



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN
PÚBLICA COMO DETONANTE DEL
CRECIMIENTO ECONÓMICO:
1988-2014”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

MANUEL ROSALES BARRERA



**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JAVIER URBIETA ZAVALA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CdMx. 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

ESTE TRABAJO VA CON DEDICATORIA ESPECIAL PARA MI HIJA ADRIANA, QUIEN DESAFORTUNADAMENTE FALLECIÓ EL 19 DE FEBRERO DE 2016, PERO QUE DURANTE EL TIEMPO QUE PADECIÓ SU ENFERMEDAD NOS DEMOSTRÓ A FAMILIARES Y AMIGOS QUE FUE UNA GUERRERA, QUE NUNCA SE VENCIO Y QUE TODO LO QUE INICIABA LO CONCLUÍA RAZÓN POR LA CUAL Y SIGUIENDO SU EJEMPLO ME VEO OBLIGADO A OBTENER LA TITULACIÓN DE LICENCIADO EN ECONOMÍA.

HIJA DE CORAZÓN DONDE QUIERA QUE ESTÉS ESTO ES POR TI Y PARA TI.

Agradecimientos

MI PRIMER AGRADECIMIENTO A DIOS Y A MIS PADRES, NICOLÁS Y ELVIRA QUIENES SE PREOCUPARON POR DARME AMOR , EDUCACIÓN Y APOYO ECONÓMICO EN TODO MI PROCESO EDUCATIVO, POR LO QUE VALORO EN EXTREMO SU SACRIFICIO, EL SEGUNDO AGRADECIMIENTO ES PARA MIS TIOS AGUSTÍN Y GUADALUPE QUIENES ME DIERON COBIJO Y ALIMENTACIÓN EN SU HOGAR Y QUIENES ME TRATARON COMO UN HIJO MAS Y COMO NO AGRADECER A MI ESPOSA MARIA ELENA Y A MIS HIJOS VICTOR MANUEL Y ADRIANA CON QUIENES FORME UNA BONITA FAMILIA Y QUE GRACIAS A DIOS LLEGARON A SER BUENOS PROFESIONISTAS EN LAS CARRERAS QUE ESCOGIERON Y SOBRE TODO BUENOS CIUDADANOS.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL DE MI PARTE PARA EL LIC. JAVIER URBIETA ZAVALA POR SU ATENCIÓN Y PACIENCIA PARA LA CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.

GRACIAS A TODOS.

Índice

A.	Introducción	2
B.	Marco Analítico	6
1.	Finanzas, ingresos, gasto e inversión pública.....	6
2.	La importancia del sector público y el gasto de inversión en la economía	15
3.	El modelo keynesiano como respuesta a la necesidad de crecimiento económico.	20
C.	El crecimiento económico en el período 1954-2014	29
1.	El “Desarrollo Estabilizador”, ejemplo de gasto público y crecimiento económico.	29
2.	El Plan Nacional de Desarrollo y el crecimiento económico.	38
3.	Revisión de políticas públicas para el crecimiento económico: 1988-2014.....	40
4.	Eventos estructurales y coyunturales que afectaron el crecimiento económico en México en el período 1988-2014.....	53
D.	El gasto público y de inversión	59
1.	Naturaleza y objeto del gasto público y de inversión.....	59
2.	Gasto de inversión y el crecimiento económico en México.....	65
3.	Desarrollo regional como resultado del gasto de inversión. La Presa el Cajón.	73
E.	Conclusiones	81
F.	Bibliografía	84

A. Introducción

Para México las últimas décadas del siglo XX y los primeros quince años de este nuevo siglo, han sido sin duda tiempos difíciles y ominosos, pues no obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos en turno después de las crisis de los años setentas y ochentas, la realidad es que el país no ha logrado encontrar la senda del crecimiento económico y por tanto, no se han podido resolver sus dos problemas más lacerantes: la pobreza y la desigualdad social.

Durante los últimos 30 años y como nunca en la historia moderna de nuestro país, se han realizado reformas constitucionales y legales en casi todas las esferas de la vida pública y privada, desde las reformas constitucionales de 1992 al artículo 27 que dieron la propiedad de las tierras a los ejidatarios, hasta las más recientes modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución que posibilitaron la reforma en materia energética, pasando por la apertura comercial y la desregulación de los años ochentas y noventas, que permitieron al Estado enajenar buena parte de los bienes y servicios que en algún momento fueron considerados como prioritarios.

El común denominador de todas estas reformas, es que cada una de ellas prometía mejores condiciones de vida a la población y aunque se debe reconocer que en materia de estabilidad macroeconómica estas medidas han tenido relativo éxito, la realidad es que en las últimas tres décadas la economía no crece a niveles adecuados; el número total de personas en condición de pobreza se ha incrementado, no obstante que se destinan cada vez mayores recursos al desarrollo social; el sector exportador carece de dinamismo suficiente; el sector importador es altamente sensible y vulnerable a las fluctuaciones en los tipos de cambio; la planta productiva nacional es insuficiente para generar los empleos que demanda la población; y se incrementa el subempleo y la informalidad, entre otros graves problemas.

Además, todos estos problemas han transcurrido en un entorno mundial adverso, caracterizado por crisis recurrentes de magnitud global que evidentemente incidieron en el desempeño de la economía mexicana.

El incremento en el comercio internacional y la amplitud y profundidad del proceso de globalización, propiciaron oportunidades en sectores de la economía mexicana que se adaptaron hábilmente a este nuevo entorno global y que supieron aprovechar las bondades

del proceso; pero en el otro extremo, encontramos a amplios segmentos de la planta productiva que fueron incapaces de adaptarse a una feroz competencia por los mercados y que ante tal circunstancia, simplemente desaparecieron generando un mayor número de desempleados para los cuales el futuro es incierto.

México es hoy día un país desigual y con marcados contrastes, en un extremo un sólo hombre se disputa día a día el título del hombre más rico del mundo y en el otro, se contabilizan 55.3 millones de personas en condición de pobreza, casi la mitad de la población, lo que representa un incremento porcentual de la pobreza de 3.7% en relación a 2010¹.

Es precisamente ante este escenario de incertidumbre, contrastes sociales y desencanto, que el Estado mexicano debe realizar cambios en sus estrategias y política económica, que permitan generar condiciones para que cada vez más personas se incorporen al mercado laboral formal, se recupere el poder adquisitivo de los salarios en un ambiente de estabilidad de precios y eventualmente, se mejoren las condiciones de vida de toda la sociedad.

Para cumplir con los objetivos antes descritos, es condición indispensable que el país recupere la senda del crecimiento económico², sin embargo este crecimiento debe ser entendido como un medio para alcanzar el propósito del desarrollo y justicia social y no como el fin último de la política económica. Crecer cobra sentido, si ello produce una mejora en las condiciones de vida de la población en su conjunto y no sólo de unos cuantos. Para ello, el estado juega un papel fundamental al garantizar la distribución de los beneficios, evitando la concentración y desigualdad.

En la presente tesis se pretende exponer la importancia relativa que tiene el gasto público y en específico el gasto de inversión como detonantes del crecimiento económico del país y como elementos indispensables, para salir del estancamiento que se vive desde hace ya algunas décadas. Se intentará demostrar a través del análisis a las políticas públicas y los datos disponibles, como el gasto público bien orientado es una poderosa herramienta de política económica para incentivar y apalancar el crecimiento económico. Específicamente,

¹ (CONEVAL, México, 2015)

² Se debe entender por crecimiento económico, al aumento en el valor de bienes y servicios producidos por una economía en un período de tiempo determinado.

se explora el papel que ha jugado el gasto de inversión, su impacto a nivel nacional y en un proyecto de inversión específico realizado en el país.

El presente trabajo no pretende establecer que el potencial económico de un país está condicionado de forma exclusiva por los niveles del gasto público y en este sentido, reducir y simplificar las teorías económicas del crecimiento³. El presente análisis simplemente proporciona evidencia empírica para reforzar las teorías keynesianas respecto a la inversión y el efecto multiplicador del gasto en el contexto de nuestro país, con la finalidad de sugerir cursos de acción que permitan el desarrollo económico de México.

La idea central del documento es que el gasto público, en específico el de inversión, así como la participación decidida del Estado en la economía, deben ser el motor de crecimiento económico que en conjunto con otra serie de políticas públicas, coadyuven a resolver los muchos problemas que mantienen a más de la mitad de la población del país, en situación de desigualdad y pobreza extrema⁴.

La tesis analiza el comportamiento del producto, el gasto y las políticas públicas instrumentadas en el período que va de 1988 a 2014. La razón para elegir este período de tiempo, es porque que a partir de 1988 se profundizan las reformas y políticas de corte neoliberal⁵, que dan rasgo característico a la economía que prevalece hasta nuestros días y que se caracteriza por un Estado “*delgado*” y con escasa participación en la economía.

La tesis está estructurada en tres apartados:

En el primero se analiza el papel de las finanzas públicas, se conceptualiza el gasto de inversión y se revisan aspectos de carácter teórico relacionados con la participación del estado en la economía, su tamaño óptimo y las áreas en las que éste participa; además se hace un análisis a los planteamientos de las teorías keynesianas para contextualizarlos en el caso

³ Como ejemplo, Dornbusch y Fischer señalan que las fuentes del crecimiento del producto en términos reales son tres: el crecimiento del trabajo, el crecimiento del capital y el perfeccionamiento de la eficiencia técnica (Dornbusch, 1993: 835).

⁴ De acuerdo con la última medición de la pobreza en México, en el año 2014 había 11.4 millones de personas en condición de pobreza extrema (CONEVAL, México, 2015).

⁵ Las políticas de corte neoliberal sostienen, entre otros aspectos, que los mercados en general funcionan adecuadamente cuando los agentes económicos confluyen de forma libre y con la menor regulación posible. Señalan que el Estado distorsiona la actividad económica, por lo que sugieren que éste sea pequeño y se limite a realizar sólo las funciones que le son propias y se deje a la libre competencia, el resto de las actividades económicas.

de México; y por último, se analiza el período conocido como “*desarrollo estabilizador*” de México, como un ejemplo de la intervención gubernamental en la economía con resultados positivos.

En el segundo apartado, se analiza el marco metodológico del Estado mexicano para la planeación del crecimiento, las políticas específicas implementadas y los resultados alcanzados en el período que va de 1988 a 2014. Además, se hace una breve reseña de los problemas estructurales internos y externos que entorpecieron y afectaron el desempeño de la economía mexicana durante este período.

En el tercer y último apartado, se revisa la información relacionada con el gasto de inversión en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo en el período que va de 1988 a 2014; se confrontan los resultados entre el crecimiento del PIB y el gasto de inversión con el objeto de identificar correlación entre las variables e identificar, si es que existen, bondades en el modelo de inversión pública; y por último, se analiza un caso en el que se detona el desarrollo regional como resultado de la inversión pública.

.

B. Marco Analítico

1. Finanzas, ingresos, gasto e inversión pública.

Previo a la presentación de los aspectos teóricos de la tesis y por su importancia, resulta relevante determinar la importancia de las finanzas públicas en el contexto del crecimiento y desarrollo económico de un país y, asimismo, diferenciar entre los conceptos de ingreso, gasto público y gasto de inversión o de capital.

Las finanzas públicas son una “...*disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionados con los ingresos públicos, el gasto público, el endeudamiento interno y externo del estado*”⁶. Las finanzas públicas se enfocan al análisis de la estructura, funcionamiento y financiamiento de la administración pública federal y por su conducto, se determinan y vinculan los indicadores macroeconómicos como el ahorro, la inversión, el consumo público, privado y la política monetaria, entre otros factores.

Por el peso específico e importancia de las haciendas de las entidades federativas en el caso específico de México, actualmente se utiliza un concepto más amplio y que se refiere a la hacienda pública estatal, en el que se contabilizan las finanzas del gobierno federal y de los gobiernos locales.

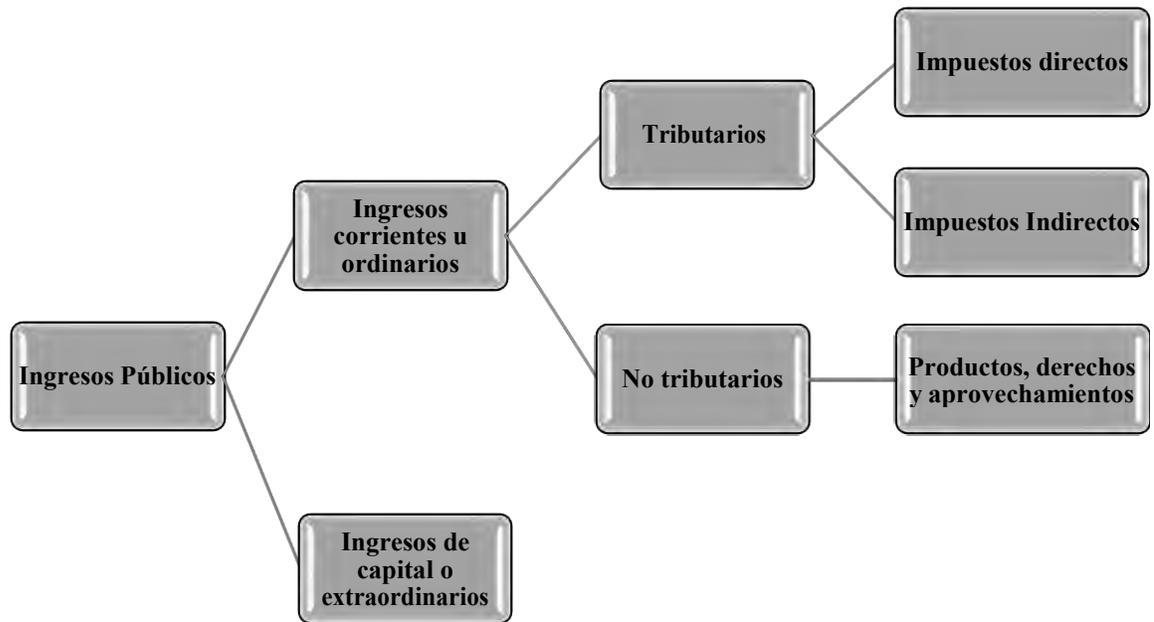
Los objetivos de las finanzas públicas son: la captación y asignación eficiente de los recursos, la adecuada distribución del ingreso, la generación de fuentes de empleo, la estabilidad en los mercados y en el nivel de precios, con el objetivo de lograr el crecimiento económico y desarrollo del país.

El primer componente de las finanzas públicas son los ingresos públicos. Éstos están representados por la suma de todos los recursos o percepciones que el estado obtiene por el desempeño de una actividad de derecho público o como prestador y productor de bienes y servicios.

Los ingresos públicos se pueden clasificar tal y como se describe en la siguiente página en la ilustración 1.

⁶ (Gutierrez, 2013: 47).

Ilustración 1. Ingresos Públicos y su clasificación



Fuente: Elaboración propia.

Los ingresos públicos corrientes u ordinarios son aquellos que el Estado recibe de forma regular, su generación no se agota ni tampoco compromete el patrimonio actual o futuro, por lo tanto, se pueden programar de manera cíclica. Por su parte, los ingresos extraordinarios, se caracterizan por ser ingresos esporádicos o por única vez que no se pueden programar de forma regular, pues de hacerlo, comprometerían el patrimonio futuro del Estado (ejemplo: la venta de activos de propiedad estatal o la obtención extraordinaria de recursos como resultado del descubrimiento de algún recurso no renovable).

Los ingresos públicos corrientes u ordinarios se clasifican en:

- 1) Ingresos tributarios por concepto de impuestos directos e indirectos, los cuales además de ser el componente más importante en los ingresos públicos, son una poderosa herramienta de política económica que eventualmente permiten la redistribución de la riqueza y disminución de la desigualdad social. Estos se clasifican de la siguiente forma:
 - a. Impuestos directos. Son un gravamen que impone el Estado a la renta o ingreso de las personas. Su tasa o porcentaje generalmente es progresiva y ascendente, es decir, a mayor nivel de ingreso mayor tasa impositiva. El

ejemplo por excelencia de este tipo de impuestos es el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

- b. Impuestos indirectos. Son gravámenes que cobra el estado a la circulación de bienes y servicios. Su tasa o porcentaje generalmente es constante en función del valor del bien o servicio y son de naturaleza regresiva, porque se aplican independientemente del nivel de ingresos de la persona, de tal forma que pueden afectar proporcionalmente más, a quienes menos ganan. El ejemplo por excelencia de este tipo de impuesto es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En términos generales debe existir un adecuado equilibrio en la mezcla de impuestos directos e indirectos y la tasa impositiva de cada uno de ellos, a efecto que cumplan con su función redistributiva y correctiva.

La función redistributiva se refiere a la posibilidad del Estado de transferir recursos tributarios captados de los segmentos de población con mayor poder adquisitivo, a los segmentos o grupos de la población más vulnerables. Por su parte la función correctiva de los impuestos permite, por ejemplo, establecer tasas inferiores o incluso exentar de impuestos a sectores o grupos económicos que, por alguna razón, requieran de impulso especial para su desarrollo.

2) Los ingresos no tributarios se clasifican de la siguiente forma:

- a. Productos: Ingresos por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias del derecho público o por la explotación de los bienes y servicios patrimonio del Estado.
- b. Derechos: Son los pagos que realizan los particulares por el uso o aprovechamiento de los bienes que son propiedad de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.
- c. Aprovechamientos: Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o también como otro ingreso no clasificable.

El gasto público es el segundo componente de las finanzas públicas, éste debe entenderse como “...la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público

representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de éste, el gobierno incide en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.”⁷.

El gasto público es la herramienta con la que cuenta el Estado para hacer frente a todas las necesidades de la sociedad, desde las más básicas como la seguridad, la garantía de los derechos humanos, el acceso a la salud, la vivienda, la alimentación y la educación, hasta necesidades más “*sofisticadas*” como el acceso a la cultura, al esparcimiento y recreación, entre otras⁸.

El gasto público debe concebirse como un instrumento de la política económica, ya que afecta la demanda agregada y de esta forma, los planes de inversión y producción. El grado en el que afectará el gasto público a la demanda agregada, dependerá de la medida en que ese gasto desplace o no a la inversión privada, lo que en finanzas públicas se conoce como efecto desplazamiento. Este efecto tiene dos vertientes:

- a. Cuando el gasto público ya sea corriente o de capital sustituye por completo al gasto privado, y
- b. Cuando el gasto público se suma al gasto privado y en este sentido se complementa.

De estas dos opciones, la mejor es cuando el gasto público y el privado se complementan, pues así el Estado eventualmente puede destinar parte de sus recursos disponibles para atender algunas de las muchas otras necesidades de la sociedad y por su parte, el capital privado invierte recursos que de otra forma se mantendrían ociosos, obteniendo además tasas de retorno de la inversión generalmente aceptables. Además al participar capital privado y

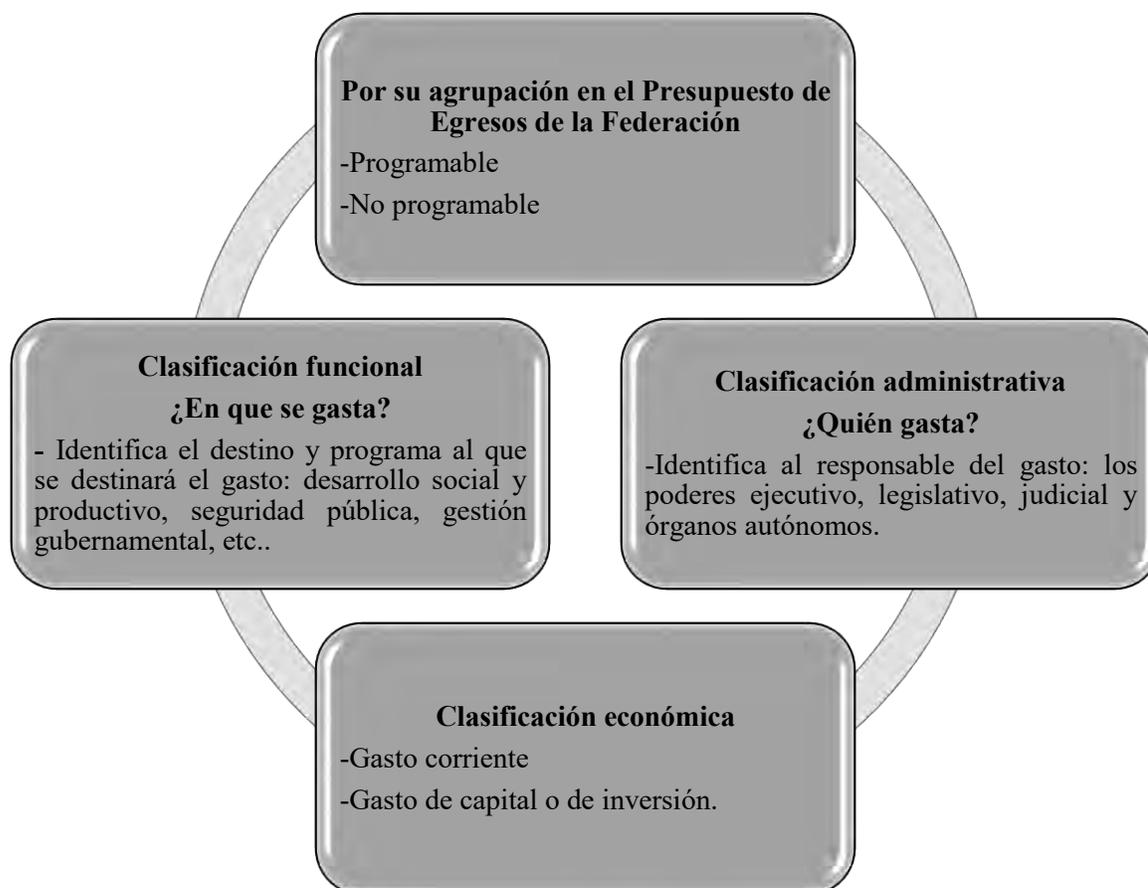
⁷ (Ibarra, 2009: 68).

