CAPUFE
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal SCT. (Millones de Pesos) 1990	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	874 681 226 073	
			1 100 754
Resumen Programático Econ. Del Gasto de la SCT. (Millones de Pesos) 1991	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	1 351 288 441 271 1 792 559	(EJ) 964 049
			2 756 608
Resumen Programático Econ. Del Gasto de la SCT. (Miles de Nuevos Pesos) 1992	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	965 422 346 670 1 312 092	(EJ) 1 062 889
			2 374 981
Resumen Programático Econ. Del Gasto de la SCT. (Miles de Nuevos Pesos) 1993	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	2 268 530 298 301 2 566 831	(EJ) 1 109 929
			3 666 760
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal SCT. (Miles de Nuevos Pesos) 1994	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	5 532 256 279 842 5 812 098	(EJ) 2 557 303
			8 369 401

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Cuenta Pública
Información Institucional del Gobierno Federal
Infraestructura Carretera

	DENOMINACIÓN/ OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO	
		SCT	CAPUFE
Ejercicio Programático del Gasto del Gob. Federal (Miles de pesos) 1995	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	3 993 811.3 640 855.5 4 634 666.8	(EJ) 1 740 250.2 6 374 917
Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal SCT (Miles de pesos) 1996	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	7 531 146.6 662 906.0 8 194 052.6	(EJ) 3 901 118.5 12 095 171.1
Presupuesto de Egresos de la Federación SCT. (Miles de pesos) 1997	(EJ) Carreteras Troncales (EK)Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales SUMA SUMA SCT + CAPUFE	5 155 644.2 272 400.0 5 428 044.2	(EJ) 4 990 560 10 418 604.2

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Cuenta Pública
Información Institucional del Gobierno Federal
Infraestructura Carretera

	DENOMINACIÓN/ OBJETIVO	PRESUPUESTO EJERCIDO	
		SCT	CAPUFE.
Clasificación. Administrativa del Gasto Programable de la SCT. (Miles de pesos) 1998	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera	16 546 326.9 8 332 278.5	(01) 1 996 938.1
	SUMA SCT + CAPUFE	10 329 216.6	
Clasificación Administrativa del Gasto. Programable De la SCT. (Miles de pesos) 1999	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera	18 381 204.9 11 050 322.2	(01) 2 812 814.0
	SUMA SCT + CAPUFE	13 863 136.2	
Clasificación Administrativa del Gasto Programable de la SCT. (Miles de pesos) 2000	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera	18 844 419.9 12 503 681.2	(01) 3 444 249.5
	SUMA SCT + CAPUFE	15 947 930.7	
Gasto Programable por Función y Programa Especial de la SCT (Miles de pesos) 2001	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera	17 390 082.1 9 442 016.9	(01) 2 495 898.0
	SUMA SCT + CAPUFE	11 937 914.9	
Gasto Programable por Función y Programable. de la SCT (Miles de pesos) 2002	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera	24 242 923.6 14 395 762.5	(01) 4 904 053.8
	SUMA SCT + CAPUFE	19 299 816.3	

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Cuenta Pública
 Información Institucional del Gobierno Federal
Infraestructura Carretera

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO	
		SCT	CAPUFE
Gasto Programable por Función Subfunción Agregada y Específica y Programable de la SCT (Pesos) 2003	(16) Comunicaciones y Transportes (01) Infraestructura Carretera SUMA SCT + CAPUFE	21,187,253,536	(01) 2 603 307 23 790 560
Gasto Programable por Grupos Funcionales, Función y Subfunción y Programas de la SCT. (Pesos) 2004	(1) Comunicaciones y Transportes (01) Carreteras	26 163 297 334 20 621 140 098	20 621 140
Gasto Programable por Grupos Funcionales, Funciones y Subfunciones y Programas de la SCT. Pesos 2005	(1) Comunicaciones y Transportes (01) Carreteras	41 977 377 190 30 241 415 201	30 241 415

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto del Gobierno Federal
 registrado en las Cuentas Públicas 1990-2005
Infraestructura Carretera

	MILLONES	MILLONES DE 1993	TASAS DE CRECIMIENTO
	<i>Original de Cuenta Pública</i>	INPC 1993 = 25.90 DATO x INPC / 100	
1990	1100754	285095	
1991	2756608	713961	2.5
1992	2374981	615120	0.9
1993	3666760	949691	1.5
1994	8369401	2167675	2.3
1995	6374917	1651104	0.8
1996	12095171	3132649	1.9
1997	10418604	2698418	0.9
1998	10329217	2675267	1.0
1999	13863136	3590552	1.3
2000	15947931	4130514	1.2
2001	11937915	3091920	0.7
2002	19299816	4998652	1.6
2003	23790560	6161755	1.2
2004	20621140	5340875	0.9
2005	30241415	7832526	1.5

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PEMEX Exploración y Producción
Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
Presupuestario Directo
Exploración, Perforación y Obras de Explotación

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO
		TOTAL EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto del Organismos y Empresas Millones de Pesos 1990	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	2 869 422
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Millones de Pesos 1991	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	5 290 458
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Nuevos Pesos 1992	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	5 148 781
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Nuevos Pesos 1993	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	4 806 404
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Nuevos Pesos 1994	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	5 175 399

Pemex Exploración y Producción
 Cuenta Pública
 Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestario Directo
Exploración, Perforación y Obras de Explotación