⁸ En el caso de México, el monto de gasto público autorizado para cada programa y proyecto, lo define la Cámara de Diputados de forma anual en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Congreso de la Unión, 2014)

público, se garantiza la utilidad de la inversión ya que es impensable pensar que el capital privado realice gastos que no les reditúen alguna utilidad⁹.

El gasto público puede conceptualizarse y analizarse desde diferentes perspectivas. En la ilustración 2, se presentan las clasificaciones del gasto más comunes.

Ilustración 2. Clasificación del Gasto Público



Fuente: Elaboración propia.

Por su agrupación en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

⁹ A los gastos que no generan ninguna utilidad social se les denomina gastos improductivos y la productividad marginal para la sociedad es cercana a cero. Ejemplo de estas obras son los puentes que no conducen a ninguna parte o carreteras inconclusas, obras a las que coloquialmente llamamos “elefantes blancos” (Amevia-Huerta, 2010: 151).

- a. **Gasto programable.** Erogaciones plenamente identificables e irreductibles en el presupuesto, que incluyen los recursos para la operación cotidiana y de inversión de la administración pública central y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo, menos las transacciones financieras por el servicio de la deuda, las participaciones estados y municipios y los estímulos fiscales.
- b. **Gasto no programable.** Erogaciones que por su naturaleza no es posible identificar en un programa específico, en general se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos establecidos por la ley, tales como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios o por proyectos que no forman parte de las actividades permanentes de las entidades y que, por ello, se programan por única vez.

La **clasificación funcional del gasto** busca identificar los objetivos socioeconómicos que persiguen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y los órganos autónomos. A partir de esta clasificación, se agrupan las funciones generales del gobierno como lo son: el desarrollo social, el desarrollo económico, la seguridad pública y algunos otros no determinados. La importancia de esta clasificación radica en que a cada uno de estos programas se les asignan recursos específicos, mismos que son evaluados en su ejercicio y en el cumplimiento de sus objetivos a través de metodologías específicas¹⁰.

La **clasificación administrativa del gasto** tiene como objeto identificar de manera detallada y estructurada a las unidades administrativas específicas que recibirán recursos y que por ello, serán las responsables jurídicas de su ejercicio y de la rendición de cuentas, así como de la elaboración y análisis de las estadísticas organizadas y agregadas que requieran las entidades centralizadoras.

La **clasificación económica del gasto** tiene dos componentes: el gasto corriente y el de inversión, también llamado de capital. Su objetivo es identificar la parte del gasto que se destina a la operación normal y recurrente del gobierno, del monto que se utiliza para incrementar el capital y activos fijos del gobierno. Su importancia radica en que bajo esta

¹⁰ Hasta el año 2014 el gobierno federal aplicó la metodología denominada “*Presupuesto Basado en Resultados*”, misma que buscaba evaluar el ejercicio del gasto en función del cumplimiento de los objetivos específicos construidos para cada programa. Actualmente aplica el denominado presupuesto Base Cero.

clasificación se puede determinar el efecto que tendrá el gasto público la actividad económica.

Los gastos corrientes son “...aquellos gastos que realiza el Estado para cubrir su funcionamiento normal. En general incluyen los gastos para la administración pública, tales como: administrativos, de mantenimiento, para guardar el orden interno y externo, medido por los gastos que ocasiona la administración de justicia, la policía, la defensa y la marina nacional. Se consideran los gastos en que incurre el gobierno para fomentar el nivel cultural de la población, así como los intereses de la deuda pública. De igual forma, se observan los pagos al factor trabajo, al factor capital y por la administración.”¹¹

Los gastos de capital son “...aquellos gastos que el sector público realiza para cubrir algunos tipos de inversión que el sector privado no lleva a cabo por corresponder a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada. La inversión pública se realiza en rubros relativos a comunicaciones y transportes, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social, entre otros. Algunos autores los califican como gastos reales en la medida que comprenden los egresos cuya contrapartida es la retribución a factores destinados a la producción pública.”¹²

Esta diferencia es de suma importancia para efectos de la presente tesis, porque son precisamente los gastos de inversión o de capital, aquellos que la teoría económica considera como relevantes para efectos del crecimiento económico y en este sentido, serán analizados en el contexto de la economía mexicana.

La evidencia empírica sugiere que los gastos de inversión generan un efecto positivo en la economía, mayor en proporción que el simple monto de los recursos erogados originalmente, por ello, es deseable que en los presupuestos públicos exista una razonable mezcla entre gasto corriente y gasto de inversión, privilegiando evidentemente los segundos por su efecto positivo en la economía.

¹¹ (Ayála E., 2001)

¹² (Ayála E., 2001).

Desafortunadamente ningún país cuenta con fuentes de financiamiento ilimitados para atender y resolver sus problemas y necesidades, por lo que todos los gobiernos establecen límites y restricciones a la programación y ejercicio de su gasto público.

En teoría el gasto gubernamental encuentra su límite máximo, en función del nivel de ingresos esperados en un período de tiempo determinado. De esta forma, en las sociedades democráticas modernas, generalmente el gasto se programa en función de las necesidades más apremiantes de la sociedad y de los ingresos públicos estimados.

En un mundo ideal, los ingresos ordinarios que capta el estado deberían ser suficientes para atender todas las demandas y necesidades de la población, desafortunadamente esta situación casi nunca sucede. Por lo general las necesidades superan a los ingresos programables lo que da origen a lo que se conoce como el déficit presupuestal ¹³, que no es otra cosa sino la diferencia negativa que existe entre los ingresos ordinarios disponibles y programables y el gasto público necesario para atender las necesidades de la población.

Para cubrir o saldar este déficit, el Estado puede hacer uso de alguna de las siguientes herramientas de política económica, de tal forma que genere los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades:

- 1) **Incrementar la masa monetaria**, es decir financiar el déficit con la facultad que tiene el estado para emitir más billetes y monedas y de esta forma hacer frente a las necesidades de corto plazo; sin embargo, acciones como éstas, tienen un efecto negativo inmediato en el nivel generalizado de los precios. Por ello, este tipo de medidas están en extinción y sólo gobiernos con necesidades extremas o de corte populista las realizan.

¹³ El superávit o déficit presupuestario tiene dos componentes: el saldo primario y el pago de los intereses de la deuda pública. El concepto de déficit primario representa la diferencia entre ingresos y gastos sobre el que en principio el gobierno si tienen margen de actuación, ya que los intereses no pueden disminuirse, pues corresponden a pagos por pasivos contratados previamente. El déficit primario es el que el Estado utiliza como herramienta de política económica, incrementándolo o disminuyéndolo para incidir de esta forma en la economía.

Además, está el déficit financiero que incluye además de los ingresos y gastos normales de operación del sector público, los intereses nominales pagados sobre la deuda pública; y el déficit operacional, que es el déficit corregido por la inflación, que deduce del pago de intereses el componente inflacionario interno (como un indicador del verdadero impacto fiscal en la demanda agregada de bienes y servicios).

- 2) Una segunda opción es **incrementar las tasas de los impuestos existentes**, generar algunos nuevos y/o elevar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Medidas como éstas resultan adecuadas en su efecto recaudatorio inmediato y pueden resolver los problemas de flujo de efectivo; sin embargo, resultan altamente impopulares (a nadie le gusta pagar más impuestos) y su puesta en marcha requiere de modificaciones legales que son de difícil procesamiento político, por lo cual de facto son un camino poco transitado por los gobiernos. Además, eventualmente en el corto o mediano plazo, podrían afectar el nivel de precios y de esta forma tener un efecto negativo en la economía.
- 3) Una tercera vía y que quizá sea la más transitada para allegarse de recursos, es la **contratación de deuda pública interna y externa**. Bajo este mecanismo, las Tesorerías convienen dentro o fuera del país créditos, empréstitos y obligaciones diversas derivadas de la suscripción o generación de títulos de crédito o de otros documentos que serán pagaderos en el tiempo y con el aval del Estado.

De esta forma podemos afirmar que de forma general el Estado cuenta con tres fuentes de financiamiento para solventar sus necesidades: los ingresos tributarios, los no tributarios y la contratación de deuda pública.

El problema de este tercer componente es que se trata de recursos que el país no genera de forma interna y que tarde o temprano se tendrán que pagar. Además, suponen el pago de alguna tasa de interés o prima que de haberse pactado en términos desventajosos, seguramente generarán problemas adicionales¹⁴.

Es por ello que desde hace algunos años en las democracias modernas y en específico en México, se establecieron medidas legales para regular y contener la contratación de deuda pública por parte del Estado. De esta forma existen reglas y procedimientos específicos que

¹⁴ Para conocer los efectos negativos que tiene el endeudamiento público excesivo, específicamente en el caso particular de México, se puede analizar el capítulo VI de libro de Carlos Tello, Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006 (Tello, 2010), en el que se detallan los problemas, medidas de ajuste y restricciones que debieron tomarse ante un nivel de deuda pública externa desproporcionada, que en 1982 representó 32.6% del PIB, mientras que para el 2014, por ejemplo, representó sólo el 5.6% (Congreso de la Unión, 2014).

permiten a los gobiernos endeudarse, bajo principios de racionalidad y sin que se comprometa el futuro y viabilidad del país.¹⁵

Hasta esta parte del texto, se ha explicado la importancia del gasto público en la medida en que atiende necesidades y demandas concretas de la sociedad y, asimismo, se han descrito las limitantes que existen para financiar precisamente ese gasto. La tarea del Estado en este sentido no es fácil, pues el gasto público debe intentar remediar y atender las crecientes demandas de la población, en un entorno en donde los ingresos públicos escasean o son limitados.

2. La importancia del sector público y el gasto de inversión en la economía.

Durante buena parte del siglo XX durante la llamada época dorada del capitalismo, después de la segunda guerra mundial y hasta principios de la década de los años setenta, los países occidentales tenían estados que participaban decidida y abiertamente en la economía y nadie cuestionaba su tamaño ni su papel como rectores y promotores del desarrollo.

Con la crisis del capitalismo de los años setentas y ochentas y el surgimiento de la llamada corriente neoliberal, el estado, sus funciones y su tamaño fueron cuestionados severamente. Ante los eventos de crisis recurrentes el diagnóstico fue contundente y devastador: el estado al participar en la economía, era el causante de casi todos los males que aquejaban al mundo civilizado y por ello, debía sufrir ajustes importantes.

Uno de los signos más ominosos de este cambio de paradigma, fue el retroceso que tuvo el Estado en casi todos los países occidentales. En ellos, se adelgazó en ocasiones a su mínima expresión; dejó en manos de particulares la producción y explotación de áreas anteriormente consideradas como prioritarios; vendió muchos de los activos construidos o adquiridos durante las épocas de bonanza; y finalmente, conservó para sí sólo aquellos aspectos de

¹⁵ En el caso de México, la H. Cámara de Diputados aprobó en el año de 2014, modificaciones a la Ley General de Deuda Pública, documento en el que se define la naturaleza de la deuda y los procedimientos para contratarla (Congreso de la Unión, 2014).

Adicionalmente, cada año la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Ingresos de la Federación, en donde se autorizan los techos de endeudamiento y el déficit público máximo permisible para cada ejercicio fiscal (Congreso de la Unión, 2014).

regulación y áreas que la iniciativa privada rechazó, ya sea por su alto riesgo o por el poco margen de utilidad que representaban.

Los años ochenta fueron el inicio de un nuevo modelo, uno en el que la economía de mercado resurgió con la promesa de resolver todos aquellos problemas que habían sido causados por un Estado obeso, corrupto e ineficiente. La idea central consistía en dejar que los mercados operaran sin intervención del Estado o con la mínima regulación, bajo la idea de que la libre confluencia de los agentes económicos garantizaba la maximización de los beneficios¹⁶.

Desafortunadamente, han transcurrido más de tres décadas de la implementación del modelo y políticas de corte “*neoliberal*” y el saldo, al menos en México, no ha sido del todo satisfactorio. En la práctica, el modelo no resolvió los problemas de crecimiento y desarrollo en los países emergentes y fue incapaz de atenuar las de crisis recurrentes que afectaron incluso a los países más desarrollados.

Es por lo anterior que se hace necesario replantearse el rumbo y en este sentido, reevaluar el papel que deberá jugar el Estado en economías emergentes, en particular la mexicana, que se caracterizan por crisis, estancamiento, pobreza y desigualdad. En particular en este texto se analiza la importancia del gasto de inversión del sector público, como eje para el crecimiento y mejora en las condiciones de vida de la población.

Para definir el papel y tamaño del Estado y las áreas en las que éste debe participar, debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿Por qué debe intervenir en la economía?¹⁷

La respuesta a esta pregunta es que el Estado interviene en la actividad económica ante la desigualdad en el reparto inicial de la propiedad que es inherente al mundo capitalista, aplicando medidas de redistribución de la riqueza como lo son las políticas tributaria y programas de desarrollo social; además participa para resolver necesidades que el mercado privado no satisface, ofreciendo bienes y servicios públicos que los particulares no están dispuestos a proporcionar, ya sea porque no son rentables o porque se trata de áreas

¹⁶ Este concepto o modelo económico llamado neo-liberalismo, tiene su origen en el liberalismo del siglo XVIII propuesto por Adam Smith en el texto clásico “La Riqueza de las Naciones”. La versión moderna recupera y contextualiza muchos de sus preceptos y conceptos.

¹⁷ Esta pregunta la formula Joseph Stiglitz en su texto sobre la economía del sector público. En dicho texto, se intenta dar una respuesta a la interrogante, a efecto de establecer la importancia que tiene la participación del Estado en la economía y más aún en momentos de crisis económica o de estancamiento (Stiglitz, 2000).

prioritarias tales como la seguridad pública y nacional; y por último, ante la existencia de actividades que son monopolios naturales y que afectan a los consumidores, para lo cual el Estado establece su facultad regulatoria para limitar y controlar en la medida de lo posible la afectación de los particulares.¹⁸.

Aun cuando lo señalado en el párrafo anterior parece incontrovertible, la realidad es que el papel del estado no está exento de posiciones ideológicas, de beneficios tácitos y en ocasiones dogmáticas. De esta forma los monetaristas y neoliberales reivindican la plena autonomía del mercado y señalan que el Estado debe limitarse a garantizar el libre juego y la confluencia de productores y consumidores en el mercado, a controlar la cantidad de dinero, la inflación y por supuesto, critican la intervención y la utilización de los mecanismos fiscales al considerar que distorsionan la actividad natural de la economía.

Por otra parte, están los impulsores de la economía de Estado denominados “*neokeynesianos*”, que sostienen la necesidad de la intervención pública en virtud de que el mercado no garantiza por sí solo el equilibrio y pleno empleo, pues los mercados tienen fallas que deben corregirse a partir de medidas de política pública que primeramente estabilicen la economía y posteriormente, mejoren las condiciones de vida de la población y generen la denominada “*economía del bienestar*”; entendida esta última, como el conjunto de actividades desarrolladas por los gobiernos con el objeto de proveer bienes, servicios y bienestar a la población en general, en cumplimiento de los derechos sociales reconocidos¹⁹.

Quienes están a favor de este modelo, sugieren que el estado provea los bienes y servicios a través de presupuestos públicos y bajo los siguientes ejes:

- Transferencias en dinero (por ejemplo, subsidios al desempleo).
- Cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito) y previsionales.
- Servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos).

¹⁸ Como ejemplo de esta intervención del Estado, basta señalar que en el caso específico de México y con el objeto de combatir la concentración económica y monopolios, se creó la Comisión Federal de Competencia en 1992, misma que a partir de 2013 se convierte en un organismo autónomo. Asimismo, la Ley Federal de Competencia Económica establece los procedimientos y límites a la participación de particulares en los mercados cuando se presume concentración y monopolios.

¹⁹ Para un análisis y caracterización del Estado de bienestar en los países latinoamericanos, se puede consultar el artículo “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea” de la CEPAL (Draibe, 2006).

- Provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales.

La participación decidida del Estado en la economía se justifica igualmente, ante la existencia de fallos de mercado, que deben entenderse como la “...*situación en la que un mercado competitivo no regulado es ineficiente porque los precios no transfieren las señales correctas a los consumidores y productores*”²⁰.

La teoría económica clásica señala que los mercados competitivos fallan por las siguientes cinco causas:

- El poder del mercado que eventualmente adquieren ciertos productores u oferentes por razones históricas o de regulación que les favorece, con lo cual genera ineficiencia de los factores y distorsiones en contra de los consumidores. Para ello, es fundamental que el Estado intervenga el mercado a través de regulación específica que garantice mejores condiciones para los consumidores.
- Falta de información o información distorsionada sobre los precios o calidad de los productos y servicios que afectan a los consumidores. Ante esta situación, el Estado puede establecer mecanismos institucionales que generen información de las características y precios de los bienes en ciertos mercados, en beneficio de sus ciudadanos.
- Ante la existencia de externalidades, es decir “...*cuando una actividad de consumo o de producción produce un efecto indirecto en otra actividad de consumo o de producción que no se refleja directamente en los precios de mercado.*”²¹. Un ejemplo de intervención del Estado ante la existencia de una externalidad negativa, es la regulación a la emisión de contaminantes, con la finalidad de reducir los efectos y costos adicionales en que incurre el estado para atender los problemas de salud que resultan del uso excesivo de automotores.
- Por la existencia de bienes públicos, es decir bienes o servicios producidos por el Estado que no son excluyentes ni rivales y para los que es imposible que exista un consumo selectivo, es decir que es imposible impedir a alguien que lo consuma. En ejemplo de estos bienes es el alumbrado público o los servicios de seguridad nacional

²⁰ (Pindyk, 2009: 357).

²¹ (Pindyk, 2009: 708).

y aunque este es efectivamente un fallo de mercado que afecta o distorsiona los precios de estos bienes, la participación del Estado es fundamental pues no existen incentivos para que los particulares los produzcan u ofrezcan.

- Por último, se debe considerar a los ciclos económicos como otra falla que distorsiona la percepción y precios en los mercados y que afectan el bienestar de la sociedad. Este es quizá el caso más revelador que evidencia la necesidad de la intervención estatal, pues en momentos de crisis económica y recesión, la historia demuestra que sólo el Estado puede intervenir para revertir la inercia de los ciclos, a través de la instrumentación de políticas públicas anti cíclicas como el gasto público.

Hasta este punto se ha justificado la intervención del Estado en la economía, no obstante, es importante alertar que éste no es infalible y su participación en la economía debe ser producto de un análisis y diagnóstico preciso, así como de un fundamento teórico adecuado, ello con la finalidad de que los efectos de su intervención no resulten perjudiciales para la sociedad en el mediano y largo plazos. En general son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir adecuadamente con sus objetivos:

- Cuando el Estado cuenta con información limitada para tomar decisiones y desconoce a detalle las implicaciones presentes y futuras de las políticas que adopte. Un ejemplo de ello es ampliar la cobertura de salud a la población en general, sin conocer a detalle el número exacto de beneficiarios, el cuadro epidemiológico de los ciudadanos y por ello el costo total asociado.
- Cuando hay un control limitado de las empresas privadas y estas pueden legalmente prestar servicios y competir con los servicios públicos. En estos casos, la libertad de elección de los particulares puede hacer que su demanda se desplace sólo hacia los bienes y servicios que ofrezcan las empresas privadas, lo que haría obsoleta toda la inversión pública que se hubiera realizado.
- Cuando la burocracia es omisa en el cumplimiento de las leyes, puede ocasionar que los proyectos del Estado se desarrollen más lentamente o incluso no se realicen, lo que eventualmente puede generar pérdidas económica y perjuicios a la sociedad.
- La última causa son los sesgos que eventualmente puede llegar a tener la clase política que, por razones ideológicas, de grupo o incluso personales, evite que se promuevan

o ejecuten ciertas políticas públicas, generando eventuales costos económicos y sociales.

En suma, resulta incuestionable que el Estado debe intervenir en mayor o menor medida en la actividad económica, ya sea por la existencia de fallos que afectan el mercado o bien, porque existen aspectos históricos o coyunturales que afectan a las condiciones de vida de la población.

También es cierto que no existen recetas ni modelos que permitan determinar el tamaño de las instituciones necesarias para una efectiva acción gubernamental, ni tampoco lineamientos precisos para definir las actividades en las que se debe intervenir, ni la forma para hacerlo; lo cierto es que no será posible iniciar la senda del crecimiento económico sin la participación activa del Estado, el gasto público y en particular el incremento en el gasto de inversión.

3. El modelo keynesiano como respuesta a la necesidad de crecimiento económico.

En 1936, John Maynard Keynes publicó la primera edición de la *“Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”*, obra referente de la economía mundial durante el siglo XX. Esta obra es una respuesta a las teorías económicas clásicas del crecimiento económico de principios del siglo y en particular, representa una respuesta alternativa los graves problemas causados por la crisis mundial de 1929.

Durante los años de la gran depresión en los Estados Unidos, los economistas denominados *“clásicos”* solían analizar los problemas de crecimiento de la economía desde la perspectiva de la oferta. La teoría dominante hasta ese entonces era la del también economista francés del siglo XVII Jean-Baptiste Say, quien postulaba que la oferta agregada o producción total de bienes de una economía, lleva consigo una demanda agregada que resulta suficiente para que se adquieran todos los bienes que son producidos en el ciclo o dicho de forma más simple, cada oferta específica genera su propia demanda y en caso que de no sea así, se debe a distorsiones o excesos generales de la oferta en los mercados, que pueden corregirse igualmente, desde el punto de vista de los productores.

Este pensamiento tenía como premisa básica, que para cada factor productivo existiría una oferta y una demanda elásticas respecto al precio, es decir que la cantidad demandada de cada factor de la producción (tierra, trabajo y capital) tendría variaciones ante cambios en los precios y que estas variaciones serían inversas a los precios; es decir, que a mayor precio menor cantidad demandada del bien y viceversa.

Lo anterior llevaba a una segunda e importante conclusión, que es básica en el pensamiento clásico y neoclásico: “*la competencia entre oferentes y demandantes garantizaba, dada la flexibilidad de los precios, que siempre se encontrara un precio de equilibrio*”²², de esta forma los mercados por sí solos encontrarían su punto de equilibrio.

La teoría keynesiana refuta la Ley de Say y señala que es la demanda agregada, en particular el consumo y la inversión, la que determina el nivel de empleo, de los recursos y por consecuencia la producción y los ingresos. La escuela clásica del pensamiento económico consideraban que el mercado por sí sólo era capaz de operar eficientemente y alcanzar el equilibrio con pleno empleo, sin embargo Keynes incorpora la idea de que este equilibrio puede darse incluso cuando hay desempleo, por lo que sugiere que los gobiernos implementen políticas fiscales y monetarias activas que incrementen el consumo y la inversión, sin importar que en este esfuerzo se pueda incurrir en déficits públicos, ya que el resultado final será el incremento de la demanda agregada de la economía, el aumento del empleo y de los ingresos totales.

Como ya se señaló, para los economistas clásicos el problema se centraba en la oferta y por ello la solución a todos sus problemas, se reducía a incrementar la producción a cualquier costo, sin embargo, identificaban que no podían hacerlo por los supuestamente “*altos salarios*” de los trabajadores, sin darse cuenta que el nivel salarial no era la causa estructural del desempleo, sino la falta de demanda. En realidad, el problema no radicaba en los altos salarios que impedían a los empresarios la contratación de nuevos trabajadores, sino en el hecho de que no existía una demanda de sus productos que hiciera necesario la contratación de más personal, ya que, durante las crisis de 1929, seguramente cualquier trabajador

²² (Andjel, 1988: 35).

desempleado estaría dispuesto a contratarse por un salario menor; sin embargo, por más bajo que fuera este salario, ello no se traduciría en mayor demanda de trabajo.

El problema estructural era que no existía la demanda de bienes y servicios suficiente y por ello, resultaba innecesario contratar a más personal, sin importar que los trabajadores estuvieran dispuestos contratarse por salarios más bajos.

La teoría de Keynes da una explicación adecuada a este fenómeno económico y explica las razones por las cuales en ocasiones el nivel de actividad económica no corresponde al máximo posible conocido como pleno empleo, dando lugar a la existencia de recursos (tierra, trabajo y capital) ociosos. La teoría de Keynes da una respuesta a las crisis cíclicas, pero sin la necesidad de apelar a elementos ajenos al funcionamiento del propio sistema capitalista; es decir, considera que tanto las crisis como el equilibrio económico con desempleo son propios del sistema y ambos son transitables, siempre y cuando se apliquen debidamente políticas públicas que estimulen la demanda agregada, situación en la cual el Estado tiene un papel fundamental.

El resultado es que las medidas sugeridas por Keynes resultaron ser un bálsamo ante las condiciones de recesión generadas por la crisis de 1929, por lo que rápidamente se adoptaron como base de la macroeconomía moderna y dominaron la escena durante el siglo XX, específicamente desde la posguerra y hasta casi concluidos los 70's, momento en el que resultaron insuficientes frente a las enormes deudas públicas acumuladas durante años por parte de los países emergentes y que derivaron en crisis recurrentes que persisten hasta hoy día.

Para efectos de esta tesis, resulta relevante recuperar de las teorías keynesianas, las nociones respecto a la importancia de la participación del estado en la economía en momentos de crisis y en específico, conocer el efecto reproductor que tiene el gasto público o lo que más comúnmente se conoce como el efecto multiplicador.

Ya en la sección anterior se comentó la importancia y las causas por las que el Estado debe intervenir en la economía. En esta sección se fortalece esta idea, pues existe evidencia empírica en el sentido de que las políticas orientadas al fortalecimiento de los mercados y la

reducción del ámbito de competencia del Estado, han resultado insuficientes para iniciar el crecimiento y desarrollo, en particular en los países emergentes como México y más grave aún, existe evidencia de que no ha disminuido la pobreza en el mundo²³ y se ha incrementado la desigualdad.

Lo anterior es razón suficiente para por lo menos pensar en políticas públicas alternativas y cambiar el paradigma del crecimiento económico. Para ello, las teorías keynesianas respecto a la participación del Estado, el ahorro y la inversión, representan una opción que vale la pena explorar.

La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero establece que: “...*el aumento de ocupación debido a la inversión debe estimular necesariamente las industrias que producen para el consumo y así ocasionar un aumento total de la ocupación, que es un múltiplo del empleo primario exigido por la inversión misma*”²⁴.

Dicho de forma coloquial, el aumento en los niveles de inversión produce incrementos más que proporcionales en el nivel de empleo y la renta de las empresas que producen bienes para el consumo, es decir que, de realizarse una inversión en el tiempo, ésta produce un efecto en el ingreso mayor que el monto inicial de la inversión realizada.

Es por lo anterior, que el gasto público se convierte en una poderosa herramienta que eventualmente puede generar las condiciones adecuadas para el crecimiento de los países que se encuentran en recesión o con crecimiento insuficiente. De esta forma, si el Estado decide incrementar el gasto público y en particular el gasto de inversión, generará un incremento de la demanda efectiva y los ingresos, superior al monto de la inversión inicial realizada, lo que podría decantar en un ciclo virtuoso de inversión-crecimiento del ingreso-inversión, que posteriormente se traduzca en disminución de la pobreza a través de las políticas tributarias redistributivas y de desarrollo social.

²³ Basta con señalar que de acuerdo con cifras del Banco Mundial, en 1990 había 2,718 millones de personas en el mundo que vivían en condición de pobreza y para 1998, ese número había crecido a 2,801 millones (83 millones más) (Stiglitz., 2002: 39).

²⁴ (Keynes, 2005: 100).

De acuerdo con Eloisa Andjel la idea del multiplicador es que: “...el ingreso en una economía cerrada y sin gobierno, es igual al consumo más la inversión $Y = C + I$. Suponiendo que la inversión aumenta, el ingreso aumentará en un primer momento en ese monto, pero no sólo crecerá en esa magnitud: el incremento en la inversión implica un incremento en el nivel de actividad económica al representar una mayor demanda, y si la técnica está dada, esta mayor demanda se satisface con un incremento del empleo. Mayor empleo significa una masa de salarios también mayor, por lo tanto, una demanda de bienes de consumo superior a la del periodo previo a esta inversión. La mayor demanda de bienes de consumo va a traer aparejada una mayor producción de los mismos toda vez existan recursos ociosos en la economía, y por ende un mayor nivel de empleo con el consecuente impacto sobre el crecimiento de la demanda, y así sucesivamente”²⁵.

Para entender el efecto multiplicador del gasto, supongamos que el Estado decide realizar un mayor gasto de inversión en algunos sectores estratégicos de la economía. Como consecuencia de ello, los agentes económicos de esos sectores recibirán ingresos adicionales con los cuales pueden hacer dos cosas: consumir productos o ahorrar parte de esos recursos adicionales, es decir se debe cumplir con la siguiente igualdad.

$$Y = C + S$$

En donde: Y es el ingreso; C es el consumo y S es el ahorro.

A la parte de los nuevos ingresos que ahorran los agentes económicos se le denomina propensión marginal al ahorro y a la parte de los nuevos ingresos que se destinan al consumo, se les denomina propensión marginal al consumo²⁶.

Numéricamente, la propensión marginal al consumo (pmc) no es otra cosa sino el cociente que resulta de dividir el incremento resultante en el consumo ante un incremento en los ingresos es decir $\Delta C / \Delta Y$ y consecuentemente, la propensión marginal al ahorro (pms) es el cociente que resulta de dividir el ahorro adicional ante un incremento en el ingreso $\Delta S / \Delta Y$.

²⁵ (Andjel, 1988: 47).

²⁶ (Heilbroner, 1987: 232).

Ejemplo: Si el incremento en el ingreso fue de 100 pesos y el incremento en el ahorro fue de 75 pesos, entonces la propensión marginal al ahorro (pms) es de 0.75 ó 75% ($\Delta 75 / \Delta 100 = 0.75$ ó 75%)

Como estamos hablando de incrementos y no de valores absolutos, entonces es posible expresar la primera igualdad en los siguientes términos:

$$\Delta Y = \Delta C + \Delta S$$

Por lo tanto: $1 = pmc + pms$

Las variaciones en el ingreso son iguales a la suma de las variaciones en el consumo y el ahorro y por lo tanto, la suma de las propensiones marginales a ahorrar y consumir deben ser igual a uno.

Como ya se ha dicho, la inversión adicional en una economía produce un efecto en el ingreso mayor que el monto inicial de la inversión realizada. Este efecto es causado por el multiplicador keynesiano, que es el “*reciproco de la propensión marginal al ahorro*²⁷” y se puede expresar de la siguiente forma:

Multiplicador: $\frac{1}{pms}$ ó $(1 / (\Delta S / \Delta Y))$

Finalmente y para calcular el ingreso total resultante de una nueva inversión, se aplica la siguiente fórmula:

$$\Delta Y = \frac{1}{pms} \times \Delta I$$

En donde: ΔI es el incremento en la inversión.

Ejemplo 1: Cual será el ingreso resultante de una inversión de 1,000 cuando la propensión marginal al ahorro (pms) es de 25%.

²⁷ (Heilbroner, 1987: 233).

$$1) \Delta Y = \frac{1}{0.25} \times 1000$$

$$2) \Delta Y = 4 \times 1000$$

$$3) \Delta Y = 4000$$

Ejemplo 2: Cual será el ingreso resultante de una inversión de 1,000 cuando la propensión marginal al ahorro (pms) es de 75%.

$$1) \Delta Y = \frac{1}{0.75} \times 1000$$

$$2) \Delta Y = 1.33 \times 1000$$

$$3) \Delta Y = 1,333$$

Con los ejercicios anteriores, se comprueba que, con un incremento en el gasto de inversión por parte del Estado, los ingresos disponibles en la economía crecen en un mayor monto que la inversión inicial realizada. De hecho, en el ejemplo 1, con una inversión de 1000 y propensión marginal al ahorro baja de 25% (por lo tanto, una propensión marginal al consumo alta de 75%), el ingreso disponible resultante es de 4,000, es decir 4 veces más que el monto inicialmente invertido.

En el ejemplo 2, con la misma inversión de 1000 y propensión marginal al ahorro alta de 75% (por lo tanto, una propensión marginal al consumo baja de 25%), el ingreso disponible resultante también es mayor y llega a 1,333, es decir 1.33 veces más que el monto inicialmente invertido.

Es muy importante hacer notar que el incremento en el ingreso es mayor cuando los agentes económicos destinan menos recursos al ahorro, es decir cuando consumen o tienen una propensión marginal a consumir mayor y, viceversa²⁸.

También es importante hacer notar que las teorías keynesianas establecen que, si este ciclo se repite en una economía cerrada y por tanto la dotación de recursos es constante, llegará un momento en el cual se llegue a la plena utilización de los recursos disponible, por lo que la

²⁸ Es precisamente por este efecto que resulta deseable combinar una política inversión con tasas de interés bajas, que incentiven el consumo en lugar del ahorro. De esta forma, se garantiza tener una propensión marginal al consumo alta y, en consecuencia, un efecto multiplicador de la inversión igualmente alto.

demanda seguirá incrementándose trayendo eventualmente consigo problemas inflacionarios a la economía.

Ante el ciclo económico virtuoso que puede resultar del efecto del multiplicador de gasto keynesiano, es previsible que se presente un fenómeno igualmente positivo para la economía: el principio de aceleración de la inversión. Éste se refiere al incremento de inversión fija privada o de formación bruta de capital como resultado del crecimiento de la economía.

Esta teoría indica que ante las expectativas favorables de crecimiento de la economía y por consecuencia en las ganancias, ventas e ingresos, los sectores productivos tienden a incrementar su capacidad instalada con la intención de hacer frente al previsible incremento de la demanda de sus bienes y servicios, lo cual propicia el incremento en el stock o acervo de capital (edificios, equipos, tecnología e instalaciones).

El principio de aceleración de la inversión se expresa de la siguiente forma:

$$K^{t*} = v Y^t$$

En donde:

K^{t*} = Capital óptimo en el período t.

v = Acelerador de la inversión, que es un coeficiente que mide la relación capital/producto.

Y^t = El producto de la economía en el período t.

Atendiendo a la expresión algebraica anterior, para cualquier valor incremental de producto en periodos subsecuentes, existirá un coeficiente o acelerador de la inversión positivo que ajuste o incremente el acervo de capital a un nuevo nivel óptimo, propiciando de esta forma un ciclo virtuoso de acumulación de bienes de capital que incrementa la oferta de bienes y servicios y en este sentido, el crecimiento económico.

Lo descrito en este apartado, justifica explorar la posibilidad de una mayor intervención del Estado en la economía a través del gasto público, pues se establece como la inversión gubernamental no sólo es deseable por los efectos positivos en el ingreso disponible y la demanda agregada, sino necesaria para poder romper el estancamiento económico que viven muchos países, en particular México, más aún cuando el aparato productivo privado – quien

también podría realizar inversiones - no tiene incentivos o deseos de apalancar el crecimiento²⁹.

²⁹ En el texto de Eloisa Andjel, se hace una detallada descripción de las características y determinantes que deben cumplirse para que el capital privado realice una inversión (Andjel, 1988).

C. El crecimiento económico en el período 1954-2014

1. El “Desarrollo Estabilizador”, ejemplo de gasto público y crecimiento económico.

El denominado período del desarrollo estabilizador en México, transcurre entre los años de 1954 a 1970 y coincide temporalmente con la denominada época de oro del capitalismo en el siglo XX. Este período se caracteriza por un crecimiento económico sobresaliente con estabilidad de precios en casi todas las economías occidentales, de hecho, en el transcurso de esos 16 años la tasa promedio de crecimiento de su producto en términos reales fue de 5.1% con un incremento en el nivel de precios de tan sólo 3.3%. Entre tanto, México crecía a tasas medias anuales de 6.1 en la década de 1950 a 1960 y a tasas de 6.5% en la década de 1960 a 1970, con inflaciones de 6.6% y 2.8% respectivamente.³⁰ Comparativamente, durante la década de los años 70's, el producto interno de México creció más que el promedio de las 16 economías capitalistas más importantes y su inflación, inclusive, fue menor.

El término “desarrollo estabilizador”, fue acuñado por Antonio Ortiz Mena quien fue Secretario de Hacienda durante buena parte de ese período. Con el desarrollo estabilizador se buscaba dar mayor importancia a la estabilidad macroeconómica; sin embargo, se decía que la estabilidad no era concebida como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr el desarrollo económico y social sostenido de México.

Durante el desarrollo estabilizador, los objetivos trazados por los gobiernos en turno eran los siguientes:

- 1) Elevar el nivel de vida de la población, en particular de los más pobres incluidos los campesinos, obreros y algunos sectores de la clase media.
- 2) Incrementar el ingreso nacional.
- 3) Modernizar las plantas productivas y diversificar los bienes y servicios.
- 4) Profundizar el proceso de industrialización.
- 5) Propiciar el desarrollo de todas las regiones económicas del país.

El crecimiento económico de México durante la década de los años 40's, se basó en una política de sustitución de importaciones, que implicaba que México debía producir lo que

³⁰ (Tello, 2010: 357 y 359).

consumía, por lo tanto, fue fundamental el desarrollo de la industria la cual fue impulsada por importantes políticas de subsidios, construcción de infraestructura básica y la creación de mercados cautivos originados por la deliberada política proteccionista. Si bien es cierto que en un principio estas medidas resultaron adecuadas para estimular el crecimiento, la realidad es que en el largo plazo resultaron perjudiciales, pues afectaron la competitividad de muchos de los sectores productivos mexicanos que fueron incapaces de competir posteriormente en el exterior.

El modelo de desarrollo se apalancó por el impulso económico que le dio a México el conflicto armado en la segunda guerra mundial y el dinamismo de su sector primario³¹. Durante aquel periodo, México se convirtió en un exportador neto de productos y materias primas que eran demandadas por muchos de los países que estaban en conflicto, especialmente los Estados Unidos.

Durante los periodos presidenciales, en particular en los de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés, se inició un proceso de reconversión de la política pública para alentar el crecimiento económico y la consolidación del mercado interno, buscando la inserción de México en el contexto internacional. Durante este periodo se fortalecieron de manera importante algunas áreas estratégicas para el país como la eléctrica y la petrolera, así como la industria privada de manufacturas y el ramo de la construcción.

La importancia de analizar la etapa conocida como desarrollo estabilizador, radica en el hecho de que ésta representa el último momento en la historia reciente de México en la que se combina crecimiento económico con estabilidad de precios. Lo que se busca con el análisis, es comprobar que durante ese período la inversión pública fue relevante como motor del crecimiento económico.

Durante este período se modificó la normatividad y la estructura orgánica de administración pública federal, a fin de dotar al Estado mexicano de un marco legal y dependencias especializadas para orientar debidamente el gasto y maximizar los beneficios de las inversiones públicas.

³¹ Se debe tener en cuenta que durante de la segunda guerra mundial, México no participó activamente en el conflicto armado y por tanto mantuvo su población y recursos productivos intactos, sólo envió un pequeño contingente de apoyo al sudeste asiático (escuadrón 201). De esta forma pudo contribuir como proveedor de materias primas a los países aliados, en especial a los Estados Unidos.

Los primeros antecedentes de reformas legales tendientes a cumplir con estos objetivos corresponden al año de 1947, cuando se publica la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Esta Ley facultó a la Secretaría de Hacienda para controlar y vigilar las operaciones de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, dándole atribuciones específicas para analizar y en su caso, modificar los presupuestos y programas anuales de operación y de inversión de dichos organismos.

Esta ley permitió, por primera vez, concentrar en una sola dependencia los esfuerzos para conocer respecto a los planes, programas, recursos y proyectos de inversión de las principales empresas y organismos del Estado, con el objetivo de orientar eficientemente el gasto.

Posteriormente el 31 de enero de 1948, se emitió el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Inversiones como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda, cuyas atribuciones fueron esencialmente de carácter administrativo respecto al control, vigilancia y coordinación de los sujetos regulados por la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Dada su naturaleza jurídica, esta primera Comisión Nacional de Inversiones, tuvo un impacto limitado en las decisiones de gasto e inversión de los organismos y empresas del Estado, sin embargo sus trabajos permitieron conocer el funcionamiento administrativo y la operación de éstas entidades³².

Durante los años subsecuentes existieron pocos esfuerzos para coordinar el gasto e inversiones gubernamentales y no fue sino hasta el 9 de junio de junio de 1953 cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortines emite el Decreto por el que se obligó a todas las Secretarías de Estado, al Departamento del Distrito Federal, a las empresas de participación estatal y a los organismos descentralizados, a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los programas de inversión del período 1953 a 1958. En aquel Acuerdo se especificó con toda claridad: “...*la necesidad de coordinar los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de*

³² Esta primera Comisión Nacional de Inversiones tuvo una existencia efímera, pues en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus actividades al derogarse la ley que le había dado origen.

participación estatal como un instrumento indispensable para realizar la política económica más adecuada al desenvolvimiento económico y social del país” ³³.