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO
		TOTAL EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto de y Empresas Miles de Pesos 1995	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	9 577 023.6
Ejercicio Programático del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 1996	(EX) Exploración, Desarrollo de Campos y Obras de Explotación	16 459 319.0
<i>Presupuesto de EGRESOS de la Federación PEMEX EXP. Y EXPL. Miles de Pesos</i> 1997	(EX) Exploración, Perforación y Obras de Explotación	17 808 428.7
	FUNCION, SUBF, AI, PROY	
Ejercicio Programático del Gasto del Org. y Empresas Miles de Pesos 1998	(AI, 437) P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K016) Infraestructura de Explotación P(I008)Mantenimiento de Infraestructura de Explotación. SUMA	3 156 785.9 1 538 314.2 963385.5 6 513 554.0 12 172 039.6
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. y Empresas Miles de Pesos 1999	(AI, 437) P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K036) Infraestructura de Explotación P(I008)Mantenimiento de Infraestructura de Explotación. SUMA	1 836 953.9 551,511.6 696 271.6 6 727 881.5 9 812 618.6

Pemex Exploración y Producción
 Cuenta Pública
 Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestario Directo
Exploración, Perforación y Obras de Explotación

	FUNCION, SUBF, AI, PROY	PRESUPUESTO
Ejercicio Programático del Gasto de Org. Y Empresas de CPD Miles de Pesos 2000	(AI, 437) P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K036) Infraestructura de Explotación P(I008) Mantenimiento de Infraestructura de Explotación. SUMA	TOTAL EJERCIDO 2 693 166.1 293 473.1 743 729.1 7 597 658.3 11 328 026.6
	(AI, 437) P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K036) Infraestructura de Explotación P(I008) Mantenimiento de Infraestructura de Explotación. SUMA	975 078.3 466 912.9 1 144 103.8 10 616 410.4 13 202 505.4
Ejercicio Programático Econ. Fin. del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 2002	(AI, 437) (PP, Proyecto Prioritario) (P013) Exploración (P008) Desarrollo de Campos (P010) Explotación (AI 438))Mantenimiento de Infraestructura SUMA	1 389 254.5 670419.9 1 313 865.4 6 367 104.0 9 740 634.8
Ejercicio Programático del Gasto de Org. Y Empresas Pesos 2003	(F,SF, SFE, PG, PP) (4, 3, 1) (PP, 5P077) Explotación (PP, 5P078) Exploración SUMA	403 018 .0 17 777 795 18 180 813
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas 2004	P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K036) Infraestructura de Explotación P(I008)Mantenimiento de Infraestructura de Explotación. SUMA	19 234 876
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas 2005	P(K002) Exploración Petrolera p(K003) Desarrollo de Campos p(K036) Infraestructura de Explotación P(I008)Mantenimiento de Infraestructura .de Explotación SUMA	20 897 543

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PEMEX Exploración y Producción

Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y
Empresas de Control Presupuestario Directo registrado en las Cuentas
Públicas 1990-2005

Exploración, Perforación y Obras de Explotación

	MILLONES	MILLONES DE 1993	TASAS DE CRECIMIENTO
	<i>Original de Cuenta Pública</i>	INPC 1993 = 25.90 DATO x INPC / 100	
1990	2869422	743180	
1991	5290458	1370229	1.8
1992	5148781	1333534	1.0
1993	4806404	1244859	0.9
1994	5175399	1340428	1.1
1995	9577024	2480449	1.9
1996	16459319	4262964	1.7
1997	17808429	4612383	1.1
1998	12172040	3152558	0.7
1999	9812619	2541468	0.8
2000	11328027	2933959	1.2
2001	13202505	3419449	1.2
2002	9740635	2522824	0.7
2003	18180813	4708831	1.9
2004	19234876	4981833	1.1
2005	20897543	5412464	1.1

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Comisión Federal de Electricidad
 Cuenta Pública
 Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestario Directo
Infraestructura para la Generación de Electricidad

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO
		TOTAL EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto del Org. y Empresas Millones de Pesos 1990	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	2 675 253
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Millones de Pesos 1991	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	4 212 219
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Nuevos Pesos 1992	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	5 148 781
Resumen Programático Econ. Del Gasto de la CFE Miles de Nuevos Pesos 1993	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	5 025 924
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Nuevos Pesos 1994	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	4 816 592

Comisión Federal de Electricidad
 Cuenta Pública
 Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
 Presupuestario Directo
Infraestructura para la Generación de Electricidad

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO
		TOTAL EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto del Org. y Empresas Miles de Pesos 1995	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	4 675 153.0
Ejercicio Programático Econ. del Gasto del Org. Org. Y Empresas Miles de Pesos 1996	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	15 734 858.9
<i>Presupuesto de EGRESOS de la Federación PEMEX EXP. Y EXPL. Miles de Pesos</i> 1997	(ET) Infraestructura para Generación de Electricidad	3 464 426.6
	FUNCION, SUBF, AI, PROY	
Ejercicio Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 1998	(AI) <i>Acción Inmediata</i> (437) Desarrollar y Construir Infraestructura Básica	12 740 316.1
Ejercicio Programático Econ. Del Gasto de Empresas de Miles de Pesos 1999	(AI) <i>Acción Inmediata</i> (437) Desarrollar y Construir Infraestructura Básica	10 905 637.4
Ejercicio Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 2000	(AI) <i>Acción Inmediata</i> (437) Desarrollar y Construir Infraestructura Básica	13 118 972 .2

Comisión Federal de Electricidad
Cuenta Pública
Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control
Presupuestario Directo
Infraestructura para la Generación de Electricidad

	FUNCIÓN/SUBFUNCIÓN	PRESUPUESTO
		TOTAL EJERCIDO
Ejercicio Programático del Gasto Dev. del Org. y Empresas Miles de Pesos 2001	(AI) Acción Inmediata (437) Desarrollar y Construir Infraestructura Básica	12 672 398.0
Ejercicio Programático Econ. Fin. del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 2002	(AI) Acción Inmediata (437) Desarrollar y Construir Infraestructura Básica	7 430 523.7
Ejercicio Programático del Gasto del Org. y Empresas Pesos 2003	(F, SFA, SFE, PROG,PP) (PP 4K003)Mantenimiento de las Centrales Generadoras (4K005)Construcción, y ampliación de líneas de subtransmisión, redes, líneas de redistrib. centros de distribución (4K188) Proy. De Gen. Hidroeléctrica (4K190) Proy. De Gen. Termoeléctrica SUMA	6 275 083 3 771 161 299 050 1 359 878 11 705 172
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 2004	(GF, F, SUF, PROG AP AI) (AI 554) Desarrollar y Construir Inf. Básica (AI, 552, Transmitir y transformar energía eléctrica SUMA	3 668 509 10 015 420 13 683 929
Resumen Programático Econ. Del Gasto de Org. Y Empresas Miles de Pesos 2005	(GF, F, SUF, PROG AP AI) (AI 554) Desarrollar y Construir Inf. Básica (AI, 552, Transmitir y transformar energía eléctrica SUMA	14 678 123

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Comisión Federal de Electricidad

Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo registrado en las Cuentas Públicas 1990-2005

Infraestructura para la Generación de Electricidad

	MILLONES	MILLONES DE 1993	TASAS DE CRECIMIENTO
	<i>Original de Cuenta Pública</i>	INPC 1993 = 25.90 DATO x INPC / 100	
1990	2675253	692891	
1991	4212219	1090965	1.6
1992	5148781	1333534	1.2
1993	5025924	1301714	1.0
1994	4816592	1247497	1.0
1995	4675153	1210865	1.0
1996	15734859	4075328	3.4
1997	3464427	897286	0.2
1998	12740316	3299742	3.7
1999	10905637	2824560	0.9
2000	13118972	3397814	1.2
2001	12672398	3282151	1.0
2002	7430524	1924506	0.6
2003	11705172	3031640	1.6
2004	13683929	3544138	1.2
2005	14678123	3801634	1.1

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto en **Programas Sectoriales** por Función Productiva
Cuentas Públicas **1990-2005**
(Millones de pesos de 1993)

	DES. AGROPECUARIO	COM. TRANSPORTES	PEMEX	CFE
	<i>Fomento Agrícola y Pecuario</i>	<i>Infraestructura Carretera</i>	<i>Exploración, Perforación y Obras de Explotación</i>	<i>Infraestructura para la Generación de Electricidad</i>
1990	160621	285095	743180	692891
1991	211600	713961	1370229	1090965
1992	242297	615120	1333534	1333534
1993	225254	949691	1244859	1301714
1994	324956	2167675	1340428	1247497
1995	284550	1651104	2480449	1210865
1996	2357499	3132649	4262964	4075328
1997	2292932	2698418	4612383	897286
1998	5044927	2675267	3152558	3299742
1999	4904886	3590552	2541468	2824560
2000	5927284	4130514	2933959	3397814
2001	7662404	3091920	3419449	3282151
2002	5579822	4998652	2522824	1924506
2003	9416158	6161755	4708831	3031640
2004	9948767	5340875	4981833	3544138
2005	11349674	7832526	5412464	3801634

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1990-2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

INFORMACIÓN GASTO EJERCIDO POR FUNCION PRODUCTIVA
1965-1980
CUENTAS PÚBLICAS.

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Desarrollo Agropecuario

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1965	PRES. TOTAL		64019536601.52	64,019,536.6
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		1864496495.10	1,864,496.5
	A) Riego	1201052186.37		1,201,052.2
	B) Fomento Agrícola	351637120.83		351,637.1
	C) Fomento ganadero	79228866.79		79,228.9
	D) Fomento Forestal	71409125.77		71,409.1
	E) Fomento avícola	11524595.79		11,524.6
	SUMA (A+B+C+D+E)			1,714,851.9
Clasificación Funcional 1966	PRES. TOTAL		66054246522.34	66,054,246.5
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		2199967498.41	2,199,967.5
	A) Riego	1442998115.28		1,442,998.1
	B) Fomento Agrícola	438906651.09		438,906.7
	C) Fomento ganadero	75924218.26		75,924.2
	D) Fomento Forestal	33493202.62		33,493.2
	E) Fomento avícola	31703601.33		31,703.6
	SUMA (A+B+C+D+E)			2,023,025.8
Clasificación Funcional 1967	PRES. TOTAL		79451978559.03	79,451,978.6
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		2390766931.68	2,390,766.9
	A) Riego	1571881336.94		1,571,881.3
	B) Fomento Agrícola	471167018.59		471,167.0
	C) Fomento ganadero	78662278.87		78,662.3
	D) Fomento Forestal	37908676.33		37,908.7
	E) Fomento avícola	12324096.35		12,324.1
	SUMA (A+B+C+D+E)			2,171,943.4