Ante la inexistencia de un área especializada en gasto e inversión obligó a la Secretaría de Hacienda a crear, en julio de 1953, el Comité de Inversiones, área que operó sólo algunos meses en la estructura de esa dependencia, pues en septiembre de 1954 se publicó el Acuerdo Presidencial por el que se creó la Comisión de Inversiones, pero ahora como un organismo dependiente directamente del Presidente de la República y con la encomienda de: “...*estudiar los proyectos de inversiones públicas que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país*”³⁴.

No es casual que la Comisión de Inversiones dependiera jerárquicamente del Presidente de la República, pues de esta forma se mandó una clara señal a todas las dependencias federales y al propio mercado, de la importancia que tenía la planeación, programación y ejercicio del gasto e inversión pública en las metas de desarrollo y crecimiento económico del país.

El plan de ruta de la Comisión de Inversiones fue el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, cuyo objetivo central fue orientar el gasto del Estado a la construcción de infraestructura física nueva que impulsara la industrialización del país y de esta forma contribuir al crecimiento acelerado de la economía.

En 1958 inició una nueva administración y el presidente Adolfo López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia. A esta nueva oficina, además de poder político, se le asignaron las siguientes tareas en materia de gasto e inversión pública:

- Elaborar el plan general de gasto público e inversión del gobierno;
- Planear obras para el fomento y desarrollo regional, y

³³ (Salinas Lozano, 1957: 9)

³⁴ (Salinas Lozano, 1957: 10)

- Coordinar, planear y vigilar los programas de inversión de los órganos de la administración pública;

En marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo, integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quienes se les asignó la tarea de calcular el monto, la estructura, el financiamiento del gasto y de la inversión nacional. Finalmente, en 1965 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz creó la Subcomisión de Inversión–Financiamiento que asumió las atribuciones de la Comisión Intersecretarial creada por su antecesor.

Los párrafos previos dan cuenta de las acciones que realizaron distintas administraciones del gobierno mexicano durante el período conocido como desarrollo estabilizador

r, con la intención de crear instancias especializadas y un marco normativo pertinente para planear, programar y ejecutar gasto e inversión pública con el objetivo de detonar el crecimiento y desarrollo económico.

A continuación se presentan algunos ejemplos concretos de proyectos de inversión física realizados por el gobierno mexicano durante el período del desarrollo estabilizador³⁵:

1952-1958 Adolfo Ruiz Cortines

- Inversión en infraestructura de riego agrícola en 1,128,000 hectáreas para incrementar la productividad del campo en amplias zonas del país;
- Dentro del Programa de Parques y Ciudades Industriales, se crearon cuatro emplazamientos industriales, entre ellos Ciudad Sahagún en Hidalgo que fue la primera localidad planeada exprofeso como urbana-industrial y que se inauguró con una planta constructora de vagones de ferrocarril³⁶, y
- Dentro del Programa de Marcha al Mar, se mejoraron y/o crearon 70 puertos oceánicos, se establecieron comunicaciones interoceánicas y enlaces carreteros con

³⁵ Ejemplos tomados del texto de Francisco García (García Moctezuma, 2010).

³⁶ Ciudad Sahagún se encuentra en el estado mexicano de Hidalgo, en el municipio de Tepeapulco. Se trata de un complejo industrial planeado y desarrollado por el Estado mexicano durante la década de los 50's en donde se asentaron las empresas paraestatales Diésel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Siderúrgica Nacional. Este desarrollo fue el eje del plan regional para erradicar la pobreza en el Valle de Apan. El modelo incluía infraestructura propia para la industria y la creación de conjuntos habitacionales para los trabajadores de esas paraestatales.

alidad de llevar a las zonas costeras los excedentes de la población del altiplano y asimismo, para permitir un la finmejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos marítimos.

1958-1964 Adolfo López Mateos

- Se construyeron 4 parques industriales para evitar la concentración industrial en las zonas saturadas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey;
- Se instrumentó el Programa Nacional Fronterizo que desarrolló los planos reguladores para dotar de obras y servicios a las poblaciones fronterizas de México con Estados Unidos y Guatemala, y
- Se desarrolló el Plan de Acción Inmediata para realizar inversión público-privada en sectores estratégicas para favorecer el empleo;

1964-1970 Gustavo Díaz Ordaz

- Se construyeron 10 nuevos emplazamientos industriales;
- Se crea el Instituto Mexicano del Petróleo como un centro de investigación con el objetivo de desarrollar conocimientos tecnológicos y adicionar valor agregado a la producción de petróleo, y
- Se desarrolla el Plan Chontalpa para exponenciar el desarrollo de la agricultura en el trópico húmedo mexicano.

En la tabla 1 se presentan una serie de tiempo con información entre 1954 y 1988. En específico de 1954 a 1970 (período del desarrollo estabilizador) puede observarse que el gasto público como porcentaje del PIB se mantiene estable durante los primeros 10 años del periodo del desarrollo estabilizador y partir de 1965 se incrementa de forma importante hasta representar en algunos años el 18 por ciento del PIB. Asimismo, se aprecia que la inversión pública federal como porcentaje del PIB se mantuvo constante durante el período con un promedio de 5.8%.

A diferencia del período de bonanza y crecimiento económico del desarrollo estabilizador, de 1971 a 1988 las principales variables macroeconómicas que sustentaban el progreso comenzaron a deteriorarse y como resultado, la economía mexicana redujo su ritmo de crecimiento del PIB, el cual pasó de 6.7% en promedio anual en el período de 1954 a 1970

(período del desarrollo estabilizador) a 4.4% anual en el período que va entre 1971 y 1988. De hecho, en los años de 1982, 1983 y 1986 se presentaron las primeras recesiones económicas de del período de -0.5, -3.5% y -3.1% respectivamente.

Tabla 1. PIB, Gasto Público e Inversión Pública Federal 1954-1988

Año	PIB (Millones de pesos)	Gasto Público (Millones de pesos)	Inversión Pública (Millones de pesos)	Gasto Público como % del PIB	Inversión Pública como % del PIB
1954	73,936	5,200	4,183	7.0%	5.7%
1955	90,053	6,262	4,408	7.0%	4.9%
1956	102,920	6,700	4,571	6.5%	4.4%
1957	118,206	7,582	5,628	6.4%	4.8%
1958	131,377	8,405	6,190	6.4%	4.7%
1959	140,772	9,390	6,532	6.7%	4.6%
1960	159,703	10,252	8,376	6.4%	5.2%
1961	173,236	11,042	10,372	6.4%	6.0%
1962	186,781	12,320	10,823	6.6%	5.8%
1963	207,952	13,802	13,821	6.6%	6.6%
1964	245,501	15,954	17,436	6.5%	7.1%
1965	267,420	37,009	16,301	13.8%	6.1%
1966	297,196	53,947	20,669	18.2%	7.0%
1967	325,025	55,528	21,057	17.1%	6.5%
1968	359,858	64,169	23,314	17.8%	6.5%
1969	397,796	66,096	26,339	16.6%	6.6%
1970	444,271	72,229	29,205	16.3%	6.6%
1971	491,027	79,656	22,397	16.2%	4.6%
1972	567,549	128,742	33,298	22.7%	5.9%
1973	697,145	163,670	49,838	23.5%	7.1%
1974	912,506	217,781	64,817	23.9%	7.1%
1975	1,120,192	341,988	95,766	30.5%	8.5%
1976	1,402,163	429,804	108,611	30.7%	7.7%
1977	1,902,065	661,165	140,102	34.8%	7.4%
1978	2,415,341	846,058	217,382	35.0%	9.0%
1979	3,185,847	1,033,858	313,749	32.5%	9.8%
1980	4,470,077	1,683,412	486,178	37.7%	10.9%
1981	6,127,632	2,332,724	758,495	38.1%	12.4%
1982	9,977,791	3,320,569	1,016,047	33.3%	10.2%
1983	17,878,720	7,118,774	1,365,428	39.8%	7.6%
1984	29,471,575	12,056,382	2,262,400	40.9%	7.7%
1985	47,391,702	18,456,601	3,030,300	38.9%	6.4%
1986	79,191,300	32,338,351	4,869,400	40.8%	6.1%
1987	193,311,500	86,211,864	10,789,000	44.6%	5.6%
1988	390,451,300	208,879,108	19,072,700	53.5%	4.9%
Crecimiento promedio 1954-1970 Desarrollo Estabilizador				10.13%	5.83%
Crecimiento promedio 1971-1988				34.29%	7.72%
				Gasto Público (millones de pesos)	Gasto de Inversión (millones de pesos)
Monto Total 1954-1970 Desarrollo Estabilizador				455,887	229,225
Monto Total 1971-1988				376,300,507	44,695,908

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Entre 1971 y 1988 el gasto público y de inversión objeto del presente análisis se comportaron de forma peculiar, pues como puede observarse en la Tabla 1, el gasto público en relación al PIB creció de forma relevante a un promedio anual de 34.3% y la inversión pública en

relación con el PIB, creció a una tasa anual promedio de 7.7%, incremento incluso mayor que el del período del desarrollo estabilizador que fue de 5.8%.

Estos datos parecerían contradictorios con la hipótesis planteada, en el sentido que el gasto público y en particular el gasto de inversión, tienen efectos positivos en el crecimiento económico, pues las tasas de crecimiento promedio del gasto público y de inversión en el período 1971-1988 fueron superiores a las registradas en el período 1954-1970; no obstante, el ritmo de crecimiento del producto fue menor.

¿Por qué un mayor nivel de gasto público no generó un mayor crecimiento del producto?

Existen diversos factores y desequilibrios tanto internos como externos que seguramente pueden explicar el comportamiento de la economía en aquel período, no obstante, se observa una particularidad en la naturaleza y objeto del gasto público que abona a favor de la hipótesis planteada.

Durante el período del desarrollo estabilizador, por cada peso gastado por el sector público, en promedio 50 centavos correspondían a gasto de inversión, en tanto en el período transcurrido entre 1971 y 1988 por cada peso gastado por el sector público, sólo 11 centavos se destinaban a gasto de inversión.

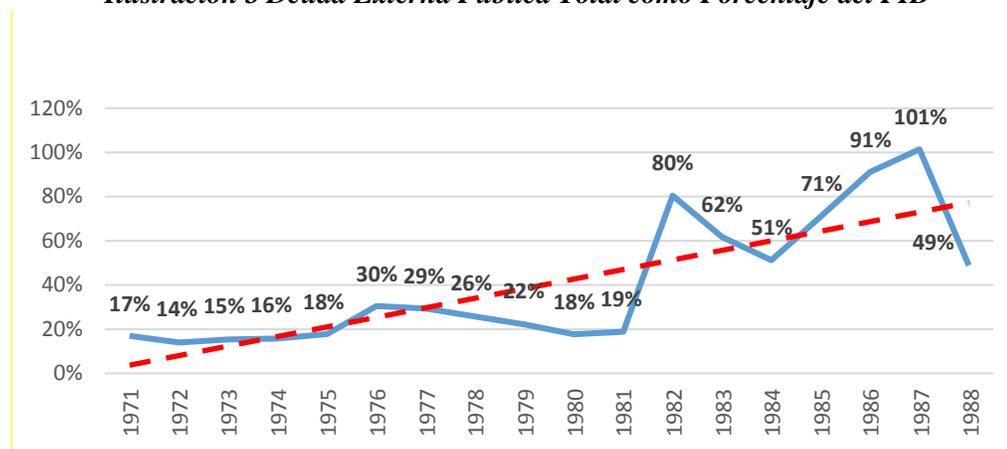
Dicho de otra forma, durante el período del desarrollo estabilizador, del gasto público total se destinaban tan sólo 50 centavos de cada peso a gasto corriente y de 1971 a 1988, en promedio se destinaban a gasto corriente en promedio 89 centavos de cada peso gastado. Estos recursos si bien representaban gasto público, tenían poco efecto positivo y multiplicador en el crecimiento de la economía.

Otro elemento que abonó a la desaceleración de la economía, fue el hecho de que este gasto fue financiado en buena medida con deuda pública a tasas elevadas y apalancada, en muchos casos, con la renta petrolera, situación que a la postre reduciría los ingresos y el margen de maniobra del Estado. Como se puede observar en la ilustración 5, la deuda pública total del Estado mexicano como porcentaje del PIB se incrementó de 17% en 1971 a 101% en 1987.

En síntesis, aunque en el período 1981-1988 el Estado mexicano realizó un mayor gasto total y de inversión en proporción al PIB, es probable que éste no tuviera el efecto positivo deseado

en la economía debido al desequilibrio interno y externo de distintas variables y al hecho de que la mayor parte de ese gasto fue para financiar gasto corriente y no gasto de inversión.

Ilustración 3 Deuda Externa Pública Total como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de México.

2. El Plan Nacional de Desarrollo y el crecimiento económico.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento rector de la planeación estructurada de México y en él, se definen las estrategias, planes y de prioridades del país. Este documento lo elabora el Ejecutivo Federal durante el primer semestre de su mandato, bajo la coordinación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y técnicamente, es la guía de ruta que determina las acciones del gobierno durante todo su sexenio³⁷.

El PND fue institucionalizado en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado en el período que va de 1983 a 1988, sin embargo, el primer documento de planeación para un período presidencial en México fue elaborado durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas de Rio en el período de 1934-1940, al cual se le denominó Plan Sexenal.

El primer antecedente normativo de planeación en el país se encuentra en la “*Ley General sobre Planeación General de la República*” de 1930, documento que reconoce por primera vez en México, la necesidad de contar con elementos de análisis que permitan tomar las

³⁷ Aun cuando el PND determina los objetivos estratégicos y programas prioritarios que deberá desarrollar el gobierno en turno durante su mandato, la realidad es que en ocasiones estos planes y programas no se llevan a cabo en su totalidad o bien sufren modificaciones, ya sea por eventos internos o externos que afectan las decisiones de políticas públicas.

mejores decisiones en la actividad gubernamental. Posteriormente, se dan sucesivas reformas legales hasta que el 3 de febrero de 1983 se publican reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 relativos a la planeación del desarrollo, con lo cual el estado asume la rectoría del desarrollo nacional, se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y se otorgan facultades al Congreso de la Unión para promulgar leyes sobre planeación nacional y el desarrollo económico y social³⁸.

Finalmente, en el mismo año de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación que derogó a la Ley sobre Planeación General 1930, la cual existe hasta hoy con algunas modificaciones y ajustes y es el marco de referencia para la organización, realización y aplicación de la planeación estructurada del ejecutivo federal.

El PND es relevante en términos del crecimiento democrático, pues de cierto modo evita las tentaciones populistas o políticas públicas coyunturales; además, permite ordenar y orientar las acciones gubernamentales para responder a la complejidad de los fenómenos económicos del mundo actual y el surgimiento de otros muchos problemas que afectan la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Como ya se comentó, en el PND se establecen los programas, proyectos y líneas de acción de cada período presidencial, así como los programas específicos de inversión, especiales y

³⁸ “Artículo 26, Fracción A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (Párrafo reformado DOF 05-06-2013).

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (Párrafo reformado DOF 10-02-2014).

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales (Párrafo reformado DOF 05-06-2013).

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley (Párrafo reformado DOF 10-02-2014”.(Congreso de la Unión, 2015).

regionales y en este sentido, es una herramienta útil para analizar la importancia que se dio al crecimiento económico y las políticas públicas específicas que se instrumentaron y desarrollaron durante el período de estudio³⁹. A continuación, y en función del PND, se hace una revisión de los objetivos, las metas y resultados en materia de crecimiento económico en el período entre 1998 y 2014.

3. Revisión de políticas públicas para el crecimiento económico: 1988-2014.

1988-1994

En mayo de 1989, el presidente de México Carlos Salinas de Gortari presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. En materia de crecimiento económico, se buscó incrementar el producto interno bruto y mantener la estabilidad de precios como una condición para mejorar gradualmente las condiciones de vida de la población, crear empleos suficientes, bien remunerados y mejorar la distribución de la riqueza.

Para la consecución de estos objetivos se estableció una política monetaria, financiera y crediticia que permitiría el crecimiento de los grandes agregados macroeconómicos con estabilidad de precios. Se buscó fortalecer el ahorro interno y además mejorar el desempeño de las instituciones financieras del país, para que éstas funcionaran como verdaderos agentes de intermediación.

Un elemento ciertamente novedoso fue la celebración de un pacto entre los diferentes sectores sociales y productivos del país, que de manera concertada apoyó a la estabilidad de precios y el incremento de la producción en sectores estratégicos.⁴⁰

³⁹ No obstante que sería deseable que la planeación y en este sentido las políticas públicas relacionadas con el crecimiento tuvieran un horizonte de mediano y largo plazo, la realidad es que en México el mayor plazo conocido de planeación es el que corresponde a un sexenio.

⁴⁰ La referencia concreta de esta política fue el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, que en principio se había desarrollado en el sexenio anterior con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Este pacto es quizá el mejor ejemplo de políticas públicas heterodoxas que contribuyeron eficazmente al control de la inflación en los primeros años del sexenio 1989-2004. Además, en el año de 1993, se realiza una reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México, con lo cual se garantizaba la independencia de la política monetaria y con ello, la posibilidad de controlar mejor la inflación.

En materia de ingresos públicos, se estableció una política tributaria, de precios y tarifas de los servicios públicos que contribuyera al control de la inflación y al crecimiento económico. Por ello se definió que los incrementos en impuestos y tarifas públicas serían compatibles con los desplazamientos de los salarios y el tipo de cambio, a efecto de contribuir con la estabilidad.

En cuanto al Impuesto Sobre la Renta y con la finalidad de restablecer la equidad en este gravamen, se buscó reducirlo para favorecer a sectores importantes de contribuyentes tradicionalmente cautivos y que verían incrementados sus ingresos y su capacidad de demandar bienes y servicios de la economía. Además, se propuso la eliminación de tratamientos fiscales preferenciales y de excepción de algunos sectores de la economía y se buscó establecer mecanismos específicos de control para el pago de impuestos por parte de las empresas, a efecto de evitar la elusión y evasión fiscal y para garantizar que sus niveles de contribución al Estado.

Para fortalecer las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), se establecieron políticas de coordinación fiscal que implicaron un mayor esfuerzo recaudatorio por parte de cada entidad, buscando con ello una menor dependencia de los estados y municipios de los impuestos de origen federal⁴¹.

Para contribuir con la estabilidad de precios, se definió que el sector paraestatal, en la medida de lo posible, no incrementaría el precio de sus bienes y servicios, sólo lo haría en aquellos rubros en donde hubiera rezagos importantes y en caso de existir subsidios, se intentó que estos estuvieran perfectamente identificables y cuantificables para medir su impacto y beneficios.

Para propiciar el crecimiento de la economía, se concibieron políticas monetarias, financieras y crediticias que garantizaran el sano desarrollo de las finanzas públicas y de los principales indicadores macroeconómicos, con especial énfasis en la estabilidad de precios.

⁴¹ Un ejemplo de este esfuerzo recaudatorio es el impuesto predial, que en general se cobraba muy poco en las entidades federativas y los municipios y que eventualmente podría significar una fuente de ingresos importante.

Se estableció una política de tasas reales atractivas para el ahorrador y que resultaran congruentes con los rendimientos ofrecidos en los mercados internacionales, pero además consistentes con las expectativas en el nivel de crecimiento de los precios y los ajustes en el tipo de cambio.

Se establecieron tasas impositivas y costos de los bienes y servicios públicos a precios competitivos, que permitirán mejorar la competitividad de las exportaciones mexicanas.

Al preverse una mayor apertura de México a los mercados internacionales, se aplicó una política de tipo de cambio que favoreciera al crecimiento de las exportaciones (es decir de un tipo de cambio depreciado en relación con el exterior), la sustitución de importaciones selectiva y a que mejorara la desfavorable relación de la balanza de pagos.

Durante el período de 1989 a 1994 el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.95%, cifra muy superior a la del sexenio anterior de 1983 a 1988, en la que el que la tasa promedio anual fue de tan sólo 0.34%⁴². Por su parte se observó una mejoría muy importante en el control de precios, ya que se pasó de un promedio anual en el período de 1983 a 1988 de 86.71%, a una inflación promedio anual en el período de 1989 a 1994 de 15.90%, cifra que aun cuando todavía era elevada, representó una mejoría sustancial y en definitiva revirtió la tendencia creciente del período sexenal previo.

De acuerdo con el análisis de los datos del PIB y la inflación, se puede observar que en general las medidas tomadas por el Estado mexicano en el período tuvieron éxito razonable, pues la inflación anual en el período se mantuvo en constante descenso a partir de 1990 en tanto que el PIB se mantuvo con crecimiento positivo moderado durante el período entre 1989 y 1994.

1995-2000

⁴² Nótese que aun cuando el crecimiento medio anual fue ligeramente positivo, durante los años 83 y 86 el PIB tuvo tasas de crecimiento negativas.

En mayo de 1995, el presidente en turno Ernesto Zedillo dio conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, con énfasis en el crecimiento económico como condición para garantizar que gradualmente se mejoraran las condiciones de vida de la población. Este crecimiento económico debería ser de tal magnitud, que permitiera al mercado laboral generar alrededor de un millón de empleos anualmente, especialmente para jóvenes.

Se iniciaron programas con la intención de incentivar el ahorro entre la población para incrementar la demanda agregada y de esta forma reactivar el crecimiento económico y se instrumentaron medidas para alentar y desarrollar a la pequeña y mediana industria y asimismo, para hacer de la capacitación una herramienta indispensable para el mejoramiento de la actividad industrial.

Para evitar la recurrencia de las crisis económicas, que en buena medida se generaban como resultado de la implementación de políticas públicas de corto plazo, se intentó incrementar los factores de la producción mediante incentivos al ahorro y la inversión y, por otra parte, se buscó fortalecer el régimen tributario y el marco regulatorio de las empresas.

Se profundizaron los esfuerzos de coordinación fiscal con los estados y los municipios, con la idea de incrementar sus niveles de recaudación y de esta forma mejorar sus finanzas públicas y se definieron metas para mantener estables los principales indicadores macroeconómicos y los precios.

Para incrementar la productividad de la industria se establecieron programas para mejorar la educación y capacitación de los trabajadores, así como para fortalecer a las instituciones encargadas de salud, nutrición y vivienda.

Se establecieron mecanismos para fortalecer las decisiones de ahorro interno como complemento al ahorro externo, en el entendido de que el primero debería ser suficiente para iniciar la recuperación y el ahorro externo, representaría la oportunidad para acceder a mejores tasas de crecimiento del PIB. Se instrumentaron políticas para que el sector financiero privado orientara parte de los recursos disponibles, para el otorgamiento de créditos a pequeñas y medianas empresas, ello como complemento a los esfuerzos que venía realizando en este sentido la banca de desarrollo.

Ante la globalización⁴³, se establecieron mecanismos formales para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de México y para mejorar las relaciones comerciales con el exterior, alentando la creación de más y mejor empleo. Para ello se estableció una política de tipo de cambio que hizo atractiva la inversión en nuestro país, situación que fue acompañada de medidas estrictas para mantener las finanzas públicas sanas, con lo cual se generaba el clima de certidumbre y seguridad que en general demandaban los capitales internacionales.

Se incorporó a la función de producción medidas en temas ecológicos y ambientales, buscando que el mejoramiento de las condiciones de vida de la población no implicara daño irreparable a los recursos naturales y el entorno.

El incremento en el ahorro público supondría un sano financiamiento de la inversión pública, la cual se destinó mayormente para obras de infraestructura que incrementaron la capacidad instalada de la economía y con ello la generación de empleos bien remunerados.

Se continuó con el proceso de simplificación fiscal para hacer más fácil el pago de impuestos, además de otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes, eliminar ambigüedades, perseguir la evasión y disminuir la elusión fiscal.

Se iniciaron y consolidaron reformas importantes en materia de seguridad social y de vivienda, mismas que concluyeron con modificaciones a las leyes en la materia y con el establecimiento del sistema de ahorro para el retiro, un mecanismo a través del cual empresas privadas administran los recursos a través de cuentas individuales perfectamente identificadas a nombre de los trabajadores⁴⁴.

⁴³ El 1 de enero de 1994 entró en vigor el tratado de libre comercio con América del Norte (TLCAN), con el que se dio inicio al proceso formal e institucionalizado de apertura de México con el exterior y al cual siguieron otros tantos tratados y acuerdos bilaterales o multilaterales. A la fecha México ha suscrito 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 33 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Secretaría de Economía, 2015).

⁴⁴ Además de fomentar el ahorro interno y ordenar el sistema de pensiones, la realidad es que el sistema de capitalización con cuentas individuales se instrumentó como una solución a la inviabilidad financiera que representaba el sistema de reparto de beneficios definidos que operaba el IMSS. Con la implementación el 1.º de julio de 1997 de la ley del IMSS y la reformas a la ley del ISSSTE de 2007, se modificó por completo el sistema pensionario del país. Bajo el nuevo esquema los trabajadores ya no tendrán garantizada una pensión en

En aspectos macroeconómicos los objetivos fueron claros: lograr finanzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuvara a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, así como una política monetaria consistente con la estabilidad de precios.

A efecto de que la política monetaria no afectara la estabilidad de precios, se reforzó la autonomía del Banco de México y se establecieron los mecanismos de control necesarios a efecto de conservar una sana distancia entre la banca central y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para incentivar a la industria, se establecieron políticas específicas para incrementar el gasto nacional en ciencia y tecnología y para incrementar la vinculación entre universidades y centros de investigación con el aparato productivo nacional y asimismo se promovió la modificación a distintos ordenamientos legales para garantizar el cumplimiento de la ley en relación a los derechos patrimoniales, mecanismos para resolver rápida y oportunamente las controversias mercantiles y evitar a toda costa los recurrentes abusos de autoridad.

Durante el período de 1995 a 2000 la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 3.29%, cifra inferior a los niveles observados en el sexenio anterior de 1989 a 1994, en la que el crecimiento medio anual fue de 3.95%. La inflación registró un importante repunte como resultado de la crisis que inició en diciembre de 1994, ya que pasó de un promedio anual en el período de 1989 a 1994 de 15.90%, a una inflación promedio anual en el período de 1995 a 2000 de 22.55%.

De acuerdo con el análisis a los datos del PIB y la inflación, se puede decir que en general las medidas tomadas por el Estado mexicano en el período tuvieron éxito razonable, pues la inflación anual en el período concluyó a la baja en tanto que el PIB se mantuvo con crecimiento positivo durante el período entre 1995 y 2000, salvo el catastrófico año de 1995,

función de las semanas de cotización y derechos adquiridos, pues se presionarán en función de los recursos que logren acumular en sus cuentas individuales.

en donde la inflación se disparó a casi 50% anual y el PIB decreció en casi 6 puntos porcentuales⁴⁵.

2001-2006

En mayo de 2001, el presidente de México Vicente Fox presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006. En materia de crecimiento económico, se buscó promover un crecimiento sostenido, dinámico y con calidad de la economía, que permitiera generar los empleos suficientes para la población de jóvenes mexicanos que se incorporarían al mercado laboral.

El crecimiento debía tener como premisa el control de la inflación como medio para permitir la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito, por lo que se continuó con la política de autonomía de la banca central, a efecto de evitar la tentación de acelerar el crecimiento con recursos provenientes del Banco de México.

Se continuó con la política de control del gasto público, el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, la transparencia de la hacienda pública, la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, la promoción de un sector financiero sólido y competitivo y el impulso al ahorro público y privado.

Para apoyar a los productores en el país, se establecieron programas específicos de desarrollo de infraestructura, fomento a las capacidades laborales, créditos para la adquisición y desarrollo de inversión en tecnología y, se intentó mejorar el entramado legal relacionado con el mercado laboral y el mundo empresarial.

Para incrementar la competitividad de la industria privada, las empresas públicas dejaron todos aquellos mercados en donde eventualmente coexistían, situación que coincidió plenamente con los planteamientos neoliberales en el sentido de un adelgazamiento del Estado. Además, se establecieron programas específicos para apoyar a los denominados

⁴⁵ La crisis económica de 1995, es resultado del llamado error de diciembre de 1994 que derivó en la crisis más aguda de los últimos 20 años. Ésta fue provocada por la falta de liquidez y reservas internacionales que impidieron el pago de pasivos de corto plazo, causando la devaluación del peso mexicano en los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo.

emprendedores y en general, a la micro y pequeña empresa y se establecieron programas de financiamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta.

Se elaboraron planes y programas para zonas del país que tradicionalmente habían escapado al crecimiento y desarrollo⁴⁶ y se dio inició a programas para la incorporación de las personas de menores recursos a la era digital⁴⁷. Se implementaron programas de apoyo al desarrollo turístico municipal, estatal y regional para mejorar los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; se implantaron programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; se establecieron mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno; y, se desarrollaron programas para la instalación de empresas en las distintas regiones.

Para elevar la competitividad, se promovieron reformas estructurales como elemento fundamental para lograr la eficacia en sectores importantes para la economía nacional; se dio impulso al desarrollo de las capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo; y, se desarrollaron planes de promoción, financiamiento y capacitación para la inserción ventajosa del país en el proceso de globalización.

Durante el período de 2001 a 2006 el PIB creció a una tasa promedio anual de 2.21%, cifra inferior a la registrada en el sexenio anterior de 1995 a 2000, en la que el que la tasa promedio anual fue de 3.29%. Por su parte se observó una mejoría muy importante en el control de precios, ya que se pasó de un promedio anual en el período de 1995 a 2000 de 22.5%, a una inflación promedio anual en el período de 2001 a 2006 de 4.44%, cifra que representó una mejoría sustancial y en definitiva revirtió la tendencia creciente del período sexenal previo.

⁴⁶ Un ejemplo de estas políticas fue el Plan Puebla Panamá impulsado por el presidente Vicente Fox y que consistía en facilitar la gestión para la ejecución de proyectos orientados al desarrollo comercial y explotación de recursos entre los estados del sureste mexicano y Centro América, además de permitir la interconexión entre los dos océanos a fin de favorecer el comercio mundial. Este Plan no tuvo el impulso debido y sus resultados fueron muy pobres.

⁴⁷ En junio de 2003, el presidente Vicente Fox puso en marcha el programa e-México, con el cual se pretendía incorporar a la era digital a todos los mexicanos y en particular, llevar a las escuelas públicas en todo el país la red de internet.

Las medidas tomadas por el Estado mexicano en el período tuvieron éxito razonable, aunque insuficiente en términos del crecimiento proyectado, pues la inflación anual en el período se mantuvo estable con tasas menores a un dígito a partir de 2001 en tanto que el PIB se mantuvo con crecimiento positivo moderado durante el período entre 2001 y 2006.

2007-2012

En mayo de 2007, el presidente en turno Felipe Calderón dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Este plan identificó que la economía debía crecer a tasas de al menos 5% anual, sin embargo y entendiendo que la coyuntura interna y externa harían casi imposible alcanzar esas tasas, se fijó por lo que la meta de crecimiento se proyectó en un prudente 3.5% anual.

Un diagnóstico indicó que las economías más dinámicas del planeta en los últimos 40 años, habían apalancado su crecimiento en el incremento de su productividad; área en la que México se había rezagado de forma importante, por lo que identificaron que era necesario realizar acciones en tres sentidos⁴⁸:

1. Incrementar el nivel de inversión en capital físico, para lo cual el gobierno establecería políticas públicas para incrementar la rentabilidad los proyectos, reducir los costos de producción dentro del país, promover la inversión en infraestructura y reducir en la medida de lo posible, los riesgos a los que están sujetas las inversiones.
2. Mejorar las capacidades de las personas, situación que implicó reformas legales para mejorar la cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud, además de abatir las condiciones de marginalidad para favorecer las expectativas en la búsqueda de un trabajo seguro y redituable.
3. Incrementar la productividad a través de procesos de innovación por parte de la iniciativa privada, a efecto de reducir los costos de los insumos y los productos finales, además de

⁴⁸ Una de las acciones más ambiciosas del Plan, era la realización de un conjunto de reformas estructurales: la fiscal, energética, laboral y de pensiones que de darse, potenciarían el crecimiento de la economía. La realidad es que de todas ellas, la única que se concretó en este período de estudio fue la del sistema de pensiones del ISSSTE.

la adopción y desarrollo de nuevas tecnologías que permitieran la producción de nuevos bienes y servicios para incursionar en otros mercados.

Para alcanzar el objetivo de crecimiento económico, se establecieron diferentes líneas de acción entre las que destacan: la consolidación del fortalecimiento de un sistema hacendario responsable; reformas al sistema financiero y al sistema nacional de pensiones; consolidación de las pequeñas y medianas empresas para abastecer el mercado interno; promoción intensiva del sector turismo; desarrollo económico en las diferentes regiones del país; así como el incremento de la infraestructura de comunicaciones y transportes, con un énfasis especial en la tecnológica.

Respecto a la política hacendaria se estableció como eje rector el manejo prudente de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos, se establecieron medidas para mejorar la deficiente recaudación fiscal, además de establecer acciones para compensar la caída en los ingresos como resultado de la disminución en los precios del petróleo y de la plataforma de exportación.

Por el lado del gasto, se realizó un ambicioso programa de inversión pública para potenciar la capacidad productiva del país y para dotar de infraestructura básica a la población más vulnerable. Además, se consideró prioritario establecer provisiones para el pago de pasivos contingente derivados del envejecimiento de la población y se realizaron reformas importantes en el sistema nacional de pensiones, con la finalidad de incrementar su cobertura y favorecer a la implementación de un sistema más equitativo, cuyo pilar sería la administración privada a través de cuentas individuales y la sustitución de los sistemas de reparto público.

Se definieron nuevas reglas con la finalidad de profundizar el nivel de intermediación financiera, con la finalidad de que los recursos disponibles se canalizarán en la medida de lo posible a las pequeñas y medianas empresas, así como la infraestructura.

Se recurrió a políticas de fomento a la productividad y competitividad, así como a la modernización de la regulación en materia laboral, para facilitar el acceso a los mercados

laborales de la población económicamente activa, especialmente de los grupos más vulnerables.

Se establecieron programas específicos para mejorar la productividad en la agricultura con énfasis en la sustentabilidad, así como medidas asistenciales para atender situaciones de pobreza y pobreza extrema.

Se definieron programas de apoyo y promoción turística en el exterior e interior del país, para hacer frente a un mercado mundial del turismo cada día más competitivo como resultado de los cambios tecnológicos en el transporte y las comunicaciones.

La tecnología de telecomunicaciones y transportes se consideró fundamental para incrementar la productividad de la actividad privada y pública, por ello se establecieron regulaciones dinámicas y de inversión que eventualmente permitieron el crecimiento acelerado del sector, en particular en el sector de telecomunicaciones. Un aspecto importante fue el análisis y combate a los monopolios y oligopolios, que afectaban el adecuado funcionamiento de estos mercados.

Se iniciaron acciones para modernizar a Pemex, lo cual incluyó mejoras a su organización para aumentar su eficiencia, rendición de cuentas, niveles de seguridad y reducir su impacto ambiental y respecto al sector eléctrico, se impulsaron medidas para promover el intercambio de este tipo de energía entre regiones y permitir que comunidades marginadas tuvieran acceso esta fuente de energía; además, se inició el proceso de modernización de las dos empresas eléctricas que monopolizaban el mercado: la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro⁴⁹.

El sector hidráulico fue considerado como prioritario por primera vez en un plan nacional de desarrollo. La razón de ello, fue que se habían identificado problemas importantes derivados del crecimiento de la demanda de agua, combinados con sobreexplotación y reducción de los

⁴⁹ Este proceso de “modernización” de hecho concluyó con la extinción de Luz y Fuerza del Centro, mediante Decreto presidencial del 11 de octubre de 2009. La razón de ello, es que la empresa tenía pasivos laborales por alrededor de 80 mil millones de pesos, lo que para 2012 hubiera requerido transferencias por 57 mil millones de pesos. Además, acumulaba pérdidas del 33% por ciento, muy por encima de cualquier estándar nacional o internacional.

mantos acuíferos disponibles que eventualmente podría representar un límite al desarrollo, subsistencia y bienestar del país. Por ello, se establecieron medidas para fomentar el uso sustentable del vital líquido, así como implementar mecanismos de explotación y distribución eficientes y de esta forma, incrementar la cobertura del servicio a costos accesibles.

Por último, se inició un ambicioso programa de apoyo a la edificación y créditos para la vivienda, especialmente para las familias de menores ingresos⁵⁰.

Durante el período de 2007 a 2012 la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de 2.17%, cifra inferior a los niveles observados en el sexenio anterior de 2001 a 2006, en la que el crecimiento promedio anual fue de 2.21%. Por su parte la inflación se mantuvo controlada a menos de dos dígitos y registró un promedio anual en el período de 4.28%

2013-2014

En mayo de 2013, el actual mandatario Enrique Peña Nieto presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018. En materia económica su objetivo era generar un desarrollo económico sostenible e incluyente, consolidar la estabilidad macroeconómica ganada en los últimos 20 años, promover el uso eficiente de los recursos de la producción, favorecer a un adecuado ambiente para los negocios y empresas, y establecer políticas sectoriales y regionales para impulsar el desarrollo en zonas económicas que se han mantenido al margen de la modernidad y de los procesos de globalización.

El plan proyectó medidas de apoyo y subsidios para la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos; programas para facilitar la incorporación de la tecnología en los procesos industriales; y, facilidades para mejorar la calidad de los insumos de la producción, con lo cual se espera generar las condiciones para que la productividad crezca de manera sostenida por periodos largos.

⁵⁰ En el sexto y último informe de gobierno del Presidente Felipe Calderón, se anunció que la meta sexenal de otorgar 6 millones de créditos y subsidios establecida en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, se había alcanzado en febrero del 2012 y se estimaba llegar a 7 millones de créditos y subsidios de vivienda al cierre de ese mismo año.

Se estableció como objetivo una política fiscal prudente con un déficit fiscal “bajo y manejable”, y una estructura de la deuda pública moderada y denominada esencialmente en pesos y a largo plazo⁵¹, lo cual pretendió generar confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros y establecer un adecuado costo al financiamiento del resto de los agentes económicos, públicos y privados.

Se planeó continuar con un régimen de tipo de cambio flexible que garantizará condiciones adecuadas para el sector importador y exportador del país y se definió mantener elevadas reservas internacionales, con la finalidad de contar con recursos para intervenir en los mercados cambiarios en casos de eventos especulativos;

Para evitar choques externos, se renovaron las coberturas para cubrir las fluctuaciones en los precios del petróleo y se renovó una línea de crédito flexible con el fondo monetario internacional.

Se fortaleció a la autoridad hacendaria federal para permitirle perseguir con mayor eficiencia la evasión y la elusión fiscal y adicionalmente, para establecer programas que incrementen la base gravable⁵², además de revisar la política de los impuestos ya existentes. En el ámbito estatal y municipal, nuevamente se advirtió la necesidad de fortalecer sus haciendas locales, pues éstas no pueden depender de manera casi exclusiva de los impuestos de origen federal.

Se realizaron algunas reformas al marco jurídico y de esta forma establecer las condiciones para aumentar el monto de financiamiento, reducir el costo del crédito, propiciar la sana competencia en el sector.

Para apoyar áreas estratégicas en el país, se modificaron algunas de las políticas de la banca de desarrollo, a efecto de ampliar el crédito en áreas específicas como la infraestructura,

⁵¹ El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público al cierre de 2012, se ubicó en 36.8% del PIB, mientras que el promedio de la deuda neta de los países avanzados creció de 45.9% del PIB en 2007 a 70.9% en 2011.

⁵² Como resultado de estos programas, al 15 de febrero de 2015 el Sistema de Administración Tributaria reportó que durante los dos primeros años de gobierno del presidente Enrique Peña, se incorporaron a la base de datos de contribuyentes a 7 millones 804 mil personas.

además de las pequeñas y medianas industrias, de tal forma que se orienten recursos públicos actividades de financiamiento que la banca privada no quiere o no puede apalancar.

Para garantizar el crecimiento económico y la competitividad, se desarrollaron propuestas de reforma a las leyes en materia de telecomunicaciones, con el propósito de asegurar la cobertura y acceso en condiciones competitivas a los servicios de televisión, telefonía y datos a todo el país; en materia de energía, igualmente se realizaron reformas para modernizar a la industria eléctrica y de hidrocarburos mexicana, lo cual implicó modificaciones constitucionales para permitir la participación de particulares en esos mercados; se estableció como prioridad, la búsqueda de opciones para financiar el crecimiento de la infraestructura de comunicaciones y transportes a lo largo y ancho del país; y por último, se establecieron programas específicos para apuntalar el crecimiento de los sectores agroalimentario, minero y turístico por considerarlos áreas estratégicas.

Entre los años de 2013 a 2014 el PIB creció a una tasa promedio anual de 1.76%, cifra inferior a la registrada en el todo el sexenio anterior de 2007 a 2012, en la que el que la tasa promedio anual fue de 2.17% y se continuó con el acertado manejo de la inflación que registró un promedio anual en el período de 4.03%.

4. Eventos estructurales y coyunturales que afectaron el crecimiento económico en México en el período 1988-2014.

El saldo final del crecimiento económico para México durante los 26 años de estudio (1988-2014), es que el producto interno bruto creció una tasa anual promedio 2.35%, cifra que evidentemente resulta insuficiente ante las condiciones de pobreza y desigualdad que no sólo no han disminuido, sino que se han agudizado en el periodo. El análisis a los datos de la Tabla 2 indica que no obstante los esfuerzos realizados y las múltiples políticas públicas impulsadas, sexenio tras sexenio la economía pierde dinamismo y se pasó de un crecimiento promedio anual de 3.95% en el periodo comprendido entre 1989 y 1994, a una tasa de crecimiento promedio anual de 1.76% en el periodo entre 2007 y 2012.