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Desarrollo Agropecuario

	FUNCIÓN/SUBFUNCIÓN	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1968	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		83421812508.66	83,421,812.5
			2679836333.03	2,679,836.3
	A) Riego	1686509772.40		1,686,509.8
	B) Fomento Agrícola	576586684.36		576,586.7
	C) Fomento ganadero	115153791.02		115,153.8
	D) Fomento Forestal	41958417.58		41,958.4
E) Fomento avícola	12976970.77		12,977.0	
	SUMA (A+B+C+D+E)			2,433,185.6
Clasificación Funcional 1969	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		98001224241.82	98,001,224.2
			4331800897.91	4,331,800.9
	A) Riego	1852185034.49		1,852,185.0
	B) Fomento Agrícola	1620274611.70		1,620,274.6
	C) Fomento ganadero	305864134.54		305,864.1
	D) Fomento Forestal	49037876.31		49,037.9
E) Fomento avícola	14338484.92		14,338.5	
	SUMA (A+B+C+D+E)			3,841,700.1
Clasificación Funcional 1970	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		109238128570.34	109,238,128.6
			8728076610.69	8,728,076.6
	A) Riego	2615470174.33		2,615,470.2
	B) Fomento Agrícola	109385161.23		109,385.2
	C) Fomento ganadero	381448122.25		381,448.1
	D) Fomento Forestal	86091689.88		86,091.7
E) Fomento avícola	15582352.79		15,582.4	
	SUMA (A+B+C+D+E)			3,207,977.5

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Desarrollo Agropecuario

	FUNCIÓN/SUBFUNCIÓN	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1971	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		121331170791.28	121,331,170.8
			9085707205.36	9,085,707.2
	A) Riego	2752436615.14		2,752,436.6
	B) Fomento Agrícola	5370793067.53		5,370,793.1
	C) Fomento ganadero	297493509.24		297,493.5
	D) Fomento Forestal	72483433.44		72,483.4
E) Fomento avícola	15019846.59		15,019.8	
	SUMA (A+B+C+D+E)			8,508,226.5
Clasificación Funcional 1972	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		148768035074.41	148,768,035.1
			17950748299.82	17,950,748.3
	A) Riego	3752160373.30		3,752,160.4
	B) Fomento Agrícola	12946015588.10		12,946,015.6
	C) Fomento ganadero	382524923.14		382,524.9
	D) Fomento Forestal	130462515.11		130,462.5
E) Fomento avícola	18788399.69		18,788.4	
	SUMA (A+B+C+D+E)			17,229,951.8
Clasificación Funcional 1973	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		204033354864.25	204,033,354.9
			26836410054.95	26,836,410.1
	A) Riego	5813890418.16		5,813,890.4
	B) Fomento Agrícola	17079189092.66		17,079,189.1
	C) Fomento ganadero	255750814.42		255,750.8
	D) Fomento Forestal	258873591.3		258,873.6
E) Fomento avícola	26058711.23		26,058.7	
	SUMA (A+B+C+D+E)			23,433,762.6

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Desarrollo Agropecuario

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		276,483,077	
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		41,928,119	
	A) Riego	6,911,058		
	B) Fomento Agrícola	29,349,356		
	C) Fomento ganadero	460,271		
	D) Fomento Forestal	863,270		
	E) Fomento avícola	24,786		
1974	SUMA (A+B+C+D+E)			37,608,741.0
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		400,649,796	
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		64,638,728	
	A) Riego	10,247,045		
	B) Fomento Agrícola	45,689,215		
	C) Fomento ganadero	862,091		
	D) Fomento Forestal	861,754		
	E) Fomento avícola	430,292		
1975	SUMA (A+B+C+D+E)			58,090,397.0
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		520027304	
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		59683276	
	A) Riego	12,738,939		
	B) Fomento Agrícola	37,165,796		
	C) Fomento ganadero	795,725		
	D) Fomento Forestal	1,031,557		
	E) Fomento avícola	53,115		
1976	SUMA (A+B+C+D+E)			51,785,132.0

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Desarrollo Agropecuario

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		730,593,101	
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		81,593,765	
	A) Riego	13,293,982		
	B) Fomento Agrícola	55,603,946		
	C) Fomento ganadero	840,955		
	D) Fomento Forestal	1,095,480		
	E) Fomento avícola	41,088		
1977	SUMA (A+B+C+D+E)			70,875,451.0
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		937,834,045	
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		93,506,045	
	A) Riego	19,221,129		
	B) Fomento Agrícola	57,917,013		
	C) Fomento ganadero	1,320,697		
	D) Fomento Forestal	19,221,129		
	E) Fomento avícola	1,489,441	1489	
1978	SUMA (A+B+C+D+E)			99,169,409.0
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL		1,266,878	1,266,878,000.0
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>		71,828	71,828,000.0
	A) Riego	23,747		23,747,000.0
	B) Fomento Agrícola	10,063		10,063,000.0
	C) Fomento ganadero	2,194		2,194,000.0
	D) Fomento Forestal	2,088		2,088,000.0
	E) Fomento avícola	2,889		2,889,000.0
1979	SUMA (A+B+C+D+E)			40,981,000.0
Clasificación Funcional	PRES. TOTAL			
	<i>Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</i>			
	A) Riego			
	B) Fomento Agrícola			
	C) Fomento ganadero			
	D) Fomento Forestal			
	E) Fomento avícola			
1980	SUMA (A+B+C+D+E)			

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Carreteras

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1965	Comunicaciones y Transportes		7300607586.78	7,300,607.6
	<i>Ferrocarriles</i>	4428794368.61		4,428,794.4
	Carreteras	1529842064.38		1,529,842.1
	Aeropuertos	491583866.69		491,583.9
	Correos	330734882.36		330,734.9
	Telégrafos	200908431.81		200,908.4
	Servicios Generales	144966066.67		144,966.1
	Obras marítimas	126619532.18		126,619.5
	Telecomunicaciones	47158374.12		47,158.4
Clasificación Funcional 1966	Comunicaciones y Transportes Carreteras	1771611028.68	8608813568.80	8,608,813.6 1,771,611.0
Clasificación Funcional 1967	Comunicaciones y Transportes Carreteras	1668905869.81	9598543215.43	9,598,543.2 1,668,905.9
Clasificación Funcional 1968	Comunicaciones y Transportes Carreteras	1526885168.41	9423226327.63	9,423,226.3 1,526,885.2

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Carreteras

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1969	Comunicaciones y Transportes Carreteras	2000020220.22	10798093890.79	10,798,093.9 2,000,020.2
Clasificación Funcional 1970	Comunicaciones y Transportes Carreteras	2546529930.92	12020253689.33	12,020,253.7 2,546,529.9
Clasificación Funcional 1971	Comunicaciones y Transportes Carreteras	2540957068.75	13189658771.28	13,189,658.8 2,540,957.1
Clasificación Funcional 1972	Comunicaciones y Transportes Carreteras	4434302178.60	16146669646.52	16,146,669.6 4,434,302.2
Clasificación Funcional 1973	Comunicaciones y Transportes Carreteras	6520355734.64	20438279169	20,438,279.2 6,520,355.7
Clasificación Funcional 1974	Comunicaciones y Transportes Carreteras	5427096	23704529	5,427,096.0

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Oficina Centralizadora de Cuentas
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 (Gobierno Federal, Organismos y Empresas)
Carreteras

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1975	Comunicaciones y Transportes Carreteras	6860456	31884801	6,860,456.0
Clasificación Funcional 1976	Comunicaciones y Transportes Carreteras	6889331	39314887	6,889,331.0
Clasificación Funcional 1977	Comunicaciones y Transportes Carreteras	7008983	45606401	7,008,983.0
Clasificación Funcional 1978	Comunicaciones y Transportes Carreteras	6274625	50514090	6,274,625.0
Clasificación Funcional 1979	Comunicaciones y Transportes Carreteras		75104000.00 9535000	9,535,000.0
Clasificación Funcional 1980	Comunicaciones y Transportes Carreteras			

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Estados de Organismos y Empresas Propiedad del Gobierno
 Detalle del Presupuesto de Egresos de Organismos y Empresas del Gobierno Federal
PEMEX

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1965	TOTAL		9239017660.66	9,239,017.7
	A) Inversiones en Bienes de Producción	979814495.25		979,814.5
	B) Liquidación de pasivo	1330167792.14		1,330,167.8
	C) Servicios Personales	1933094751.43		1,933,094.8
	D) Adquisiciones de Bienes para operación	1907216254.60		1,907,216.3
	E) Otros gastos y servicios	2818422826.73		2,818,422.8
	F) Intereses	270301590.51		270,301.6
Clasificación Funcional 1966	TOTAL		11380550198.43	11,380,550.2
	A) Adquisiciones de Bienes de Inversión	125149890.79		125,149.9
	B) Otras erogaciones de Inversión	1121452222.00		1,121,452.2
	C) Liquidación de Pasivo	2051763257.00		2,051,763.3
	D) Servicios Personales de Operación	2367653764.50		2,367,653.8
	E) Adquisición de Bienes de operación	2194266856.03		2,194,266.9
	F) Intereses con argo a la operación	2468222029.70		2,468,222.0
	G)Erogaciones derivadas de Ingreso de terceros	338729162.25		338,729.2
	H) Erogaciones recuperables	64239144.00		64,239.1
	SUMA (A+B)			1,246,602.1
Clasificación Funcional 1967	TOTAL		12573303084.56	12,573,303.1
	A) Adquisición de bienes de inversión	571857454.88		571,857.5
	B)Otras erogaciones de inversión	2029266943.27		2,029,266.9
	SUMA (A+B)			2,601,124.4
Clasificación Funcional 1968	TOTAL		14170496386.80	14,170,496.4
	A) Adquisición de bienes de inversión	418249394.31		418,249.4
	B)Otras erogaciones de inversión	1513051797.15		1,513,051.8
	SUMA (A+B)			1,931,301.2

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Estados de Organismos y Empresas Propiedad del Gobierno
 Detalle del Presupuesto de Egresos de Organismos y Empresas del Gobierno Federal
PEMEX

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1969	TOTAL		16171737699.61	16,171,737.7
	A) Adquisición de bienes de inversión	421376709.77		421,376.7
	B)Otras erogaciones de inversión	1195280676.80		1,195,280.7
	SUMA (A+B)			1,616,657.4
Clasificación Funcional 1970	TOTAL		20030330294.88	20,030,330.3
	A) Adquisición de bienes de inversión	118606377.00		118,606.4
	B)Otras erogaciones de inversión	1339578072.48		1,339,578.1
	C) Conservación de Bienes Inmuebles	4030637867.67		4030637.9
	SUMA (A+B+C)			5,488,822.3
Clasificación Funcional 1971	TOTAL		23107004778.52	23,107,004.8
	A) Adquisición de bienes de inversión	3378086100.00		3,378,086.1
	B)Otras erogaciones de inversión	393146000.00		393,146.0
	SUMA (A+B)			3,771,232.1
Clasificación Funcional 1972	TOTAL		22260815633	22,260,815.6
	A) Adquisición de bienes de inversión	3198124429.89		3,198,124.4
	B)Otras erogaciones de inversión	1567456721.87		1567456.7
	C)Conservación de Bienes Inmuebles	390985233.60		390,985.2
	SUMA (A+B)			5,156,566.4
Clasificación Funcional 1973	TOTAL			
	A) Adquisición de bienes de inversión			
	B)Otras erogaciones de inversión			
	C)Conservación de Bienes Inmuebles			
	SUMA (A+B)			