Tabla 2. PIB e Inflación 1982-2014

	Año	PIB Real variación anual	Inflación Anual %
	1982	-0.52	98.85
Miguel de la Madrid	1983	-3.49	80.78
	1984	3.41	59.16
	1985	2.19	63.75
	1986	-3.08	105.75
	1987	1.72	159.17
	1988	1.28	51.66
Carlos Salinas	1989	4.11	19.69
	1990	5.18	29.93
	1991	4.21	18.79
	1992	3.54	11.94
	1993	1.94	8.01
	1994	4.73	7.05
Ernesto Zedillo	1995	-5.76	51.97
	1996	5.87	27.70
	1997	6.96	15.72
	1998	4.70	18.61
	1999	2.67	12.32
	2000	5.30	8.96
Vicente Fox	2001	-0.61	4.40
	2002	0.13	5.70
	2003	1.42	3.98
	2004	4.30	5.19
	2005	3.03	3.33
	2006	5.00	4.05
Felipe Calderón	2007	3.15	3.76
	2008	1.40	6.53
	2009	-4.70	3.57
	2010	5.11	4.40
	2011	4.04	3.82
	2012	4.01	3.57
EPN	2013	1.39	3.97
	2014		

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de México.

En cuanto a la inflación y contrario al comportamiento del producto interno bruto, se observa que las políticas públicas instrumentadas durante el periodo han tenido razonable éxito, pues se observa una clara tendencia decreciente en los 26 años de estudio, y en los últimos 15, estabilidad con cifras consistentemente menores a un dígito.

A continuación, se hace un breve recuento de los principales eventos internos y externos que afectaron el desempeño de la actividad económica y que dieron origen a estas tendencias en el comportamiento, tanto del producto como de la inflación.

En 1989 con el inicio del mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari, comienzan a implementarse en México las primeras políticas públicas de corte neoliberal. Es por lo anterior que una de las primeras medidas tomadas en el periodo de 1989 a 1994, fue el adelgazamiento del Estado en áreas que en otros momentos fueron consideradas como estratégicas y que concluyó con la venta de muchas de las empresas propiedad del Estado mexicano⁵³. Un ejemplo claro de ello fueron las ventas de Teléfonos de México y Aeroméxico, empresas que a partir de 1989 pasaron a manos de particulares y que permitieron al gobierno mexicano contar con recursos extraordinarios para financiar actividades como el desarrollo social o la inversión en infraestructura.

Hacia 1990 se inicia el proceso de desregulación y apertura comercial de México con el mundo, sin embargo, se concede prioridad a las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio con América del Norte, mismo que es firmado en el año de 1993 y que eventualmente permitió el crecimiento de una parte del sector exportador mexicano y propició que se revirtiera la tendencia negativa del saldo en la balanza comercial con los Estados Unidos.

Un evento relevante en el año de 1991, fue la venta a manos de particulares de todas las instituciones bancarias que habían sido nacionalizadas en el año de 1982, situación que igualmente aportó un volumen importante de recursos al Estado, pero que, en contraposición, significó la venta de activos para los que en su momento se habían realizado inversiones importantes.

Para controlar la inflación, en el año de 1993 se dota de autonomía al Banco de México a quien se le encomienda como objetivo principal el control de precios. Además, se establecen medidas de política heterodoxa como el establecimiento de acuerdos o pactos, mismos que

⁵³ Hacia 1984, el Estado mexicano era el dueño u operador de alrededor de 1150 empresas entre las que estaban cadenas y productoras de cine y televisión, ingenios azucareros, hoteles, inmobiliarias, mineras, automotrices, productoras de bienes de consumo e intermedios, siderúrgicas, pesqueras y transbordadores.

fueron suscritos por los diferentes sectores de la sociedad y que permitieron con el tiempo, el control al incremento desmedido de los precios de muchos de los bienes y servicios.

Hacia finales de 1993 las finanzas públicas comienzan a mostrar signos de debilidad derivado del incremento en el déficit de la cuenta corriente y la disminución en las reservas internacionales. Esta serie de situaciones adversas concluyeron con la imposibilidad del Estado mexicano para hacer frente a sus compromisos de deuda de corto plazo, lo que a la postre derivaría en desconfianza de los inversionistas, fuga de capitales, devaluación de la moneda y el inicio de lo que se conoce como el error de diciembre de 1994 que dio origen a la crisis más profunda de México en la segunda mitad del siglo XX.

En 1995 para hacer frente al pago de la deuda de tesobonos por alrededor de 26 mil millones de dólares, se inician negociaciones con la banca internacional, así como con la banca nacional y se solicita la apertura de una línea de crédito especial con el aval del gobierno de los Estados Unidos, la cual permite resolver el pago de la deuda de corto plazo.

En el año 2000 se gestó en México un evento de orden político interno, pero que tuvo impacto en muchos otros aspectos de la vida nacional, incluido el orden económico. Este evento fue la construcción de un nuevo orden democrático interno, que posibilitó la alternancia y la llegada al poder ejecutivo de un Presidente que no era del partido que había gobernado el país en los últimos 70 años.

En 2000 asume el poder Vicente Fox en un entorno de optimismo, con un amplio margen de legitimación ciudadana y con el apoyo del sector empresarial, lo cual le permite transitar fácilmente durante los primeros meses de su gobierno. Desafortunadamente en septiembre de 2001 los Estados Unidos sufren su peor atentado terrorista, lo que a la postre propicia la caída de sus bolsas de valores, el cierre casi total de sus fronteras y un descenso importante en su actividad económica.

Derivado del manejo prudente de las finanzas públicas y el saldo positivo en los principales indicadores macroeconómicos, la deuda soberana de México obtuvo por primera vez en mucho tiempo el grado de inversión, lo cual permitió que los inversionistas en el mundo vieran al país como una oportunidad de negocio y decidieran invertir sus capitales.

En el año 2006 un nuevo evento político interno trastocó la estructura y funcionamiento de la economía mexicana. Este evento fue la elección presidencial en la cual contendieron Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón Hinojosa y que concluyó con una diferencia de menos de un punto porcentual a favor del segundo y que derivó en un conflicto post electoral que impidió el funcionamiento regular del país durante al menos seis meses.

En 2008 disminuyeron los precios del petróleo, situación que propició el recorte de los ingresos del sector público y redujo de forma importante el margen de maniobra del Estado mexicano.

En 2008 se gestó una nueva crisis mundial en el corazón de los Estados Unidos que involucró a aseguradoras, fondos de inversión, bancos y a todo su sector inmobiliario. La crisis tuvo su origen en la desregulación y falta de control a las instituciones privadas encargadas de otorgar créditos hipotecarios, así como en la deficiente supervisión de los mercados de deuda y de derivados de aquel país.

Cuando el mercado hipotecario colapsó y la burbuja especulativa cayó, muchos de los créditos otorgados no pudieron ser pagados lo que afectó a los ahorradores, fondos de inversión y aseguradoras que de una u otra forma habían financiado o asegurado el crédito. Esto generó un efecto dominó de pérdidas y colapsó a muchas de las economías del planeta que, por la vía de la globalización del capital, habían apalancado estos créditos.

Los últimos dos años que se analizan en el presente trabajo 2012-2014, tienen como rasgo distintivo el conjunto de reformas constitucionales y legales denominadas estructurales. Las más relevantes por su impacto en el crecimiento económico son las siguientes:

- La reforma energética que busca garantizar el abasto de energéticos como el petróleo, la luz y el gas natural a precios competitivos, así como modernizar el sector para detonar la inversión, crecimiento económico y creación de empleos, a través de la participación del sector privado en áreas y actividades que por largo tiempo estuvieron restringidas al sector público.

- La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión que pretende fomentar la competencia en televisión, radio, telefonía e Internet y mejorar las condiciones y precios para los consumidores.
- La reforma de competencia económica busca regular adecuadamente la relación entre las empresas para asegurar una sana competencia, que se traduzca en productos y servicios a mejores precios.
- La reforma financiera pretende que los particulares cuenten con crédito más barato, para lo cual se busca ampliar la base de usuarios de los servicios financieros ampliar la oferta de productos y servicios para que sean acordes a las necesidades de los clientes.
- La reforma hacendaria busca incrementar la recaudación fiscal, para que el Estado cuente con recursos suficientes para la educación, la seguridad social y la infraestructura.
- La reforma laboral tiene como objetivo flexibilizar el mercado de trabajo y facilitar el acceso de jóvenes y mujeres.
- La reforma educativa garantiza el derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad.

No obstante, el prometedor inicio de su mandato, la realidad es que, con todo y las reformas estructurales aprobadas, como se puede observar en la Tabla 2, el crecimiento económico ha sido muy pobre y a ello hay que sumarle presiones al gasto derivadas del incremento en la deuda interna y externa, así como la reducción a los ingresos públicos como consecuencia de la baja de los precios internacionales del petróleo, lo cual ha disminuido de forma importante el margen de maniobra del Estado.

D. El gasto público y de inversión

1. Naturaleza y objeto del gasto público y de inversión.

Como se ha referido en los apartados que preceden, el gasto público y en específico el gasto de inversión, pueden constituirse en las herramientas de política pública que detonen el tan anhelado proceso de crecimiento y desarrollo económico de México. No obstante, el gasto de inversión que puede realmente programar y ejercer el estado mexicano se encuentra limitado y acotado, entre otros factores, por el nivel de ingresos públicos disponibles y programables y por el otro lado, por las múltiples y crecientes necesidades de la población derivadas de la condición de desigualdad y pobreza generalizada, el costo de todo el aparato gubernamental, el pago de los servicios de la deuda interna y externa y eventualmente, para atender situaciones no previstas como los desastres naturales o sucesos externos coyunturales.

En este contexto, el gasto público es de enorme relevancia para el análisis de la economía de México, pues su configuración tiene efectos positivos o negativos en la sociedad en su conjunto y en algunos indicadores clave como el empleo, el crecimiento, los niveles de infraestructura productiva del país, vivienda para los trabajadores, el nivel educativo y salud de la población en su conjunto. La forma en la que se ejecuta y estructura, permite predefinir o pronosticar el comportamiento a mediano plazo de la economía y eventualmente, anticipa los objetivos de corto y mediano plazo que se persiguen.

A continuación, se presentan algunas reflexiones que sugieren metodologías específicas para elaborar el presupuesto público y definir de esta forma su composición e impacto en la economía.

El economista de origen alemán Otto Eckstein en su libro sobre finanzas públicas⁵⁴ sugiere que la primera gran definición que se tiene que hacer respecto al tamaño y orientación del presupuesto es de carácter político-ideológico y tiene que ver con la concepción de estado en la economía, su tamaño, funciones y alcances.

⁵⁴ (Eckstein, 1965)

En este sentido una primera opción es optar por un presupuesto público en donde la función del Estado se reduzca al mínimo posible y en donde sus tareas se circunscriban exclusivamente a dotar de seguridad, administración de la justicia y algunas otras actividades vitales para la sociedad, es decir un Estado que gaste poco y en el que la iniciativa privada y sus agentes económicos sean el pilar y motor del crecimiento económico y el desarrollo de la población.

En el otro extremo, estaría un Estado robusto y con un nivel de gasto público que alcance el nivel más alto posible y de esta forma el gobierno tenga influencia y decisión en la actividad económica, lo cual orienta a una tendencia intervencionista, reguladora e incluso estatista en la actividad económica del país⁵⁵.

Resulta obvio que la posición ideológica que ha ganado terreno en los últimos años en el mundo capitalista occidental, es la de gobiernos pequeños, delgados y con la mínima intervención en la actividad económica. Para este tipo de modelo económico y de acuerdo con el texto de Harold Sommers Finanzas Públicas e Ingreso Nacional (Sommers, 1961), es posible aplicar los siguientes cuatro principios básicos en la construcción del presupuesto público. Estos principios son:

- Principio del Gasto Mínimo. Este principio afirma que el gobierno debiera erogar lo menos que sea posible, pero sin poner en peligro la seguridad de los ciudadanos, es decir se debe gastar lo necesario en policía y en ejército que representan la seguridad interna y externa del país. Adicionalmente y en función de los recursos disponibles, se puede optar por realizar gastos en administración de justicia, construcción de caminos y puentes,

⁵⁵ Sobra decir que en el caso de México, desde los años ochenta y con la adopción de modelos económicos de corte neoliberal, el tamaño del Estado se ha venido reduciendo de forma importante y pasó de ser un aparato con injerencia directa en la promoción de la actividad económica a un Estado eminentemente regulador y cada vez más pequeño. Entre 1983 y 1988 el gobierno mexicano vendió muchas de las empresas paraestatales que había desarrollado y administrado en los años previos y pasó de 1,155 entidades paraestatales a 449. Entre las empresas que se privatizan en esos años y se escindieron del patrimonio nacional están Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, DINA, Imevisión, así como algunas de las compañías mineras y siderúrgicas más importantes (Cordera, 2004).

servicios postales, y enfatiza que cualquier servicio que pueda ser proporcionado por la iniciativa privada debe ser excluido de los gastos del gobierno.

- Principio de mínima interferencia con la iniciativa privada. Al respecto, señala que los bienes y servicios que proporcionen las entidades públicas a la sociedad no deben competir ni rivalizar con los que ya proporcionan la iniciativa privada y establece que el gobierno no debe crear comercios al menudeo ni de bienes, ni servicios, que no sean básicos a la población.
- Principio de máxima ocupación, que se refiere a la función que en ocasiones tiene el gasto público para elevar el nivel de empleo ante un déficit de oferta laboral por parte de la iniciativa privada como en épocas de depresión o falta de inversión para creación de empleos. Al tratar de basarse en este principio se debe tratar de respetar el principio de interferencia mínima con la iniciativa privada y cuando se rompe tal principio las consideraciones deben ser aplicables si la finalidad es lograr la máxima seguridad social, el mayor ingreso nacional o un mayor nivel de vida.
- Principio del Máximo Beneficio se refiere al máximo beneficio colectivo, y dice que cada peso debe gastarse donde la utilidad marginal social⁵⁶ sea mayor. Por ello, la “desutilidad” marginal social de un peso obtenido por medio de impuestos debe ser igual a la utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible. El problema de este concepto radica en determinar cuál es en la actualidad el mejor bienestar público. Este principio puede considerarse como un complemento útil de los tres principios primeros.

Por su parte en el texto Finanzas Públicas de Otto Eckstein (Eckstein, 1965) , el autor señala que en la construcción de los presupuestos públicos se deben considerar los siguientes aspectos:

⁵⁶ La utilidad marginal social es el valor que asigna la sociedad a un bien por cada unidad adicional del mismo que obtiene, entendida como medio para alcanzar sus fines. Cada unidad adicional de ese bien provisto por el Estado será asignada a un fin de menor prioridad que la anterior.

- Principio de los Beneficios y los Costos Marginales. Este principio señala que debe analizarse el beneficio obtenido por la sociedad y los costos marginales en los que incurre el Estado al proveer un bien o servicio. Esto es así porque el principio del menor costo nos dice que los gastos de todo objetivo público se deben llevar a cabo hasta el punto en que la utilidad del último peso gastado sea mayor o por lo menos igual al peso del costo.

Sin embargo, este principio sólo es aplicable a algunos gastos públicos, pues las situaciones reales están siempre sujetas a error. Además, si lo anterior no fuera suficiente, la propia definición de beneficio no supone acerca de quién reporta los costos. Así mismo no basta analizar simplemente valores monetarios de los beneficios o costos, sino se debe considerar los efectos de la redistribución de la riqueza en activos intangibles como el caso de la educación, la investigación, la administración de justicia, etc., en donde no es aplicable este principio, pues sus efectos directos no son medibles en el corto plazo o en términos económicos. Su aplicación puede llevarse a cabo en los casos de producción de energía, servicio de transporte y en su mayor parte en obras públicas en que los beneficios son ante todo económicos, tangibles y mensurables.

- Principio del Menor Costo. Este principio es más simple y pragmático que el anterior, sin embargo y a pesar de ello, no se ha aplicado efectivamente en grado creciente. Este principio se basa en la idea de buscar la solución del problema a menor costo, pero no sólo económico sino también incluye el aspecto social.
- El Principio de Apreciación Monetaria de los Servicios Públicos establece que el gobierno puede proporcionar dichos servicios gratuitamente, subsidiarlos o cobrarlos a precio de mercado. Para algunos economistas la ausencia del cobro asegura un uso máximo, pero puede conducir al despilfarro, mientras la fijación de precios es en gran medida una cuestión de eficiencia económica. La regla de la fijación de precios es que éste sea igual al costo marginal. En la práctica los gobiernos suelen proporcionar sus servicios a menor precio debido a consideraciones filosóficas o la influencia de ciertos grupos sociales.

- Principio de Contratos con Incentivo para las Adquisiciones Gubernamentales, que busca que el proveedor del gobierno ofrezca los planes más ventajosos de crédito, calidad y disponibilidad para beneficio general de la comunidad, y que los contratos gubernamentales otorgados no sólo sean por compromisos particulares. Si se considera al gobierno como el mayor cliente en muchos casos, el no establecer este principio puede degenerar en una distorsión de la función real de las compras gubernamentales.
- El Principio Relativo a las Mejoras en el Curso de la Toma de Decisiones que sugiere que la estructura del gobierno sea tal, que determinada secretaría, ministerio o institución gubernamental sea responsable en relación con un objetivo determinado, no existiendo competencia intergubernamental. Esto favorece a sus respectivas entidades o dependencias. Este principio nos indica que la información se debe de organizar de tal manera que los responsables de la política económica tengan a la vista las alternativas más importantes, incluyendo los costos estimados no sólo del año en curso, sino de sucesivos años. Hay que recordar que la acción gubernamental en materia de gasto público no se puede limitar a estimaciones de corto plazo.

Sea cual sea la posición ideológica que se adopte, en el caso de México, el gobierno en turno está obligado a tomar posición respecto a la orientación y nivel de gasto público que pretende ejecutar y de esta forma incidir en la actividad económica y más importante aún, en mejorar las condiciones de vida de la población.

En nuestro caso, el crecimiento y desarrollo debe sustentarse en la estabilidad macroeconómica⁵⁷, en la construcción y ampliación de la infraestructura, en la eficiencia de las instituciones, en la pertinente y adecuada asignación de los recursos disponibles, en el fortalecimiento del Estado de Derecho, pero adicionalmente y de forma importante, en mejorar las habilidades y capacidades del capital humano como elemento central del cambio.

En los últimos años y como consecuencia de la debilidad de las finanzas públicas derivado de la disminución de las fuentes de ingreso del sector público, el Estado mexicano optó por

⁵⁷ Estabilidad macroeconómica entendida no como un fin, sino como un medio para alcanzar los objetivos y evitar el deterioro de las condiciones de vida de la población más vulnerable.

reorientar el gasto dando prioridad a muchos de los programas de desarrollo social, situación que mejoró o por lo menos no agudizó los graves problemas de pobreza y desigualdad en la que se encuentra sumida una buena parte de la población, sin embargo, este gasto social tuvo un efecto negativo en los flujos de inversión pública, pues de los de por sí escasos recursos públicos, cada vez un mayor volumen de éstos se orientó a gasto corriente y no a gasto de inversión.

Si bien es cierto que el gasto social tiene un efecto positivo para los grupos más vulnerables, la realidad es que a nivel macroeconómico su efecto se diluye, pues este gasto se concentra esencialmente a pago de servicios personales o ayudas asistenciales que, por su naturaleza, tienen poco impacto como detonantes de la actividad económica.

Caso contrario al anterior, es cuando los recursos se destinan o canalizan a la inversión, pues en este último caso se convierten en detonante y motor fundamental del crecimiento económico, al contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en el mediano y largo plazos

s, pues tal y como se vio en la sección B, el efecto multiplicador de la inversión pública genera un flujo virtuoso que activa la producción y con ello, la creación de fuentes de empleo y las condiciones de vida de la población.

La importancia de la inversión del sector público resalta cuando se aprecia un crecimiento importante en la infraestructura física, que contribuye a impulsar la actividad productiva del país, así como en un mejoramiento de las actividades de educación y salud.

Se debe insistir en la importancia de la inversión pública en áreas que estimulen el crecimiento del país. Pero también se debe considerar que, ante el rezago que muestra la inversión pública, deslindar algunas actividades al sector privado podría contribuir a fortalecer el impulso del aparato productivo del país.

2. Gasto de inversión y el crecimiento económico en México.

Como se señaló en el apartado C del presente trabajo, en el período entre 1954 y 1970 conocido como el desarrollo estabilizador, México alcanzó las mejores tasas de crecimiento económico con control de la inflación y como consecuencia, se mejoraron en general las condiciones de vida de la población. Ese período se caracterizó por una importante y decidida participación del Estado en la economía. La herramienta del Estado para impulsar el crecimiento era el presupuesto, el gasto público y por supuesto el gasto de inversión.