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Estados de Organismos y Empresas Propiedad del Gobierno
 Detalle del Presupuesto de Egresos de Organismos y Empresas del Gobierno Federal
PEMEX

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1974	TOTAL		37560449655.77	37,560,449.7
	A) Adquisición de bienes de inversión	6995860042.29		6,995,860.0
	B)Otras erogaciones de inversión	599861004.55		599,861.0
	SUMA (A+B)			7,595,721.0
Clasificación Funcional 1975	TOTAL		54267425699.89	54,267,425.7
	A) Adquisición de bienes de inversión	9705403053.15		9,705,403.1
	B) Conservación de Bienes Inmuebles	770632000.00		770,632.0
	SUMA (A+B+C)			10,476,035.1
Clasificación Funcional 1976	TOTAL		70633150780.01	70,633,150.8
	A) Adquisición de bienes de inversión	14958771485.98		14,958,771.5
	B)Otras erogaciones de inversión	2496731000.00		2,496,731.0
	C)Conservación de Bienes Inmuebles	546647025.14		546,647.0
	SUMA (A+B+C)			18,002,149.5
Clasificación Funcional 1977	TOTAL		138,025,125.0	
	A) Adquisición de bienes de inversión	24,697,009.00		
	B)Otras erogaciones de inversión	5,178,341.00		
	C)Conservación de Bienes Inmuebles	768,035.00		
	SUMA (A+B +C)			30,643,385.0
Clasificación Funcional 1978	TOTAL		192,632,168.0	
	A) Adquisición de bienes de inversión	49,241,062.0		
	B)Otras erogaciones de inversión	5,595,314.0		
	C)Conservación de Bienes Inmuebles	1,177,171.0		
	SUMA (A+B+C)			56,013,547.0

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Estados de Organismos y Empresas Propiedad del Gobierno
 Detalle del Presupuesto de Egresos de Organismos y Empresas del Gobierno Federal
PEMEX

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles
		<i>Subgrupos</i>	<i>Grupos</i>	(Cálculos propios)
	TOTAL			
Clasificación	A) Adquisición de bienes de inversión	56,990.0		56,990,000.0
Funcional	B) Otras erogaciones de inversión	69,076.0		69,076,000.0
	C) Conservación de Bienes Inmuebles	29,866.0		29,866,000.0
1979	SUMA (A+B+C)			155,932,000.0
	TOTAL		243014917.00	
Clasificación	A) Adquisición de bienes de inversión	92267219.00		
Funcional	B) Conservación de Bienes Inmuebles	3097700.00		
	C) Otras erogaciones de inversión	19234836.00		
1980	SUMA (A+B+C)			114,599,755.0

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 Gobierno Federal, Organismos y Empresas
CFE

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial		24825317500.54	24,825,317.5
1965	<i>Otros gastos de Fomento</i> Energía Eléctrica	13238609393.94		13,238,609.4
	<i>Apoyo a Empresas Industriales</i>	5976326164.17		5,976,326.2
	<i>Apoyo a Empresas Comerciales</i>	2343256393.73		2,343,256.4
	<i>Promoción y Reglamentación del Comercio y la Industria</i>	2650367891.03		2,650,367.9
		526951938.00		526,951.9
		89825769.07		89,825.8
Clasificación Funcional	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial		29537810294.62	29,537,810.3
1966	Energía Eléctrica	7834507753		7,834,507.8
Clasificación Funcional	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial		32056719640.95	32,056,719.6
1967	Energía Eléctrica	8931625776		8,931,625.8
Clasificación Funcional	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial		29727072885.23	29,727,072.9
1968	Energía Eléctrica	7381647027.42		7,381,647.0
Clasificación Funcional	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial		34548134638	34,548,134.6
1969	Energía Eléctrica	10049482187		10,049,482.2

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 Gobierno Federal, Organismos y Empresas
CFE

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1970	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	11183245810.30	32960467387.79	32,960,467.4 11,183,245.8
Clasificación Funcional 1971	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	12692608831.50	36897475067	36,897,475.1 12,692,608.8
Clasificación Funcional 1972	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	14030427437.07	41,802,930,639.02	41,802,930.6 14,030,427.4
Clasificación Funcional 1973	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	16316198337.74	58634936289.89	58,634,936.3 16,316,198.3
Clasificación Funcional 1974	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	23,857,942	81,334.08	23,857,942.0
Clasificación Funcional 1975	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	41,192,559	126,366,074	41,192,559.0

Secretaría de Hacienda de Crédito Público
 Contaduría de la Federación
 Resumen Funcional del Ejercicio del Presupuesto de Egresos
 Gobierno Federal, Organismos y Empresas
CFE

	FUNCIÓN/SUBFUNCION	PRESUPUESTO EJERCIDO		Miles (Cálculos propios)
		Subgrupos	Grupos	
Clasificación Funcional 1976	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	44,187,605	182,492,424	44,187,605.0
Clasificación Funcional 1977	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	43,828,245	199,764,442	43,828,245.0
Clasificación Funcional 1978	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	61,389,978	251,472,270	61,389,978.0
Clasificación Funcional 1979	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica	82,116,000.00	420,057,000.00	82,116,000.0
Clasificación Funcional 1980	Fomento Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial Energía Eléctrica			

Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Concentrado del Ejercicio Programático del Gasto por **Función Productiva**
 Cuentas Públicas **1965-1980**
 (Millones de Pesos de 1993)

	DES. AGROPECUARIO	COM. TRANSPORTES	PEMEX	CFE
	<i>Fomento Agrícola, Ganadero, Avícola y Forestal</i>	<i>Carreteras</i>	<i>Erogaciones de Inversión Petrolera</i>	<i>Energía Eléctrica</i>
1965	444.1	396.2	253.8	1547.9
1966	524.0	458.8	322.9	2029.1
1967	562.5	432.2	673.7	2313.3
1968	630.2	395.5	500.2	1911.8
1969	995.0	518.0	418.7	2602.8
1970	830.9	659.6	1421.6	2896.5
1971	2203.6	658.1	976.7	3287.4
1972	4462.6	1148.5	1335.6	3633.9
1973	6069.3	1688.8	1967.3	4225.9
1974	9740.7	1776.9	2713.3	6179.2
1975	15045.4	1776.9	4662.6	10668.9
1976	13412.3	1784.3	7936.6	11444.6
1977	18356.7	1815.3	14507.5	11351.5
1978	25684.9	1815.3	40386.4	15900.0
1979	10614.1	2469.6	29681.3	21268.0
1980	15767.2	2649.9	30526.9	23281.8

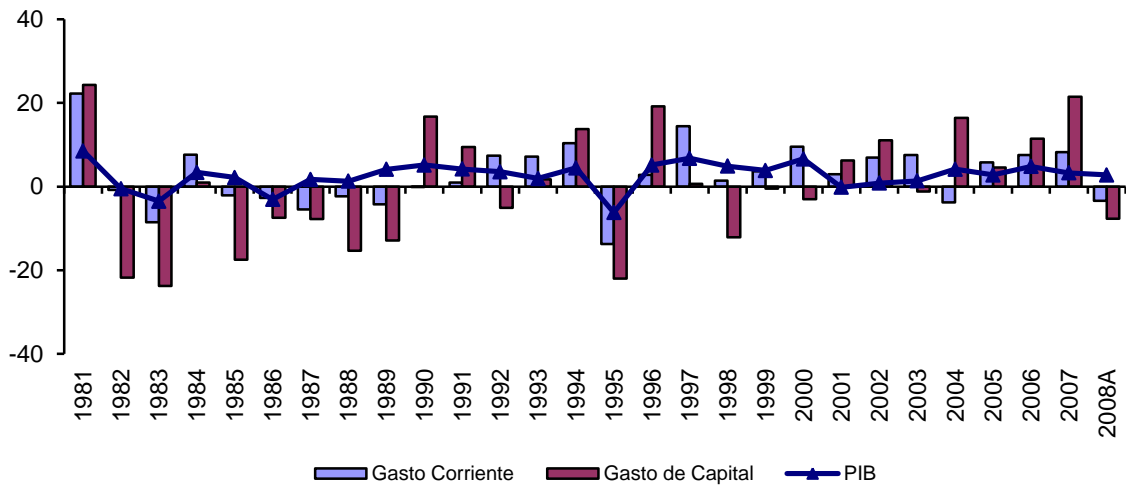
Fuente: Cuentas Públicas Anuales 1965-1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 16
PIB 1965-2005
 (Variaciones Anuales en por ciento)

1965	6.1
1966	6.1
1967	5.9
1968	9.4
1969	3.4
1970	6.5
1971	3.8
1972	8.2
1973	7.9
1974	5.8
1975	5.7
1976	4.4
1977	3.4
1978	9.0
1979	9.7
1980	9.2
1981	8.8
1982	-0.6
1983	-4.2
1984	3.6
1985	2.6
1986	-3.8
1987	1.9
1988	1.2
1989	3.3
1990	5.2
1991	4.2
1992	3.6
1993	2.0
1994	4.4
1995	-6.2
1996	5.2
1997	6.8
1998	4.8
1999	3.7
2000	6.6
2001	-0.2
2002	0.8
2003	1.4
2004	4.2
2005	2.8

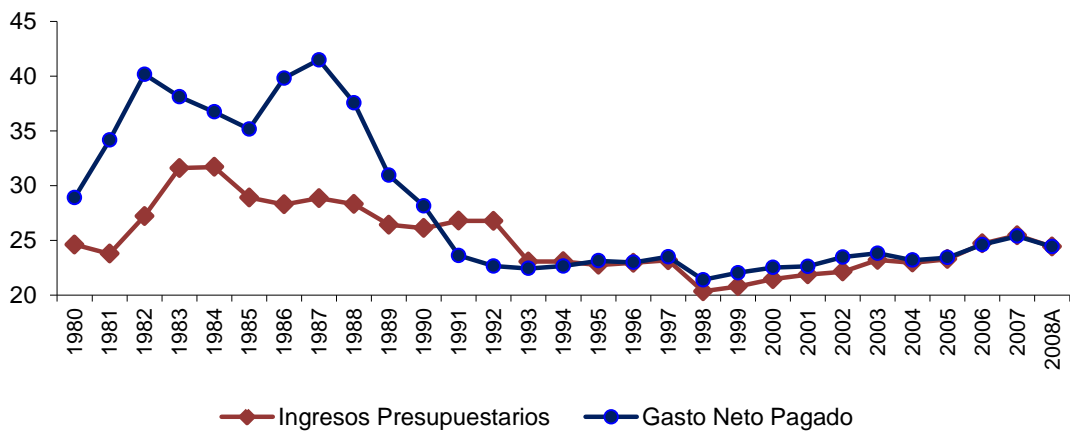
Fuentes: 1965-1989, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Serie 1960-1993; 1990-2005, Informes del Banco de México 1999, 2001 y 2006.

Gráfica 7
Variación Real Anual del Gasto Corriente, Gasto de Capital y el PIB, 1981-2008



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Gráfica 8
Participación en el PIB del Gasto Neto Pagado e Ingresos Presupuestarios 1980-2008
 (Porcentajes)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Glosario

1. *Administración Pública Federal (Gobierno Federal)*. Desde la perspectiva de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es un conjunto de órganos que auxilian al ejecutivo federal en la realización de la función administrativa; se compone de la Administración Pública Central (o Gobierno Federal) y Paraestatal (o Empresas Públicas).

2. *Administración Pública Paraestatal (Sector Paraestatal)*. Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

3. *Aportaciones Federales*. Recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados objetivos en materia de educación básica y normal, servicios de salud e infraestructura social, así como para el fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública que el Gobierno Federal presupuesta y transfiere a las haciendas públicas de los estados, municipios y del Distrito Federal.

4. *Apoyos a Estados y Municipios*. Asignaciones extraordinarias que la Administración Pública Federal otorga a los estados, municipios y Distrito Federal, con la finalidad de apoyarlos en su fortalecimiento financiero y en casos de desastre natural o por contingencias económicas, así como para dar cumplimiento a los convenios de cooperación que se suscriban.

5. *Balance Presupuestario*. Saldo que resulta de comparar los ingresos y los egresos del Gobierno Federal más los de las entidades paraestatales de Control Presupuestario Directo.

6. *Balance Primario del Sector Público*. Diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses.

7. *Clasificación Administrativa*. Forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas.

8. *Clasificación Económica del Gasto Público*. Elemento de programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de gasto público según su naturaleza económica en corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía.

9. *Clasificación Funcional*. Agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios

gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de actividad o servicio.

10. *Crecimiento Real.* Incremento que se obtiene con datos valorados a precios constantes. Crecimiento económico en términos físicos o en términos monetarios una vez deducida la inflación.

11. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal.* Documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, mediante la Comisión Permanente.

12. *Déficit Financiero del Sector Público.* Diferencia negativa que resulta de la comparación entre el ahorro o desahorro en cuenta corriente y el déficit o superávit en cuenta de capital. Expresa los requerimientos crediticios netos de las entidades involucradas. Muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la economía nacional. Resulta de sumar el déficit económico con el uso de recursos del sector público para financiar a los sectores privado y social.

13. *Déficit o Superávit Económico Primario.* Resultado que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del Sector Público, excluyendo los intereses de la deuda. Este concepto mide la parte del déficit o superávit fiscal sobre el cual se puede ejercer control directo, ya que el servicio de la deuda es en gran medida gasto condicionado por la economía en general.

14. *Déficit o Superávit Financiero (Balance).* Resultado que se obtiene al comparar los ingresos totales sin financiamiento y los gastos totales sin amortización de las dependencias y entidades públicas.

15. *Empresas Públicas.* Organismos y/o empresas descentralizadas, dependientes del Estado dedicados a la producción de bienes y servicios para la venta en el mercado y cuyas operaciones económicas y financieras se encuentran incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (control directo) o sólo las relativas a las transferencias de recursos que reciben para apoyar su funcionamiento (control indirecto). Su propósito fundamental no es el lucro, sino la obtención de objetivos sociales o económicos.

16. *Entidades de Control Presupuestario Directo.* Clasificación convencional de la administración presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo a través de informes trimestrales de las finanzas públicas y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

17. *Entidades de Control Presupuestario Indirecto.* Clasificación convencional de la administración presupuestaria por medio de la cual se

identifican las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación es realizado directamente por el ejecutivo federal a través de los coordinadores sectoriales.

18. *Gasto Corriente.* Erogación que realiza el Sector Público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

19. *Gasto de Capital.* Total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

20. *Gasto Ejercido.* Parte del presupuesto autorizado que se gasta con cargo al ejercicio de que se trate, independientemente de que el pago se realice en el mismo año del presupuesto o en el próximo.

21. *Inversión Física.* Erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública. En el caso del sector paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

22. *Inversión Pública.* Erogaciones públicas que afectan a la cuenta de capital y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores.

23. *Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS).* Inversiones que realizan algunas entidades del sector paraestatal bajo control presupuestario directo, con financiamiento privado de largo plazo, para constituir activos generadores de ingresos cuyo impacto presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales.

24. *Sector Público.* De acuerdo con la contabilidad nacional, está integrado por el gobierno general y las empresas públicas; a su vez, el gobierno general lo conforman los gobiernos central (federal, del Distrito Federal y Organismos Descentralizados), el local (estatales y municipales) y la seguridad social.

25. *Sector Público Presupuestario.* Totalidad de instituciones, dependencias y entidades que se consideran en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Comprende los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos, administración pública central y los organismos y empresas de control presupuestario directo de la administración pública paraestatal.