Como consecuencia de las crisis de deuda y del petróleo de los años setentas y ochentas, México entró en crisis recurrentes y la solución que fue dictada desde los organismos internacionales como una receta de cocina, fue que el Estado debía hacerse pequeño, delgado y eficiente, pero por sobre todo debía dejar toda actividad económica y su promoción a las libres fuerzas del mercado. A partir de ese momento inició un proceso en el que el Estado se replegó a funciones de seguridad, regulación y administración de la justicia, así como a dotar a la sociedad de algunos bienes y servicios en los que los particulares no pueden o no quieren invertir.

El gasto público y el gasto de inversión dejaron de ser entendidos como herramientas de política económica y se concibieron exclusivamente como una herramienta contable, en la que el objetivo era arribar a finanzas públicas sanas con déficit públicos igual a cero, sin importar que ello tuviera como consecuencia la contracción de la actividad económica.

En el fondo se esperaba que la apertura comercial y la consecución de nuevos mercados en el exterior, así como la competitividad y el dinamismo de algunos sectores de la economía soportaran el crecimiento y el desarrollo del país. A treinta años de esas políticas, la realidad es que el país crece a tasas insuficientes y algunos problemas como la pobreza, marginación y desigualdad no sólo no se resuelven, sino que se agudizan.

Con la finalidad de conocer el efecto que tiene el gasto de inversión en el crecimiento económico en México, en las Tablas siguientes se presenta información respecto del

Producto Interno Bruto, el Índice Nacional de Precios al Consumidor y la Inversión Pública del Estado mexicano.

Tabla 3. México: Tasa de Crecimiento del PIB real 1953-2016⁵⁸

	Millones de pesos de 1960	Var. %	Millones de pesos (nuevos) de 1980	Var. %	Millones de pesos de 1993	Var. %	Millones de pesos de 2008	Var. %	Var. % Seleccionada
1953	93,571.0								
1954	102,924.0	10.0							10.0
1955	111,671.0	8.5							8.5
1956	119,306.0	6.8							6.8
1957	128,343.0	7.6							7.6
1958	135,169.0	5.3							5.3
1959	139,212.0	3.0							3.0
1960	150,511.0	8.1	1,252.3						8.1
1961	157,931.0	4.9	1,306.4	4.3					4.3
1962	165,310.0	4.7	1,364.6	4.5					4.5
1963	178,516.0	8.0	1,467.7	7.5					7.5
1964	198,390.0	11.1	1,629.2	11.0					11.0
1965	212,320.0	7.0	1,729.3	6.1					6.1
1966	227,037.0	6.9	1,834.7	6.1					6.1
1967	241,272.0	6.3	1,942.2	5.9					5.9
1968	260,901.0	8.1	2,125.2	9.4					9.4
1969	277,400.0	6.3	2,197.8	3.4					3.4
1970	296,600.0	6.9	2,340.8	6.5					6.5
1971	306,800.0	3.4	2,428.8	3.8					3.8
1972	329,100.0	7.3	2,628.7	8.2					8.2
1973	354,000.0	7.6	2,835.3	7.9					7.9
1974	375,100.0	6.0	2,999.1	5.8					5.8
1975	390,300.0	4.1	3,171.4	5.7					5.7
1976	398,600.0	2.1	3,311.5	4.4					4.4
1977	411,600.0	3.3	3,423.8	3.4					3.4
1978	441,600.0	7.3	3,730.4	9.0					9.0
1979			4,092.2	9.7					9.7
1980			4,470.1	9.2	872,289.7				9.2
1981			4,862.2	8.8	946,657.7	8.5			8.5
1982			4,831.7	-0.6	941,727.5	-0.5			-0.5
1983			4,628.9	-4.2	908,894.9	-3.5			-3.5
1984			4,796.1	3.6	939,895.6	3.4			3.4
1985			4,920.4	2.6	960,457.6	2.2			2.2

⁵⁸ La información y cuadros, son una aportación del Dr. Abraham Aparicio Cabrera, profesor Asociado “B” tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM.

	Millones de pesos de 1960	Var. %	Millones de pesos (nuevos) de 1980	Var. %	Millones de pesos de 1993	Var. %	Millones de pesos de 2008	Var. %	Var. % Seleccionada
1986			4,735.7	-3.8	930,885.5	-3.1			-3.1
1987			4,823.6	1.9	946,919.5	1.7			1.7
1988			4,883.7	1.2	959,070.9	1.3			1.3
1989			5,047.2	3.3	998,445.7	4.1			4.1
1990			5,271.5	4.4	1,050,122.9	5.2			5.2
1991			5,462.7	3.6	1,094,383.0	4.2			4.2
1992			5,616.0	2.8	1,133,136.2	3.5			3.5
1993			5,649.7	0.6	1,155,132.2	1.9	8,026,886.2		1.9
1994					1,206,674.4	4.5	8,433,429.3	5.1	5.1
1995					1,131,589.7	-6.2	7,908,653.7	-6.2	-6.2
1996					1,189,738.1	5.1	8,453,960.3	6.9	6.9
1997					1,270,430.0	6.8	9,033,554.5	6.9	6.9
1998					1,332,545.6	4.9	9,460,382.0	4.7	4.7
1999					1,384,244.1	3.9	9,737,695.8	2.9	2.9
2000					1,475,634.0	6.6	10,243,611.5	5.2	5.2
2001					1,473,153.5	-0.2	10,156,004.9	-0.9	-0.9
2002					1,485,366.3	0.8	10,185,526.9	0.3	0.3
2003					1,505,378.3	1.3	10,385,857.1	2.0	2.0
2004					1,568,235.6	4.2	10,832,004.0	4.3	4.3
2005					1,612,177.7	2.8	11,160,492.6	3.0	3.0
2006					1,689,707.1	4.8	11,718,671.7	5.0	5.0
2007					1,745,303.2	3.3	12,087,601.9	3.1	3.1
2008							12,256,863.5	1.4	1.4
2009							11,680,749.4	-4.7	-4.7
2010							12,277,658.8	5.1	5.1
2011							12,774,242.7	4.0	4.0
2012							13,287,534.0	4.0	4.0
2013							13,468,254.7	1.4	1.4
2014							13,773,994.0	2.3	2.3
2015							14,138,964.5	2.6	2.6
2016							14,462,161.7	2.3	2.3

Fuente: INEGI. "Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México".

Tabla 4. México: Índice Nacional de Precios al Consumidor 1953-2016⁵⁹

⁵⁹ La información y cuadros, son una aportación del Dr. Abraham Aparicio Cabrera. Sinodal de la Facultad de Economía de la UNAM.

	INPC Banxico (2Q Dic 2010 = 100)	Var. %	IGP Mayoreo CdMx INEGI (1978 = 100)	Var. %	Var. % Seleccionada	INPC Cálculo Propio (2Q Dic 2010 = 100)
1953			15.3000			0.0088
1954			16.5000	7.8	7.8	0.0095
1955			18.9000	14.5	14.5	0.0109
1956			19.9000	5.3	5.3	0.0114
1957			21.1000	6.0	6.0	0.0121
1958			21.8000	3.3	3.3	0.0125
1959			21.8000	0.0	0.0	0.0125
1960			23.0000	5.5	5.5	0.0132
1961			23.0000	0.0	0.0	0.0132
1962			23.3000	1.3	1.3	0.0134
1963			23.8000	2.1	2.1	0.0137
1964			25.0000	5.0	5.0	0.0144
1965			25.2000	0.8	0.8	0.0145
1966			25.7000	2.0	2.0	0.0148
1967			25.9000	0.8	0.8	0.0149
1968			26.4000	1.9	1.9	0.0152
1969	0.0157		27.3000	3.4	3.4	0.0157
1970	0.0165	5.0	29.8000	9.2	5.0	0.0165
1971	0.0174	5.5			5.5	0.0174
1972	0.0182	4.9			4.9	0.0182
1973	0.0205	12.1			12.1	0.0205
1974	0.0253	23.8			23.8	0.0253
1975	0.0291	14.9			14.9	0.0291
1976	0.0337	15.8			15.8	0.0337
1977	0.0435	29.1			29.1	0.0435
1978	0.0511	17.5			17.5	0.0511
1979	0.0604	18.2			18.2	0.0604
1980	0.0763	26.4			26.4	0.0763
1981	0.0976	27.9			27.9	0.0976
1982	0.1551	58.9			58.9	0.1551
1983	0.3131	101.9			101.9	0.3131
1984	0.5181	65.4			65.4	0.5181
1985	0.8173	57.7			57.7	0.8173
1986	1.5220	86.2			86.2	1.5220
1987	3.5284	131.8			131.8	3.5284
1988	7.5566	114.2			114.2	7.5566
1989	9.0685	20.0			20.0	9.0685
1990	11.4854	26.7			26.7	11.4854

	INPC Banxico (2Q Dic 2010 = 100)	Var. %	IGP Mayoreo CdMx INEGI (1978 = 100)	Var. %	Var. % Seleccionada	INPC Cálculo Propio (2Q Dic 2010 = 100)
1991	14.0883	22.7			22.7	14.0883
1992	16.2731	15.5			15.5	16.2731
1993	17.8599	9.8			9.8	17.8599
1994	19.1040	7.0			7.0	19.1040
1995	25.7903	35.0			35.0	25.7903
1996	34.6565	34.4			34.4	34.6565
1997	41.8047	20.6			20.6	41.8047
1998	48.4635	15.9			15.9	48.4635
1999	56.5014	16.6			16.6	56.5014
2000	61.8643	9.5			9.5	61.8643
2001	65.8037	6.4			6.4	65.8037
2002	69.1141	5.0			5.0	69.1141
2003	72.2566	4.5			4.5	72.2566
2004	75.6443	4.7			4.7	75.6443
2005	78.6611	4.0			4.0	78.6611
2006	81.5160	3.6			3.6	81.5160
2007	84.7496	4.0			4.0	84.7496
2008	89.0930	5.1			5.1	89.0930
2009	93.8126	5.3			5.3	93.8126
2010	97.7122	4.2			4.2	97.7122
2011	101.0416	3.4			3.4	101.0416
2012	105.1959	4.1			4.1	105.1959
2013	109.2001	3.8			3.8	109.2001
2014	113.5884	4.0			4.0	113.5884
2015	116.6788	2.7			2.7	116.6788
2016	119.9711	2.8			2.8	119.9711

Fuentes: Banco de México e INEGI. "Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México".

Tabla 5. México: Tasa de Crecimiento de la Inversión Pública 1954-2016 ⁶⁰

Año	Inversión Pública Federal INEGI (Millones de pesos)	Inversión Física Presupuestaria SHCP (Millones de pesos)	Inversión Pública Federal INEGI (Millones de pesos de 2Q Dic 2010)	Var. %	Inversión Física Presupuestaria SHCP (Millones de pesos 2Q Dic 2010)	Var. %	Var. % Seleccionada
1953	3,076.0		349,607.1				
1954	4,183.0		440,848.4	26.1			26.1
1955	4,408.0		405,569.4	-8.0			-8.0
1956	4,571.0		399,432.6	-1.5			-1.5

⁶⁰ La información y cuadros, son una aportación del Dr. Abraham Aparicio Cabrera. Sinodal de la Facultad de Economía de la UNAM.

1957	5,628.0		463,828.1	16.1			16.1
1958	6,190.0		493,764.1	6.5			6.5
1959	6,532.0		521,044.8	5.5			5.5
1960	8,376.0		633,277.7	21.5			21.5
1961	10,372.0		784,187.8	23.8			23.8
1962	10,823.0		807,750.3	3.0			3.0
1963	13,821.0		1,009,829.2	25.0			25.0
1964	17,436.0		1,212,808.5	20.1			20.1
1965	16,301.0		1,124,861.6	-7.3			-7.3
1966	20,669.0		1,398,529.8	24.3			24.3
1967	21,057.0		1,413,781.0	1.1			1.1
1968	23,314.0		1,535,671.3	8.6			8.6
1969	26,339.0		1,677,729.9	9.3			9.3
1970	29,205.0		1,771,644.6	5.6			5.6
1971	22,397.0		1,288,203.1	-27.3			-27.3
1972	33,298.0		1,824,972.4	41.7			41.7
1973	49,838.0		2,437,042.5	33.5			33.5
1974	64,817.0		2,560,512.1	5.1			5.1
1975	95,766.0		3,291,250.6	28.5			28.5
1976	108,611.0		3,222,716.9	-2.1			-2.1
1977	140,102.0		3,220,973.4	-0.1			-0.1
1978	217,382.0		4,254,870.9	32.1			32.1
1979	313,749.0		5,195,888.6	22.1			22.1
1980	486,178.0		6,372,236.3	22.6			22.6
1981	758,495.0		7,770,771.3	21.9			21.9
1982	1,016,047.0		6,550,351.5	-15.7			-15.7
1983	1,365,428.0		4,360,509.4	-33.4			-33.4
1984	2,262,400.0		4,366,909.2	0.1			0.1
1985	3,030,300.0		3,707,876.9	-15.1			-15.1
1986	4,869,400.0		3,199,320.7	-13.7			-13.7
1987	10,789,000.0		3,057,727.3	-4.4			-4.4
1988	19,072,700.0		2,523,985.3	-17.5			-17.5
1989	22,107,500.0		2,437,836.2	-3.4			-3.4
1990	33,939,500.0	22,843.1	2,955,013.0	21.2	1,988.9		21.2
1991		31,836.4			2,259.8	13.6	13.6
1992		37,832.9			2,324.9	2.9	2.9
1993		36,080.1			2,020.2	-13.1	-13.1
1994		47,771.3			2,500.6	23.8	23.8
1995		51,891.0			2,012.0	-19.5	-19.5
1996		75,883.8			2,189.6	8.8	8.8
1997		101,054.9			2,417.3	10.4	10.4

1998		112,216.8			2,315.5	-4.2	-4.2
1999		117,366.9			2,077.2	-10.3	-10.3
2000		139,356.2			2,252.6	8.4	8.4
2001		141,276.4			2,146.9	-4.7	-4.7
2002		146,276.1			2,116.4	-1.4	-1.4
2003		176,985.8			2,449.4	15.7	15.7
2004		212,280.2			2,806.3	14.6	14.6
2005		220,110.5			2,798.2	-0.3	-0.3
2006		256,308.6			3,144.3	12.4	12.4
2007		317,157.9			3,742.3	19.0	19.0
2008		373,961.1			4,197.4	12.2	12.2
2009		549,325.0			5,855.6	39.5	39.5
2010		622,501.0			6,370.8	8.8	8.8
2011		650,134.9			6,434.3	1.0	1.0
2012		680,975.6			6,473.4	0.6	0.6
2013		735,500.5			6,735.3	4.0	4.0
2014		819,940.9			7,218.5	7.2	7.2
2015		772,549.1			6,621.2	-8.3	-8.3
2016		728,417.5			6,071.6	-8.3	-8.3

Fuentes: SHCP. "Estadísticas oportunas de finanzas públicas" e INEGI. "Sistema para la consulta de las Estadísticas Históricas de México".

Con la información anterior, se procedió a analizar si existe correlación estadística entre el crecimiento económico (medido en términos del Producto Interno Bruto) y la inversión pública que realiza el Estado mexicano, bajo el entendido que existe correlación cuando los valores de una variable, en este caso el producto interno bruto, varían sistemáticamente con respecto a los valores homónimos de la otra, en este caso la inversión pública en México.

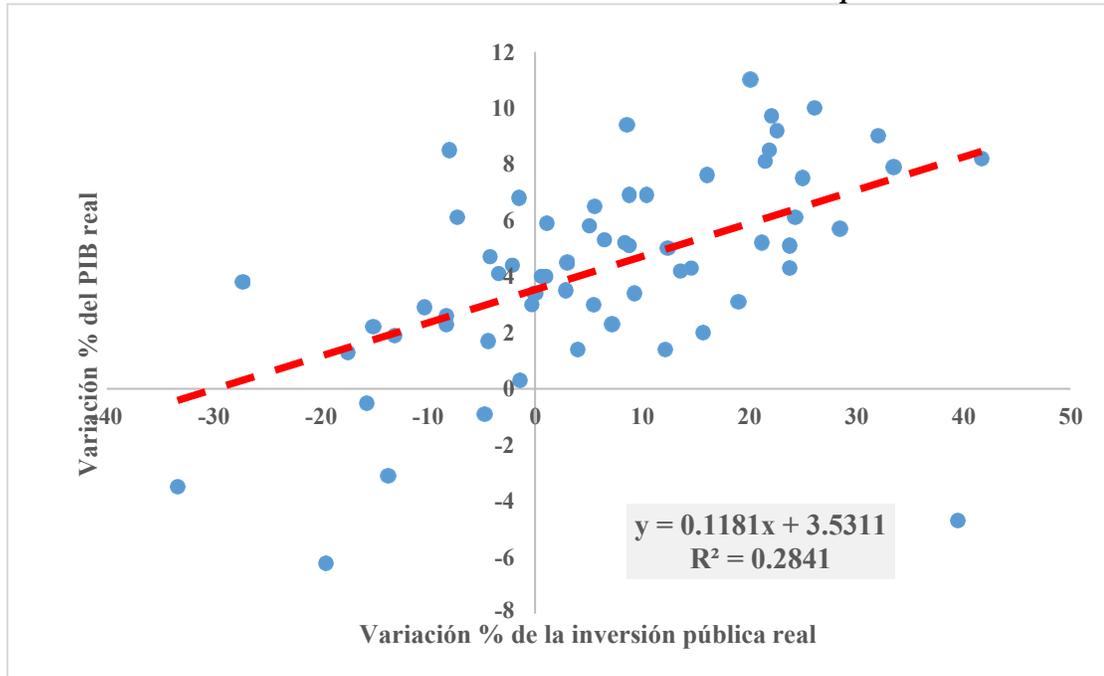
El resultado de este análisis se presenta en la Ilustración 4 de la página siguiente. La información que resulta comprueba la hipótesis planteada en el sentido que el gasto de inversión incide en el crecimiento económico, pues existe correlación positiva entre ambas variables, es decir que en la medida en que crece el gasto de inversión también lo hace el producto interno bruto.

La línea de tendencia en la gráfica, arroja como resultado un coeficiente de determinación (R^2) de 0.2841, lo que indica una fuerza de correlación débil entre ambas variables. Esto se explica debido a que existen muchas otras variables e indicadores macroeconómicos que

seguramente inciden en el crecimiento del PIB, no obstante, los datos confirman que la correlación entre ambas variables existe.

Es por lo anterior que parece pertinente sugerir la elaboración de presupuestos públicos en donde se incremente de forma sustancial el porcentaje de gasto de inversión, en el entendido que estas erogaciones podrían financiarse con recursos de origen fiscal, recortes al presupuesto de gasto corriente o incluso si fuera necesario con deuda pública, ya que el crecimiento económico no puede esperar. De no hacer cambios importantes en las políticas públicas en los próximos años, se mantendrá en la pobreza a más de 53 millones de mexicanos.

Ilustración 4. Correlación entre crecimiento económico e inversión pública 1954-2016 ⁶¹



⁶¹ La gráfica es una aportación del Dr. Abraham Aparicio Cabrera. Sinodal de la Facultad de Economía de la UNAM.

3. Desarrollo regional como resultado del gasto de inversión. La Presa el Cajón.

Hasta este momento se ha presentado información agregada que sugiere que el gasto público y en especial el gasto de inversión, puede constituirse en el elemento central de la política pública del Estado mexicano para estimular y detonar el crecimiento económico del país y el desarrollo de la sociedad.

En este apartado se presenta como ejemplo concreto de este tipo de inversión, la realizada por el Estado mexicano en la Presa el Cajón o Presa Leonardo Rodríguez Alcaine, que inició su construcción en marzo de 2004 y concluyó en tiempo record inaugurándose el 1 de junio de 2007 por el presidente Felipe Calderón.

La Presa el Cajón es la más grande obra de infraestructura hidroeléctrica construida en los últimos años en México y se encuentra en el Estado de Nayarit, ubicada en el cauce del Río Grande de Santiago en el municipio de Santa María del Oro (ver mapa). Este municipio se encuentra en el vaso de un cráter volcánico que con el paso del tiempo y con los escurrimientos naturales dieron paso a la formación de una laguna.

Ilustración 5 División Política de Nayarit



Ilustración 6 Imagen Satelital de la Presa el Cajón.



Fuente: maps.google.com.mx

La Presa el Cajón es una obra de ingeniería monumental que es operada actualmente por la Comisión Federal de Electricidad. Por su capacidad instalada ocupa el sexto lugar entre las hidroeléctricas del país y produce aproximadamente el 2% de la energía eléctrica. Sus dimensiones son espectaculares, de 640m de largo y 178m de alto, capaz de contener 28.3 millones de metros cúbicos de agua. Para dimensionar su tamaño, basta decir que la altura de la pared de roca es casi igual a la altura de la presa de Aguamilpa que es la más alta del mundo en su tipo y tan sólo cuatro metros menor que la altura de la Torre Latinoamericana en el Distrito Federal.

Ilustración 7 Imagen Frontal de la Presa el Cajón.



El material necesario para su construcción, requirió desplazar el equivalente a diez Pirámides del Sol del complejo prehispánico de Teotihuacán y tienen una capacidad para contener 12 millones de metros cúbicos de agua, es decir podría contener agua por 12 veces la pirámide del sol.

La Presa puede generar anualmente a su máxima capacidad hasta 1,228.64 gigawats anuales, lo que equivale a suministrar energía eléctrica a 307 mil hogares en promedio al año⁶².

La zona en donde se construyó la Presa el Cajón era una zona de difícil acceso y la población se caracterizaba por alta marginación y aislamiento. De acuerdo con información del Censo General de Población y Vivienda en el Año 2000 del INEGI (INEGI, 2000), la población en todo el municipio de Santa María del Oro era de 20,849 personas que vivían en comunidades que iban desde 2 habitantes (Acatitan), hasta 3,515 habitantes de la cabecera municipal.

Del total de los pobladores del municipio, 12,282, es decir el 59%, no contaban con ningún esquema de seguridad social. De los que, si contaban con Seguridad Social, el 41% de la población, 7,739 eran derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y 1,024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el municipio existían rezagos importantes en materia educativa y se contabilizaron 554 niños entre 6 y 14 años que no sabían leer (el 2.6% de la población total), así como 1,742 personas mayores de 16 años analfabetas (el 8.3 % de la población total). En general el grado promedio de escolaridad para el municipio es de 6 años y 1,001 personas mayores de 5 años hablaban alguna lengua indígena.

⁶² El cálculo se realizó con información del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), que estima que un hogar medio consume unos 4.000 kilowats al año. La mayor parte del consumo es para el refrigerador (18%), la iluminación (18%), la calefacción (15%) y la televisión (10%).

La población económicamente activa (PEA) en el municipio era de 5,992⁶³ (el 28% de la población total), de éstas 5,914 estaban ocupadas, es decir que la tasa de desocupación era menor de 1%.

En el sector primario laboraban 2,286 personas, el 39%, 1,041 personas, el 18%, manifestaron que lo hacían en el sector secundario y 1,865, el 31%, lo hacían en el sector terciario. El resto de la población ocupada, 722 personas que corresponden al 12% no señaló en que área específica desempeñaba sus actividades.

Del total de personas ocupadas, 1,152 señaló que no recibía ingreso por su trabajo; 960 percibía hasta 1 salario mínimo; 221 declaró ganar hasta 2 salarios mínimos; 2,023 con más de 2 y hasta 5 salarios mínimos; 202 personas refirieron percibir entre 6 y 10 salarios mínimos y tan sólo 42 comentaron que ganaban más de 10 salarios mínimos. En suma, el promedio ponderado de ingresos en el año 2000 en el Municipio de Santamaría del Oro, Nayarit era de 2.5 salarios mínimos.

En el municipio se contabilizaron 4,893 viviendas habitadas cuya ocupación promedio era de 4.17 personas por cada vivienda. De estas, 3,764 tenían entre 2 y 5 cuartos, 1,028 hasta 2 cuartos y 210 un solo cuarto. Del total de las viviendas, en el 76% cocinaban con gas y el restante 24% lo hacía con leña. Asimismo, se tenía registrado que el 84% de las viviendas contaban con servicio sanitario exclusivo y el 92% con agua entubada, sin embargo, sólo el 16% contaba con drenaje.

Tan solo 33 viviendas de las 4,893 contaban con todos los bienes (radio, TV, video, refrigerador, lavadora, teléfono y boiler) y en contraposición, existían 222 viviendas sin ningún bien.

Como se puede observar, las condiciones socioeconómicas del municipio en el que se construyó la Presa el Cajón eran precarias y hasta antes del inicio del proyecto, las

⁶³ Debemos tener en consideración que la PEA el número de personas en edad legal para trabajar que tienen empleo o que, sin tenerlo, están buscándolo o a la espera de alguno. Por ello de este rubro se excluye a los pensionados y jubilados, a las amas de casa, estudiantes y menores de edad.

comunicaciones en la zona eran pobres y los medios de transporte eran rudimentarios y limitados, por lo que generalmente el transporte se realizaba sobre animales.

Muchos de los caminos eran de terracería y sus condiciones apenas aceptables para los pocos vehículos que transitaban por ellos, de tal forma que en algunos puntos se utilizaban lanchas para cruzar el río. A pesar de que las distancias son relativamente cortas, el transporte entre las comunidades hacia otros municipios o a la capital del estado llevaba horas o días enteros.

De acuerdo con información de la Comisión Federal de Electricidad, entre 2004 y 2007 el costo de construcción de la obra y el montaje electromecánico fue de 800 millones de dólares, eso sin contar aproximadamente unos 100 millones de dólares más por la construcción de las vías de acceso, supervisión y campamentos⁶⁴. Estos recursos fueron provistos al gobierno mexicano por BBVA Bancomer, Citigroup (Banamex), HSBC, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya, GE Capital, West LB New York, West LB London, DEPFA Bank y Nord LB.

La obra fue licitada en un concurso internacional, en el que resultaron ganadores CIISA, que estaba constituida por tres empresas: ICA, Piadisa y Peninsular Compañía Constructora. La ingeniería electromecánica de la Presa estuvo a cargo de la empresa de origen ruso Energo Machexport-Power Machines.

Esta inversión física del Estado mexicano, tuvo especial impacto en el desarrollo económico y social de la zona. A continuación, se realizará un breve recuento de las consecuencias y resultados de este proyecto.

Como lo señala la teoría, un primer efecto positivo de la inversión física fue la creación de 5,000 empleos directos y aproximadamente 5,000 indirectos. Dentro de los directos se deben contabilizar los utilizados en la construcción de la presa, la ingeniería electromecánica, así

⁶⁴ Si se considera que la inflación acumulada de 2007 a 2014, año final de análisis del presente documento, fue de 33.70%, entonces la inversión física realizada por el Estado mexicano a precios de 2014 en la Presa el Cajón, asciende aproximadamente a 1,203 millones, incluyendo las obras realizadas en caminos y puentes relacionados.

como los necesarios para el desarrollo de obras de infraestructura paralelas necesarias para acceder al sitio (carreteras, tendido eléctrico, etc.).

Estos empleos directos y los salarios pagados a los trabajadores, tienen efectos positivos en la demanda agregada de la zona económica, pues como se señaló en la sección B, cuando se origina un incremento en los ingresos disponibles de personas y estas tienen una alta propensión a consumir (lo cual es razonable si se considera que muchas de estas personas no estaban empleadas previamente), se genera un efecto positivo de mayor magnitud a la inversión o ingresos adicionales inyectados.

Adicionalmente, estos trabajadores muchos de los cuales eran originarios de la zona, mejoraron sus condiciones de vida al obtener mayores ingresos o ingresos adicionales, a las actividades que realizaban con anterioridad a la construcción del proyecto.

Por otra parte, la zona económica en su conjunto se reactivó y se crearon aproximadamente 5,000 empleos indirectos, mismos que fueron necesarios para atender las demandas y requerimientos de toda índole de los trabajadores contratados de forma directa. Estas necesidades van desde las elementales como la alimentación, vivienda, transporte y entretenimiento, o aquellas relacionadas con la obra en sí misma y que generan una demanda en industrias relacionadas como la del acero y el cemento.

Con las obras de El Cajón, se mejoró la infraestructura de caminos de acceso en beneficio de unos 20 mil habitantes pertenecientes a 40 comunidades. Estas obras incluyeron la construcción de 45 kilómetros de caminos nuevos y el mejoramiento de algunas vialidades en la zona, como el acceso a Santa María del Oro o la edificación del puente del río Santiago que permitió una ruta de acceso a la región serrana, reduciendo significativamente el tiempo de traslado, que anteriormente se realizaba de forma exclusiva a través de pangas.

La infraestructura paralela que se desarrolló benefició indirectamente a quienes se dedicaban a otras actividades como la ganadería, la agricultura y la pesca o el comercio, pues con mejores caminos, se hizo más viable y económico el transporte de mercancías lo que facilitó el comercio e hizo más competitivos a los productores de la zona.

Para atender las necesidades de salud de la población local durante la construcción, la Secretaría de Salud de Nayarit y el Instituto Mexicano del Seguro Social diseñaron un programa conjunto y realizaron más de mil consultas médicas en la zona del embalse con sus respectivos tratamientos, se aplicaron más de cuatro mil dosis de vacunas, así como acciones de regulación sanitaria y prevención.

De acuerdo con algunos indicadores del Censo General de Población y Vivienda, entre 2000 y 2010, la población en el municipio creció en 7.5%, al pasar de 20,849 a 22,412 habitantes. En cuanto a la cobertura a la seguridad social, se observa una mejoría sustantiva pues en 2010, tan sólo 5,169 personas no contaban con cobertura o acceso a la seguridad social, lo que representaba el 23% del total de personas en el municipio, en tanto que en el año 2000 ese porcentaje era de 59%.

En materia educativa en el censo de 2010 se contabilizaron sólo 113 personas entre 8 y 14 años que no sabían leer ni escribir, el 0.5% del total, cifra que resulta sustancialmente mejor que la registrada en el año 2000, cuando la cifra era de 554 niños en ese mismo rango de edades que no sabían leer y escribir y que representaban el 2.6% de la población total.

Asimismo, el número de analfabetas como porcentaje del total se redujo al pasar de 8.3% como porcentaje de la población total en 2000 a 6.7% en 2010 y el grado promedio de escolaridad se incrementó en un año, al pasar de 6 a 7 años.

En el año 2000 existían 222 viviendas sin ningún tipo de bien (el 4.5% del total de viviendas ubicadas), mientras que en 2010 el número de viviendas con las mismas características se redujo a 170 (2.8% como porcentaje del total). Además, el número de viviendas particulares con drenaje se incrementó de forma muy importante al pasar de 16% en el año 2000 al 93% en el año 2010.

Uno de los beneficios tangibles y directos para los pobladores locales que aportó la construcción de la hidroeléctrica El Cajón, es que después de la construcción la mayoría de las viviendas de la zona cuentan con electricidad.

Con la información disponible, existe evidencia suficiente que permite asegurar que algunos de los indicadores relativos a la calidad de vida de los pobladores en el municipio Santa María del Oro mejoraron sustancialmente entre 2000 y 2010. No es posible señalar con exactitud en qué grado contribuyó la construcción de la Presa el Cajón en estos beneficios, lo que si podemos afirmar es que, sin esta inversión del Estado mexicano, la zona posiblemente estaría sumida en una mayor y más profunda pobreza y desigualdad.

Adicionalmente a los beneficios directos para la población económica de la zona en donde se ejecutó la inversión física, también es cierto que el país en su conjunto obtuvo alguna renta de este proyecto de infraestructura, pues gracias a esta nueva presa se incrementó la capacidad de producción de energía eléctrica del Estado mexicano en 1,228 gigawatts de energía anuales, lo que equivale al 2% de la producción total nacional.

Con este proyecto, además, se ahorraron cada año 2 millones de barriles de petróleo que eventualmente serían utilizados para generar electricidad, situación que beneficia a la salud de la población y es consistente con las políticas medioambientales nacionales e internacionales que orientan a un mayor producción y consumo de energías renovables y limpias.

Es importante señalar que esta obra de infraestructura no estuvo exenta de problemas y quizá hubo quienes se vieron o se sintieron perjudicados por la misma, tal es el caso de 210 habitantes de la zona que hubieron de ser reubicados, pues sus casas y terrenos quedarían bajo las aguas del embalse. No se pueden soslayar casos como éste, sin embargo, es posible afirmar que los beneficios que genera la inversión física son sustancialmente mayores a los perjuicios que eventualmente genera.

Por último y ante el estancamiento en que se encuentra el país desde hace ya tres décadas, es necesario que los tomadores de decisiones busquen alternativas que permitan reactivar la economía, para ello la inversión pública y la intervención del estado, han demostrado ser una medicina eficiente.

E. Conclusiones

Como resultado de las crisis económicas de los años 70's y 80's, el Estado Mexicano inició en las últimas décadas del siglo XX un rediseño a su modelo de crecimiento para hacer frente a los problemas de corto plazo, dando paso a una serie de reformas estructurales que prometieron resolver los problemas de crecimiento, desarrollo económico, pobreza y desigualdad.

El común denominador de la primera generación de estas reformas estructurales, fue el cambio de paradigma respecto a quien debía apalancar el crecimiento. En la práctica se transitó de un modelo con amplia participación del Estado en casi todas las esferas de la actividad económica, a un modelo en donde la participación del Estado se redujo a su mínima expresión, bajo la idea que los agentes privados y su libre confluencia a los mercados, son la vía más eficiente para mejorar el desempeño de la actividad económica.

El modelo neoliberal que se impuso en el mundo capitalista delineo para México un nuevo concepto de Estado. Bajo la idea de que éste sólo debía hacer funciones de regulador y dejar la actividades económicas a los entes privados, el gobierno mexicano vendió a los particulares, como se refiere en la sección C, gran parte de los empresas y activos que había erigido o adquirido durante los años de bonanza, además de iniciar una lenta pero evidente disminución del gasto de inversión a partir de 1988, que aun cuando se ha venido recuperando desde los primeros años del nuevo siglo, no ha alcanzado los niveles de años precedentes.

Al amparo de los conceptos neoliberales se definieron entre otros importantes aspectos, una nueva regulación para el sistema financiero a efecto de dotarlo de nuevos instrumentos, ampliar su cobertura y adaptarlo a las condiciones de un mundo global; se iniciaron importantes negociaciones para establecer tratados comerciales con otros países y de esta forma impulsar el modelo de crecimiento hacia afuera, además de diversificar la plataforma de exportación; se establecieron reformas fiscales con el objetivo de incentivar a la planta productiva nacional y ampliar la base de contribuyentes; y como elemento central de este modelo, se estableció una estricta disciplina presupuestaria y fiscal, que obligó al Estado a contener el gasto público como condición para el crecimiento y desarrollo.

Los primeros resultados de estas políticas de ajuste macroeconómicas se pueden observar en la sección C.

Durante el periodo 1989-1994, el PIB creció a una tasa promedio anual de 3.95% y la inflación tuvo un promedio anual de 15.90%, cifra que aun cuando todavía se consideraba elevada, representó una mejoría sustancial a la registrada en períodos previos caracterizadas por crisis profundas.

Durante el periodo 1995 -2000, las medidas tomadas por el Estado Mexicano para el control de la inflación fueron insuficientes y evidenciaron la vulnerabilidad del sistema financiero y de las finanzas públicas, pues derivado de la crisis de 1994 la inflación promedio en el período fue de 22.55% y el PIB creció solo en 3.29%.

Las políticas públicas instrumentadas por el primer gobierno surgido del Partido Acción Nacional en el periodo 2001-2006 tuvieron éxito razonable, pues la inflación anual se mantuvo estable con tasas menores a un dígito con promedio anual de 4.44%, y el PIB se mantuvo con crecimiento positivo moderado de 2.21 %.

En el periodo 2007-2012 durante el segundo gobierno Panista, la inflación registró un promedio anual de 4.28%, mientras el crecimiento del PIB en este periodo fue de tan solo el 2.17%, cifra inferior al 2.21 % registrado en el sexenio anterior.

Por último, entre los años 2013 y 2014 el PIB creció a una tasa promedio anual de 1.76, cifra inferior a la del sexenio anterior que fue de 2.17%, en tanto que la inflación registró un promedio anual de 4.03%.

Como se puede observar durante este período, las políticas públicas y medidas implementadas por el Estado Mexicano tuvieron éxito parcial, pues por un lado se observa un efectivo control de la inflación y por el otro, un insuficiente crecimiento económico, lo que ha impedido mejorar los índices de pobreza y desigualdad y en la práctica, han significado el deterioro en las condiciones de vida y seguridad de millones de mexicanos. Entre tanto en el otro extremo, un pequeño número de empresarios concentran gran parte de la riqueza y revela un México contrastante.

Después de haber analizado el período de crecimiento económico conocido como el “desarrollo estabilizador”, por la correlación positiva existente entre las variables de PIB e Inversión Pública y después de analizar la experiencia de la Construcción de la Presa “El Cajón”, existen evidencias que me permiten concluir que el gasto de inversión, puede constituirse en la herramienta que revierta el insuficiente crecimiento del PIB después de 4 sexenios de políticas de corte neoliberal.

En este sentido se debe repensar y revalorar la importancia del sector público en la economía y en específico, en aquellas áreas o actividades que detonan el crecimiento acelerado del producto, como de hecho sucede con la infraestructura física, que no sólo ofrece una derrama económica como consecuencia de su actividad, sino que mejora la educación, salud y en general las condiciones de vida de las poblaciones en donde se ejecuta.

La inversión pública y la intervención ordenada, responsable y bajo un contexto de transparencia y rendición de cuentas del Estado en la economía, debe ser fundamental para revertir el estancamiento económico en el que nos encontramos, entendiendo que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino un medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

F. Bibliografía

- Amevia-Huerta, J. (2010). *Finanzas Públicas en México* (Segunda ed.). México: Porrúa.
- Andjel, E. (1988). *Keynes: La Teoría de la demanda y el Desequilibrio* (Primera ed.). México: Facultad de Economía, UNAM.
- Aparicio Cabrera, A. (2011). Series estadísticas de la economía mexicana en el Siglo XX. *Economía Informa*(369), 63-85.
- Ayala E., J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano* (Segunda ed.). México: Esfige, S.A. de C.V.
- CONEVAL, México. (7 de Septiembre de 2015). *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas, cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa*. Obtenido de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- Congreso de la Unión. (2014). Ley de Ingresos de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión. (2014). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión. (2014). Ley General de Deuda Pública. *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso de la Unión. (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*.
- Cordera, R. y. (2004). El cambio Estructural en México 1982-2004; elementos para una evaluación. *Economía Informa*, 5-21.
- Dornbusch, R. (1993). *Macroeconomía* (Quinta ed.). (J. Garcia-Pardo, Trad.) México: McGraw-Hill.
- Draibe, S. (2006). Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. *CEPAL Estudios y Perspectivas*(55), 61.
- Eckstein, O. (1965). *Finanzas Públicas* (Primera ed.). México: Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana.
- García Moctezuma, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*(71), 102-121.
- Gutierrez, A. (2013). *Las Finanzas Públicas en México* (Primera ed.). México: Facultad de Economía, UNAM.
- Heilbroner, R. L. (1987). *Economía*. (J. C. Pecina, Trad.) México: Prentice Hall.
- Ibarra, A. M. (2009). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Cartagena de Indias Colombia: Beta-Action.
- INEGI. (2000). *Censo General de Población y Vivienda 2000*. Recuperado el 16 de 11 de 2015, de Principales resultados por localidad (ITER): http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2000/iter_2000.aspx

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). (2009). *http://www.inegi.org.mx*. Recuperado el 15 de 09 de 2015, de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema15_Finanzas_Publicas.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). (2015). *Estadísticas Históricas de México 2014-2015*. Aguascalientes, México: INEGI. Recuperado el 12 de 12 de 2015
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). (2015). *http://www.inegi.org.mx*. Recuperado el 15 de 09 de 2015, de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/8.%20Informacion%20economica%20agregada.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado el 15 de 11 de 2015, de Censos y Conteos de Población y Vivienda: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=5>
- Keynes, J. M. (2005). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (Primera reimpresión ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J. C. (2011). La integración regional de México: Condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia en América del Norte y a Latinoamérica. *Economía Informa*, 8(23), 34.
- Pindyk, R. S. (2009). *Microeconomía* (Séptima ed.). (E. Robasco, Trad.) Madrid: Prentice Hall.
- Salinas Lozano, R. (1957). Comisión de Inversiones. *Revista de Administración Pública*(5), 77.
- Secretaría de Economía. (2015). *Países con Tratados Comerciales con México*. Recuperado el 14 de Setiembre de 2015, de <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-externo/tlc-acuerdos>
- Secretaría de Gobernación. (31 de Mayo de 1989). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 19 de Setiembre de 2015, de <http://www.diariooficial.segob.gob.mx/index.php?year=1989&month=05&day=31>
- Secretaría de Gobernación. (31 de Mayo de 1995). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 19 de Setiembre de 2015, de http://www.diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995
- Secretaría de Gobernación. (30 de Mayo de 2001). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 19 de Setiembre de 2015, de http://www.diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001
- Secretaría de Gobernación. (31 de Mayo de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 19 de Setiembre de 2015, de http://www.diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007

- Secretaría de Gobernación. (20 de Mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 19 de Septiembre de 2015, de http://www.diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Sommers, H. (1961). *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. (M. E. Rabasaco, Trad.) Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Stiglitz., J. E. (2002). *El Malestar de la Globalización*. Madrid: Taurus.
- Tello, C. (2010). *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM.