

2ej  
51

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**



**LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN  
MEXICO 1971-1982 POSIBILIDADES  
Y LIMITACIONES**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
**P R E S E N T A N :**  
**EULOGIO OCIEL HERNANDEZ CERECEDO**  
**JOAQUIN MERCADO YEBRA**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

INDICE		I
INTRODUCCION.		V
CAPITULO 1.	POLITICA ECONOMICA Y GASTO PUBLICO.	1
1.1	CONCEPTOS, CATEGORIAS Y ENFOQUES DE POLITICA ECONOMICA.	2
1.1.1	Concepto de Política Económica.	2
1.1.2	Categorías Básicas de Política Económica.	3
1.1.3	Categorías Formales de Política Económica.	5
1.1.4	Especificidad de la Política Económica.	10
1.1.5	Enfoques de Política Económica.	11
1.1.5.1	Equilibrio Económico y Autonomía Absoluta del Estado.	12
1.1.5.2	Desequilibrio Económico sin Autonomía del Estado.	13
1.1.5.3	Equilibrio Inestable y Autonomía Relativa del Estado.	14
1.2	CONCEPTO Y CATEGORIAS DE GASTO PUBLICO.	15
1.2.1	Concepto de Gasto Público.	16
1.2.2	Categorías Básicas en el Gasto Público.	17
1.2.2.1	El Gasto Público en un Estado con Autonomía Absoluta.	18
1.2.2.2	El Gasto Público en un Estado con Autonomía Relativa.	19
1.2.2.3	El Gasto Público en un Estado sin Autonomía.	21

1.2.3	Enfoques del Gasto Público.	22
1.2.4	Categorías Formales en el Gasto Público.	23
1.2.4.1	Clasificación Administrativa.	23
1.2.4.2	Clasificación Económica.	26
1.2.4.3.	Clasificación Funcional.	27
1.2.4.4	Clasificación por Objeto del Gasto.	28
1.2.4.5	El Presupuesto de Egresos de la Federación.	29
CAPITULO 2.	EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.	31
2.1	EL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR.	33
2.1.1	Objetivos.	33
2.1.2	Instrumentos.	34
2.1.3	Relación entre Objetivos e Instrumentos. El Marco Conceptual.	35
2.2	ENFOQUE DE POLITICA ECONOMICA. AUTONOMIA ABSOLUTA DEL ESTADO Y EQUILIBRIO ECONOMICO.	39
2.3	EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO: UN RECUENTO.	41
2.4	LOGROS Y LIMITACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR.	43
2.4.1	Logros.	43
2.4.2	Limitaciones.	48
CAPITULO 3.	LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO COMPARTIDO 1971-1976.	54

### III

3.1	LA ETAPA DEL DESARROLLO COMPARTIDO.	54
3.2	CRECIMIENTO ECONOMICO Y GASTO PUBLICO.	61
3.3	GASTO PUBLICO E INFLACION.	74
3.4	GASTO PUBLICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO.	79
3.5	GASTO PUBLICO Y EMPLEO.	81
3.6	ALCANCES DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.	85
3.7	LIMITACIONES DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.	87
CAPITULO 4.	LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL AUJE PETROLERO 1977-1982.	95
4.1	GASTO PUBLICO Y OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA.	97
4.2	COMPORTAMIENTO DEL GASTO PUBLICO.	107
4.3	COMPORTAMIENTO DEL GASTO CORRIENTE.	112
4.4	COMPORTAMIENTO DEL GASTO DE INVERSION.	113
4.5	RELACION ENTRE GASTO PUBLICO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO.	114
4.6	GASTO PUBLICO Y ESTABILIDAD DE PRECIOS.	129
4.7.	GASTO PUBLICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO.	132
4.8	GASTO PUBLICO Y EMPLEO.	134
4.9	ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.	136

## IV

4.9.1	Resumen	146
	CONCLUSIONES.	148
	RECOMENDACIONES.	155
	APENDICE: RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE POLITICA DE GASTO PUBLICO EN MEXICO.	161
	BIBLIOGRAFIA.	176
	INDICE DE CUADROS.	182
	INDICE DE GRAFICAS.	184

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION.

El aumento de la intervención estatal en la economía de nuestro país, particularmente en la década de los setenta y principios de los ochenta, afirmó una opinión negativa en amplios sectores de la población, para ellos el crecimiento del gasto público y del aparato burocrático estatal es la fuente principal de la crisis y de nuestros problemas económicos.

Es necesario revisar y analizar en una perspectiva más objetiva el papel que tuvo el gasto público, especialmente en la década de los setenta y en los primeros años de los ochenta, en el marco de la intervención estatal y de la política económica.

En el periodo de análisis, los objetivos de la política económica, fueron: crecimiento económico, distribución del ingreso, control de la inflación y generación de empleo. Ninguno de estos objetivos puede ser negado por un planteamiento sensato de política económica.

El periodo analizado en este trabajo cubre de 1971 a 1982. El énfasis asignado a cada uno de los objetivos de política económica y los medios para alcanzarlos, no fueron siempre los mismos, definiéndose claramente tres etapas, tres modalidades del desarrollo de nuestro país, en que el gasto público, como instrumento de política económica, también observó orientaciones diferentes; tales etapas fueron: el desarrollo estabilizador, el desarrollo compartido y el auge petrolero.

### Hipótesis

El gasto público como medio para estimular el desarrollo eco-

nómico del país, preservando y reproduciendo el sistema económico y político, pareció agotarse con las crisis económicas de 1976-1977 y la iniciada en 1982, poniéndose en tela de juicio la política de gasto público y de intervención estatal en la economía, y a los teóricos y grupos que la propugnan.

Nuestra hipótesis es de que efectivamente la política de gasto público, tal como fue instrumentada en México de 1971 a 1982, agotó sus posibilidades y fue arrastrada por la crisis generalizada de la política económica.

No obstante creemos que esta política tiene en México amplias posibilidades. Si analizamos las causas de su agotamiento encontraremos debilidades y fallas en su aplicación, y con ello las posibilidades de replantearla; ya que la política de gasto es fundamental, el más activo y directo de los instrumentos de política económica para impulsar el desarrollo del país y para dar al Estado la fuerza para consolidar su papel rector en la conducción de la sociedad.

Partimos de que, en México la crisis económica no es producto de una mayor intervención estatal en la economía o de una mayor participación del gasto público, esta afirmación per-sé, es errónea; la política de gasto público en México tiene amplias posibilidades como motor del desarrollo económico y social. Este trabajo tiene el propósito de ubicar las limitaciones en su aplicación y posibilidades reales.

No es la política de gasto público la que agotó sus posibilidades sino el modelo de desarrollo que lo sustentó.

### Metodología

La investigación parte de un marco conceptual, que nos permi-

## VII

te entender el comportamiento del Estado y la aplicación de la política económica, particularmente la de gasto público. Esto hace necesaria la revisión y análisis de distintos enfoques acerca del papel del Estado y de la política de gasto público, a fin de explicarnos el caso de México con un enfoque no ortodoxo, que facilite un análisis flexible y objetivo.

Para efectos de análisis empírico, particularmente sobre el comportamiento del gasto público y del Producto Interno Bruto, se acude a las estadísticas más usuales y reconocidas, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de la Dirección General de Política Presupuestal, ambas dependencias de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y al Banco de México.

Con el propósito de demostrar algunas afirmaciones respecto al gasto público, se hace uso del instrumental estadístico, a fin de presentar regresiones sencillas, que permitan analizar y calificar las relaciones del gasto público con el producto interno bruto y la inflación.

Este trabajo implicó una investigación sobre los objetivos y metas de la política estatal durante el periodo, sobre los propósitos de sus gobernantes en turno y particularmente el contenido de los documentos oficiales más importantes del periodo de análisis, el Plan Global de Desarrollo 1980 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979. Adicionalmente se llevó a cabo una investigación directa para conocer la opinión de diversos sectores de la población, sobre la importancia del gasto público en el desarrollo económico y social. Los resultados de esta investigación se presentan en el Apéndice.

### Contenido Capitular

Enseguida se presenta de manera resumida el contenido capitular del trabajo, indicando el propósito que se persigue en cada uno de ellos.

En el primer capítulo denominado "Política Económica y Gasto Público", se da un marco conceptual, a partir del cual se puede analizar de manera coherente el papel del gasto público, sus posibilidades y limitaciones en la orientación del desarrollo económico de México, durante las etapas de desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y del auge petrolero, que podríamos señalar en el tiempo de los años sesenta hasta la crisis de 1982.

En primer lugar, se busca una definición de la política económica; las categorías básicas, las categorías formales y los enfoques que la conforman; asimismo se pretende encontrar la especificidad de la política económica, apartándola formalmente de la ciencia política y de la ciencia económica, en este punto se tomaron como base los estudios y proposiciones del Dr. Samuel Lichtensztejn.

En segundo lugar, con base en el marco conceptual definido anteriormente, concepto, categorías y enfoques, se define al gasto público, se revisan sus instrumentos y categorías, y el enfoque utilizado para el caso de México.

En el capítulo 2, "El Papel del Gasto Público en el Desarrollo Estabilizador", se hace una descripción del modelo económico del periodo estabilizador, basado en el artículo del Lic. Antonio Ortiz Mena, publicado en la revista del Mercado de Valores de Nafinsa en 1969.

Se revisan los objetivos, instrumentos, marco conceptual y el enfoque de política económica del modelo de desarrollo estabilizador; así como, el papel asignado al gasto público; posteriormente en el mismo capítulo se realiza un análisis de las limitaciones del modelo que provocaron una tendencia decreciente del nivel de la actividad económica y de la distribución del ingreso.

En el capítulo 3, "La Política del Gasto Público en el Desarrollo Compartido 1971-1976", también se revisan los objetivos, instrumentos y enfoques de la política económica y particularmente del gasto público, se analiza la coherencia del modelo, sus características, posibilidades y limitaciones.

El modelo de desarrollo compartido se presentó como una alternativa al agotamiento del desarrollo estabilizador; el gasto público jugó en esta etapa un papel más importante, sin embargo las limitaciones en la política de su financiamiento, propiciaron una grave crisis económica en 1976, agudizada con la devaluación de agosto de ese año.

Los objetivos de crecimiento, distribución del ingreso y estabilidad de precios, fueron cada vez más lejanos.

Se busca demostrar, que la estructura económica respondió en principio a una política de expansión del gasto, sin embargo la debilidad en las fuentes de su financiamiento generó, inflación primero, reducción en el ritmo de la actividad económica después y, finalmente la devaluación y la crisis económica.

No obstante, la política económica del periodo sentó bases sólidas para la recuperación, una inversión productiva importante, principalmente en la explotación energética y en la pro-

ducción siderúrgica; así como, una política de gasto social - que daba cauce a una educación masiva y un crecimiento del - gasto en salubridad y asistencia social.

La inversión en explotación energética sirvió de plataforma para iniciar una etapa de auge en la producción y exportación de hidrocarburos, que generó los recursos necesarios y la confianza de que nuestro país saldría pronto de la crisis económica.

En el capítulo 4, "La Política de Gasto Público en el Auge Petrolero 1977-1982", período al que inicialmente también se denominó de "Alianza para la Producción", que nunca se dió; se revisa y analiza el modelo económico en el período 1977-1982, que en su primera fase descansó en los acuerdos tomados con el Fondo Monetario Internacional, donde el gasto público nuevamente tiene un papel menos activo.

Al término del convenio con el Fondo Monetario Internacional, se pasó de la restricción a otra fase que descansó en la generación de divisas e impuestos derivados de la explotación petrolera, en la que se dió un gasto público creciente financiado con recursos del petróleo, gasto que absorbió el mismo sector energético, una burocracia creciente y un intento fallido de un programa alimentario, el SAM, principalmente.

Se pretende en este capítulo vincular el gasto público a la estrategia de desarrollo, los logros y limitaciones en relación a los objetivos de empleo, distribución del ingreso, crecimiento económico e inflación.

Se pretende comprobar la alta dependencia de la política económica y del gasto público, respecto de los recursos del pe-

tróleo y posteriormente del mercado internacional de capitales; ambos fueron a la postre decisivos en la configuración de la crisis económica, mostrando nuevamente las limitaciones del gasto público como instrumento unitario para impulsar el desarrollo sostenido del país.

Del análisis del comportamiento de la política económica y del gasto público en particular, pretendemos encontrar las posibilidades reales del gasto público para incidir en el desarrollo económico del país, así como, sus alternativas y limitaciones. Determinar el potencial de sus fuentes de financiamiento y la mejor orientación del gasto.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo, colocándose el énfasis en las limitaciones de la política de gasto público en nuestro país, los factores que agotaron este modelo y sus posibilidades para continuar una política de gasto público que oriente y estimule el desarrollo del país en forma más autónoma, igualitaria, equilibrada y permanente.

## **CAPITULO 1. POLITICA ECONOMICA Y GASTO PUBLICO.**

En este capítulo, se desarrolla el marco conceptual: conceptos, categorías y enfoques de la política económica y del gasto público, que servirán de base para el análisis e interpretación de la política de gasto público en México. Este desarrollo conceptual se basa en los trabajos realizados por el Dr. Samuel Lichtensztejn y en los apuntes de su cátedra de política económica, impartida en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., en los años de 1976 y 1977.

## 1.1 CONCEPTOS, CATEGORIAS Y ENFOQUES DE POLITICA ECONOMICA.

### 1.1.1 Concepto de Política Económica.

En principio trataremos de presentar una definición de política económica que nos permita entenderla y analizarla, las definiciones sobre política económica son muy diversas. Así por ejemplo, Celso Furtado <sup>3/</sup> la considera como "la intervención consciente (del Estado) en las decisiones de los agentes económicos en vista de la consecución de objetivos supuestos de interés general". Tinbergen <sup>4/</sup> considera que la política económica se refiere a la "manipulación deliberada de cierto número de medios, con el objeto de alcanzar ciertos fines"; en cambio Dellamagne <sup>5/</sup> concibe a la política económica como la intervención del Estado en la actividad productiva en nombre del equilibrio económico, en beneficio de la burguesía y contra la clase obrera.

---

<sup>3/</sup> Furtado, Celso. Teoría y Política del Desarrollo, Siglo XXI. México, 1970, p. 238.

<sup>4/</sup> Tinbergen, Jan. Política Económica, Principios y Formulación. F C E. México, 1976. Cap. 1, p. 38.

<sup>5/</sup> Dellamagne, Jean Luc. La Política Económica Burguesa. Siglo XXI. México 1974. Introducción p. 8. Cap. 1, p. 19.

En términos generales estas definiciones son representativas de distintas corrientes de pensamiento político y económico respecto de la política económica. 6/

Antes de presentar una definición acabada, explicaremos las categorías básicas de la política económica.

### 1.1.2 Categorías Básicas de Política Económica.

Se destaca que las categorías fundamentales para entender la política económica, que se encuentran explícita o implícitamente en cualquier definición son:

- a) El Estado \*/ quien interviene conscientemente en las decisiones de los agentes económicos o aparece como manipulador de instrumentos económicos o interviene en la economía en beneficio de la burguesía.
- b) Objetivos o fines.
- c) Instrumentos o medios (prácticas o mecanismos de decisión).

---

6/ Lichtensztejn, Samuel. Enfoques y Categorías de la Política Económica. Versión Preliminar, Mimeo. Biblioteca Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). México 1977. Prólogo y Capítulo I y Apuntes de la clase del curso Política Económica, primer semestre 1977 en la Maestría de Economía del Sector Público del CIDE.

\*/ El Estado se concibe como el centro o poder de decisión, gobierno, autoridades o agentes públicos responsables.

- d) La sociedad civil, destinatarios sociales o agentes económicos (familias, empresas), clases sociales (burguesía, proletariado).

Con riesgo de ser esquemáticos se puede decir que las relaciones entre objetivos e instrumentos, definen una relación técnico-económica. La relación entre el estado y la sociedad civil (destinatarios sociales) describe la relación político-social.

Considerando las definiciones de política económica mencionadas en el punto anterior (1.1.1) y particularmente las 4 categorías básicas que lo integran, podemos llegar a la siguiente definición de la política económica: disciplina que explica la intervención consciente del Estado en los procesos económicos, a través de diversos instrumentos, a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo económico que le permitan preservar las relaciones sociales de producción vigentes en el sistema.

La anterior definición de política económica implica un Estado comprometido con el statu quo, donde los objetivos trazados buscan el beneficio de los agentes sociales y económicos dominantes, o en su caso de otros agentes sociales que es necesario atender a fin de que no rompan el sistema vigente.

Siendo la política económica un campo de conocimiento que usa categorías (y relaciones entre ellas) cuya solución y desarrollo se encuentra básicamente en la ciencia económica y en la ciencia política, el problema consiste en encontrar el campo específico de conocimiento de esta disciplina, lo cual se logra si se establece el objeto y el alcance de los conocimientos de dicha disciplina.

### 1.1.3 Categorías Formales de Política Económica.

Junto a las categorías básicas de la política económica (Estado, sociedad, objetivos o fines e instrumentos o medios), encontramos otras que podríamos llamar categorías formales o convencionales. Estas categorías no implican compromisos con la teoría económica o política y pueden referirse a las fases de política económica, a los objetivos, a los instrumentos, a los plazos, etc.

#### Fases de la Política Económica.

Por lo que se refiere a las fases de política económica, éstas podrían clasificarse como sigue:

- Identificación de problemas o diagnóstico.
- Determinación de objetivos y metas.
- Selección de acciones o instrumentos.
- Ejecución.
- Control.
- Evaluación.

Según Tinbergen, las fases de la política económica son: el conocimiento del estado actual de las cosas; si éste difiere de la situación considerada más conveniente; estimar los efectos de alternativas de política económica entre las cuales se puede optar; la toma de decisiones, y la ejecución. 7/

#### Objetivos de la Política Económica.

Respecto de los objetivos de la política económica, éstos -

---

7/ Tinbergen, Jan. Ibid. p. 41 y 42.

pueden clasificarse formalmente de muy diversas maneras, atendiendo a los propósitos del Estado, de la sociedad o agentes beneficiarios u otros. Diversos autores consideran los siguientes objetivos.

Para E.S. Kirschen 8/ los objetivos de la política económica son:

- El Pleno empleo;
- La Estabilidad de precios;
- La Mejora de la balanza de pagos;
- La Expansión de la producción;
- Mejora en la asignación de factores de producción;
- Satisfacción de las necesidades colectivas;
- Mejora en la distribución de la renta y de la riqueza; y
- La Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias.

Según Federico Herschel 9/ los objetivos de la política económica son:

- El Desarrollo económico;
- La Eficaz asignación de recursos;
- La Estabilidad;
- El Mantenimiento de la libertad económica; y
- La Redistribución del ingreso.

Y, según Boulding 10/:

8/ Kirschen, E.S. Política Económica Contemporánea. Oikos España, 1960. Cap. I, p. 17 y 18.

9/ Herschel, Federico. Política Económica. Siglo XXI. México, 1969. Cuadro I, p. 24-A.

10/ Ver Herschel, Federico. Ibid. Cuadro I, p. 24-A.

- El Progreso técnico;
- La Estabilidad económica;
- La Justicia económica; y
- La Libertad.

#### Instrumentos.

Los instrumentos, a pesar de constituir una categoría básica de la política económica, también pueden clasificarse formalmente. Tinbergen <sup>11/</sup> clasifica los instrumentos haciendo una distinción entre reformas, política cualitativa y política cuantitativa:

Las reformas son el tipo de política de mayor trascendencia. Un ejemplo es la introducción de un sistema de seguridad social;

Se llama política cualitativa a los cambios en la estructura, ésto es, en los aspectos menos esenciales en la organización social como un cambio en el número de impuestos; y

Política cuantitativa a los cambios en los valores de los instrumentos de la política económica, por ejemplo, las adaptaciones en el gasto del gobierno, los impuestos, las tasas de descuento, o la proporción de las reservas. <sup>12/</sup>

Herschel presenta una clasificación de instrumentos de política económica, según Chenery Hollis B., que se muestra en el cuadro siguiente: <sup>13/</sup>

---

<sup>11/</sup> Tinbergen, Jan. Ibid. p. 38

<sup>12/</sup> Tinbergen, Jan. Ibid. p. 39.

<sup>13/</sup> Ver Herschel, Federico. Ibid. Cuadro 4-A. p. 84-A.

## CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA SEGUN CHENERY.

Campo de Aplicación	Variables de precios		variables cuantitativas	
	Instrumento	Variables a/ Generales	Instrumento	Variables
Monetario	Tasa de interés	1) Nivel de inversión 2) Costo de producción	Operaciones de mercado abierto	1) Medio circulante
Fiscal	Impuesto a la renta personal ..... Impuesto a la renta de empresas	1) Consumo y ahorro ..... 1) Ganancias 2) Inversiones	Gasto público	1) Ingreso nacional 2) Nivel de precios
Comercio exterior	Tipo de cambio Nivel del arancel general	1) Costo de las importaciones 2) Precio de las exportaciones 3) Balance de pagos	Licitaciones de divisas	Tipos de cambio
Inversión extranjera	Impuestos sobre las utilidades extranjeras	1) Nivel de la inversión extranjera	Préstamos y donaciones extranjeros	1) Recurso de inversión 2) Existencias de divisas
Consumo	Impuesto general de compraventa	1) Consumo	Seguro social, compensaciones de cesantía, otras transferencias	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Mano de obra	Tasas de salario	1) Costo de la mano de obra 2) Ganancias e inversión 3) Ingreso de los asalariados	Emigración e inmigración	Fuerza de trabajo
<b>Particulares</b>				
Producción	Impuestos y subsidios Control de precios	1) Utilidades y producción 2) Inversión	Producción gubernamental ..... Investigación y asistencia técnica del gobierno	1) Nivel de producción ..... 1) Costo de producción
Inversión	Tasa de interés Exención de impuestos	1) Utilidades 2) Inversión por sector	Inversión gubernamental Racionamiento de capital ..... Restricciones al ingreso de capitales	1) Nivel de la inversión ..... 1) Precios y utilidades 2) Nivel de la inversión
Consumo	Impuestos particulares de compraventa	1) Consumo por producto	Servicios gubernamentales (salud, educación)	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Comercio exterior	Aranceles ..... Subsidios de exportación	1) Precio al consumidor 2) Utilidades de la producción interna ..... 1) Utilidades e inversiones	Cuotas y prohibiciones de importación Controles de cambio	1) Nivel de las importaciones 2) Precios internos
Mano de obra		1) Costo y empleo de mano de obra 2) Utilidades e inversiones	Capacitación de la mano de obra	1) Disponibilidad de mano de obra especializada
Recursos naturales	Impuestos y subsidios	1) Costo de producción 2) Tasa de explotación	Estudios, inversiones auxiliares, etc.	1) Tasa de desarrollo

a/ Todos los impuestos influyen sobre el ingreso y el ahorro además de las variables anotadas.

FUENTE: Véase Hollis B. Chenery, Política y programas de desarrollo, en Boletín Económico de América Latina, Santiago, marzo de 1958, Vol. III. Núm. 1.

Cuando se habla de política de gasto público, de hecho se está tomando un instrumento de la política económica. En algunas ocasiones los instrumentos de política económica, por sí mismos se convierten en objetivos. Así por ejemplo, la estabilidad del tipo de cambio fue un objetivo durante toda la década de los sesenta y mediados de los setenta.

#### Plazos de la Política Económica.

El plazo de la política económica es también una categoría - que se puede clasificar formalmente. El corto, mediano y largo plazo se puede dividir en términos de años. Una política de corto plazo sería a un año, una de mediano plazo de 3 a 5 años y de largo plazo a más de 5 años.

Los plazos al ligarse a ciertas teorías económicas o políticas pueden perder su característica convencional, en términos de años, e impregnarse de factores políticos, económicos, de ciclos biológicos (períodos de cultivo), etc. En este orden de ideas, el corto plazo puede estar referido en teoría económica, a aquellas situaciones en que la variación de la producción tiene su límite en un stock de capital; el largo plazo - se relacionaría a una situación en que se puede modificar la cantidad de capital existente.

Los plazos también tienen que ver con la situación política, el corto plazo es algo viable en un momento determinado; el largo plazo es algo indefinido, ya que una política económica de largo plazo se realizaría en aquel momento en que las condiciones políticas fueran las adecuadas.

El plazo puede determinarse también en función de los periodos de administración gubernamental, sexenales en el caso de México.

## Clasificaciones de Política Económica.

La política económica en la práctica se puede clasificar atendiendo a las diferentes categorías: objetivos, instrumentos, plazos, regiones y sectores económicos, por ejemplo:

### Clasificación de Política Económica

OBJETIVO	INSTRUMENTO	PLAZO	SECTOR ECONOMICO
Desarrollo Económico	Gasto Público	Corto Mediano	Agrícola Industrial
Distribución del Ingreso	Precios Salarios	Largo	Energético Automotriz
Estabilidad de Precios	Tipo de Cambio		Comercio Externo
Pleno Empleo	Impuestos Tasa de Interés		Servicios

#### 1.1.4 Especificidad de la Política Económica.

En política económica se suele dar distinto peso a las relaciones económicas (medios-fines) o a las relaciones político-sociales (Estado, sociedad); de acuerdo con las definiciones presentadas al inicio de este capítulo los ejemplos extremos (representativos), estarían dados por Tinbergen, quien pone énfasis en las relaciones económicas; y Dellamagne, que destaca el aspecto político.

Sin embargo, siguiendo a Samuel Lichtensztein "la comprensión

totalizadora del objeto de la política económica no puede admitir una frontera difusa y alterable entre lo económico y político, sino que exige rescatar la original correspondencia, que se entabla entre ambos planos de relaciones sociales". 14/

El significado último de esta articulación se comprende a la luz de los objetivos perseguidos desde que ellos constituyen la síntesis, y la clave de la especificidad de la política económica.

La categoría fundamental básica, para entender la especificidad y el contenido de política económica es aquella que se refiere a los objetivos.

La política económica persigue el logro de objetivos que se refieren a la modificación de tendencias tales como: crecimiento del empleo, crecimiento de la producción, mejoramiento de la distribución del ingreso, control del nivel general de precios, etc.

No obstante que la política económica persigue explícitamente objetivos económicos, éstos a su vez son implícitamente objetivos políticos en la medida que buscan preservar el statu quo. La política económica tiene como objetivo más general el preservar y mantener la reproducción del sistema económico y político vigente.

#### 1.1.5 Enfoques de Política Económica.

En las páginas anteriores se revisó el concepto de política

económica, sus categorías básicas: Estado, objetivos, instrumentos y sociedad civil; las categorías formales de éstas: clasificándose las fases, los objetivos, los instrumentos, plazos, sectores, etc.

Enseguida se analizan diversos puntos de vista o enfoques existentes para entender la política económica. Una forma de distinguir los diversos enfoques de política económica, consiste en identificar los supuestos más generales, que el analista o diseñador de la misma tenga, respecto de la ciencia económica y la ciencia política.

En economía los supuestos más generales que engloban a varias corrientes de pensamiento económico, se relacionan con las tendencias al equilibrio o desequilibrio del sistema económico.

En la ciencia política las hipótesis más generales tienen que ver con la autonomía (o falta de ella) del Estado frente a la sociedad.

Teóricamente existen nueve posibles combinaciones de supuestos económicos y políticos, pero lógicamente son solamente consistentes tres combinaciones o enfoques. A continuación procederemos a describirlas.

#### 1.1.5.1 Equilibrio Económico y Autonomía Absoluta del Estado.

Un primer enfoque en política económica se formaría por la combinación de la hipótesis de tendencias de la economía al equilibrio y la autonomía absoluta de Estado; es la posición del dejar hacer, es la economía de la teoría clásica y neoclásica que asume una tendencia hacia el equilibrio económico y

al pleno empleo; es el Estado liberal, sin intervención en la economía, la que se regula por leyes naturales que conducen - de manera autónoma al equilibrio.

Para posiciones de este tipo, la economía tiende al equilibrio como si una mano invisible condujera las acciones de los agentes económicos para alcanzarlas; en el terreno político - se considera al Estado como un ente superpuesto a una sociedad atomizada, en la que los agentes sociales, individualmente considerados no tienen ningún peso en las decisiones políticas, de la misma manera que, en la economía individualmente la gran cantidad de agentes económicos son incapaces de influir en el sistema de precios. 15/

#### 1.1.5.2 Desequilibrio Económico sin Autonomía del Estado.

Otro enfoque tiene como punto de partida el supuesto de tendencias generales de la economía a un desequilibrio permanente.

Esta hipótesis corresponde a otra en teoría política, que concibe al Estado como Estado de clase sin ninguna autonomía ante la sociedad.

La posición más extrema de esta concepción concibe al Estado como un ente administrativo de los intereses de la clase dominante, la burguesa. 16/

Algunos teóricos del marxismo tienden a analizar el Estado y las economías capitalistas bajo este esquema, de manera rígida, empobreciendo así las posibilidades analíticas de las sociedades y su economía.

---

15/ Una posición de este tipo puede observarse en Baker, Gary S. Teoría Económica. F C L. México, 1982. Introducción p. 14.

16/ Véase por ejemplo Dellamagne, Jean Luc. Ibid. Principalmente Introducción y Capítulo I.

### 1.1.5.3 Equilibrio Inestable y Autonomía Relativa del Estado.

Una tercera posición o enfoque se ubicaría entre ambas posiciones extremas. En el terreno económico supone la posibilidad de encontrar equilibrios, a pesar de que éstos sean inestables.

En el terreno político el Estado es conceptualizado como una fuerza con relativa autonomía frente a otras, tales como los sindicatos, monopolios, asociaciones empresariales, etc.

En las formas que asume se puede acercar más o menos a cualquiera de las dos concepciones de política económica antes descritas. 17/

El Estado es siempre relativamente autónomo: ni es completamente autónomo, ni simplemente manejado por miembros de la clase dominante. 18/

En el cuadro siguiente se resumen los enfoques que hemos definidos anteriormente.

---

17/ En general esta corriente de pensamiento está asociada con la Escuela Cepalina.

18/ Gold, A. David; Lo, Clarence H.Y.; y Olin Wright, Erik. "Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista", en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, compilado por, Sonntag Heinz Rudolf y Valecillos Héctor. Siglo XXI. México 1977. p. 53 a 55.

Cuadro No. 1  
ENFOQUES DE POLITICA ECONOMICA

Enfoque	Supuestos Económicos	Supuestos Políticos
ENFOQUE I	Tendencias de la Economía al <u>equilibrio</u> .	Autonomía absoluta del Estado.
ENFOQUE II	Tendencias de la Economía a un <u>de</u> <u>sequilibrio</u> <u>per-</u> <u>manente</u> .	Ninguna autonomía del Estado.
ENFOQUE III	Tendencias de la Economía hacia <u>equilibrios</u> <u>ines-</u> <u>tables</u> .	Autonomía relativa del Estado.

El enfoque de política económica, tal como lo hemos delimitado nos permite visualizar con mayor claridad un conjunto de relaciones políticas. Asimismo, nos permite ubicar con cierta precisión las relaciones entre las categorías básicas de la política económica, es decir, la relación entre objetivos e instrumentos (que en realidad es una relación de fines a medios) y la relación entre Estado y sociedad.

### 1.2. CONCEPTO Y CATEGORIAS DE GASTO PUBLICO.

Las notas anteriores permiten ubicar la política de gasto público en un contexto más amplio de la política económica.

Desde el punto de vista de la política económica, tal como aquí se ha tratado, el gasto público es un medio, un instrumento utilizado por el Estado para alcanzar objetivos económicos explícitos referidos a la corrección, modificación o pre-

servación de tendencias económicas, tales como el ritmo de crecimiento y nivel de la producción, el empleo, el nivel general de precios, distribución del ingreso, etc., a la vez que contribuye a reforzar la estructura política vigente.

En síntesis, los fondos públicos estatales destinados a la acumulación de capital y a la legitimación de sus funciones (gastos en educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.) contribuyen a la reproducción del sistema económico y político vigente.

### 1.2.1 Concepto de Gasto Público.

El concepto de gasto público es usual en los textos que tratan el tema de Finanzas Públicas; sin embargo pocos dan una definición explícita, se limitan a mencionar sinónimos, su importancia, magnitud, su papel en la economía, tendencias recientes, su clasificación, límites, estructura, etc. 19/ A continuación se presentan dos definiciones de gasto público.

"El gasto público es el volumen de recursos monetarios necesarios para adquirir recursos físicos que permitan realizar las acciones de producción de bienes y servicios y de acumulación que lleva a cabo el Estado". 20/

- 
- 19/ Groves, Harold M. Finanzas Públicas; Trillas, México 1978. Parte III Gasto Público.  
Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional FCE. México, 1977. Apartado II Gastos Públicos.  
Retchkiman K., Benjamin. Introducción al Estudio de la Economía Pública. UNAM. México, 1977. Capítulo II Teoría del Gasto Público.
- 20/ Cibutti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI. México, 1975. p. 237.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su Artículo 2º, define al Gasto Público Federal, como - "las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, así como pagos de pasivo o - 'deuda' pública que realizan el sector central (Gobierno Federal); los organismos y empresas descentralizadas; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos - en que el fideicomitente sea el Gobierno Federal; el Departamento del Distrito Federal; o algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria". 21/

### 1.2.2 Categorías Básicas en el Gasto Público.

En el punto 1.1.2, se analizaron las categorías básicas de la política económica, veamos ahora como se corresponden con las categorías básicas del gasto público, éstas son:

- a) El Estado como ente asignador de recursos;
- b) Los objetivos económicos explícitos (crecimiento económico, distribución del ingreso, control de la inflación, empleo, etc.), que se pueden alcanzar con la utilización del instrumento gasto público, estando siempre implícito el objetivo político de preservar el statu quo;
- c) Los instrumentos del gasto público realizados por el Estado, como son: pago de sueldos, adquisiciones, inversión física y financiera, contratación de personal, asignación regional y sectorial, transferencias, etc.

---

21/ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1977.

- d) La sociedad, agentes, clases y grupos sociales receptores del gasto público.

Al abordar el tema del gasto público, se evidencia necesariamente el enfoque de política económica del analista, los tres casos típicos de análisis del gasto considera.: un Estado liberal clásico; un Estado con autonomía absoluta y un Estado con autonomía relativa; a continuación se describen estos tres enfoques aplicados específicamente a la política de gasto público.

#### 1.2.2.1 El Gasto Público en un Estado con Autonomía Absoluta.

Un enfoque clásico sobre el papel del gasto público, es el relacionado con un Estado con autonomía absoluta. Este enfoque presupone "una visión fragmentada o atomizada de la sociedad y una autonomía total de decisión del Estado... Todo sucede como si los óptimos o equilibrios sociales (de la distribución del ingreso, del empleo, etc.) fuesen a devenir automáticamente.." 22/

Este enfoque corresponde al Estado liberal clásico, el dejar hacer, dejar pasar, coherente con los planteamientos y la política económica que se deriva de la teoría clásica y neoclásica de competencia perfecta y la no intervención estatal en la economía, salvo en funciones de regulación.

De acuerdo con este punto de vista las funciones del Estado son las de gobernar y para ello no requiere un aparato administrativo demasiado grande y oneroso para la sociedad civil,

---

22/ Lichtensztein, Samuel. Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina. Escrito fotocopiado por la Facultad de Economía de la UNAM, 1985.

le basta mantener una planta mínima y suficiente de personal para cubrir los gastos destinados a mantener a la policía, el ejército y realizar algunos servicios públicos tales como alcantarillado, introducción de agua potable, educación, obras públicas, etc., gastos que por lo demás no deben rebasar la disponibilidad de fondos obtenidos a través de los impuestos: en cualquier circunstancia el presupuesto público debe estar equilibrado. 23/ 24/ y 25/

#### 1.2.2.2 El Gasto Público en un Estado con Autonomía Relativa.

Desde otro punto de vista, se afirma que el gasto público es uno de los determinantes del nivel de actividad económica. La economía tiene tendencias al desequilibrio menos en uno de sus mercados: el mercado de trabajo, ya que conforme aumenta el nivel de actividad económica se incrementa la brecha entre el ingreso y el consumo, la cual no siempre es cubierta con mayores montos de inversión, en virtud de que ésta última no depende del nivel de ingreso nacional, sino de

- 
- 23/ Retchkiman K. Benjamin. Ibid. p. 30, menciona que... "La tarea básica de la asignación de recursos es la de escoger entre usos alternativos de los mismos; es decir se trata esencialmente de un problema de costos de oportunidad, de tal manera que en este sentido el presupuesto tiene que estar equilibrado, o lo que es lo mismo, los recursos destinados al uso público deben ser iguales a los retirados del sector privado".
- 24/ Friedman, Milton. Corrección Monetaria CEMLA, volumen - XXI, México 1975. El autor señala que "no hay actividad que realice el Estado que no pueda realizar mejor la sociedad".
- 25/ Villarreal, René. Monetarismo e Ideología. Artículo publicado en la revista Comercio Exterior, Vol. XXII, No. 10, Octubre 1982, México, p. 1061 "...En la doctrina monetaria la acción económica del estado no tiene efecto benéfico alguno. Aún más, según el enfoque de las expectativas racionales, ni siquiera es posible modificar en el corto plazo la producción y el empleo mediante cambios en la demanda agregada, gracias a la política económica del gobierno. En cambio, el Estado sí puede ser "malféfico" para la economía".

una tasa de interés variable en muchas ocasiones dependiente de factores especulativos y de las expectativas de ganancia que ofrezca la economía. 26/

Ahora bien, en situaciones de desempleo (depresión económica) se aconseja aumentar el gasto e inversión gubernamentales para elevar el nivel de actividad económica y empleo. Estas son las bases teóricas de la política fiscal compensatoria, la cual dice que el bajo nivel de inversión privada debe ser contrarrestado por un mayor gasto gubernamental; una vez que la inversión privada se reanima, el gasto público debe contraerse. 27/

En los países atrasados estas tesis se han desarrollado en tal forma, que se afirma que las necesidades son tantas y el

---

26/ Estos planteamientos están desarrollados particularmente por Keynes, John M. Teoría General de la Ocupación del Interés y el Dinero. FCE. México, 1977. Caps. 3, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 17 y 18.

27/ Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Las tareas de la Política Fiscal y Tributaria a la luz de los problemas del Desarrollo de América Latina. Documento publicado en la Selección de Assael Héctor. Ensayos de Política Fiscal. FCE. Lecturas No. 2, México, 1975, p. 91. En este documento, la CEPAL interpreta que en las teorías Keynesiana y postkeynesiana, "... los problemas que en ella surgen (en la economía) son provocados por desajustes entre los niveles de la demanda y de la oferta global, y por lo tanto, la utilización del instrumental fiscal y tributario, se orientan hacia una acción compensatoria que permita evitar fluctuaciones cíclicas y asegurar el pleno empleo". Una posición crítica al papel compensatorio de la política fiscal en la economía es definida por Flores de la Peña quien afirma que "... el Estado debe abandonar la política de solo complementar la inversión privada y adoptar una política de inversiones que marque el rumbo y el nivel a la inversión privada". Véase p. 42 en Flores de la Peña H. Teoría y Práctica del Desarrollo. FCE. México, 1976.

sector privado tan débil que el gasto público y en general la acción gubernamental deben convertirse en importantes promotores del desarrollo.

En cualquier caso, estos enfoques nos dicen que el equilibrio que en un momento se puede alcanzar no siempre es estable, siempre hay tendencias a que desaparezca y se justifique la acción gubernamental para restablecerlo. La anterior hipótesis económica es consecuente con una visión de sociedad, que considera un conjunto de fuerzas (sindicatos, monopolios, clases sociales, grupos de presión) que se benefician o perjudican con la acción estatal, y que presionan para la orientación del gasto público. Los conflictos que se dan en la sociedad se reproducen a nivel estatal, el cual a su vez es imaginado como una fuerza más, por muy poderosa que sea. 28/

#### 1.2.2.3 El Gasto Público en un Estado sin Autonomía.

Una última posición supone que el concepto de equilibrio económico es un mito en nombre del cual interviene el Estado en beneficio de la burguesía y contra la clase obrera. 29/ No existe tal cosa llamada equilibrio, la crisis económica es un aspecto de estrategia capitalista de cambio, de redespiegue, es inherente al movimiento de acumulación capitalista. La crisis implica "modificación de valores relativos, la eliminación de los concurrentes más débiles, los cambios de las relaciones de fuerza, el reajuste de las relaciones de clase". 30/

---

28/ Sierra, Enrique. Introducción al Análisis de la Política Económica. Un Planteamiento Genérico e Intuitivo. ILPES, 1971. Cap. III. p. 70-78.

29/ Dellamagne, Jean Luc. Ibid. p. 8.

30/ Brunhoff, Suzanne. La Crisis del Estado. Fontanella, Argentina. 1977. p. 163.

En este contexto, la política económica viene a ser una gestión, control, administración que hace el Estado de la crisis económica. La política de gasto público, ya sea que se destine a la acumulación o legitimación del sistema, no puede contrarrestar los desequilibrios económicos.

### 1.2.3 Enfoques del Gasto Público.

Las discusiones sobre políticas de gasto público esconden y revelan enfoques más amplios sobre políticas económicas, es decir, sobre concepciones más amplias de las relaciones políticas: Estado-Sociedad y de las económicas: relaciones de producción.

- En un Estado con autonomía absoluta, abogar a favor del intervencionismo estatal, a través del gasto público, conlleva explícita o implícitamente a suponer que el Estado está interfiriendo y obstaculizando los mecanismos de auto corrección que tiene el sistema económico para alcanzar sus niveles óptimos de precios, empleo y producción.
- En un Estado con autonomía relativa, se parte del supuesto de que solamente la intervención gubernamental creciente en la dirección del proceso económico, garantiza mayores y sostenidos niveles de actividad económica y una más equitativa distribución del ingreso.
- En tanto que, en un Estado sin autonomía, la acción gubernamental no elimina los desequilibrios y las tendencias permanentes a la crisis económica; el Estado, mediante sus políticas de gasto busca legitimarse asimismo y al sistema económico-político que representa o impulsar los niveles de acumulación de capital.

Las hipótesis generales sobre Estajo, sociedad y tendencias de la economía, suelen traducirse cuando se habla de gasto público, en objetivos tales como, déficit presupuestal equilibrado o desequilibrado y la deficiencia gubernamental, etc.

#### 1.2.4 Categorías Formales en el Gasto Público.

Para el análisis de la formulación, ejecución, control, análisis y evaluación del gasto público, se han desarrollado diversas categorías formales o convencionales, es decir no comprometidas directamente con las hipótesis más generales sobre las categorías básicas de política económica.

Entre las categorías formales o convencionales, es decir entre las clasificaciones más conocidas sobre el gasto público se encuentran las siguientes: 31/ y 32/

##### 1.2.4.1 Clasificación Administrativa.

Muestra los gastos correspondientes a cada una de las Entidades Públicas. Su objetivo consiste en facilitar el manejo y control administrativo de los egresos públicos, a través de la presentación de los gastos en forma institucional.

Para el caso de México, la clasificación administrativa de los egresos del Gobierno Federal, consideraba durante el período 1980-1982 a 23 ramos, uno corresponde al poder Legislativo, uno al Judicial, uno más a la Presidencia de la República, otro a la Procuraduría General de la República, 17 a Se-

31/ Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público, en México. UNAM. México, 1979. p. 143-150.

32/ Agenda Presupuestaria 1981. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). p. 169, 171, 189 y 190.

cretarías de Estado y 2 ramos más no clasificables de manera institucional; a continuación se presentan los 23 ramos de la clasificación administrativa vigente hasta 1982:

## CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO 1982

### A. GOBIERNO FEDERAL

#### INSTITUCIONES

Legislativo

Presidencia de la República

Judicial

Gobernación

Relaciones Exteriores

Hacienda y Crédito Público

Defensa Nacional

Agricultura y Recursos Hidráulicos

Comunicaciones y Transporte

Comercio

Educación Pública

Salubridad y Asistencia

Marina

Trabajo y Previsión Social

Reforma Agraria

Pesca

Procuraduría General de la República

Patrimonio y Fomento Industrial

Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Turismo

Programación y Presupuesto

## NO CLASIFICABLES

Erogaciones adicionales  
Deuda Pública

La clasificación administrativa del sector paraestatal consideraba las 27 entidades siguientes:

## B. SECTOR PARAESTATAL

ENTIDADES

## I.S.S.S.T.E.

Instituto Mexicano del Seguro Social  
Productora e Importadora de Papel  
Lotería Nacional para la Asistencia Pública  
Forestal Vicente Guerrero  
Productos Forestales Mexicanos  
Aeronaves de México  
Aeropuertos y Servicios Auxiliares  
Camino y Puentes Federales  
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico  
Ferrocarril del Pacífico  
Ferrocarril Sonora-Baja California  
Ferrocarriles Nacionales de México  
Ferrocarriles Unidos del Sureste  
Cía. Nacional de Subsistencias Populares  
Instituto Mexicano de Comercio Exterior  
Instituto Mexicano del Café  
Productos Pesqueros Mexicanos  
Comisión Federal de Electricidad  
Compañía de Luz y Fuerza del Centro  
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril  
Diesel Nacional  
Fertilizantes Mexicanos

Petróleos Mexicanos  
Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas"  
Siderúrgica Nacional  
INDECO.

#### 1.2.4.2 Clasificación Económica.

Es la presentación que permite identificar cada renglón de gasto, según su naturaleza económica. En otras palabras, muestra los gastos que el Gobierno Federal o cualquier entidad pública destinan a sus operaciones corrientes y los gastos que canalizan a la creación de bienes de capital, para ampliar su capacidad instalada de producción. También presenta el grado en que los servicios gubernamentales, son prestados directamente, mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios, o indirectamente mediante subsidios gubernamentales otorgados a otras entidades encargadas de prestar el mismo servicio.

La clasificación económica en la experiencia presupuestal de nuestro país se presenta como sigue: \*/

---

\*/ Para un detalle sobre el contenido de cada uno de los conceptos de la clasificación económica del gasto, se recomienda ver el documento sobre Reglamentación Presupuestaria 1982, publicado por la Dirección General de Política Presupuestal de la SPP.

---

CONCEPTOS

---

GASTO CCRRIENTE

Servicios personales  
Materiales y suministros  
Servicios generales  
Transferencias corrientes  
Erogaciones extraordinarias  
Erogaciones por cuenta de terceros  
Intereses y gastos de la deuda

GASTO DE CAPITAL

Transferencias de capital  
Bienes muebles e inmuebles  
Obras públicas y construcciones  
Inversiones financieras  
Erogaciones recuperables  
Erogaciones extraordinarias

AMORTIZACION

ADEFAS (Adeudos de ejercicios  
fiscales anteriores)

---

1.2.4.3 Clasificación Funcional.

Agrupa las transacciones del gobierno, según la finalidad particular a que se destinen, su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que se paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios.

La clasificación funcional utilizada en México, a partir de 1980, considera cuatro grupos funcionales.

- I. Actividades Públicas Centrales
- II. Orientación General de la Economía
- III. Orientación Sectorial de la Economía
- IV. Servicios Sociales y Urbanos

"Cada una de las funciones anteriores, se divide a su vez en subfunciones, cuyas finalidades son congruentes, homogéneas y están subordinadas al sentido y objetivo de la función a que pertenece, a partir de estas categorías se deriva la apertura programática del gasto". 33/

Cabe aclarar que hasta 1979, en México se utilizaba una clasificación funcional diferente, que incluía las siguientes funciones: comunicaciones y transportes; fomento y conservación de recursos naturales; fomento y promoción industrial y comercial; servicios educativos y culturales, salubridad y bienestar social; ejército y armada; administración general, y - deuda pública.

#### 1.2.4.4 Clasificación por Objeto del Gasto.

Presenta las transacciones reales y financieras que lleva a cabo el Sector Público, con la finalidad de conocer la estructura de su demanda en bienes y servicios, así como los traslados de recursos que otorga a otros niveles de gobierno y a otros agentes económicos.

---

33/ Ver documento sobre "Clasificación Funcional del Gasto 1982", publicado por la Dirección General de Política Presupuestal de la SPP.

La clasificación por objeto del gasto fue de las más utilizadas en el ámbito presupuestal, ya que su apertura en capítulos, y subdivisiones en conceptos y partidas, permite llevar un registro claro y detallado de las cuentas presupuestales. A continuación se presentan los capítulos que conforman esta clasificación del gasto: \*/

1000	Servicios personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios generales
4000	Transferencias
5000	Bienes muebles e inmuebles
6000	Obras públicas
7000	Inversiones financieras
8000	Erogaciones extraordinarias
9000	Deuda pública

Las 4 categorías formales sobre el gasto público que se han mencionado, corresponden a la experiencia de nuestro país, - en realidad puede existir un sinnúmero de clasificaciones acordes a las necesidades y realidad de cada país.

#### 1.2.4.5. El Presupuesto de Egresos de la Federación.

En México el gasto público se presupuesta anualmente, utilizándose las clasificaciones antes mencionadas. De acuerdo con el Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal presenta un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación -

---

\*/ Ver detalle en documento de "Reglamentación Presupuestaria". Ibid.

(PEF) , ante la H. Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación.

El decreto de aprobación del PEF, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 31 de diciembre de cada año; su ejercicio se inicia a partir del 1º de enero del año siguiente.

De acuerdo con el artículo y fracción antes citados de la Constitución, el Ejecutivo Federal informa anualmente a la H. Cámara de Diputados sobre el ejercicio del gasto, a través de la Cuenta Pública, cuya revisión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El Ejecutivo debe presentar la Cuenta Pública a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

**CAPITULO 2. EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO  
ESTABILIZADOR.**

## CAPITULO 2. EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.

La segunda guerra mundial permitió la profundización del proceso de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, sobre el particular, algunos autores opinan que: "desde la primera década del Siglo XX, la economía mexicana estaba en posibilidades de iniciar un proceso temprano de sustitución de importaciones que más adelante se convertiría en una modalidad constante de desarrollo económico, sobre todo al iniciarse la recuperación de los efectos paralizantes de la crisis de 1929", y al inicio de los años cuarenta, el país contaba con un "exceso de capacidad instalada (que) pudo aprovecharse para aumentar el producto industrial sin recurrir a nuevas inversiones" ... "El crecimiento industrial durante la guerra no pudo ser tipificado como un crecimiento basado en una sustitución de importaciones, sino más bien como expansión industrial basada en la utilización de la capacidad instalada y dependiente de la demanda de los mercados internos y externos". 1/

El proceso de sustitución de importaciones estuvo acompañado de fuertes presiones inflacionarias, las que a su vez culminaban en abruptas devaluaciones para restaurar el equilibrio entre los precios relativos nacionales respecto de los internacionales.

---

1/ Alvarez Béjar, Alejandro; Pascual Moncayo, Pablo y Victoria Toscano, José Luis. Introducción y lucha de clases en México: La etapa de transición al capitalismo monopolístico. Tesis Profesional. Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1973. p. 18, 19, 38 y 41.

En la posguerra ocurrieron dos devaluaciones, la primera en 1948, que colocó al dólar en un precio de 8.65 pesos, y la segunda en 1954 que cotizó al dólar a 12.50 pesos. El índice de precios implícito del PIB entre 1940 y 1960 creció a una tasa media anual de 10% contra 3% de la década de los sesenta; no obstante, el crecimiento de los precios entre 1940 y 1960 fue bastante errático: en 1942 el crecimiento fue de 18%, en 1943 de 33%, en 1946 de 27%, en 1951 de 21% y en 1954 de 12%; en tanto que en los sesenta, el año que registra la inflación más elevada fue 1964, con 5.6%. 2/

El reconocimiento de la situación de incertidumbre económica ocasionada por los desequilibrios en el nivel general de precios, el tipo de cambio y las presiones políticas 3/ que se generaban, obligó a las autoridades financieras a revisar y replantear la política económica del gobierno. El resultado fue la implantación de una política económica, que sin cambiar el patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones, permitiera el crecimiento económico, siendo su condición básica lograr equilibrios de precios en todos los mercados: el mercado de bienes y servicios, el mercado de dinero, el mercado de trabajo y el mercado de cambios. Tal proyecto, se conoce como modelo de desarrollo estabilizador, el cual fue instrumentado a partir de los 3 últimos años de la década de los cincuenta y extendió su vigencia hasta 1970.

---

2/ Las cifras están tomadas de Producto Interno Bruto y Gasto. Cuaderno 1970-1980. Información Económica Banco de México, S.A. 1980. p. 30.

3/ El fenómeno de insurgencia y represión entre 1952 y 1962 y la relación entre política económica y los grupos empresariales, es analizado en forma extensa y documentada por Alvarez Béjar Alejandro; Pascual Moncayo, Pablo y Victoria Toscano, José Luis. Ibid. p. 95-176.

## 2.1 EL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR.

Utilizando los elementos desarrollados en el capítulo anterior, respecto de los enfoques sobre el papel del Estado y las categorías de política económica y gasto público, a continuación se analiza la política del desarrollo estabilizador aplicada en el país en la década de los años sesenta y el papel que en ella jugó el gasto público. El análisis de este capítulo se basa en el ensayo presentado por el Lic. Antonio Ortiz Mena ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, en septiembre de 1969. 4/

En los párrafos siguientes, se describe el marco teórico del modelo de desarrollo estabilizador, sus objetivos, instrumentos, enfoque del Estado y el papel del gasto público.

### 2.1.1 Objetivos.

De acuerdo con el Lic. Antonio Ortiz Mena, el modelo de desarrollo estabilizador se proponía alcanzar los siguientes grandes objetivos:

- a) Desarrollo económico, definido como "el aumento sostenido del volumen de producción por hombre ocupado".
- b) Estabilidad de precios. El mismo crecimiento económico tiene efectos estabilizadores, lo único que tiene que ha

---

4/ Ortiz Mena, Antonio. Desarrollo Estabilizador. Una Década de Estrategia Económica en México. El Mercado de Valores. Semanario de Nacional Financiera, S.A. Año XXIX. Núm. 44. 3 de noviembre de 1969, México. El autor del ensayo de referencia fue Secretario de Hacienda y Crédito Público durante los gobiernos de los ciudadanos Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

cer el Estado es encauzarlos. La estabilidad, debe darse en todos los mercados: en el de bienes y servicios no deben registrarse incrementos generales y sostenidos en el precio de las mercancías; lo mismo debe ocurrir en el mercado financiero con el precio del crédito: la tasa de interés; en el mercado de trabajo con el precio de la fuerza de trabajo: el salario, y, en el mercado de cambios - con el precio de las divisas: tipo de cambio.

- c) Distribución del ingreso. Las mejoras en la distribución del ingreso son resultados del crecimiento de la producción, no a la inversa; en todo caso, el Estado mediante su política de gasto, puede mejorar las tendencias en este sentido.

#### 2.1.2 Instrumentos.

Los instrumentos considerados por el modelo para alcanzar los objetivos anteriores son:

- a) Deuda pública interna: Encaje legal y captación directa de las instituciones de crédito.
- b) Tasa de interés.
- c) Tributación.
- d) Emisión monetaria.
- e) Tipo de cambio.
- f) Gasto público.

### 2.1.3 Relación entre Objetivos e Instrumentos. El Marco Conceptual.

Los elementos teóricos contenidos en el documento dan la coherencia entre objetivos e instrumentos y la congruencia entre los distintos instrumentos. A continuación se explican estas relaciones y la congruencia general del modelo.

El marco teórico del desarrollo estabilizador considera que el nivel y ritmo de crecimiento de la producción nacional está en función del nivel y ritmo de crecimiento de la demanda efectiva, la que a su vez está compuesta por los gastos que realiza la sociedad en bienes de consumo e inversión y los gastos (déficit) del sector gubernamental.

En el proceso de desarrollo económico se logra siempre la igualdad contable entre la demanda de bienes de inversión y la oferta de ahorro \*/ necesaria para su financiamiento. Ahora bien, la forma en que se logra la igualdad, explica si el crecimiento económico está acompañado o no de presiones inflacionarias (desequilibrios en el nivel general de precios). Es to es, si la demanda de inversión es superior a la oferta de ahorro, lo que ocurre es una elevación en los precios de los bienes y servicios, con lo que, se "merma el consumo real de los sectores populares y se transfiere ese volumen no consumido a los propietarios de los bienes de producción". Este fenómeno es definido por el Lic. Ortiz Mena como "ahorro forzado". 5/

---

\*/ El ahorro se define convencionalmente como la diferencia entre el ingreso de la sociedad y sus gastos en consumo.

5/ Los fundamentos teóricos de este planteamiento se encuentran en Keynes Maynard, John. Ibid. Libro IV. El incentivo para invertir.

En síntesis, la inversión es la variable clave en la explicación del crecimiento económico, y su forma de financiamiento (el ahorro) lo que explica los equilibrios o desequilibrios en precios.

Por tanto, el problema estriba en encontrar los determinantes del ahorro e inversión, con el fin de incidir en ellos a través de una aplicación adecuada de los instrumentos de política económica y conducir el dinamismo de la economía, sin dejar de considerar el encauzamiento de los efectos estabilizadores del crecimiento.

La demanda de inversión depende de la tasa de interés y de las expectativas de utilidades de los empresarios sobre los bienes de capital adquiridos. En tanto que el ahorro está en función del nivel de ingreso y de la tasa de interés. 6/ De ahí que el nivel de ingreso, el tipo de interés y las expectativas de utilidades, sean las variables clave en las cuales el gobierno debe incidir si quiere lograr los objetivos de crecimiento económico y estabilidad de precios. La distribución del ingreso sería una resultante de los dos objetivos antes mencionados.

El modelo contiene otro elemento de la demanda efectiva que hasta aquí no se ha considerado: el gasto público, concebido

---

6/ Esta interpretación de la determinación del ahorro, no es propiamente keynesiana; se encuentra en Hicks, J.R. "Keynes y los Clásicos" (1937). Artículo publicado en Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria, del mismo autor. Ariel, Barcelona 1975. p. 152-183. En ese ensayo Hicks intentó fundir la teoría neoclásica con la keynesiana en lo que se ha denominado la "Síntesis Neoclásica", en la que se afán de dar mayor consistencia a la teoría keynesiana (por ejemplo: igualar el número de las variables independientes con el número de ecuaciones, y dar mayor elegancia a la teoría), se incorpora la "Teoría General" como un caso especial, una excepción, de la teoría neoclásica y donde, se diluye la revolución Keynesiana.

como una variable exógena, cuya principal contribución directa en el desarrollo se da a través de la creación de obras de infraestructura, la oferta de bienes y servicios a precios inferiores a los que alcanzarían si el Estado ejerciera su grado de monopolio y las erogaciones en bienestar y seguridad social; los efectos indirectos en el desarrollo se logran mediante los efectos multiplicadores de los egresos públicos iniciales. 7/ Ahora bien, el modelo considera que el financiamiento del gasto público debe darse sin recursos inflacionarios (emisión monetaria) y sin incidir negativamente en la decisión de ahorro e inversión de la sociedad.

Dentro de este marco teórico se ubica y debe entenderse el manejo de los instrumentos de política económica para alcanzar los objetivos principales propuestos: desarrollo y estabilidad en precios.

Los instrumentos de política manejados para lograr simultáneamente el crecimiento económico y la estabilidad en precios, fueron el manejo directo de la tasa de interés, la política tributaria, el tipo de cambio estable y la emisión monetaria. El manejo del gasto público y del déficit fiscal debía ser congruente con el resto de los instrumentos.

El tipo de cambio estable y la emisión monetaria cuyos montos no excedieran las necesidades de liquidez de la economía, permitían expectativas de precios estables. Perspectivas no inflacionarias, permitirían que dada la tasa nominal de interés,

---

7/ Somers, Harold M. analiza con bastante detalle el efecto multiplicador y de aceleración del gasto público y su relación con el gasto de los consumidores y la inversión privada. Ibid. p. 54-74 y 81-132.

fuera posible alcanzar tipos reales de interés atractivos para el ahorrador. Esa tendencia en la tasa real de interés podría reforzarse eximiendo de impuestos a los rendimientos de valores de renta fija hasta cierto límite y gravar con tasas ligeramente progresivas los rendimientos derivados de intereses más altos al mínimo.

La política tributaria no sólo tenía asignadas funciones recaudatorias, además, debía enfocarse a promover la reinversión de utilidades, reduciendo la proporción de utilidades destinadas al pago de dividendos. Dentro de esta misma política, los subsidios y exenciones de impuestos se utilizarían para incrementar la realización de aquellas inversiones que se consideraran más productivas.

Como se ha señalado, el gasto público además de ser un instrumento de política económica, es uno de los componentes de la demanda efectiva con efectos directos e indirectos en el nivel y ritmo de crecimiento de la actividad económica. Ahora bien, el problema de acuerdo con el modelo estriba en financiar el déficit público en condiciones no inflacionarias, por tanto, por principio queda descartada la emisión monetaria como instrumento de financiamiento del déficit fiscal.

También se descartó la política tributaria como instrumento para alcanzar la igualdad entre ingresos y egresos fiscales, ya que se le asignó el papel de promover la inversión privada a través de créditos fiscales. 8/

El único instrumento viable para lograr el equilibrio entre ingreso y gasto público sin ocasionar desequilibrio en precios, era la deuda pública.

---

8/ En la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que data desde 1936, y que se ha modificado continuamente, se encuentra el marco legal para otorgar los estímulos fiscales a la inversión.

El crédito externo permitiría financiar el gasto público de inversión: riego, carreteras, energía, ferrocarriles, etc. y además, serviría para apoyar el tipo de cambio.

El crédito público interno se obtendría a través del manejo del encaje legal, de tal manera que se lograrán dos cosas a la vez: una, el financiamiento del déficit fiscal del sector público y otro, respaldar los requerimientos de inversión del sector privado.

El modelo descrito en párrafos anteriores, da el marco teórico que permite un manejo coherente entre los objetivos, básicamente crecimiento económico e inflación y, la distribución del ingreso, como una resultante de los dos anteriores y los instrumentos para alcanzarlos.

## 2.2 ENFOQUE DE POLITICA ECONOMICA. AUTONOMIA ABSOLUTA DEL ESTADO Y EQUILIBRIO ECONOMICO.

La hipótesis política más general que se revela en el modelo de desarrollo estabilizador se refiere a un Estado que presenta una autonomía absoluta frente la sociedad, compuesta por agentes económicos denominados empresas y familias (individuos).

Las decisiones políticas de las empresas y las familias no influyen en las orientaciones políticas del Estado, éste interviene en la economía, no como respuesta a presiones concretas de grupos o clases sociales, sino atendiendo a las leyes básicas de la economía y a la promoción del desarrollo económico.

Las acciones del Estado o su aparato operativo, el Gobierno 9/, se circunscriben a estimular el ahorro de las familias y unida des productoras superávitarias y a fomentar la inversión de las empresas.

Además, mediante los gastos estatales en infraestructura y los destinados a la producción de bienes y servicios a precios sub subsidiados, contribuye a la acumulación de capital del sector - privado. Los gastos en bienestar y seguridad social, denomina dos por ciertos autores, gastos destinados a la legitimización del sistema, sólo se mencionan sin hacer énfasis en ellos. 10/

Las hipótesis económicas, son las de una economía con tenden cias al equilibrio. El crecimiento económico, según el au tor, tiene efectos estabilizadores. El papel de la política económica consiste en reforzar y encauzar tales efectos, ya - que la economía tiene tendencias naturales al equilibrio, ar gumentándose que los desequilibrios de los cuales se partió fueron ocasionados por políticas económicas equivocadas. No obstante, el único equilibrio que parece interesar al autor es el equilibrio en precios; sobre ésto se pueden suponer dos cosas.

- a) Que una vez alcanzada la estabilidad en precios, los demás equilibrios se alcanzarían automáticamente. Por ejemplo, el equilibrio en el mercado de trabajo, entre la oferta y la demanda de empleo, etc.; ó

---

9/ Según Sierra, Enrique "el gobierno es el órgano instru mental del Estado". Ibid. p. 72.

10/ Un análisis, desde el punto de vista marxista, de las fun ciones de legitimación y acumulación del Estado, en una - economía capitalista madura, se encuentra en O'Connor, - James. Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Ediciones Periferia. Buenos Aires, Argentina, 1974. Véase principalmente el Capítulo III. Poder Político y Control Presupuestario en los Estados Unidos.

b) Simplemente, que los demás equilibrios no eran relevantes.

Tampoco se encuentra en forma explícita, la manera en que se alcanzaría el objetivo de distribución del ingreso. Aunque se mencionan los gastos en bienestar social, parece estar implícita la consideración de que en el sistema mismo se encuentran los mecanismos que permiten la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo. En este marco teórico, cabe perfectamente la hipótesis de que el ingreso se distribuye de acuerdo con la productividad marginal de los factores de la producción. 11/

### 2.3 EL PAPEL DEL GASTO PUBLICO: UN RECUENTO.

El gasto público no jugó un papel central en el modelo de desarrollo estabilizador, hecho que se explica, en parte, por el énfasis dado al objetivo de estabilidad de precios y, en parte, por la forma en que se debía alcanzar la estabilidad.

---

11/ De acuerdo con la teoría microeconómica, el equilibrio entre precios relativos de los bienes y de los factores productivos se determina simultáneamente; no obstante, los equilibrios microeconómicos, no se relacionan directamente con los macroeconómicos; así por ejemplo, el de equilibrio que se da en México entre precios de los bienes agrícolas e industriales en la década de los sesenta no repercute claramente en el nivel general de precios (equilibrio macroeconómico). En realidad la teoría neoclásica no ha determinado cual es la distribución óptima del ingreso; en los países de economía madura, los salarios representan al menos dos terceras partes del Ingreso Nacional, no obstante de acuerdo con Dorfman, Robert, "concediendo que nuestra distribución de ingreso actual no es "ideal", no parece que exista base alguna para ponerse de acuerdo en cuál debe ser el grado de desigualdad. La propuesta más común es la igualdad perfecta, pero se puede ver fácilmente, que es tan falaz como impracticable". "Precios y Mercados". Ed. Prentice/Hall Internacional. España, 1972. p. 265.

Un papel más activo del Estado en la orientación del ritmo y nivel de la actividad económica a través del gasto público, hubiera requerido una concepción del Estado, la sociedad y la economía, distinta a la que tenían las autoridades de aquellos años.

Las limitaciones del gasto público, como instrumento de política económica, se encuentran en sus fuentes de financiamiento y en sus efectos desestabilizadores en las decisiones de ahorro e inversión. Veamos la relación entre el gasto público y el resto de los instrumentos:

La emisión monetaria quedaba descartada como fuente de financiamiento del gasto y déficit público, por sus efectos directos en el nivel general de precios.

La política impositiva estaba restringida por el papel que tenía asignado: fomentar la inversión a través de créditos fiscales, lo que a fin de cuentas, limitaba el monto y ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios.

La política de endeudamiento público interno, tenía dos importantes restricciones: la primera era mantener un monto de fondos prestables suficiente para financiar las actividades de las empresas y los particulares; la segunda, era no encarecer el crédito.

El endeudamiento público externo, tenía como restricción la capacidad de la economía para generar divisas necesarias para liquidar el capital y los intereses derivados de la aplicación de ese instrumento.

Para el financiamiento del déficit público se optó por el uso

del crédito interno y en menor medida del crédito externo. Como quiera que sea el déficit público no fue elevado y la inversión pública jugó un papel compensatorio de la inversión privada.

Lo anterior se puede resumir de la siguiente manera: "Los factores más importantes en la definición de la política fiscal... fueron, por un lado, el control ejercido sobre el gasto público para prevenir expansiones excesivas de la demanda agregada y, por otro, el uso extensivo del crédito bancario para financiar el déficit fiscal". 12/

## 2.4 LOGROS Y LIMITACIONES DEL MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR.

### 2.4.1 Logros.

Si se analizan algunas cifras, no se puede negar que el modelo tuvo buen éxito en lo que se refiere al logro de los objetivos de crecimiento económico y control del nivel de inflación. El siguiente cuadro, resume algunos resultados, comparados con los de la etapa inmediatamente anterior.

---

12/ Gómez, Oliver Antonio. Políticas Monetaria y Fiscal de México. La Experiencia desde la Posguerra: 1946-1976. FCE. México, 1981. p. 94.

## Cuadro No. 2

## TASA REAL DE CRECIMIENTO DEL PIB Y COEFICIENTE DE INFLACION

Concepto	Tasa Media Anual de Crecimiento (%)	
	1951-58	1959-67
Producto Interno Bruto Nominal	13.8	10.4
Producto Interno Bruto Real	6.3	6.8
Incremento de Precios Base 1960	5.6	6.5
Población (incremento)	3.2	3.4
Producto Real por Habitante	2.3	3.0
Precios Implícitos en el PIB	7.5	3.0
Coeficiente de Inflación. <u>a/</u>	1.34	0.55

a/ Relación de incrementos entre los precios implícitos en el PIB y el PIB real.

FUENTE: Ortiz Mena, Antonio. Desarrollo Estabilizador. Una Década de Estrategia Económica de México. El Mercado de Valores. 3-XI-69.

Durante la década de los sesenta la tasa de crecimiento del producto interno bruto, en términos reales se mantiene por arriba del 6.0% anual y la inflación de acuerdo con cualquiera de los índices de precios que se utilicen, nunca pasa de 3.5% como promedio anual en la década, tal como lo revela el cuadro a continuación:

## Cuadro No. 3

## CRECIMIENTO DE LOS INDICES DE PRECIOS 1960-1970

- Indices y Porcentajes -

	Indice Precios Mayoreo Cd. de México	Cre- cimi- ento Anual %	Indice Costo Vida Obrera Cd. Mex.	Cre- cimi- ento Anual %	Indice Precios Implíci- tos en el PIB	Cre- cimi- ento Anual %
1960	100.0		100.0		100.0	
1961	100.9	0.9	101.7	1.70	103.4	3.40
1962	100.8	(0.1)	102.9	1.18	106.5	3.00
1963	103.3	2.48	103.5	0.58	109.8	3.10
1964	107.7	4.26	105.8	2.22	116.0	5.65
1965	109.7	1.86	109.7	3.69	118.7	2.33
1966	111.1	1.28	114.3	4.19	123.4	3.96
1967	114.3	2.88	117.8	3.06	127.0	2.92
1968	116.5	1.92	120.6	2.38	129.0	2.36
1969	119.1	2.23	122.8	1.82	135.1	3.92
1970	126.6	6.3	132.6	7.98	141.2	4.52
Tasa Media Anual de Cre- cimi- ento 1960-70	2.4		2.9		3.5	

FUENTE: Banco de México, S.A. y Dirección General de Estadística.

A pesar de que la tasa de crecimiento de la población durante la década de los sesenta fue alta, 3.4%, el aumento sostenido del Producto Interno Bruto, permitió que el producto real por habitante creciera a una tasa promedio anual de 3.0%, mayor que la de la etapa precedente, 2.3%.

Asimismo, siempre se ha considerado un logro importante, el haber mantenido estable la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad de la moneda.

A continuación se presentan algunos resultados del modelo de desarrollo estabilizador, con los cuales suele argumentarse - en favor de este planteamiento teórico. Tales resultados se refieren al comportamiento de las siguientes variables: tasa de interés, tributación, emisión monetaria, tipo de cambio, gasto y deuda pública:

Tasa de interés. A lo largo de la década de los sesenta la tasa de interés fue un instrumento que permitió fortalecer el proceso de intermediación financiera, ya que la tasa real que se ofreció al público era casi siempre positiva, incluso aquella más baja pagada a las cuentas de ahorro (4.5%) fueron por lo menos iguales a la tasa de inflación y el rendimiento de la mayor parte de los bonos era del 10%, con lo que el interés real una vez descontada la inflación, era de alrededor del 6%. El incremento de fondos prestables, permitió financiar el gasto público y la inversión privada en condiciones no inflacionarias. 13/

Tributación. La carga tributaria se mantuvo baja, con el fin de no entorpecer y estimular la inversión productiva; de hecho la carga tributaria al concluir la época de los sesenta era de alrededor del 13% con respecto al PIB. Una carga tributaria de esos niveles no podría financiar grandes volúmenes de gasto e inversión pública.

---

13/ Véase Fitzgerald, E.V.K. La Política de Estabilización en México: El Déficit Fiscal y el Equilibrio Macroeconómico 1960-1977. Revista de Investigación Económica No. 144. Abr.-Jun. 1978. UNAM. p. 190.

Emisión monetaria. La oferta monetaria tuvo un incremento anual promedio de alrededor del 11%, 14/ por tanto no puede decirse que sus efectos hayan sido, como de hecho no lo fueron, inflacionarios. Esa tasa de crecimiento de la oferta monetaria es perfectamente compatible con una tasa del producto interno en términos reales del 6.8%. 15/

En virtud de que los déficits presupuestales del sector público no fueron altos, y no estando dentro de la estrategia, financiarnos a través de emisión monetaria, ésta se orientó a apoyar el nivel de transacciones de la economía.

Tipo de cambio. La contención de la inflación durante los sesenta, permitió mantener en condiciones de libre convertibilidad, un tipo de cambio estable de 12.50 pesos por dólar. \*/

Gasto y deuda pública. Durante los años sesenta, la inversión pública representó en promedio el 7.1% con respecto al PIB, - la cual fue financiada con ahorro público interno por una cantidad equivalente al 3.9% y el resto, 3.2% tuvo como fuente - el endeudamiento. La mayor parte de los requerimientos crediticios, fueron proporcionados por la banca mexicana. 16/

Como porcentaje del PIB, el gasto corriente del gobierno federal se incrementó considerablemente durante los años del desarrollo estabilizador, aunque sobre una base reducida, pasó de

---

14/ El crecimiento está calculado con base en información que aparece en Cincuenta Años de Banca Central. Medio Siglo de Estadísticas Básicas. Banco de México y F.C.E. México 1976. p. 137.

15/ Cavazos Lerma, Manuel. La Opinión Pública y la Inflación. PRI. México, 1974.

\*/ El tipo de cambio (\$12.50 por dólar) se mantuvo durante 22 años, de abril de 1954 a agosto de 1976.

16/ Fitzgerald. E.V.K. Ibid. p. 194. Cuadro 3.

4.5% del PIB en los cincuenta a 6.3% en los sesenta; por su parte la inversión del gobierno federal, se mantuvo en 2.1%, en ambas décadas. La inversión del sector paraestatal, como porcentaje del PIB, pasó de 3.3% en los años cincuenta a 5% en los años sesenta.

Las cifras más gruesas demostraban que el modelo de desarrollo estabilizador había tenido éxito y mostraba bastante consistencia entre sus objetivos e instrumentos.

#### 2.4.2 Limitaciones.

Los logros más importantes del modelo estabilizador se dieron en las variables financieras, se logró equilibrio en precios y en las finanzas públicas; y se alcanzaron tasas altas de crecimiento económico, pero no se logró desarrollo económico y social; se agudizó la concentración del ingreso y la riqueza y germinaron elementos que dieron origen a la crisis de este modelo.

No se cumplió con el objetivo de lograr una más equitativa distribución del ingreso. De acuerdo con cifras de 1969 el 50% de las familias recibían apenas el 15% del ingreso personal disponible y sólo el 10% recibían el 51%. <sup>17/</sup> No sólo el ingreso personal estaba mal distribuido, sino también el ingreso regional y entre sectores económicos. <sup>18/</sup>

Cierto que la participación de los salarios en el Producto In

<sup>17/</sup> Tello, Carlos. La Política Económica en México. 1970-1976. Siglo XXI. México, 1976. p. 17.

<sup>18/</sup> Un texto ya clásico en nuestro país sobre la distribución del ingreso es el de M. de Navarrete. Ifigenia. La Distribución del Ingreso en México. Tendencias y Perspectivas - en El Perfil de México en 1980. Tomo 1. Siglo XXI. México, 1976.

terno Bruto mejoró respecto al periodo inmediato anterior, ya que representó el 31.17% en 1960 y significó ya el 35.29% para 1970. 19/ Con todo, éstas proporciones están muy lejanas a las de los países desarrollados donde los salarios equi valen a más de dos tercios de la demanda efectiva.

La persistencia en la inequitativa distribución del ingreso se debió en parte a la política fiscal en vigor. Según Reynolds, durante el periodo 1965-70 el gobierno obtuvo de los trabajadores la mayor parte de sus ingresos adicionales, de los impuestos indirectos (gran parte de los cuales son regresivos) y de los créditos internos y externos. Por otro lado, se subsidiaban los ingresos del capital, se estimulaba el ahorro y la inversión privada y se limitaba el consumo mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados. 20/

De acuerdo con los críticos del modelo: la política del desarrollo estabilizador al privilegiar los objetivos de crecimiento económico y estabilidad de precios, había generado o agravado otro tipo de desequilibrios. Aparte de la persistente e inequitativa distribución del ingreso, se hablaba de la concentración "de estructuras industriales monopólicas e ineficientes, "desnacionalización," de la industria, de la caída de los niveles de la producción, inversión y empleo en la agricultura, aumento de la deuda pública y problemas en balanza de pagos. 21/

---

19/ Las cifras están tomadas de México 1982. Anuario Económico. Ed. Somos. Cuadro No. 3. Distribución del Producto entre los factores de la producción. p. 152.

20/ Reynolds, Clark W. Por qué el Desarrollo Estabilizador - de México fue en realidad desestabilizador. El Trimestre Económico. FCE. No. 176. Oct. Dic. 1977.

21/ Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI. México, 1981. Capítulo IV.

Carlos Tello, al hacer una evaluación de los problemas, no re-  
sultos unos, generados y agravados otros por el modelo de de-  
sarrollo estabilizador, dice que "los desempleados se acumula-  
ban rápidamente y la satisfacción de las necesidades de servi-  
cios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda tenían un  
retraso de lustros. El desarrollo del transporte por carrete-  
ra no había arrancado de la marginación a vastas áreas rura-  
les del país y el estancamiento de los ferrocarriles se con-  
vertía en un cuello de botella para las actividades ya esta-  
blecidas". Se estrechó el desarrollo de las industrias petro-  
lera y eléctrica, se perdió la autosuficiencia alimentaria y  
algo sumamente grave: se estancó el mercado interno. 22/

Las críticas al modelo de desarrollo estabilizador, no sólo  
se hicieron desde el mundo académico, en el seno mismo del go-  
bierno se inició la famosa "autocrítica", que en la práctica  
significaba un rechazo al modelo estabilizador.

De acuerdo con importante funcionario del gobierno de Luis -  
Echeverría, aunque el nuevo régimen "mantuvo la meta de creci-  
miento económico sostenido, se propuso evitar en lo futuro de  
sequilibrios tales como el fiscal y el de balanza comercial -  
(y) se planteó enfáticamente, redistribuir tanto los benefi-  
cios del desarrollo como los costos del mismo. 23/

Con el régimen del Presidente Echeverría, parecía inaugurarse  
una nueva época de desarrollo con una más equitativa distribu-  
ción del ingreso y donde la política de gasto público sería -

---

22/ Tello, Carlos. Ibid. p. 13-14.

23/ Puente Leyva, Jesús. Apertura Democrática y Autocrítica.  
Mimeo. México, 1974. p. 9. El subrayado es nuestro.

uno de los instrumentos de política económica más importantes.<sup>24/</sup>

En el nuevo proyecto de desarrollo, la política de gasto público significaba una participación más activa del Estado, tanto para continuar alcanzando altos índices de crecimiento de la producción, como para lograr una mejor distribución del ingreso y mayores índices de generación de empleo.

En todo caso, las críticas desde fuera y dentro del gobierno, revelaban el agotamiento de un patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo y fundamentado en los desequilibrios en la distribución del ingreso.

Pasar a las últimas etapas del patrón de acumulación sustitutivo de importaciones implicaba una mayor participación del Estado en el proceso de desarrollo económico.

El modelo de estabilización registró las primeras señales de crisis en 1971, llamado eufemísticamente año de la "atonía", mostrando la incapacidad del modelo para reactivar el crecimiento económico y detener las crecientes desigualdades económicas y sociales.

La opción interna sólo podía darla una participación más activa del Estado en la economía; ésta sólo era posible mediante el rompimiento de las limitantes al crecimiento del gasto público y de sus fuentes de financiamiento: impuestos, emisión monetaria, mayor financiamiento interno y/o externo.

---

<sup>24/</sup> "El régimen de Echeverría fue precedido de una espectacular campaña electoral y de un discurso en el que se proponía un novedoso programa político y económico. Ello como una respuesta a lo que habían diagnosticado algunos grupos burocráticos como la quiebra de un estilo de crecimiento". Ayala, José. La Devaluación. Antecedentes Económicos y Políticos. Cuadernos Políticos. EJ. Era. México, Enero-Marzo 1977.

Asimismo, se requería una reactivación del mercado interno, con una política económica que detuviera la tendencia concentradora del ingreso y la riqueza, que revitalizara el poder adquisitivo de la clase trabajadora y de las clases medias.

Se necesitaba también fortalecer la capacidad productiva y financiera del sector paraestatal, especialmente en las actividades prioritarias como energía eléctrica, petróleo, siderurgia y fertilizantes, las cuales estaban ya en manos del Estado, pero cuya dinámica estaba limitada por la falta de inversiones para su expansión.

La política de sustitución de importaciones que en los años cincuenta y sesenta tuvo como pilar la generación de divisas por parte del sector agrícola, también estaba agotada, ya que:

- La falta de inversiones en el campo, detuvo el crecimiento de su infraestructura;
- La política de precios de garantía en beneficio de los insumos para el sector industrial, el poder de compra de los obreros y desde luego, de la estabilidad en precios, generó una caída de la rentabilidad en el campo;
- Se produjo la desinversión, la reducción en la productividad, en la producción y en la capacidad de generación de divisas.

Por lo anterior se hacía urgente reanimar al campo, su poder adquisitivo y su productividad.

La reactivación del campo, requería una nueva política de in-

versiones, de precios de garantía, de reajuste en los precios relativos de los productos agrícolas respecto a los industriales, en favor de los primeros.

De lo anterior, se desprende claramente el agotamiento del modelo de estabilización, su incapacidad para continuar el crecimiento económico y menos detener los desequilibrios económicos y sociales. Se requería un replanteamiento de la política económica, acorde con las necesidades políticas, sociales y económicas del país, que robusteciera el mercado interno en proceso de debilitamiento, ésto se hizo evidente en la atonía de 1971.

En el capítulo siguiente se analiza la política económica y - de gasto público seguida por el país, como alternativa al agotado desarrollo estabilizador; los objetivos, alcances y limitaciones del nuevo modelo denominado de desarrollo compartido cuya práctica se llevó a cabo en los años que van de 1971 a - 1976.

**CAPITULO 3. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO  
COMPARTIDO. 1971-1976.**

### CAPITULO 3. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO COMPARTIDO. 1971-1976.

El período que se analiza, abarca el sexenio del Gobierno del C. Luis Echeverría Alvarez (1971-1976). Aunque la práctica del desarrollo compartido, se inició hasta 1972, al quedar evidenciadas, en 1971, las limitaciones de las políticas estabilizadoras.

En estos años, la política de gasto público juega un papel central como instrumento de política económica, a diferencia de la época inmediata anterior, en la que tal instrumento juega un rol subsidiario.

El nuevo papel del gasto público tiene su origen en la reorientación del Estado Mexicano como rector del proceso de desarrollo económico. Independientemente de las causas que motivaron tal fenómeno, <sup>1/</sup> algunas de las cuales se señalaron en la parte final del capítulo anterior, la creciente participación del Estado Mexicano en la actividad económica, es un hecho, que puede palpase fácilmente a través del mayor peso relativo del gasto público en el Producto Interno Bruto.

#### 3.1 LA ETAPA DEL DESARROLLO COMPARTIDO.

El viraje en la política económica, que se realizó en el pe-

---

<sup>1/</sup> Ayala, José, estima que la mayor participación del Estado Mexicano en la economía se debió a que a fines de la década de los sesentas había declinado la importancia de la acción estatal en el cumplimiento de sus funciones; al multiplicar su acción se garantiza la expansión del sistema amenazado por: 1) un retraso en la producción de algunas ramas claves de la economía; 2) deterioro del sector agrícola; 3) debilitamiento de la inversión privada, y; 4) caída del gasto público en bienestar social. Auge y Declinación del Intervencionismo Estatal. Investigación Económica. No. 3. UNAM. Julio de 1977.

rfo 1971-1976. estuvo plasmado, fundamentalmente en el peso que se asignó, y a la forma de alcanzar el objetivo de distribución del ingreso.

Desde la campaña presidencial, el candidato del partido oficial, C. Luis Echeverría Alvarez, criticaba un modelo de desarrollo económico que no había logrado alcanzar el objetivo de una más equitativa distribución del ingreso y que había generado serios desequilibrios económicos. En una reseña sobre su discurso de toma de posesión se destaca que era preciso de finir medidas eficientes y razonables para atacar la problemática existente: "La primera medida es distribuir el ingreso mediante un aumento del empleo y de la productividad, con lo que a su vez se amplía el mercado interno. Se hizo hincapié en que el rendimiento de la mano de obra será mayor en la medida en que se redistribuya el bienestar, la educación y la técnica". 2/

La palabra "desarrollismo" se utilizó para descalificar políticas que privilegiaron el crecimiento económico por el crecimiento mismo, sin tomar en cuenta la distribución del ingreso (en sus niveles familiar, funcional, entre grupos y clases sociales, entre ramas de actividad o económicas, y entre regiones del país) y la corrección de desequilibrios en el mercado de trabajo, con el exterior, etc.

Como ya se anotó en el capítulo anterior, el modelo de desarrollo estabilizador, había fallado en lograr una equitativa distribución del ingreso. Además, a pesar de los relativamente altos niveles de crecimiento económico, no se habían logra

---

2/ Banamex. Examen de la Situación Económica de México 1925-1976. Fondo Cultural Banamex. México 1978. p. 603.

do satisfacer las necesidades de empleo de una población creciente. En 1960, la población desocupada ascendió a 182,000 personas, 0.5% de la población económicamente activa, ya para 1970, los desocupados ascienden a 976,000 personas, 1.9% de la población económicamente activa. 3/

En el nuevo esquema, la distribución del ingreso y el empleo, no eran funciones objetivo que pudieran alcanzarse una vez logrados el crecimiento económico y la estabilidad de precios, sino que eran condición misma del crecimiento. En una publicación del Banco Nacional de Comercio Exterior, en la que se evalúan los primeros años del nuevo gobierno, se dice: "A finales de 1970, al entrar en funciones la nueva administración, los lineamientos de política económica del país hasta esa fecha sufren grandes modificaciones, no en sus fundamentos básicos, pero sí en su orientación y en su alcance, principalmente social. Así al crecimiento económico, esencialmente cuantitativo... se le antepone el compromiso de hacer extensivos sus logros hacia todos los que en él participan, así como el de absorber en forma creciente a un mayor número del amplio sector marginado de la población, mediante una más justa distribución del ingreso y una más sólida y mejor orientada actividad económica". 4/

El objetivo de una mejor distribución del ingreso, implicaba dar fuerza operativa a instrumentos que en el modelo de desarrollo estabilizador eran subsidiarios, particularmente, el gasto público.

---

3/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. Cuadro 4. Población y Estructura Ocupacional. p. 533.

4/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México 1973. México, 1974. p. 69.

Los fundamentos teóricos de la política de desarrollo compartido, no fueron desarrollados por las autoridades que lo instrumentaron, como fue el caso del modelo de desarrollo estabilizador. Un buen intento de racionalización, lo encontramos en Leopoldo Solís, quien hace un análisis de los objetivos - (crecimiento económico, mejora en la distribución del ingreso, estabilidad de precios y tipo de cambio) y de las variables instrumentales (gasto público, control de la oferta monetaria y reforma fiscal), y llega a la conclusión de que además de que se tenían más objetivos que instrumentos, se falló en el manejo de uno de ellos: la reforma fiscal. 5/

Los aspectos esenciales de la estrategia económica del modelo de desarrollo compartido, se detallan a continuación: 6/

a) Crecimiento económico con distribución del ingreso.

- i) Fomento a la descentralización industrial
- ii) Atención a zonas deprimidas
- iii) Política fiscal con sentido redistributivo

b) Fortalecimiento de las finanzas públicas.

- i) Modernización del sistema tributario
- ii) Reforma del aparato administrativo

---

5/ Solís, Leopoldo. Alternativas para el Desarrollo. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1980. p. 93. Sin embargo, agrega el autor "una tasa superior al 6.5% ponía en serios aprietos la balanza de pagos, aumentando peligrosamente el endeudamiento externo y comprometiendo el tipo de cambio".

6/ Tomado de González, Eduardo. La Política Económica 1970-1976. Itinerario de un Proyecto Inviabile. Investigación Económica No. 3. UNAM. Julio 1977. La estrategia y el diagnóstico en que se fundamentó la política de desarrollo compartido se encuentra desarrollada más ampliamente en México 73. Ibid., y en La Política Económica del Nuevo Gobierno. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1971.

- iii) Revisión de la política fiscal de fomento industrial
- iv) Revisión de precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal

c) Reordenamiento de las transacciones internacionales.

- i) Impulso a la exportación
- ii) Diversificación de productos y mercados
- iii) Desarrollo de la infraestructura y promoción turística
- iv) Revisión de la política fiscal y arancelaria
- v) Promoción de la investigación científica
- vi) Aumentar los niveles de producción primaria
- vii) Control del endeudamiento externo
- viii) Desestímulo a la importación de bienes de consumo suntuario

d) Reorganización y reactivación del sector agrícola.

- i) Continuación del reparto agrario
- ii) Fortalecimiento y reorganización productiva del ejido
- iii) Aumento de los recursos financieros destinados al campo

Otros autores desde posiciones ideológicas distintas, enjuician la política de desarrollo desde el punto de vista de su viabilidad operativa. Según José Ayala, el intervencionismo - estatal se tradujo en 3 cuestiones: a) El incremento en el gasto e inversión pública, tuvo como contraparte una política monetaria y crediticia conservadora conjugada con la ausencia de la reforma fiscal; estos elementos revelan discrepancias en el seno del aparato estatal; b) La inversión pública fue incapaz de incentivar por sí sola la inversión privada; y, c) No

existió un eje que centralizara y coordinara las distintas acciones económicas del Estado. 7/ Eduardo González, afirma que el diagnóstico en el que se fundamentó el modelo es esquemático y descriptivo y la estrategia es lineal, simplificada y contradictoria en algunos aspectos y que se tuvieron propósitos, más no posibilidades de alcanzarlos. 8/

Independientemente, el enfoque desde donde se juzgue la política económica del período, los autores coinciden en que su principal limitación consistió en la ausencia de la reforma fiscal. 9/

Siendo la distribución del ingreso no resultado sino condición del crecimiento económico, debía de alcanzarse mediante la manipulación de determinados instrumentos, estando entre los principales los fiscales: ingreso, gasto, déficit y financiamiento. El concepto de Estado como promotor e impulsor del crecimiento económico y de la economía, en general recibió un nuevo impulso.

Desde el punto de vista del gasto, se puede observar la creciente participación del Estado en la economía.

---

7/ Ayala, José. Ibid.

8/ González, Eduardo. Ibid.

9/ Quienes más destacan en este punto son Solís, Leopoldo y Reynolds, Clark W. Ibid.

## Cuadro No. 4

## NIVEL DEL GASTO BRUTO Y NETO 1970-1976

- Millones de Pesos y Porcentajes -

CON CEP TO	GASTO BRUTO			GASTO NETO <sup>b/</sup>			% GASTO BRUTO ÷ PIB	% GASTO NETO ÷ PIB
	Gob. Fed.	Organismos y Empresas <sup>a/</sup>	Total	Gob. Fed.	Organismos y Empresas	Total		
1970	52656	56582	109238	47971	16280	94251	24.8	21.4
1971	55785	65546	121331	50587	54295	104982	24.8	21.4
1972	77230	71538	148768	71513	61373	132886	26.3	23.5
1973	102241	101792	204033	98322	85076	183398	29.5	26.5
1974	135795	140688	276483	128590	122805	251395	30.7	27.9
1875	200416	200233	400649	190505	175213	365718	36.4	33.2
1976	274963	245065	520028	264955	210459	475414	37.9	34.7
Creci- miento Prom. Anual (%)	31.72	27.67	29.70	32.95	28.71	30.95	7.32	8.38

a/ No incluye transferencias del Gobierno Federal, para evitar la doble contabilización.

b/ El gasto neto no incluye la amortización de capital.

FUENTE: Agenda Presupuestaria, S.P.P. 1979. p. 47, 60 y 76.

Durante el sexenio, el gasto bruto creció a un ritmo más acelerado (29.7%) que el Producto Interno Bruto (20.8% a precios corrientes), situación que explica que al final del sexenio, como porcentaje del PIB, el gasto bruto representó el 37.9%, mientras que en 1971 su participación era de 24.8%.

Los egresos que tienen una incidencia inmediata y directa en el nivel de actividad económica y en la distribución del ingreso, encontramos que los gastos netos (gasto bruto menos liquidación de pasivo) también incrementaron su participación en el

PIB, en virtud de un crecimiento superior al ritmo de aumento del nivel de actividad económica, incluso su tasa media anual de crecimiento fue ligeramente superior a la del gasto bruto.

De acuerdo con la nueva política económica del periodo 1971-1976, el instrumento gasto público jugaría un papel central para alcanzar los objetivos señalados, sus funciones serían:

- a) Impactar directa e inmediatamente el ritmo de crecimiento y nivel de la actividad económica.
- b) Canalizar los recursos presupuestales para mejorar la distribución del ingreso entre clases y grupos sociales, regiones y sectores económicos.
- c) Fomentar directa e indirectamente (a través de su impacto en el PIB) el nivel de empleo.
- d) Si bien, la estabilidad de precios persiste como objetivo, el gasto público no sería el principal instrumento para obtenerla a través del equilibrio presupuestal. Aunque nunca se mencionó, se optó por el control directo de precios.

A continuación se analizará hasta qué punto la política de gasto público realmente se diseñó para alcanzar los objetivos propuestos y finalmente se evaluarán sus principales limitaciones.

### 3.2 CRECIMIENTO ECONOMICO Y GASTO PUBLICO.

Si bien es cierto que la economía creció a tasas reales de alrededor del 6.5% anual durante la década de los sesenta, en

realidad se reconocía que la economía había perdido dinamismo. 10/ Específicamente desde 1965, el producto agrícola creció a tasas inferiores a las de la población 11/ y el sector industrial encontró en el mercado interno, una de sus principales limitaciones. 12/

Desde tiempo atrás se venía señalando que el aparato industrial estaba diseñado para satisfacer las necesidades de consumo de la población de ingresos medianos y altos.

El gasto público vendría a ser la variable exógena al sistema, que aumentaría la demanda efectiva directamente a través de las adquisiciones de materia prima, materiales, maquinaria, etc., e indirectamente a través del poder de compra de los sueldos y salarios de los empleados públicos.

---

10/ La "redefinición de los objetivos, mecanismos e instrumentos de la política económica, se deriva de la aparente disminución y eventual agotamiento de los impulsos dinámicos generados por la reforma agraria, el proceso de sustitución de importaciones, la demanda externa y la formación y actividad del sector público, en lo que se ha venido basando el desarrollo económico del país". México 73. Ibid. p. 74.

11/ Entre 1965 y 1970, el valor de la producción agrícola creció a una tasa promedio anual de 2.1%, mientras que la población se incrementó al 3.4% promedio anual. Estimación realizada con base en "La economía mexicana en cifras". Nacional Financiera, S.A. México 1981. p. 3, 109 y 110. Es notable observar que el precio medio rural se incrementó en apenas el 0.9%, en tanto que el índice de precios implícitos del PIB aumentó en 3.5% promedio anual.

12/ México 73. Ibid. p. 102. Se menciona que: "la racionalización (del aparato industrial) resulta indispensable desde el punto de vista de las posibilidades de exportación de manufacturas, cuya viabilidad parece depender de que, en otros enfoques, la apertura de los mercados externos se contemple como un complemento y no como un sustituto de la ampliación del mercado interno vía redistribución del ingreso".

Evidentemente el gasto público creció y proporcionalmente - crecieron sus componentes económicos: corriente y de inversión.

El crecimiento anual promedio del gasto corriente en el período 1970-1976 fue del 30%, superior al crecimiento del PIB (20.8% a precios corrientes), con lo que su participación en el PIB pasó de 14.9% en 1971 a 23.2% en 1976.

## Cuadro No. 5

GASTO CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL  
1971-1976

- Millones de Pesos y Porcentajes -

CONCEPTO	GASTO CORRIENTE	CRECIMIENTO ANUAL %	PARTICIPACION % RESPECTO AL PIB
1970	65 585	-	14.9
1971	73 049	11.4	14.9
1972	87 963	20.4	15.6
1973	120 565	37.1	17.5
1974	173 428	43.8	19.3
1975	232 265	33.9	21.1
1976	317 797	36.8	23.2
1970-76	-	30.1	-

FUENTE: Elaborado con base en la Agenda Presupuestaria. SPP.  
1976. p. 47.

La inversión pública, registró un dinamismo menor que el del gasto corriente; sin embargo, su crecimiento también fue superior al de la actividad económica, situación que llevó a

que su participación en el PIB casi se duplicara de 6.5% en 1970 a 11.4% en 1976.

Cuadro No. 6  
GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL  
1970-1976

- Millones de Pesos y Porcentajes

CONCEPTO	GASTO DE CAPITAL	CRECIMIENTO ANUAL %	PARTICIPACION % RESPECTO AL PIB
1970	28 666	-	6.5
1971	31 933	11.4	6.5
1972	44 923	40.7	8.0
1973	60 833	35.4	8.8
1974	77 967	28.2	8.7
1975	133 453	71.2	12.1
1976	157 617	18.1	11.4
1971-76		25.2	-

FUENTE: Elaborado con base en la Agenda Presupuestaria. SPP. 1976. p. 47.

Siendo el PIB una función de la demanda efectiva en la que el gasto público es una variable exógena, cabría esperar que al aumentar el gasto público, se impactaría positivamente el crecimiento de la economía. Sin embargo, el PIB creció en forma irregular en esos años.

En el cuadro que se presenta enseguida se observa que el crecimiento real del PIB entre 1971 y 1976 osciló de 4.2% como

mínimo en 1971 a 8.5% máximo en 1972, a partir de dicho año la tasa de crecimiento fue cada vez menor, hasta llegar en 1976 nuevamente a un crecimiento de 4.2%. En principio se acepta que los altos crecimientos de 1972 y 1973, fueron producto de una amplia respuesta de la oferta productiva ante los estímulos del gasto público, sin embargo, la política económica del desarrollo compartido y particularmente del gasto público, fue agotándose, obteniendo una respuesta cada vez menor del aparato productivo. En el cuadro que sigue se observa el crecimiento nominal y real del PIB.

Cuadro No. 7

VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE  
MERCADO

- Millones de Pesos y Porcentajes -

AÑO	A PRECIOS CORRIENTES	% ANUAL	A PRECIOS DE 1970	% ANUAL	DEFLACTOR IMPLICITO DEL PIB - % ANUAL
1970	444 271	-	444 271	-	-
1971	490 011	10.3	462 804	4.2	5.9
1972	564 727	15.2	502 086	8.5	6.2
1973	690 891	22.3	544 307	8.4	12.8
1974	899 707	30.2	577 568	6.1	22.8
1975	1 100 050	22.3	609 976	5.6	15.7
1976	1 370 968	24.6	635 831	4.2	19.6
1970-76	-	20.8	-	6.2	13.7

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Informe Anual del Banco de México.

El descenso de la tasa de crecimiento del PIB después de 1972, podría explicarse por la incapacidad del Estado para mantener una política de gasto público con fuentes sanas de financiamiento.

Al inicio del período el gasto público pudo aumentarse mediante el crecimiento del déficit, sin embargo esta política encontró límites en la capacidad de endeudamiento externo, el creciente servicio de la deuda interna y externa, lo cual obligó a una excesiva emisión monetaria que implicó presiones inflacionarias.

En el cuadro que sigue se muestra el crecimiento real del gasto neto del sector público: total, corriente y de capital.

Cuadro No. 8  
GASTO NETO REAL: TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL SECTOR  
PUBLICO FEDERAL  
1971 - 1976

(Millones de pesos de 1970 y Porcentajes)

CONCEPTO	GASTO TOTAL REAL	INCREMENTO ANUAL %	GASTO CORRIENTE REAL	INCR. ANUAL %	GASTO DE CAPITAL REAL	INCR. ANUAL %
1970	94 251	-	65 585	-	28 666	-
1971	99 133	5.2	68 979	5.2	30 154	5.2
1972	118 121	19.2	78 189	13.4	39 932	32.4
1973	144 522	22.4	96 584	23.5	47 938	20.1
1974	161 358	11.7	111 315	15.3	50 043	4.4
1975	202 839	25.7	128 821	15.7	74 018	47.9
1976	220 507	8.7	147 401	14.4	73 106	1.2
1971-76	-	15.2	-	14.5	-	16.9

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1977. SPP.

Del cuadro anterior se desprende que efectivamente el gasto público inició su alto crecimiento a partir de 1972 en que creció 19.2% en términos reales, este dinamismo fue un tanto errático, en 1974 creció 11.7%, motivando que para 1975 se intentara detener el descenso del crecimiento del PIB con un gasto público más alto, 25.7%, particularmente la inversión creció 47.9%; sin embargo la actividad económica ya no respondió y continuó su pérdida de dinamismo.

En 1975 la economía no tuvo la misma capacidad de respuesta que en 1972 en que se contaba con capacidad productiva no utilizada, derivada del bajo crecimiento de la economía de años anteriores.

Por otra parte el crecimiento del gasto público en 1975, también poco se logró mediante el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento sano del gasto, sino con mayor nivel de déficit.

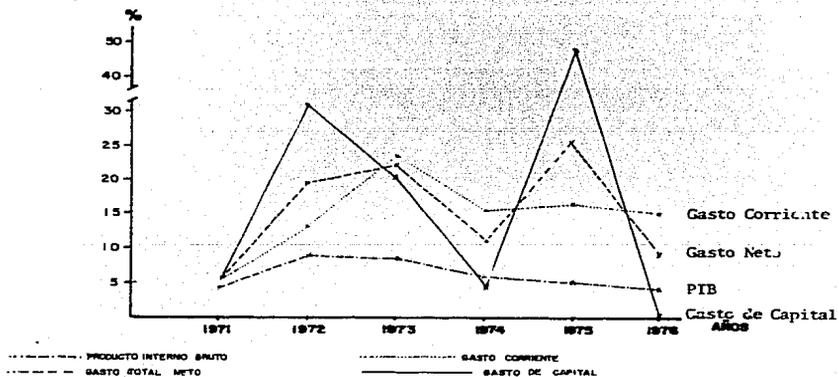
En términos reales, durante 1971-1976, el gasto de capital del sector público tuvo un menor crecimiento que el gasto corriente, 14.5% el primero y 16.9% el segundo, como promedio anual.

El mayor crecimiento del gasto de capital fue el resultado de una política orientada a fortalecer la capacidad rectora del Estado en la conducción de la economía, a través de la expansión de las actividades prioritarias, como fue el caso de las inversiones en el sector siderúrgico, creándose las instalaciones de Lázaro Cárdenas "Las Truchas"; se realizaron también inversiones para ampliar la capacidad productiva de los fertilizantes y la generación de energía eléctrica, fue en estos años que se reinició la inversión importante en explora-

ción petrolera, que dió pauta a los descubrimientos de grandes yacimientos en Tabasco, cuya explotación apenas se inició entre 1974 y 1976, llegando posteriormente a altos niveles productivos.

Con la finalidad de tener mayor claridad respecto del crecimiento real del PIB y del gasto total, corriente y de capital del sector público, enseguida se presenta una gráfica con estas variables:

Gráfica 1  
CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO  
(PRECIOS DE 1970)

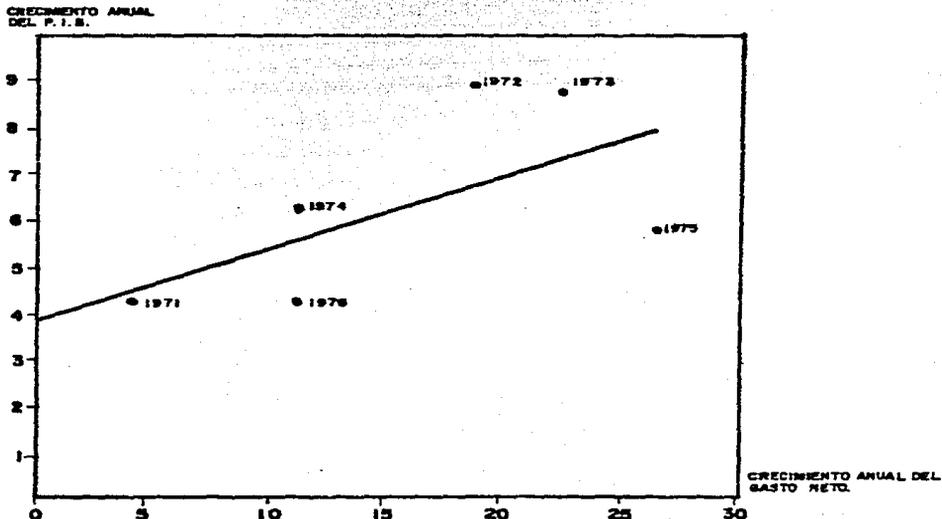


De acuerdo con la gráfica, durante 1971-1976, las tasas de crecimiento del gasto corriente e inversión, son bastante irregulares; se parte de un crecimiento casi similar en 1971, no obstante, el aumento de la inversión pública registra fluctuaciones que van del 1.2% en 1976 al 47.9% en 1975; mientras que el incremento menor del gasto corriente es del 5.27% en 1971 y el más alto es del 23.5% en 1973.

El aumento real del gasto neto total del sector público, es en todos los años, superior al incremento del PIB. La tasa de crecimiento del gasto público es baja en 1971 y la del PIB resulta sólo inferior en un punto porcentual, a partir de ese año la brecha se abre hasta existir 20 puntos de diferencia en 1975.

Para efectos de este trabajo, apoyados en un ejercicio de regresión lineal, se obtiene que la relación entre el incremento del producto real y del gasto neto real es del 66%. Es decir, que el incremento del PIB se explica en un 66% por el incremento del gasto, la desviación estándar es muy elevada: 1.92 respecto al valor medio del crecimiento anual del producto. Graficando el crecimiento anual del PIB como función del crecimiento del gasto neto ( $\Delta GN$ ), se tiene la siguiente línea de regresión.

Gráfica 2  
 CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB REALES  
 1971-1976



Dado el modelo:  $\Delta \text{PIB} = f(\Delta \text{GN})$

Tenemos la siguiente ecuación que representa la línea de regresión:  $\text{PIB} = 3.746 + 0.156 \Delta \text{GN}$

Donde:  $\bar{Y} = 6.167$

Desviación estándar = 1.92

$r^2 = 0.66$

De acuerdo con esta gráfica, los años en que es más alta la desviación, respecto al valor teórico del PIB, son 1972, 1975 y 1976; que corrobora los resultados de la gráfica 1, que registra para esos mismos años, la mayor ampliación de la brecha entre crecimiento del gasto y crecimiento del PIB.

Lo anterior nos lleva a deducir que el incremento de gasto público tuvo efectos, no sólo en el incremento del PIB, sino también en otras variables, como el nivel general de precios. Esta aseveración se ampliará en el siguiente inciso.

Como se observa el gasto público no tuvo los efectos esperados en el ritmo de actividad económica. La expansión del gasto público federal no estuvo acompañada por incrementos proporcionales en el gasto privado, sobre todo de inversión. De acuerdo con la información disponible, mientras la inversión pública se expandía, la inversión privada registraba incrementos muy inferiores.

## Cuadro 9

## NIVEL Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA

1970 - 1976

- Millones de pesos y Porcentajes -

Año	Inversión Nominal			Tasa de Crecimiento % <sup>a/</sup>			Crecimiento Real <sup>b/</sup>		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1970	82300	29205	53095	12.26	2.37	18.15	8.03	- 1.86	13.91
1971	82000	22328	59672	-0.31	-26.85	11.68	-9.70	-29.43	9.10
1972	98000	33298	64702	17.02	39.97	8.90	11.18	33.32	1.45
1973	127100	49838	77262	26.00	40.32	17.75	15.95	30.28	3.39
1974	173400	64817	108583	31.07	26.28	34.03	6.37	1.58	13.64
1975	223200	95767	127433	25.24	39.04	16.00	8.16	22.05	-0.98
1976	267000	105100	161900	17.92	9.30	23.94	-6.60	-15.21	-0.57

a/ Millones de pesos de 1960. El deflactor corresponde al utilizado por la Oficina de Cuentas de Producción del Banco de México, en el cálculo de la inversión en términos reales a partir de los datos nominales.

b/ Crecimiento Nominal.

FUENTE: Gómez Oliver, Antonio. Ibid. Cuadro 29. p. 132.

NOTA: Las cifras de este cuadro difieren de las anteriores porque: a) La fuente de información es distinta, Gómez Oliver utiliza datos de la Secretaría de la Presidencia y Banco de México, en tanto que los cuadros anteriores tienen como fuente a la Secretaría de Programación y Presupuesto; b) Las tasas de crecimiento están estimadas en forma logarítmica; y c) El deflactor tiene base 1960, en tanto que en el resto de los cuadros se utiliza el deflactor de la SPP cuya base es 1970.

El cuadro revela el bajo dinamismo de la inversión privada, en contraste con una inversión pública que, aunque errática, recibió un fuerte impulso.

En este lapso la política expansionista del gasto no tuvo el propósito de compensar la contracción en el crecimiento de la inver-

sión privada, como ocurría en el pasado; 13/ obedeció a una política general de mayor participación del Estado en la economía, para cumplir su papel de impulsor y reorientador del desarrollo económico. En tanto, que el capital privado por motivos no totalmente explicados, tendía a contraerse de acuerdo no sólo con los ciclos económicos normales del capital, si no también por desconfianza promovida desde el poder gubernamental con sus políticas supuestamente "izquierdizantes". 14/

La política de creciente gasto público tuvo su mayor respuesta en los primeros años 1972 y 1973, cuando existía una capacidad productiva no utilizada y en que el Estado tenía como margen de maniobra la reducción o eliminación del ahorro corriente y la posibilidad de mayor endeudamiento, cuando estos grados de maniobra se agotaron, se vino abajo también la capacidad del gasto público para dinamizar la economía.

Para lograr una demanda adicional, el Estado pudo hacerlo, aumentando el déficit presupuestario (financiado con ahorros del sector privado) y mediante la absorción de la acumulación privada, vía gravámenes impositivos a las utilidades, ya que de este modo no se afecta el consumo de los capitalistas y si se impulsa la demanda. 15/

---

13/ Solís, Leopoldo. La Economía Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. Siglo XXI. México, 1975. p. 277. "Es posible observar cierto efecto compensatorio de los cambios de la inversión privada". La observación anterior se refiere a la década de los sesenta.

14/ Labastida, Julio. Describe los cambios que se dan en el seno del aparato burocrático y las discrepancias de éste con el sector del capital privado en "Proceso Político y Dependencia en México (1970-1976)". Revista Mexicana de Sociología. Enero-Marzo, 1977.

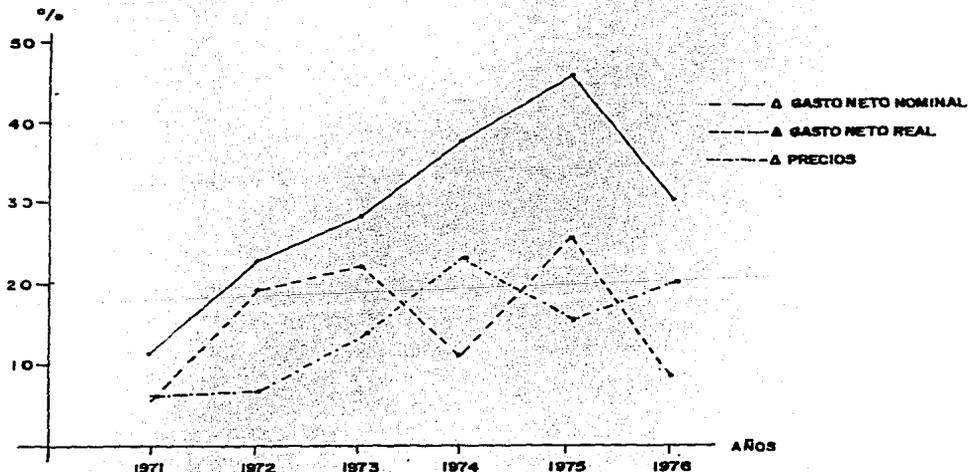
15/ Szeworski, Adam. Ciclo Económico e Intervención Estatal. Capítulo I del libro del mismo título traducido del Polaco y publicado en Revista de Investigación Económica - No. 171, Enero-Marzo, 1985. Facultad de Economía. UNAM. p. 215-250.

### 3.3 GASTO PUBLICO E INFLACION.

En el inciso anterior, se demostró que el crecimiento del gasto público, no tiene efectos lineales, directos, en el crecimiento del PIB; que uno de sus posibles efectos pudiera ser el crecimiento del nivel general de precios. La gráfica siguiente muestra el comportamiento de uno y otro.

Gráfica 3

CRECIMIENTO DEL GASTO NOMINAL Y REAL Y DEL NIVEL  
GENERAL DE PRECIOS 1971-1976



De acuerdo con la teoría monetaria, la inflación se define como el incremento sostenido y generalizado del nivel general de precios. El fenómeno inflacionario se produce cuando el crecimiento de la cantidad de dinero en circulación (oferta de dinero) es superior al crecimiento del Producto Interno Bruto. De acuerdo con esta teoría el gasto público, por sí mismo, no produce inflación, ésta ocurre cuando dicho gasto se financia con emisión monetaria.

De acuerdo con la gráfica que relaciona crecimiento del nivel general de precios, con el crecimiento del gasto neto, se observa, que durante el período 1971-1976, los precios reaccionan ante el aumento del gasto del año precedente, es decir, el gasto público se acelera en 1972 y 1973 y los precios crecen sustancialmente a partir de 1973 y 1974; el gasto real se contrae en 1974 y los precios disminuyen su ritmo de crecimiento en 1975; en 1975 se vuelve a acelerar el gasto público y la inflación reaparece con más intensidad a partir de 1976.

De lo anterior, pareciera inferirse que la forma de financiamiento del gasto público, entre 1971-1976, se dió en alguna medida, utilizando recursos inflacionarios. 16/

La inflación en México es producto de diversos factores, inciden causas estructurales como la inelasticidad de la oferta agrícola, monopolización del aparato industrial y comercial, dependencia de los fenómenos de la economía internacional - (particularmente de Estados Unidos), etc.; no obstante, los fenómenos monetarios vienen a agravar el problema. La relación entre el crecimiento del nivel general de precios y del

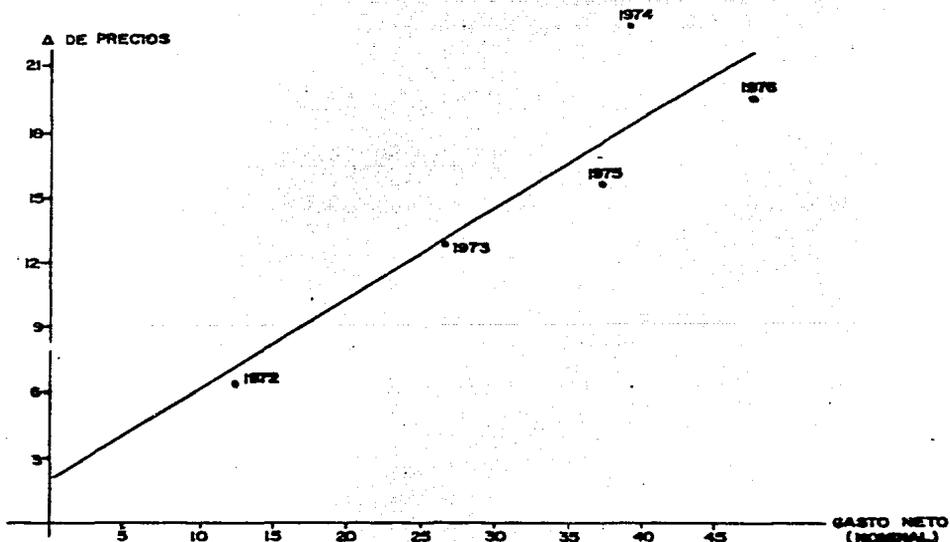
---

16/ La teoría monetaria considera que el incremento de la oferta monetaria impacta el nivel general de precios, con un rezago de aproximadamente 9 meses. Véase Cava-zos Lerma, Manuel. Ibid.

gasto público real se corrobora en la gráfica y el modelo simple de regresión lineal que se presentan a continuación. La gráfica relaciona el crecimiento de los precios del año  $t$ , con respecto al crecimiento del gasto neto en el año  $t-1$ .

Gráfica 4

CRECIMIENTO DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS ( $t$ ) Y GASTO NETO NOMINAL ( $t-1$ ). 1972-1976.



Dado el modelo:  $\Delta \text{Precios}_t = f(\Delta \text{GN}_{t-1})$ , tenemos la siguiente ecuación que representa la línea de regresión:

$$\Delta P_t = 1.545 + 0.4382 \Delta \text{GN}_{t-1}$$

donde:

$$\bar{Y} \text{ (media)} = 15.42$$

$$\text{Desviación estándar} = 6.4$$

$$r^2 = 0.9$$

De acuerdo con la gráfica que relaciona el crecimiento del índice de precios del año  $t$ , con el incremento del gasto neto nominal, encontramos que la línea de regresión se ajusta bien a los datos; además el coeficiente de determinación es bastante alto: 0.9.

Sin embargo, el coeficiente del gasto es de sólo 0.44; esto implica que la inflación del período sólo es en parte producto del gasto público, existen otros factores importantes en su generación.

En un trabajo de Jaime Ross,<sup>17/</sup> sobre los determinantes de la inflación en México, en la década de los años setenta, se prueba que ésta ha sido básicamente resultado del crecimiento de:

Los bienes importados, cuyo efecto se da a través del aumento en costos de producción de insumos y bienes de capital.

17/ Ross, Jaime. Inflación: La experiencia de la presente década. Revista Economía Mexicana No. 1. CIDE. México 1979.

- . Los bienes exportables, de carácter agrícola, energético y otros, como resultado del aumento de estos bienes en el exterior.
- . Los bienes agrícolas, cuyo precio se rezagó durante la década de los años sesenta e inició su recuperación en los setenta, particularmente con la adecuación de los precios de garantía, a fin de hacer más rentable su producción.
- . Salarios, aunque estos aumentos fueron una respuesta al crecimiento de los precios, su incremento genera reacciones de los productos que buscan mantener su alta tasa de ganancia y por tanto su participación en la distribución del ingreso.

El trabajo de Ross está orientado a demostrar que en México, no hubo inflación de demanda, sino de costos, esto es que el aumento importante del gasto público, no es la causa principal de la inflación, de donde se derivan efectos de política económica sectorial, más que monetaria.

No obstante de que la inflación haya tenido su origen principal en los costos, no debe soslayarse el impacto de un gasto público cuyo déficit se amplía sobremanera, y se cubre en exceso con emisión monetaria, ante la incapacidad para cubrirlo con gravámenes a las utilidades, y modificar así la distribución del ingreso y aumentando el nivel de demanda.

De lo anterior se colige que la mayor intervención estatal, basada en incrementos del gasto público, que amplían el déficit presupuestario y no tienen como contraparte un aumento de la base tributaria, pierde su efectividad y su impacto se traduce en presiones adicionales a la inflación.

### 3.4 GASTO PUBLICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO.

Es casi un axioma considerar al gasto público como uno de los principales instrumentos redistribuidores del ingreso, por las siguientes razones:

- a) Por su capacidad para generar empleos de manera directa e indirecta; y
- b) Porque los gastos en seguridad social, vivienda, electrificación, agua potable, etc., forman parte del salario de los trabajadores y de la población más desprotegida.

Los gastos en bienestar y seguridad social se contabilizan en las partidas de egresos corrientes.

La composición del gasto neto total, entre corriente e inversión, se alteró en forma marginal en favor de la inversión. Esto significa que los esfuerzos redistributivos, vía gasto público, no significaron una disminución del gasto estatal - destinado a la acumulación de capital. Los egresos de legitimación no significaron transferencia de recursos ni disminución de los esfuerzos estatales en sus funciones de acumulación, antes bien, los gastos de legitimación y acumulación, aumentaron paralelamente y representaron una mayor participación del Estado en la actividad económica. 18/

La clasificación funcional del gasto bruto ejercido durante -

---

18/ ... "el estado capitalista debe cumplir dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación". Esto significa que el estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital. Sin embargo, el estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social. O'connor, James. Ibid. p. 15.

los años 1971-1976, indica que la distribución porcentual del destino del gasto sólo varió en forma marginal. En particular, egresos destinados a la educación elevan ligeramente su participación, pasan de 6.6% en 1970 a 8.2% en 1976; los gastos destinados a salubridad pierden peso, de 4.2% en 1970 pasan a 3.1% en 1976; los gastos en bienestar y seguridad social mantienen su proporción en alrededor del 12%.

Cuadro No. 10  
CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO BRUTO EJERCIDO  
1971-1976  
(Distribución Porcentual)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Total</u>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Comunicaciones y Transporte	10.4	10.2	10.3	9.4	8.3	7.8	7.7
Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables	7.3	7.0	11.6	12.7	14.8	15.7	11.7
Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial	30.1	30.4	28.0	28.7	29.4	31.5	30.0
Servicios Educativos y Culturales	6.6	7.2	7.4	6.9	7.0	7.3	8.2
Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios	4.2	4.0	4.3	3.8	3.2	2.9	3.1
Bienestar y Seguridad Social	11.7	12.7	13.6	11.8	12.6	11.0	12.4
Ejército, Armada y Servicios Militares	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9	1.7	1.7
Administración General	6.4	5.6	5.7	7.2	7.2	7.4	7.8
Deuda Pública	21.0	20.7	17.0	17.6	15.6	14.7	17.4

FUENTE: Información sobre Gasto Público, SPP. 1969-1978. Cuadro No. 1.13. p. 49, 50 y 51.

En suma, los esfuerzos redistributivos del ingreso, estuvieron basados en una mayor participación del gasto público en la economía y no en una redistribución del gasto (transferencias de

gasto de capital a gasto en educación, salubridad y bienestar y seguridad social).

Como quiera que sea la mayor participación del Estado en la economía no fue suficiente para mejorar la regresiva distribución del ingreso. En 1970, el 20% de las familias más pobres percibieron el 3.7% del ingreso nacional, disminuyendo en 1975 al 1.7%; en tanto que el 10% de las familias ricas percibieron el 39.2% del ingreso en 1970, y en 1975 aumentaron al 43.4%. 19/ No obstante, la participación de la remuneración de los asalariados en el Producto Interno Bruto aumentó ligeramente, pasó de 35.2% en 1970 a 38.3% en 1975. 20/

La mayor intervención estatal en la economía, a través de un mayor gasto, no fue suficiente para lograr un mejoramiento en la distribución del ingreso, ya que no se afectaron las bases de la política distributiva, como serían mayores impuestos a las utilidades y/o crecimiento real de los salarios, tampoco se aumentó la producción de bienes salarios, antes bien, eran los salarios los que presionaban la oferta sin resultados positivos, principalmente, como consecuencia de una crisis en el sector agrícola y de crecientes costos en el caso de los bienes industriales.

### 3.5 GASTO PUBLICO Y EMPLEO.

El gasto público tiene un efecto directo sobre el empleo mediante sus erogaciones corrientes o al contratar al personal

---

19/ Trejo Reyes, Saúl. Distribución del ingreso, empleo y precios relativos. Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 32. Núm. 10. México. Octubre de 1982. p. 1104. Cuadro 1.

20/ México 1982. Anuario Económico. Ibid. p. 152. Cuadro No. 3.

administrativo del Gobierno Federal, a través de la contratación que realizan las empresas públicas, etc., e indirectamente a través de los efectos del crecimiento de la inversión y el PIB.

Sin embargo, al darse paralelamente con la expansión del gasto público, una contracción en la inversión privada, los efectos netos sobre el nivel de empleo se mitigan.

Considerando que la población total del país tuvo un crecimiento de 3.5% anual, se estima que la población económicamente activa (PEA), creció a un ritmo mayor del 4.1%.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la población y la fuerza de trabajo en el período.

Cuadro No. 11  
POBLACION Y PEA  
(Miles de Personas)

Años	Población Total	Población Económicamente Activa
1970	50 694	13 570
1971	52 457	14 128
1972	54 282	14 708
1973	56 170	15 312
1974	58 123	15 942
1975	60 145	16 597
1976	61 237	17 279
Tasa Media de Crecimiento Anual 1970-1976	3.5	4.1

FUENTE: Con base en datos del Censo de Población 1970, datos de la Dirección General de Estadística 1975 y Proyecciones a 1976.

La población ocupada creció a una tasa anual del 3.5% en el período, igual al crecimiento de la población, pero menor al de la PEA. Esto significa que la capacidad de absorción de empleo de la actividad económica fue insuficiente para detener el crecimiento de la desocupación, estimada en 15.5% anual.

Cuadro No. 12  
POBLACION OCUPADA Y DESEMPLEO 1970-1976  
(Miles de Personas)

Años	Desocupación Total	Desempleo
1970	13 061	508
1971	13 546	582
1972	14 042	666
1973	14 550	762
1974	15 070	872
1975	15 601	992
1976	16 069	1 209
Tasa Media de Crecimiento Anual 1970-1976	3.5	15.5

FUENTE: Datos de la Dirección General de Estadística.

El crecimiento de la población ocupada, se explica en este período de manera preponderante por el empleo generado por el sector público (Gobierno Federal y organismos y empresas descentralizadas). La ocupación generada por el sector privado, mantuvo un crecimiento de 3.0% anual, inferior al de la población total, en tanto que el empleo del sector público creció al 10.0%; la evolución del nivel de empleo público y privado se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 13  
 OCUPACION PUBLICA Y PRIVADA 1970-1976  
 (Miles de Personas)

Años	Ocupación Total	Ocupación Sector Público */	Estruc- tura %	Ocupación Sector Privado	Estruc- tura %
1970	13 061	875	6.7	12 186	93.3
1971	13 546	926	6.8	12 620	93.2
1972	14 042	1 027	7.3	13 015	92.7
1973	14 550	1 140	7.8	13 410	92.2
1974	15 070	1 272	8.4	13 798	91.6
1975	15 601	1 413	9.1	14 188	90.9
1976	16 069	1 553	9.7	14 516	90.3
Tasa de Creci- miento Promedio Anual	3.5%	10.0		3.0	

\*/ Incluye empleo de Gobierno Federal y de organismos y empresas controladas presupuestalmente.

FUENTE: Datos de la Dirección General de Estadística para ocupación total y del sector privado, y de la SPP para ocupación del sector público.

Del análisis anterior, puede colegirse que pese al esfuerzo del sector público para aumentar el empleo, dado el alto crecimiento de la PEA en el periodo, de 3 millones 700 mil personas, la economía sólo pudo absorber el 81% del total; en virtud de que el sector privado, aún cuando absorbió más del 77% del crecimiento de la PEA, su crecimiento fue menor al de población, sólo 3.0% anual.

Por lo tanto, la proporción del empleo del sector público en el total, aumentó del 6.7% en 1970 al 9.7% en 1976, para un crecimiento del 45% en su participación.

El mayor gasto público implicó un aumento directo del empleo en el Gobierno Federal y en sus empresas, 10% anual en promedio, equivalente a casi tres veces el crecimiento de la población.

Lo anterior significa que el mayor gasto público no tuvo efectos importantes sobre la actividad económica del sector privado, en todo caso su efecto se dió primero en la reducción de la capacidad productiva no utilizada y después se manifestó en una demanda nominal, que afectó precios pero no mayor empleo y producción.

### 3.6 ALCANCES DE LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO.

El modelo de desarrollo compartido tuvo logros importantes para el desarrollo económico del país, partiendo de un nuevo enfoque del papel del Estado en la sociedad y por consecuencia de la política económica.

El enfoque del Estado.

En el desarrollo compartido se concede una gran importancia al Estado en la actividad económica, se trata de un Estado con autonomía relativa ante la sociedad, a diferencia del modelo estabilizador que considera un Estado autónomo, que toma decisiones independientes.

La importancia del nuevo enfoque, es que considera sus acciones como respuesta a los agentes sociales y económicos, aunque trata a su vez de incidir en ellos, buscando fortalecer a unos. Esto generó desconfianza en agentes productivos que no

respondieron al estímulo del gasto público: en el campo por la inseguridad de las continuas invasiones y en la industria por las huelgas o los aumentos sorpresivos al salario mínimo señalados por decreto, aunque realmente estos sectores se protegieron con inversiones especulativas y aumentos en precios que les permitieron aumentar sus ganancias.

El enfoque de la política económica.

En el desarrollo estabilizador, la política económica estaba orientada a estimular la actividad productiva del sector privado mediante subsidios, exenciones fiscales, un marco económico estable (precios, déficit público, tipo de cambio y déficit en el sector externo) y la menor intervención estatal directa.

En cambio el desarrollo compartido se orienta a una mayor intervención directa del Estado, para fortalecer su papel en la conducción de la economía, aceptando la existencia de desequilibrios en el crecimiento, tanto en precios, como finanzas públicas, del sector externo, y en la distribución del ingreso.

La intervención estatal en la economía.

El mayor gasto público permitió fortalecer la capacidad del Estado en la conducción del desarrollo económico del país.

Las inversiones aumentaron la infraestructura productiva en siderurgia, en energía eléctrica; se iniciaron los grandes descubrimientos en yacimientos de hidrocarburos en Tabasco y Chiapas; en la producción de fertilizantes; principalmente,

también se multiplicó la participación estatal en la comercialización. El número de empresas públicas aumentó considerablemente. La intervención del Estado en la economía, no fue siempre afortunada, sufrió ineficiencias, malos manejos administrativos, e improvisación, todo en el afán de vencer rezagos. Lo más importante es que mucho se intentó y se logró. 21/

El gasto de capital no descuidó el gasto en bienestar social y se expandió la educación elemental, media y superior, y la salud y seguridad social.

Se inició una política de precios de garantía y de bienes y servicios públicos más realista, aunque claramente insuficientes. Se creó una base productiva cuyos beneficios se vieron más claramente con posterioridad; la mayor cobertura del bienestar social coadyuvó a contener tensiones sociales desatadas al final del modelo estabilizador.

Hasta aquí los que se consideran los alcances más importantes del modelo, enseguida veremos sus limitaciones y las fuentes principales de su agotamiento.

### 3.7 LIMITACIONES DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.

El hecho de no haber alcanzado los objetivos propuestos no invalida la política de gasto público como promotora del crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso.

La política de gasto público debe evaluarse en relación con otros instrumentos de política económica utilizados para alcanzar los objetivos. Dentro de ellos, los más importantes

---

21/ Tello, Carlos. Ibid. p. 183-209. En un balance provisional señala el fortalecimiento de una infra estructura productiva del sector público y la expansión del gasto en bienestar social.

son los que tienen que ver con la forma de financiamiento del gasto.

El gasto público puede financiarse mediante 2 formas:

- a) Ingresos Ordinarios (Impuestos, Productos, Derechos, Aprovechamientos, Ventas de Bienes y Servicios de los Organismos y Empresas Públicas).
- b) Ingresos Extraordinarios: Crédito Interno <sup>\*</sup>/ y Crédito Externo.

Los ingresos ordinarios se subdividen a su vez en ingresos corrientes e ingresos de capital.

Los ingresos corrientes deben ser suficientes para cubrir las erogaciones públicas corrientes y el remanente, conocido como ahorro corriente se utiliza para financiar una parte del déficit de capital (ingreso de capital menos gasto de capital).

Cuando el ahorro corriente no es suficiente para cubrir el déficit de capital, se recurre al endeudamiento neto: interno y externo. Veamos el comportamiento de las variables mencionadas.

---

<sup>\*</sup>/ La emisión monetaria, puede considerarse como un crédito interno.

Cuadro No. 14  
 AHORRO Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976  
 Porcentaje del PIB

Años	Ahorro Corriente (1)	Déficit de Capital (2)	Déficit Total (3) = 2-1
1971	3.3	5.8	2.5
1972	3.4	7.3	3.9
1973	2.3	7.9	5.6
1974	2.3	7.8	5.5
1975	2.3	11.4	9.0
1976	0.2	10.4	10.2

FUENTE: Elaboración propia con cifras de la Agenda Presupuestaria 1976, SPP.

El comportamiento del ingreso, gasto y déficit presupuestal del sector público fue como sigue:

- a) El crecimiento de los ingresos públicos corrientes fue menos dinámico que el de gasto corriente, ya que durante los 6 años crecen a una tasa media anual del 25.5% contra 30.1%, respectivamente. Para cada uno de los años el crecimiento del gasto corriente fue mayor.
- b) El escaso dinamismo del ingreso corriente ante el auge del gasto, implica un deterioro continuo del ahorro corriente, el cual en 1976 representó sólo un 0.2% del PIB, mientras que en 1971 significó el 3.3%.
- c) A su vez, el gasto de capital registró un promedio anual del 32.9% contra 25.2% del ingreso de capital

con lo que el déficit en la cuenta de capital fue cada vez mayor; hasta representar en 1976 el 10.4% del PIB. En 1971 su participación fue de sólo 5.8%.

- d) El ahorro corriente se fue deteriorando en tanto que el déficit de capital se incrementó, con lo cual el déficit total del sector público se amplió hasta representar el 10.2% del PIB en 1976, habiendo partido del 2.5% en 1971. El ahorro corriente financiaba el 57% del déficit del capital en 1971 y para 1975 sólo logró financiar el 20% y en 1976 el 2%.

En esos años, se impulsó la participación del Estado en la economía, principalmente a través del gasto público, pero se dejaron pendientes:

- a) Una reforma tributaria que le permitiera al sector público allegarse una mayor cantidad de recursos, y una
- b) Revisión de la política de precios de los bienes y servicios ofrecidos por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En la práctica la reforma tributaria nunca se llevó a cabo. Las adecuaciones fiscales más importantes se realizaron en 1973 e incidieron sobre todo en los impuestos indirectos. Una reseña sobre las leyes fiscales de 1973 dice que:

"Una de las modificaciones fundamentales es que el impuesto federal sobre ingresos mercantiles se eleva de 3 a 4 por ciento ..."

"Una novedad es gravar con 10 por ciento los ingresos de los comisionistas, para evitar que aparezcan como comisiones lo que en realidad son compraventas. Se mantiene la tasa especial de 10 por ciento por artículos de lujo, así como las exenciones para artículos de primera necesidad".

"No se afectan los ingresos derivados del trabajo ni la utilidad de las empresas, las cuales, por el contrario, reciben estímulos. Pero se introducen cambios que recaen en quienes perciben ingresos por inversiones en valores de renta fija y a propietarios de inmuebles que obtengan ganancias con su venta".

"Los cigarrillos tuvieron aumentos de 33 a 235 por ciento sobre el precio de fábrica por cajetilla. Afectó especialmente a los de mayor precio... se fija que los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas al copeo podrán ser gravados con impuestos especiales de la Federación, Estados, Distritos Federales o Municipios".

"Se modifica el impuesto sobre la compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; de consumo de algodón; sobre vehículos propulsados por motores diesel o acondicionados para uso de gas licuado de petróleo..." 22/

Los crecientes déficit del sector público, tuvieron serias consecuencias sobre el resto de la economía y el logro de los objetivos propuestos.

En primer lugar se incrementó enormemente la deuda pública externa; al inicio del régimen su saldo era de cerca de 5,000

millones de dólares y al final del sexenio ya era de alrededor de 20,000 millones de dólares. 23/

El comportamiento del endeudamiento neto interno y externo se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 15  
ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976  
Porcentaje del PIB

Años	ENDEUDAMIENTO			COLOCACION			AMORTIZACION		
	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo
1970	1.57	1.13	0.24	2.42	1.93	0.49	1.06	0.81	0.25
1971	1.07	1.00	0.07	2.11	1.74	0.37	1.04	0.74	0.30
1972	2.54	2.72	0.22	3.95	3.43	0.52	1.01	0.71	0.30
1973	4.02	3.54	0.48	4.88	4.17	0.71	0.86	0.63	0.23
1974	4.42	3.13	1.29	5.22	3.76	1.46	0.80	0.63	0.17
1975	5.51	4.10	1.41	6.41	4.88	1.53	0.90	0.77	0.13
1976	8.28	6.44	1.84	9.01	7.05	1.96	0.73	0.62	0.11

FUENTE: Elaboración propia con base en: Agenda Presupuestaria 1979, SPP, p. 49, cuadro de Déficit del Sector Público Federal 1970-1979. Para el PIB, Informe Anual de Banxico, 1983. p. 193.

La tasa media de crecimiento del endeudamiento neto total anual, en los 6 años, fue de 56%; en 1971 el endeudamiento neto representó el 1.07% y en 1976 el 8.28%. Aunque se recurrió

23/ Green, Rosario. La Deuda Externa del Gobierno Mexicano. En Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana. Compilación de Nora Lustig. Colegio de México, 1980. Cuadro 3, p. 489 y Cuadro 5, p. 493.

al crédito externo en forma creciente, la principal fuente de endeudamiento fue la interna, que en 1971 representó el 1.1% del PIB y en 1976 el 6.4%; el endeudamiento externo de 1971 representó el 0.07% del PIB y en 1976 el 1.8%; el año en que se recurrió más al endeudamiento externo, por sobre el interno fue 1971; siempre ha sido el crédito interno la principal fuente de financiamiento del déficit público.

Los recursos crediticios internos provienen de:

- a) Depósitos de la banca comercial en Banxico: Encaje legal, depósitos especiales y subastas.
- b) Emisión de valores gubernamentales.
- c) Emisión monetaria.

Los depósitos de la banca comercial en Banxico y su inversión en valores gubernamentales disminuyen los fondos prestables para el sector privado y en caso de una alta demanda de financiamiento, inciden en el encarecimiento del crédito y, por tanto, impacta negativamente el ritmo y nivel de la actividad económica.

En suma, los demás instrumentos de política económica no fueron congruentes con la política de gasto público, ya que, según hemos visto:

- Mediante el gasto público se pretendía promover el ritmo de crecimiento y nivel de la actividad económica y por el lado del crédito se desestimulaba la inversión privada;
- En cuanto a la inflación, se ha dicho que si bien el modo

lo de desarrollo compartido no renunció al objetivo de - mantener la estabilidad de precios, el déficit público obligaba a recurrir a formas inflacionarias de su financiamiento;

- Además, la inflación misma era el mecanismo mediante el cual se preservaba la distribución regresiva del ingreso.

Por tanto, una política de gasto público, sin la congruencia de otros instrumentos de política económica, lejos de ser un elemento de transformación, contribuía a la inestabilidad de la economía.

La crisis económica de 1976, que se repetiría de manera más profunda a partir de 1982, es prueba de lo anterior. La dolarización de la economía, fuga de capitales, especulación, inestabilidad política, cierre de los mercados de capitales internacionales, fueron los acontecimientos más evidentes en que se manifestó la crisis.

La crisis y las medidas para superarla, así como la transformación de México en un país petrolero, definieron la política de gasto público y de sus resultados en los seis años siguientes.

**CAPITULO 4. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL AUGE  
PETROLERO. 1977-1982.**

CAPITULO 4. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN EL AUJE PETROLERO. 1977-1982.

La crisis de 1976, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la conversión de México en un importante país productor y exportador de petróleo, determinaron la política de gasto público durante el período 1977-1982.

El acuerdo con el FMI, significó un freno a la tasa de crecimiento del gasto público, dada la necesidad de reducir el déficit del sector público como proporción del PIB y de controlar el gasto corriente y de inversión, a fin de no afectar el nivel de precios internos. Asimismo, se limitó el endeudamiento externo, mediante la fijación de topes absolutos (3000 millones de dólares netos en 1977). 1/

El convenio con el Fondo planteó el incremento de ingresos corrientes en un 1.5% del PIB en 1977, sea por la vía tributaria o de la revisión de los precios y tarifas de las empresas públicas, o una combinación de ambas.

La estrategia de política económica del sexenio se planteó en tres períodos bianuales: a) recuperación económica --- (1977-1978); b) consolidación de la economía (1979-1980); y, c) crecimiento acelerado (1981-1982). Se definieron además, dos prioridades sectoriales: a) alimentación; y, b) energéticos. 2/

1/ Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI. Reconstrucción realizada por alumnos del CIDE, con base en diversa información periodística. Fotocopia, México, 1978.

2/ En una entrevista concedida a la Prensa Mexicana por el Presidente López Portillo, en julio de 1981, éste hace la observación, que desde su discurso de toma de posesión, se definieron las tres etapas bianuales de desarrollo y las prioridades sectoriales del gasto público. La entrevista completa puede consultarse en Actualidad. Una Evaluación Mensual de la Realidad Mexicana. Vol. 2. No. 10. I/VIII/1981. Separata XXII.

Vladimiro Brailovsky y Terry Barker, relacionan las etapas de política económica con acontecimientos concretos:

"La primera (etapa) pretendía la recuperación de la crisis de 1976 y duró cerca de un año a partir de diciembre de ese año. En cumplimiento del convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional, se adoptaron plenamente las políticas y las metas de ortodoxia contraccionista: se dejó que el peso encontrara su propio nivel, se tomaron medidas para reducir el déficit público y para restringir el gasto y se inició un programa de liberación de importaciones".

La segunda (etapa), cuyo inicio quizá fue marcado por la comparecencia de Díaz Serrano ante el Congreso en Octubre de 1977, se caracterizó por una política expansionista: "la riqueza petrolera resolvería todos los problemas económicos de México".

"El auge inducido por la expansión petrolera duró hasta que se desplomó la confianza externa en la capacidad de México para financiar su déficit en balanza de pagos. La política económica había entrado ya en su tercera etapa. Los movimientos especulativos de capital que tuvieron lugar en 1981 hicieron evidente la necesidad de revertir las tendencias de la balanza de pagos. Los controles a la importación fueron restablecidos en julio de 1981. Y en diciembre, el presupuesto para 1982 recortó severamente el gasto público y se duplicaron los precios internos de los energéticos". 3/

Brailovsky y Barker señalan el fracaso de las tres etapas de la política económica planteada, según estos autores la econo-

---

3/ Brailovsky, Vladimiro y Barker, Terry. Recuento de la Quiebra. Nexos. Año VI. Vol 6. Noviembre de 1983. Núm. 71. p. 20.

mía pasó de la recuperación (1977) al auge (1978-1981) y finalmente a la "quiebra" (1982).

Enseguida se analiza la política de gasto público y la relación con los objetivos de política económica durante el período 1976-1982, sirviendo de marco de referencia las etapas de política económica enunciadas por el gobierno de López Portillo, el convenio con el Fondo Monetario Internacional y la conversión de México en un país petrolero.

#### 4.1 GASTO PUBLICO Y OBJETIVOS DE POLITICA ECONOMICA.

El orden de jerarquía que alcanzó cada uno de los objetivos de política económica (crecimiento económico, estabilidad, distribución del ingreso y empleo), fue cambiando conforme se iba avanzando en las etapas de política económica, se venía el período del convenio con el Fondo y se lograban las metas de producción y exportación de petróleo.

La crisis económica de 1976, orilló al gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, a establecer un convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, el cual fue ratificado por el Lic. López Portillo, como nuevo Presidente de la República. \*/ La vigencia del convenio sería de tres años.

El convenio con el Fondo por el que se le abría una línea de

---

\*/ El convenio se firmó el 27 de octubre de 1976 y se ratificó el 24 de diciembre de ese mismo año.

crédito al país hasta por 1,200 millones de dólares,<sup>4/</sup> incluía un programa económico, cuyo objetivo primordial era la estabilidad económica y el saneamiento financiero.

Dado que entre los objetivos centrales de la política económica convenida con el FMI, se encontraba la corrección de los desequilibrios en precios y en balanza de pagos, los instrumentos de política económica convenidos, fueron aquellos que incidían directamente en tales variables. Aquí, por razones del tema - que nos ocupa, sólo nos referimos a la relación entre el objetivo de estabilidad de precios con los instrumentos para alcanzarlo. 5/

Aunque en el convenio se establecía como meta un incremento - del 5% en el PIB en 1977, hasta alcanzar un 7% en 1979, los

---

4/ "... de hecho, los créditos otorgados por este organismo - (el Fondo Monetario Internacional) para aliviar los problemas de balanza de pagos, no son cuantiosos, ni sirven por sí mismos para cumplir con dicho fin. Estos créditos no representan sino un acuerdo tácito de un país con la comunidad financiera internacional de que, salvaguardará las condiciones necesarias para la reproducción del capital en el interior de sus fronteras. Normalmente, tras un crédito del FMI vienen... otros de Estados Unidos, gubernamentales y privados y posteriormente de países excedentarios (europeos)... Serrano Calvo, Pablo. Algunas Intervenciones del FMI en América Latina. El Día, 4/IV/1977.

5/ Para el restablecimiento del equilibrio en las cuentas con el exterior, se recomendaban las siguientes metas: a) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, debía disminuir del 4.9% en 1976, al 3.6% en 1977 al 3.1% en 1978 y, al 2.6% en 1979; b) Las reservas internacionales del Banco de México, se debían incrementar en 1% del PIB en 1977 y en 0.5% en 1978; c) Se debían evitar las restricciones a las importaciones y los pagos de transferencias de capital en cuenta corriente. Para lograr el equilibrio en el mercado de divisas, se dejaría flotar libremente el peso, hasta que éste alcanzara su valor real. Convenio de Facilidad Ampliada. Ibid.

instrumentos de política económica a los que se da relevancia fueron los relacionados con la recuperación de la estabilidad de precios.

En el programa de ajuste económico que el Gobierno de México convino con el Fondo, el objetivo de estabilidad se relaciona con el crecimiento y distribución del ingreso, siendo el primero, condición para el cumplimiento de los demás; ello se revela claramente cuando se señala que se propiciaría un ambiente no inflacionario, que permitiera el desarrollo económico sano y la mejor distribución del ingreso.

La meta en el incremento del nivel general de precios se estableció para 1977 en 18%, <sup>\*</sup>/ y los instrumentos convenidos para lograr esa meta, fueron:

- a) El déficit fiscal debía disminuir del 8.2%, como porcentaje del PIB en 1976, al 6% en 1977, al 4% en 1978 y al 2.5% en 1979.
- b) Tal nivel de déficit se estimaba compatible con un endeudamiento neto anual del sector público, de 3,000 millones de dólares en el período 1977-1979.
- c) El ahorro en cuenta corriente del sector público representaría 2.5% del PIB en 1977, 4.0% en 1978 y 5.5% en 1979.
- d) Los aumentos en los salarios nominales serían mejorados.

---

<sup>\*</sup>/ Aunque no se señalan metas específicas de inflación para los años subsiguientes, los topes y restricciones al déficit del sector público, empleo público y demandas salariales, permiten suponer que se esperaban incrementos inferiores en precios al estimado para 1977.

- e) El empleo dentro del sector público no se aumentaría más allá del 2% anual.

De acuerdo con lo anterior, la recuperación del equilibrio en el nivel general de precios, se lograría a través de una contracción en la demanda agregada, vía disminución del déficit del sector público, aumento del ahorro público en cuenta corriente, contracción en las demandas salariales y disminución del empleo público.

No obstante, la perspectiva de nuestras reservas petroleras, su alta demanda externa y la gran liquidez en el mercado internacional de capitales, aligeraron pronto las restricciones al crecimiento del gasto; el mismo FMI no se mostró demasiado estricto en hacerlas cumplir, en parte porque no estaba ya en condiciones objetivas de exigir las, dado que la capacidad de endeudamiento del país aumentó notoriamente por el respaldo de los recursos petroleros.

En la práctica, a través de la prioridad que se iba dando al objetivo del empleo, se elevaban a los primeros planos de jerarquización, los objetivos de crecimiento económico y distribución del ingreso y, disminuía la importancia, en el orden de prioridades, el control de la inflación. Esto queda de manifiesto en los siguientes signos:

- a) El decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, señala como primer objetivo, acelerar el ritmo de generación de empleos permanentes y remunerativos. 6/

---

6/ Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento. Publicado en El Mercado de Valores. Año XXXIX. Núm. 13, Marzo 26 de 1979.

- b) El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, concibe al plan como "una estrategia global hacia el empleo", donde las políticas básicas que integran la estrategia... propugnan la configuración de una comunidad laboriosa, en la cual las oportunidades de empleo respondan a la demanda, en términos cuantitativa y cualitativamente satisfactorios". 7/
- c) En diversas declaraciones, el Presidente se refirió al desempleo como uno de los problemas fundamentales del país. 8/

La relación entre empleo, distribución del ingreso y crecimiento económico, la define claramente el Plan Global de Desarrollo (PGD):

"El empleo... es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social y, por lo tanto, un medio para redistribuir el ingreso y tener acceso a prestaciones sociales. Es en ese sentido que la política de distribución del ingreso se apoya en la generación de empleos..." 9/

---

7/ Plan Global de Desarrollo. Ibid. p. 158. El capítulo 7 del Plan se denomina precisamente "Estrategia global hacia el empleo".

8/ Al respecto puede leerse la reseña de la entrevista que le hizo Jacobo Zabludovsky para el canal 2 de Televisión, publicada en El Día, el 6 de diciembre de 1977. p. 6. También léase la versión estenográfica del desayuno-conferencia de prensa concedida al grupo "20 mujeres y un hombre", El Día jueves 20 de noviembre de 1978. p. 8-9.

9/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Ibid. p. 332. En el Plan no se dejan de tomar en cuenta otras medidas redistributivas del ingreso como son: las políticas de empresas públicas, tributarias, antiinflacionarias, de salarios, precios y utilidades, y políticas regionales y sectoriales. p. 332-333.

La estrategia de política económica cuyo objetivo central era el empleo y la distribución del ingreso, tenía como precondition básica el crecimiento económico. En el capítulo "Estrategia Global hacia el Empleo" del Plan Global de Desarrollo, se asienta que:

"Los objetivos fundamentales de la estrategia son de mediano y largo plazo; de ahí que no sólo se busque el mayor crecimiento posible, sino también que éste sea perdurable, sostenido y cualitativamente diferente. 10/

Si el objetivo más importante en los dos primeros años de gobierno fue el de restablecer el equilibrio de precios en los mercados (principalmente en el de bienes y servicios), en la fase de crecimiento acelerado, los objetivos que se relacionaban íntimamente y que no se concebían uno, sin su relación con los otros, eran los de crecimiento, empleo y distribución del ingreso. \*/ Por tanto, el objetivo estabilidad de precios, pasó a un segundo plano. Explícitamente, en el Plan Global de Desarrollo se aclara:

"En la situación mundial actual, la alternativa para México no consiste en tener o no inflación, sino en determinar en qué medida la inflación interna pueda exceder a la externa, para que los propósitos del desarrollo no se frustren por la inflación excesiva; éste es un mal que se debe controlar y abatir. De esta forma, lo relevante es elegir la relación que debe guardar la inflación interna respecto a la registrada en los países que son los principales clientes comerciales con México. 11/

---

10/ Plan Global de Desarrollo. Ibid. p. 147.

\*/ Precisamente el PGD se aprobó en abril de 1980, año en que concluía la etapa de consolidación y después de haber terminado el periodo de vigencia del convenio con el Fondo.

11/ Plan Global de Desarrollo. Ibid. p. 147-148.

El cambio en el orden de jerarquía de los objetivos no fue inmediato, dependió de la superación de la crisis y el avance del convenio con el Fondo.

La consolidación de la economía y el crecimiento acelerado y en consecuencia el cambio en el orden de jerarquía de los objetivos de política económica, se supeditaban al cumplimiento de una de las prioridades estratégicas: la producción petrolera.

En 1979, el Presidente anunciaba: "en estos dos próximos años (1979 y 1980) se harán esfuerzos por abrir los cuellos de botella con el propósito de que se inicie el crecimiento acelerado. Esfuerzo que creemos posible a partir de lo que hemos llamado excedentes petroleros, que al permitirnos una balanza favorable nos dará también lo que hemos llamado autodeterminación financiera... La plataforma que se había supuesto para 1982 se está logrando para el año entrante (1980), de donde nos resulta la obligación, la responsabilidad, de empezar a manejar, a partir del año que viene... los excedentes petroleros." 12/

La estrategia que tenía como objetivo fundamental el crecimiento económico, y a través de él, alcanzar otros objetivos como la eliminación del desempleo y subempleo, y una más equitativa distribución del ingreso, estaba ligada a una de las prioridades sectoriales: la explotación petrolera. En el Plan Global de Desarrollo, se asentó: "El petróleo está intimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. Los recursos del petróleo, junto con las modificaciones y reformas en las políticas financiera, impositiva, de deuda pública, de estímulos fiscales y de empresas públicas, constituyen la esencia de una nueva estrategia de financiamiento del desa-

rollo, orientada a reducir la dependencia del ahorro externo y a remover los obstáculos y las restricciones a la generación de ahorro interno que obstruyan un cambio cuantitativo y cualitativo en el crecimiento de la economía mexicana". 15/

Es difícil señalar el momento exacto en que los objetivos de política económica pasan de un orden de jerarquía a otro. Según Brailovsky y Barker, desde octubre de 1977 se impuso la política expansionista defendida por el entonces Director General de PEMEX, Ing. Jorge Díaz Serrano. 14/ Es un hecho que ya en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (marzo de 1979) 15/ y en el Plan Global de Desarrollo (abril de 1980), se señaló como prioritario el crecimiento económico, 16/ base

---

13/ Plan Global de Desarrollo. Ibid. p. 148.

14/ Brailovsky, Vladimiro y Barker, Terry. Ibid. p. 17 y 20. Los autores definen la escuela expansionista, como aquella que "confiaba en los ingresos petroleros como fórmula para resolver todos los problemas de México. Esos ingresos serían suficientes para pagar las importaciones generadas por la expansión y liberación del comercio".

15/ En una reseña del Plan Nacional de Desarrollo Industrial elaborada por la revista Comercio Exterior, se dice "Los objetivos centrales del PNDI son solucionar la desocupación y el subempleo, así como mejorar el nivel de vida de los mexicanos mediante altas tasas de crecimiento económico". Asimismo, "El Plan se enmarca en la estrategia de tres etapas que el Gobierno estableció al principio del sexenio. En el bienio 1977-1978, se superó la crisis; los años de 1979 y 1980 serán de consolidación económica, y 1981-1982 se caracterizarán por un crecimiento acelerado. Los objetivos del Plan Industrial. Comercio Exterior. Banco de Comercio Exterior. Vol. 29. Núm. 5. - México, mayo de 1979, p. 523.

16/ El PNDI propone una tasa media anual de crecimiento del PIB para 1982 y el resto del decenio de los ochenta de 10.6%, compatible con un incremento anual de la inversión del 12% y que permitiría un crecimiento del empleo del 5% a mediano y largo plazos. Los objetivos del Plan Industrial. Ibid. p. 523. Por otro lado, el cumplimiento del Plan se fundamentaba en una mayor participación estatal en la economía. La inversión privada reducía su participación en un total de 54.9% en 1982 a 45.6%. p. 525.

de la eliminación del desempleo y subempleo y de una más equitativa distribución del ingreso. Por otro lado, casi todos los planes y programas sectoriales tenían como premisa importante la generación de abundantes recursos financieros provenientes de la producción y exportación de petróleo.

Es evidente que las definiciones más importantes de política económica se dieron una vez concluido (1979) el convenio con el Fondo Monetario Internacional. El 18 de marzo de 1980 se anunciaron 3 importantes decisiones de política económica y se adelantaron las metas de crecimiento económico que contendría el Plan Global de Desarrollo, tales decisiones y metas fueron:

- a) Se determinó la plataforma de exportación de petróleo en 1.105 millones de barriles diarios y la plataforma consolidada de producción que oscilaría entre 2.5 y 2.7 millones de barriles diarios. De esta manera se podrían "ya liberar en lo interno, recursos hasta ahora destinados.. (al petróleo) (y se dispondrían) divisas suficientes para emprender la consecución de las otras metas prioritarias que... (hasta ese momento) no se habían logrado". La consecución de la determinación de la plataforma petrolera permitiría producir alimentos y energéticos". 17/
- b) Se convocó a los mexicanos "que puedan hacer el esfuerzo, a establecer el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)". El Presidente definió lo que es el SAM: comprende cada uno de los subsistemas claves de la alimentación: en los granos, en las oleaginosas, en las frutas, en las verduras, en la carne, en el pescado, en la leche, en los huevos.

---

17/. Véase: 18 de Marzo. Tres decisiones y un Plan, en Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 30. Núm. 3, México, marzo de 1980.

El objetivo es la autosuficiencia nacional. Vamos a organizar al país para producir alimentos en una circunstancia dramática, en la que se está acreditando que la fuerza definitoria de las superpotencias es, precisamente, el alimento que han sabido producir. Para nosotros sería doloroso que habiendo resuelto el problema energético, tuviéramos que caer en la trampa de perder por la boca". 18/

- c) Se decidió no ingresar al GATT porque "no se recogen los elementos plenamente necesarios de protección e impulso que requiere la flexibilidad de nuestro desarrollo económico conforme al Plan Global y los Planes Sectoriales".
- d) Finalmente, refiriéndose al Plan Global de Desarrollo, anunció que con él, "se trata de mantener, por lo menos, un crecimiento económico del 8% y de hacer un esfuerzo - en el plan de empleo, que nos permita aumentar en 4% - anual la oferta de trabajo". 19/

En suma, alcanzar la meta de producción y exportación petrolera permitiría liberar recursos para destinarlos al apoyo de - otras prioridades, del crecimiento del PIB y el empleo. Así mismo, se negaba la posibilidad de ingresar al GATT porque no ofrecía la suficiente flexibilidad que requerían los planes - sectoriales, en particular el Plan Nacional Industrial y el Plan Global de Desarrollo, y se anunciaba que el objetivo - prioritario era el crecimiento y el empleo.

La estrategia apuntaba hacia grandes éxitos y sin embargo, finalmente culminó en el inicio (1982) de la más profunda crisis económica del país en 50 años. En los puntos siguientes

se analizará el papel del gasto público en el éxito y fracaso de la estrategia y su relación con otros instrumentos de política económica.

#### 4.2 COMPORTAMIENTO DEL GASTO PUBLICO.

Durante el período 1977-1982, se aceleró la participación del Estado en la economía a través del gasto público. Entre 1976 y 1982 el gasto bruto y neto crecieron a una tasa promedio anual de 43.3% y 39.8%, respectivamente, mientras que la tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto Nominal fue de 32.8% con lo que el gasto bruto llegó a representar en 1982 el 47.8% del PIB y el gasto neto el 37.7%, habiendo partido cada uno en 1977 de una base de 34.6% y 27.7%, respectivamente.

En los siguientes cuadros se muestran los niveles de gasto bruto y neto durante el período 1977-1982 y su acrecentada participación en el Producto Interno Bruto.

Cuadro No. 16  
NIVEL DE GASTO BRUTO 1977-1982  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	G A S T O		TOTAL
	GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS	
1977	321,932	317,326	639,258
1978	434,788	427,190	861,978
1979	637,572	515,594	1,153,166
1980	955,700	778,211	1,733,911
1981	1,537,572	1,204,141	2,741,713
1982	2,632,000	1,872,800	4,504,800

FUENTE: Agenda Presupuestaria, SPP. Dirección General de Política Presupuestal. 1982. p. 108.

Como se observa entre 1977 y 1982 el gasto bruto del sector público se multiplicó por 7 veces; el de Gobierno Federal por 8 veces y el de los organismos y empresas por 6.

Con lo anterior, la estructura del gasto se modificó en favor del Gobierno Federal que aumentó de 50% en 1977 a 58% en 1982, este cambio de estructura obedeció fundamentalmente al crecimiento del pago del servicio de la deuda.

Como se observa en el cuadro siguiente, en realidad el mayor crecimiento del gasto neto (es decir, una vez excluido el pago de las amortizaciones), se dió en los organismos y empresas.

Entre 1977 y 1982 el gasto neto del sector paraestatal creció en 8.4 veces, el de Gobierno Federal en 5.8 y el total en 6.9 veces, consecuentemente, al contrario de los resultados del análisis del gasto bruto, se tiene que el cambio en la estructura del gasto se dió en favor del sector paraestatal, que pasó de 44% a 54% en el período señalado.

Cuadro No. 17  
NIVEL DE GASTO NETO 1977-1982  
(Millones de Pesos)

AÑO	G A S T O N E T O		TOTAL
	GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS	
1977	285,794	227,052	512,846
1978	353,151	309,613	662,764
1979	512,714	416,124	928,828
1980	797,230	596,369	1,393,599
1981	1,296,642	934,471	2,231,113
1982	1,644,200	1,906,043	3,550,293

FUENTE: Agenda Presupuestaria, SPP. Dirección General de Política Presupuestal. 1982. p. 108.

Gran parte del crecimiento del gasto obedeció a la liquidación de pasivos (7.5 veces en el período), principalmente en el Gobierno Federal, donde este renglón de gasto se multiplicó por 27 veces (pasando de 36 a 988 mil millones de pesos en el período); en tanto que en el sector paraestatal se redujo de 90 a 34 mil millones de pesos.

El alto crecimiento del pago de pasivos del Gobierno Federal, fue consecuencia de una política de alto dinamismo del gasto público, que descansó primordialmente en el endeudamiento interno y externo; en 1981, sobre todo ante el descenso de los precios del petróleo se tomó la decisión de no detener el gasto, sino de acudir a los recursos disponibles en el mercado externo de capitales a fin de continuar la formación de la infraestructura productiva del país, de ese modo el endeudamiento neto externo programado inicialmente en 5,000 millones de dólares para 1981, aumentó a más de 18,000 millones de dólares.

En el cuadro siguiente se observa que el gasto bruto, como proporción del PIB, aumentó de 34.6 a 47.8%, es decir 13 puntos. Sin embargo; si consideramos exclusivamente el gasto neto, que si tiene efectos sobre la demanda agregada, la ampliación de la planta productiva y el nivel de oferta según sea el tipo de gasto, aumentó en 10 puntos, de 27.7 a 37.7% del PIB.

Cuadro No. 18  
GASTO BRUTO Y NETO COMO PROPORCION DEL PIB  
(Porcentajes)

AÑOS	GASTO BRUTO ÷ PIB	GASTO NETO ÷ PIB
1977	34.6	27.7
1978	36.9	28.4
1979	37.6	30.3
1980	40.5	32.6
1981	46.7	37.9
1982	47.8	37.7

FUENTE: Agenda Presupuestaria, 1982. p. 108. y Sistema de Cuentas Nacional de México. SPP.

El incremento del gasto bruto y neto, fue impresionante, los recursos provenientes de los hidrocarburos fueron la base que permitió esta expansión del gasto.

- . Por una parte, por el aumento de ingresos externos, derivados de la exportación petrolera, la generación de divisas se multiplicó por 16 veces, de 1,029 a 16,477 millones de dólares entre 1977 y 1982;
- . Por otra, los mayores ingresos internos, por aumentos de precios de PEMEX, la mayor oferta de hidrocarburos para atender una dinámica demanda interna; y
- . Por el mayor margen de negociación en la obtención de recursos externos, derivada del potencial de exportaciones petroleras.

Para dar una mayor idea de la importancia de los recursos petroleros en el financiamiento del gasto público, basta decir que en 1977 los recursos derivados del petróleo, valor de las ventas internas y externas representaron el 9.5% del gasto neto del sector público y en 1982 el 30.9%. 20/

Los recursos petroleros fueron entonces la base principal que permitió de manera directa (vía divisas e impuestos) e indirectos (negociación de mayor deuda externa) fortalecer la capacidad del gasto estatal, que aumentó su proporción respecto al PIB, de 34.6% en 1977 a 47.8% en 1982, en términos brutos, y de 27.7% a 37.7% en términos netos, habiendo llegado a 37.9% en 1981.

20/ Cálculos realizados con base en cifras de ingresos petroleros, tomados de González Avila, Benjamín. Desarrollo Petrolero y la Deuda Pública Externa de México 1978-1982. Capítulo 2.0. Cuadro 6. p. 58. Tesis Profesional. Facultad de Economía de la UNAM. 1985.

Sólo en 1977 y 1982, ambos años de crisis, el gasto público neto creció a tasas inferiores a las del producto, ocasionando que en 1976 disminuyera su participación en el PIB en -- 20.2% y en 1982 en 0.5% .

El incremento del gasto público neto fue superior al de la inflación; de 1978 a 1981, la brecha entre el aumento - del gasto neto respecto a la inflación, se fue ampliando; en 1981 el incremento del gasto neto fue 32.9 puntos porcentuales, mayor al de la inflación. 21/

El crecimiento promedio anual del gasto neto real fue de -- 17.3% entre 1977 y 1981, bastante superior al crecimiento - del PIB real en esos 4 años que fue de 8.4%, lo que ocasionó el aumento de la participación del gasto neto en el PIB.

Cuadro No. 19  
CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO BRUTO Y NETO 1977-1982  
(Incremento Porcentual)

CON- CEPTO	GASTO BRUTO			GASTO NETO			CRECIMIENTO DEL	
	GOB. FED.	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	GOB. FED.	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	GASTO BRUTO ÷ PIB	GASTO NETO ÷ PIB
1977	17.1	29.5	22.3	7.9	7.9	7.9	(8.7)	(20.2)
1978	35.1	34.6	34.8	23.6	36.4	29.2	6.6	2.5
1979	46.6	20.6	33.8	45.2	34.4	40.1	1.9	6.7
1980	50.0	50.9	50.4	55.5	43.3	50.0	7.7	7.5
1981	60.9	54.7	58.1	52.9	56.7	60.1	15.3	16.3
1982	71.2	55.5	64.3	26.8	104.0	59.1	2.3	(0.5)
Crecim. 76-82.	45.7	40.3	43.3	35.6	44.4	39.8	4.0	1.4

FUENTE: Agenda Presupuestaria, SPP. 1982. p. 108.

21/ Para cifras de crecimiento anual del índice de precios, Ver Cuadro No. 28.

Los componentes económicos (corriente y de capital) del gasto público crecieron también en forma acelerada; no obstante, aunque mostró mayor irregularidad, el aumento anual de la inversión pública fue más dinámico que el gasto corriente.

#### 4.3 COMPORTAMIENTO DEL GASTO CORRIENTE.

El comportamiento del gasto corriente entre 1977 y 1982 se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 20  
GASTO CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	GASTO CORRIENTE	CRECIMIENTO ANUAL (%)	PARTICIPACION (%) RESPECTO AL PIB
1977	372,717	17.3	20.1
1978	455,725	22.3	19.5
1979	603,798	32.5	19.7
1980	842,796	39.6	19.7
1981	1,344,321	59.5	22.9
1982	2,534,243	88.5	26.9
1976-82		41.3	
1977-82		46.7	

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. Dirección General de Política Presupuestaria, p. 107, y Sistema de Cuentas Nacionales de México, SPP.

Salvo 1977, el incremento del gasto corriente fue superior al de la inflación. Mientras el gasto corriente registró un incremento promedio anual entre 1976 y 1982 de 41.3%, la inflación aumentó en 30.0%. Los años de mayor crecimiento del gasto corriente en términos nominales y reales fueron: 1981

(59.5% de crecimiento nominal y 25.4% de crecimiento real) y 1982 (88.5% y 16.9%).

La participación del gasto corriente en el PIB pasó del 20.1% en 1977 a 26.9% en 1982. No obstante, se observa que durante los 4 primeros años del sexenio, el crecimiento del gasto corriente es apenas superior al crecimiento del PIB, por lo que su participación en esta variable pasa del 20.1% en 1977 a 22.9% en 1981; sin embargo, mientras que el PIB disminuyó en 0.5% en 1982, el gasto corriente se incrementó en términos reales en 16.9%.

El alto crecimiento de la participación del gasto en el PIB, presentado especialmente en 1982, es resultado de:

- . Una reducción del PIB de 0.5%.
- . Un esfuerzo del sector público por mantener los niveles de gasto, ya que las reducciones anunciadas del 4% en los egresos no se cristalizaron, por el contrario, el nivel de gasto presupuestado inicialmente fue ampliamente rebasado.

#### 4.4 COMPORTAMIENTO DEL GASTO DE INVERSION.

El comportamiento del gasto de inversión del sector público fue distinto al del gasto corriente:

Cuadro No. 21  
GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982  
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	GASTO DE CAPITAL	CRECIMIENTO ANUAL (%)	PARTICIPACION (%) RESPECTO AL PIB
1977	146,712	(6.9)	7.9
1978	213,835	45.8	9.1
1979	331,038	54.8	10.8
1980	592,279	78.9	13.8
1981	934,628	57.8	15.9
1982	1,016,000	8.7	10.8
1976-82		36.4	
1977-82		47.3	

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. SPP. Dirección General de Política Presupuestal. p. 107, y Sistema de Cuentas Nacionales de México, SPP.

El gasto de inversión del sector público disminuyó, aún en términos nominales en 1977, <sup>\*</sup>/ sin embargo, durante 1979-81, su crecimiento fue espectacular: 58.9% anual promedio en términos nominales y 29.0% en términos reales. Su participación en el PIB se duplicó, pasó de 7.9% en 1977 a 15.9% en 1982; sin embargo, dicha participación cayó a 10.8% en 1982, cuando los primeros signos de austeridad incidieron primero en la inversión pública, por lo que su incremento nominal fue inferior al del producto.

#### 4.5 RELACION ENTRE GASTO PUBLICO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO.

En este punto se busca encontrar una relación positiva entre los componentes del gasto público y el crecimiento del producto interno bruto.

<sup>\*</sup>/ La caída en términos reales fue aún mayor (17.3%).

Entre 1976 y 1982, el PIB se multiplicó en términos nominales por 6.9 veces, pasando de un billón 370 mil millones de pesos a 9 billones 417 mil millones. En términos reales \*/ el PIB creció en 42% en los 6 años señalados, ésto es un promedio - del 6.0% anual entre 1978 y 1981 al quitar los años de crisis (1977-1982), el crecimiento promedio fue de 8.5%.

Cuadro No. 22  
VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO  
(Millones de Pesos)

ANOS	A PRECIOS CORRIENTES	A PRECIOS DE 1970
1976	1,370,968	635,831
1977	1,849,263	657,722
1978	2,337,398	711,983
1979	3,067,526	777,163
1980	4,276,490	841,855
1981	5,874,386	908,765
1982	9,417,089	903,839

FUENTE: "Sistema de Cuentas Nacionales de México". Secretaría de Programación y Presupuesto.

El alto crecimiento del PIB, de 8.5% como promedio anual entre 1978 y 1981, resultó una positiva tendencia respecto a lo que ocurría con los países no exportadores de petróleo; cuyo crecimiento era endeble.

Por lo que respecta al gasto neto del sector público, éste - tuvo un dinamismo aún mayor que el PIB, creció en 86% entre

\*/ Deflactado con base en el índice de precios implícito del PIB, tomado del Informe Anual del Banco de México. 1983.

1977 y 1982 (el PIB, lo hizo en 37.4% en el mismo período), es decir, creció en más del doble que el PIB en términos reales.

Pasemos ahora a analizar el comportamiento del gasto neto y de sus componentes económicos (gasto corriente y de capital) en el período 1976-1982 que se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 23  
GASTO NETO, CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL SECTOR  
PUBLICO FEDERAL 1976-1982  
(Millones de Pesos de 1970)

CONCEPTO	GASTO NETO REAL	GASTO CORRIENTE REAL	GASTO CAPITAL REAL
1977	182,378	152,545	52,174
1978	201,939	138,856	65,154
1979	235,365	152,938	83,850
1980	274,331	165,905	116,590
1981	345,213	208,003	144,612
1982	340,662	243,172	97,495

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982 y Sistema de Cuentas Nacionales de México. SPP.

A continuación se presenta un cuadro que muestra las tasas de crecimiento real del PIB y del gasto neto.

Cuadro No. 24  
 CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DEL PRODUCTO INTERNO  
 BRUTO 1977 - 1982  
 (Precios de 1970)

ANOS	△ PIB	△ GASTO NETO	△ GASTO CORRIENTE	△ GASTO DE CAPITAL
1977	3.4	(17.3)	(10.1)	(28.6)
1978	8.2	10.7	4.8	24.9
1979	9.2	16.5	10.1	28.7
1980	8.3	15.3	8.6	39.0
1981	7.9	25.8	25.4	24.0
1982	(0.5)	(1.3)	16.9	(32.6)
TMC 76-82	6.0	7.5	8.7	4.9
TMC 77-82	6.6	13.3	12.9	13.3
TMC 77-81	8.5	17.3	11.9	29.0

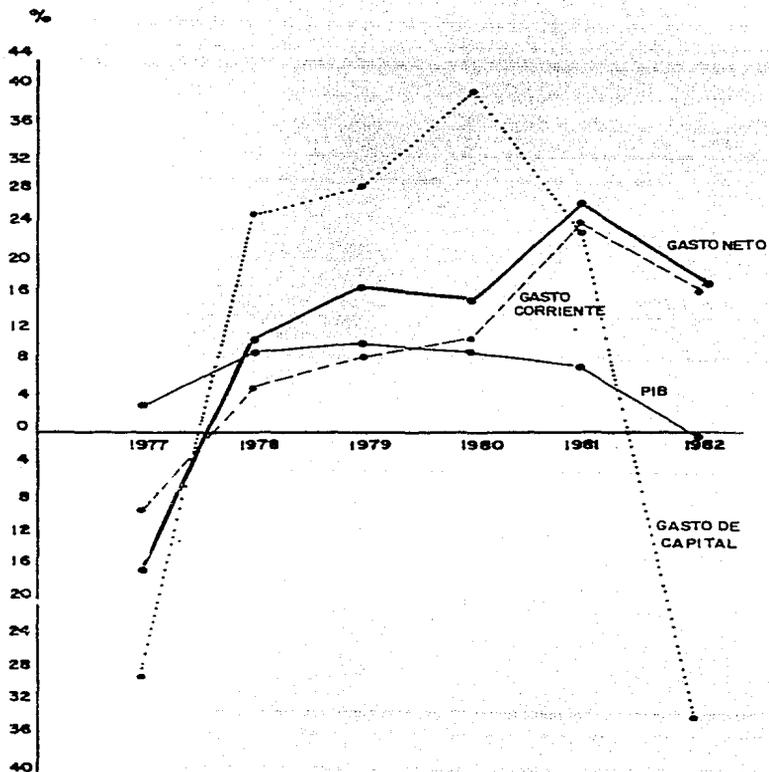
FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982 y Sistema de Cuentas Nacionales de México. SPP.

Se observan, entre 1978 y 1981, cuatro años consecutivos de crecimiento del PIB de alrededor del 8%, hecho no observado en cinco décadas anteriores en nuestro país. En todos ellos, el crecimiento del gasto neto fue mayor, particularmente la inversión. En cambio en 1977 y en 1982 en que el gasto neto decreció en términos nominales, el PIB creció poco, en 1977, e incluso disminuyó, en 1982.

Del cuadro anterior, se desprende la siguiente gráfica en - que se observa con mayor claridad el comportamiento del PIB y del gasto en términos reales.

Gráfica 5

CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO 1977-1982  
(PRECIOS DE 1970)



De acuerdo con los cuadros y la gráfica anterior, resultan - las siguientes observaciones:

- a) En años de crisis (1977-1982), cuando se ajusta a la baja el gasto público, es el gasto de capital el que recibe los mayores ajustes.

Esto se explica por la mayor inflexibilidad a la baja del gasto corriente, ya que se trata en su mayor parte de:

- . Gastos de personal que sólo podrían reducirse con despidos o reducciones de sueldos nominales. (En agosto de 1985 el Gobierno Federal usó el expediente de los despidos, y se exigió lo mismo a las entidades paraestatales).
- . Gastos en insumos para la producción en empresas del sector paraestatal, los cuales tampoco pueden disminuir sin bajar producción, en cambio, tienen crecimientos implícitos por aumento en los precios o mayor volumen de producción para atender la demanda.

En suma, las posibilidades de reducción en el gasto corriente son escasas, salvo esfuerzos en materia de austeridad, que en 1981 y 1982 no existían en el sector público, dado que aún se pensaba y actuaba en la administración de la abundancia y a la crisis que se avisaba se le daba el tratamiento de un "problema de caja".

En cambio el gasto de capital recibió los mayores efectos de la reducción del gasto público, ya que una política de este tipo, en el corto plazo, puede operarse más fácilmente, al suspenderse el inicio, continuación, ter-

minación, ampliación o remodelación de una obra específica, independientemente de los efectos negativos sobre la infraestructura productiva y de servicios, o sobre el impacto en la producción, el empleo, utilidades y de sus efectos multiplicadores en la actividad económica.

Además, políticamente es más viable suspender un producto (inversión), que parar la producción de una planta, despedir personal o disminuir salarios nominales, todos ellos, gasto corriente. \*/

- b) El crecimiento del gasto neto entre 1978 y 1981, se explicó principalmente por el crecimiento del gasto de capital.

Este crecimiento tiene dos fuentes, la de una positiva expansión del gasto de inversión para ampliar la infraestructura productiva, comercial y de servicios en el sector estatal y privado, y otra el crecimiento del servicio de la deuda, que a finales de 1982, se mostró ya como una carga excesiva para las posibilidades financieras del país, específicamente para su capacidad generadora de divisas necesarias para hacer frente a la deuda externa.

- c) El crecimiento del gasto neto entre 1978 y 1981 y sobre todo de capital, permite aumentos en el PIB del orden -- del 8% anual; no obstante, el aumento del gasto público es cada vez menos productivo, puesto que el aumento del PIB es menos que proporcional al crecimiento del gasto.

---

\*/ La decisión de reducir el personal, tomada por el sector público en agosto de 1985, se dió después de reducir de manera importante gastos de inversión y obtener economía de gasto corriente (compras de artículos de oficina, viajes, nuevas contrataciones de personal), por unos 700 mil millones de pesos, a principios del mismo año de 1985.

El debilitamiento de los efectos expansivos del gasto se explica:

Primero, por la desaparición de la capacidad productiva no utilizada que existía en los años posteriores a la crisis de 1976.

Segundo, por una política de liberalización de importaciones que inundó el mercado interno con productos externos en buena parte suntuarios, presentándose un monto de excedentes generados en el país para beneficio de productores externos, es decir, se produjo una filtración de excedentes.

Tercero, la política de tipo de cambio, relativamente estable, fue incoherente con la liberalización del sector externo por tanto, coadyuvó a la filtración de excedentes al exterior, en lugar de propiciar efectos multiplicadores internos. Así el coeficiente de importaciones del país pasó de poco más de uno a entre 4 y 5 en los años posteriores a 1979.

Cuarto, la política de tipo de cambio sobrevaluado, es decir, un peso con un alto poder adquisitivo en el exterior, motivó una creciente dolarización de los ahorros, inversiones en el exterior, y especulación de quienes veían en los dólares una inversión más productiva y menos riesgosa que la formación de capital fijo.

Quinto, una política de gasto público para el aumento de la demanda agregada, en exceso de la capacidad productiva del país, que en el corto plazo mostró una oferta muy inelástica.

Sexto, la incapacidad del Estado para motivar de manera -- eficiente un sector exportador importante, adicional al petróleo, con lo cual quedamos como un país monoexportador. En realidad se realizaron diversos intentos para promover exportaciones petroleras, pero sin éxito. Esta incapacidad se traduce en un freno estructural a nuestro crecimiento, que requiere necesariamente de divisas para sus importaciones de bienes intermedios y de capital.

- d) La reducción en el gasto público si está asociado a reducciones en la tasa de crecimiento del PIB. En 1977 un decremento en el gasto neto real, generó uno de los crecimientos del PIB más bajos del sexenio (3.4%) y la reducción de 1982, fue factor importante para que, por primera vez en cinco décadas, el PIB fuera negativo.

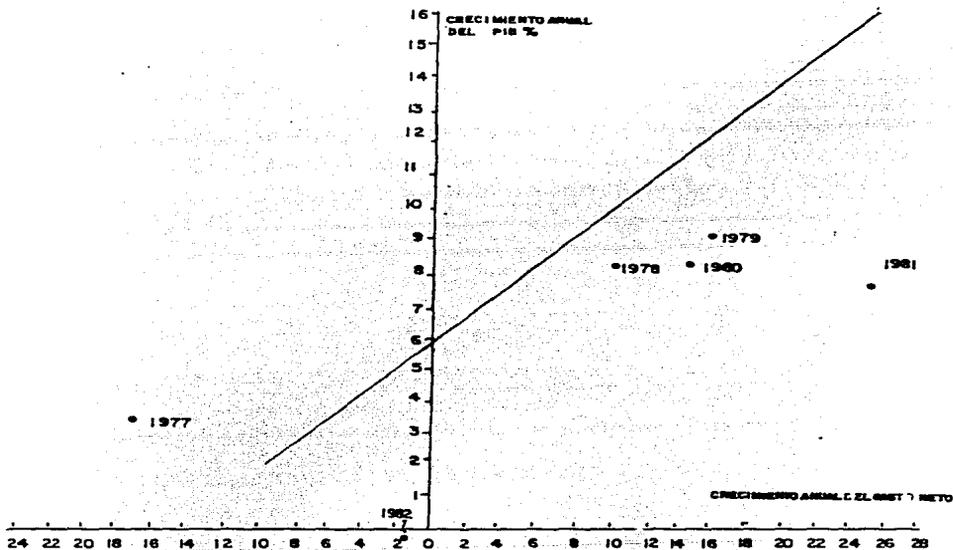
Obviamente, las reducciones en el gasto público, no son - los únicos factores que motivan la pérdida de dinamismo - del PIB, existen otros de origen interno y externo; sin em bargo, no puede soslayarse la importancia del gasto público en el PIB en los años que se analizan.

El menor crecimiento del gasto público, afectó al PIB, a groso modo, por la reducción de la demanda agregada y en el caso de las inversiones, por el efecto multiplicador - que se nulifica, al disminuirse o eliminarse proyectos de inversión que de otro modo generarían directamente empleo, producción y utilidades en el sector privado.

A continuación un análisis de regresión simple nos muestra la relación que existió entre el gasto neto real y el PIB real, durante el período 1977-1982.

La siguiente gráfica relaciona el PIB como función del gas to neto del sector público y se presenta la línea de regre sión.

CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB 1977-1982  
(PRECIOS DE 1970)



La ecuación que representa la línea de regresión es:

$$\Delta \text{PIB} = 5.009 + 0.4415 \Delta \text{GN}.$$

Otros resultados son:

$$\bar{Y} = 6.08$$

Desviación Estandar. 3.81.

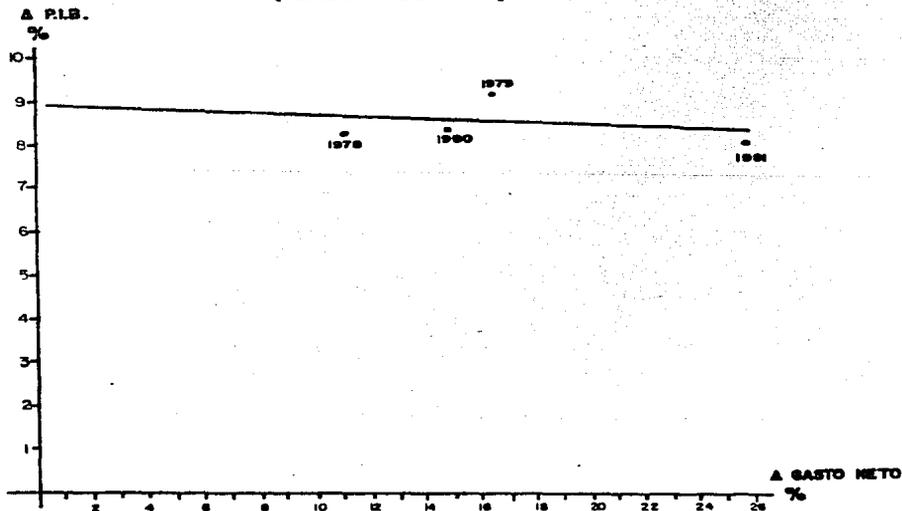
$$r^2 = 0.50$$

Como se observa, la línea de regresión no se ajusta bien a los puntos que relacionan el gasto neto y el PIB. Lo cual se corrobora con el índice de correlación de 0.50, inferior al de la ecuación resultante en el análisis de los años --- 1971-1976; además, la desviación estandard es bastante alta, 3.81, en relación con el crecimiento promedio del PIB, 6.08.

Los resultados reseñados podrían justificarse, si consideramos que los años de crisis y ajuste en el gasto, 1977 y 1982, introducen elementos de distorsión en el modelo. Quitando esos años y considerando sólo 1978, 1979, 1980 y 1981, tenemos los siguientes resultados:

Gráfica 7

CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB 1978 - 1981  
(PRECIOS DE 1970)



La ecuación que relaciona gasto neto y PIB para los años 1978-82 es:

$$\Delta \text{PIB} = 8.879 - 0.0280 \Delta \text{GN}$$

Los demás resultados son:

$$Y = 8.4$$

Desviación Estandar: -.559

$$r^2 = 0.3169$$

Aunque la línea de regresión se ajusta bastante bien a los datos, siendo el crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto del 8.4% y la desviación estándar respecto a dicho promedio de apenas 0.559, encontramos que paradójicamente, el gasto público y el PIB se relacionan de manera inversa; es decir, que mientras más aumenta el gasto, el PIB también crece pero en forma menos proporcional, lo cual corrobora la observación que habíamos hecho en páginas anteriores de este mismo inciso.

En suma, el incremento del gasto público sí impactó favorablemente el crecimiento del PIB, sobre todo a partir de 1978 y hasta 1981; sin embargo, conforme el gasto se incrementaba a mayor ritmo, su impacto en el incremento del producto era cada vez menor; de ahí la aseveración de que en esos años, el crecimiento del gasto público fue siendo cada vez menos productivo; esta aseveración es cierta sobre todo para 1981, cuando el aumento del gasto neto es mayor, debido sobre todo a un fuerte incremento del gasto corriente, en tanto, que el gasto de capital en ese momento ya había empezado a perder dinamismo.

Como se indicó en páginas anteriores y a manera de resumen, puede afirmarse que el impacto decreciente del gasto público

sobre el PIB, se explica en cierta medida por la parte creciente del gasto improductivo, particularmente el servicio de la deuda, que empezó a convertirse en una pesada carga para el erario público.

Asimismo el crecimiento del gasto corriente asociado a un empleo creciente, fue cada vez más un monto inflexible, el gasto corriente del sector público generó una pesada carga burocrática, que creció de manera excesivamente rápida.

En el sector paraestatal se dieron también crecientes niveles de gasto corriente que no se tradujeron en mayor eficiencia y productividad, al menos en el corto plazo.

Por otra parte, el aumento del gasto público encontró primera respuesta en la capacidad ociosa existente en 1978-1979, posteriormente, se requería también un aumento de la oferta productiva que no logró darse en el corto plazo.

La inflexibilidad de la oferta, provocó presiones inflacionarias por una parte, y por otra una aceleración de importaciones de todo tipo, las hubo de capital, pero también en gran medida de consumo suntuario.

Por lo anterior, el gasto público y las divisas petroleras, se transformaron cada vez más, en recursos para la especulación y no en excedentes invertibles productivamente.

Esco como resultado de una política económica incoherente, que hizo coexistir la estabilidad en el tipo de cambio, con liberalización de las importaciones, y un alto nivel de gasto y déficit público, es decir, se conjugaron estrategias incompatibles: expansionista, proteccionista y contraccionista. 22/

---

22/ Brailovsky, Vladimiro ; Barker, Terry. La Política Económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Revista Investigación Económica No. 168, oct.-dic. 1983. Facultad Economía, UNAM. p. 273-316.

Por su parte, la inversión privada, mostró un comportamiento bastante aceptable. Su tasa promedio anual de crecimiento entre 1977-1981 fue de 8.4%, e incluso a partir de 1979 su tasa promedio de crecimiento fue mayor a la del PIB.

Cuadro No. 25  
TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSION PRIVADA Y EL PIB  
1977-1981  
- Porcentajes -

Años	PIB	Inversión Privada
1977	3.4	(5.0)
1978	8.2	6.0
1979	9.2	24.2
1980	8.3	3.4
1981	7.9	11.5

FUENTE: Con base en la Agenda Presupuestaria, 1982 y Sistemas de Cuentas Nacionales de México. SPP.

De ahí que la inversión privada, tuvo también un papel importante en la actividad económica en este período; no obstante, su alto crecimiento, éste fue menor al del sector privado, con excepción de 1979, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 26  
 INVERSION PUBLICA, PRIVADA Y TOTAL 1976-1981  
 (Miles de Millones de Pesos y Porcentajes)

AÑOS	PUBLICA		PRIVADA		TOTAL	
	\$	△%	\$	△%	\$	△%
1976	112.1	-	176.3	-	288.4	-
1977	144.7	29.1	218.6	24.0	363.3	26.0
1978	222.1	53.5	270.3	23.7	492.4	35.5
1979	314.6	41.6	403.9	49.4	718.5	45.9
1980	464.3	47.6	68.7	40.8	1,032.9	43.7
1981	689.2	48.5	806.7	42.1	1,496.0	44.8
TMC 76-81		43.8		35.5		39.0
TMC 77-81		47.7		46.2		42.4

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982, Dirección General de Política Presupuestaria, Secretaría de Programación y Presupuesto.

El dinamismo de la inversión privada se asoció también a las expectativas que se dieron en nuestra economía, como resultado de la abundancia petrolera y de la alta disponibilidad de recursos financieros en el ámbito internacional.

Lo anterior se concretó, en principio, en un aumento de la demanda agregada, particularmente del sector estatal, que motivó la expansión de la inversión privada y su creciente endeudamiento externo con efectos desastrosos en muchas empresas a partir de 1982, al producirse la devaluación del peso.

En el cuadro siguiente se compara la inversión pública y privada que en términos reales crecieron 15.4% y 8.8%, respectivamente entre 1976 y 1981.

Cuadro No. 27  
 INVERSION PUBLICA, PRIVADA Y TOTAL 1976-1981  
 (Precios de 1970)

AÑOS	PUBLICA		PRIVADA		TOTAL	
	\$	%	\$	%	\$	%
1976	52.0	-	81.8	-	133.8	-
1977	51.5	(9.6)	77.7	(5.0)	129.2	(3.4)
1978	67.7	31.5	82.4	6.0	150.1	16.2
1979	79.7	17.7	102.3	24.2	182.0	21.3
1980	91.4	14.7	111.9	9.4	203.3	11.7
1981	106.6	16.6	124.8	11.5	231.6	13.9
TMC 77-81		15.4		8.8		11.6
TMC 77-81		19.9		12.6		15.7

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. Dirección General de Política Presupuestal. SPP.

#### 4.6 GASTO PUBLICO Y ESTABILIDAD DE PRECIOS.

Pasamos a analizar enseguida la relación entre el gasto público y el otro objetivo de política económica: la estabilidad de precios.

Entre 1976 y 1982 el gasto neto creció a una tasa promedio anual de 39.8% y el índice de precios implícito del PIB a una tasa promedio del 30.0%.

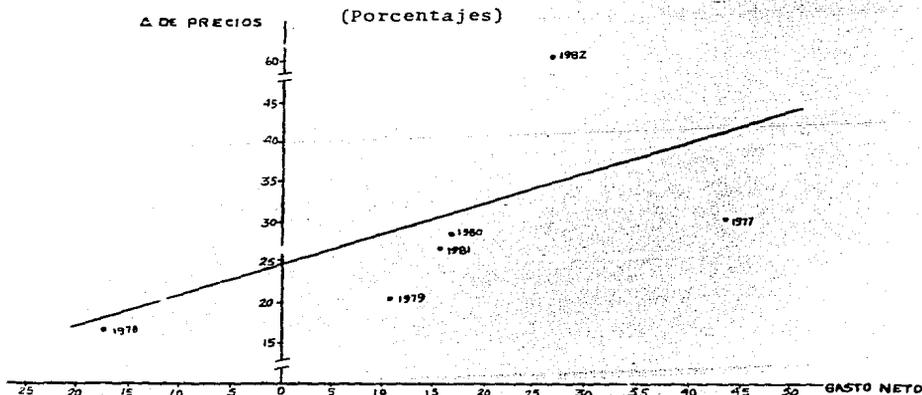
Cuadro No. 28  
**CRECIMIENTO DEL GASTO NETO Y DEL INDICE DE PRECIOS  
 IMPLICITO DEL PIB 1977-1982**

AÑOS	Δ DEL GASTO NETO NOMINAL	Δ DEL INDICE DE PRECIOS
1977	7.9	30.4
1978	29.2	16.7
1979	40.1	20.3
1980	50.0	28.7
1981	60.0	27.2
1982	59.1	61.2
TMC 76-82	39.8	30.8

FUENTE: Informe Anual del Banco de México 1983, Agenda  
 Presupuestaria 1982. SPP.

La siguiente gráfica y ecuación relacionan el incremento en el nivel general de precios de un año con el incremento en el gas to neto del año anterior.

Gráfica 8  
 INCREMENTO DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS (t) Y  
 EL GASTO NETO NOMINAL (t-1)



La ecuación que relaciona la inflación de un año como función del gasto neto nominal ejercido en el año inmediato anterior, para los años 1977-1982, es la siguiente:

$$\Delta P_t = 24.537 + 0.386 \Delta GN_{t-1}$$

Otros resultados son:

$$\bar{Y} = 30.75$$

$$\text{Desviación Estandar} = 15.8$$

$$r^2 = 0.5010$$

De acuerdo con la gráfica, la línea de regresión sólo se ajusta bien para los años 1978, 1980 y 1981; es decir, para tales años, el incremento en el gasto público sí incidió en la inflación. En los años de crisis (1977 y 1982), la inflación dependió de otros fenómenos, algunos estructurales, como la caída en la producción del sector agropecuario, o de otro tipo, como puede ser la especulación.

De cualquier modo, en el periodo 1977-1982, el aumento del gasto público, ejerció menos presión sobre la inflación que en el sexenio 1971-1976. Esto se refleja en el índice de correlación que es de 0.50, mientras que en el sexenio de Echeverría fue de 0.90. La menor relación entre inflación y gasto público también se refleja en una desviación estándar alta, 15.8%, sobre una inflación promedio anual de las observaciones que es de 30.8%.

Nuevamente la tesis de que el gasto público es el causante de la inflación en México, podría negarse, con más cautela puede afirmarse que el gasto estatal es uno de los factores que incidieron en la inflación, junto a otros factores no menos importantes, asimismo, podría decirse con menos riesgo que las equivocaciones en la conducción de una política económica congruente si fueron factor relevante en la inflación.

Entre las equivocaciones, podemos citar una política de gasto que aumentó la demanda agregada en exceso, sobrecalentando la economía, al superar la capacidad de respuesta de la oferta productiva; la obtención de financiamiento externo, que con las devaluaciones se convirtió en un alto costo financiero para las empresas del país, en lugar de una política más agresiva en la flotación del peso, para evitar especulación, devaluación brusca y pérdida de una perspectiva cierta sobre la evolución del tipo de cambio, el gasto público y la deuda externa.

En México podemos hablar de una inflación por costos, pero también, sin lugar a dudas afectada por un gasto excesivamente deficitario.

#### 4.7 GASTO PUBLICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO.

Aunque es común señalar los efectos del gasto público sobre la distribución del ingreso, <sup>23/</sup> hasta ahora no conocemos ninguna estadística que permita establecer una relación directa entre ambas variables. Hecha esta salvedad y utilizando las fuentes de información disponibles, podemos afirmar que no se avanzó mucho en tal objetivo.

Habiendo alcanzado la remuneración de los asalariados una participación del 43.5% sobre el total del ingreso personal disponible en 1975, tal participación disminuyó a 42.1% en 1977,

---

23/ Por ejemplo, en el Plan Global de Desarrollo se dice "la política de gasto público para el trienio 1980-1982 tiene como objetivo general coadyuvar en forma sustancial al logro de los objetivos nacionales. Su acción es básica para avanzar en el mejoramiento de la distribución del ingreso, acelerar el crecimiento económico, generar empleos", ... etc. Ibid. p. 183. El subrayado es nuestro.

41.0% en 1978 y 39.3% en 1980. 24/ No hay que olvidar que una de las bases de la recuperación, que incluso estuvo dentro del convenio con el FMI, fue la contención salarial.

La participación de los asalariados en el total del ingreso nacional disponible, se empezó a recuperar en 1980, cuando pasó a representar el 41%. Para 1982 se redujo a 40.2% 25/ iniciándose un nuevo proceso de deterioro, agravado por la crisis económica y por la política de austeridad y estabilidad de los años posteriores. 26/

El índice del poder adquisitivo del salario confirma la regresión de la distribución del ingreso. En 1977 dicho índice se decrementó en 0.9%; la caída continuó de la siguiente manera: 3.4% en 1978, 1.1% en 1979 y 6.6% en 1980. En 1981 el poder adquisitivo del salario aumentó en 2.3% para caer en 1.9% en 1982. 27/

De acuerdo con la estrategia de política económica del sexenio, una más equitativa distribución del ingreso se lograría a través del aumento del empleo.

Como veremos más adelante, el nivel de empleo se incrementó, no así la participación de los asalariados en el ingreso nacional disponible, lo que quiere decir, que el aumento de la masa de salarios se repartió entre un mayor número de traba-

---

24/ La Economía Mexicana en Cifras. Nacional Financiera, S.A. Edición 1984. Cuadro 2.11. México: Ingreso Nacional Disponible y su asignación, 1970-1982. p. 70-71.

25/ La Economía Mexicana en Cifras. Ibid. p. 70-71.

26/ Dentro de las metas de política económica para 1985, está la de que ese año el salario real de los trabajadores en pie se registrarán ligeros incrementos reales. Léase, "Lineamientos Generales para la Formulación del Presupuesto de Ingresos y Ley de Ingresos para 1985". Meta no lograda.

27/ La Economía Mexicana en Cifras. Ibid. Cuadro 1.15. México: Comparación de índices del poder adquisitivo del salario. p. 51.

jadores: la distribución del ingreso se dió al interior de los asalariados y no entre las clases sociales.

Las utilidades del capital tampoco aumentaron su participación en el ingreso personal disponible; dicha participación se mantuvo en alrededor del 54.5% entre 1975 y 1982. 28/

Fue a favor del Estado como se dió la redistribución del ingreso. En 1975 los impuestos indirectos representaban el 7.7% del ingreso personal disponible y en 1982 representaban el 14.1%.

#### 4.8 GASTO PUBLICO Y EMPLEO.

Uno de los objetivos centrales de la política económica del sexenio López Portillista, fue la generación de empleo. De acuerdo con el siguiente cuadro, tal objetivo se logró.

---

28/ La Economía Mexicana en Cifras. Ibid. p. 51.

Cuadro No. 29  
POBLACION OCUPADA DEL SECTOR PUBLICO Y POBLACION TOTAL  
1977-82

(Miles de Personas)

AÑO	PEA TOTAL	CRECIM. ANUAL %	POBLACION OCUPADA				POB. TOTAL	CRECIM. ANUAL %
			SECTOR PUBLICO	CRECIM. ANUAL %	SECTOR PRIVADO	CRECIM. ANUAL %		
1977	17700	4.1	1884	5.7	15816	1.9	61952	3.2
1978	18431	4.1	2026	7.5	16405	3.7	63873	3.1
1979	19192	4.1	2536	25.2	16656	1.5	65821	3.0
1980	19585	4.1	2795	10.2	17190	3.2	67383	2.4
1981	20810	4.1	3076	21.3	17734	3.2	69762	3.5
1982	21799	4.8 */	3385	10.0	18414	3.9	71715	2.8
TMC77-82		4.2		11.3		3.0		3.0

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 79.  
La Economía Mexicana en Cifras. Nacional Financiera, S.A. p. 23.

\*/ Este alto crecimiento, seguramente obedece a un problema de fuentes de información o construcción estadística, ya que dicha diferencia no es explicable.

La contratación directa del sector público contribuyó fuertemente a aumentar el empleo. Aún durante 1977-1979, años de vigencia del convenio con el FMI, el empleo del sector público se incrementó a ritmos que superaban el 2% acordado, siendo los incrementos de la siguiente manera: 5.7% en 1977, 7.5% en 1978 y 25.2% en 1979. La tasa promedio anual de crecimiento del empleo público fue de 11.3%, en el período 1977-1982, bastante superior al 3.0% de crecimiento de la población total y al 4.2% del crecimiento de la población económicamente activa.

La población ocupada del sector privado creció a una tasa promedio anual del 3.0%, similar al crecimiento de la población.

De lo anterior se concluye que, se generaban los suficientes empleos para absorber las necesidades de una población creciente y empezar a resolver el desempleo estructural. La tasa de crecimiento anual de la población económicamente activa (4.2%) era superior a la del crecimiento de la población. 29/

Sin embargo, la crisis que se inició en 1982, empezó a revertir, también en este terreno, los logros alcanzados.

#### 4.9 ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.

Una recapitulación de lo que hasta aquí se ha dicho es la siguiente:

- a) El gasto público fue un factor importante de reactivación de la economía, 30/ de tal modo que entre 1978 y 1981, se lograron tasas de crecimiento del producto, bastante superiores a las del sexenio de Luis Echeverría y a las ocurridas en el período de desarrollo estabilizador. De 1978 a 1981 el PIB creció a tasas de alrededor del 8%, hecho sin precedente en las cinco últimas décadas.

---

29/ Bajo el supuesto de que la población ocupada es bastante cercana a la población económicamente activa. En 1979, la población ocupada representó el 94% de la población económicamente activa total. Plan Global de Desarrollo. Ibid. Cuadro 4. Población Total y Estructura Ocupacional 1950-1979. Es de esperarse que ante los sucesivos crecimientos del PIB e inversión de los años siguientes, la población ocupada se acercara bastante a la población económicamente activa.

30/ A pesar de que conforme fue aumentando el gasto público, su impacto en el producto fue proporcionalmente menor, en una especie de "rendimientos decrecientes" del gasto. Véase Gráfica 7.

- b) No se logró una mejor distribución del ingreso, puesto que uno de los factores que facilitaron la reactivación de la inversión privada, fue la contención salarial. Es te fue uno de los acuerdos con el FMI, que sí se cum plió. La ligera mejora en la distribución del ingreso en 1981, se empezó a revertir en el año siguiente con - el inicio de la crisis.
- c) El empleo se incrementó fuertemente en el período, sin embargo, las mayores tasas de empleo no se asociaron - con una mayor participación del salario en el producto, como lo proponía la estrategia.
- d) La inflación fue bastante elevada en el sexenio: 30.8% de crecimiento promedio anual en el índice de precios - implícito del PIB, contra 13.7% durante el régimen de Echeverría. El control de la inflación (estabilidad - económica), no fue el objetivo central de política eco nómica en el período. Era un objetivo de segundo orden, una vez logrado el crecimiento del producto, el empleo y la distribución del ingreso.
- e) El análisis de regresión de la inflación como función - del incremento del gasto público, permite aseverar, que el gasto público no fue la causa principal de la infla ción en todos los años.
- f) En suma, se lograron altas tasas de crecimiento económi co y del empleo, y en 1981 se mejoró la distribución - del ingreso, revirtiéndose con el inicio de la crisis en el año siguiente. Las presiones inflacionarias siem pre estuvieron presentes y, aún cuando el crecimiento - del gasto público no fue su causa principal, siempre es tuvo latente la posibilidad de que en aras de la estabi lidad se contrajera el gasto público, en detrimento de los demás objetivos.

- g) La política de gasto público tuvo un éxito parcial entre 1977-81 y culminó con el inicio de una de las más profundas crisis por las que ha atravesado el país.

El papel, real del gasto público en el éxito y fracaso de la política económica del periodo 1977-82, se entiende mejor si se relaciona la política de gasto público con otros instrumentos de política económica utilizados en esos años.

A partir del siguiente cuadro, se analizará el comportamiento del ahorro corriente y el déficit del sector público.

Cuadro No. 30  
 AHORRO Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982  
 (Porcentaje del PIB)

AÑOS	AHORRO CORRIENTE	DEFICIT DE CAPITAL	DEFICIT TOTAL
1977	5.4	7.5	2.1
1978	4.2	8.7	4.5
1979	5.1	10.5	5.4
1980	7.3	15.8	6.4
1981	3.1	15.8	12.6
1982	N.D.	N.D.	17.9

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 107-108.

Del cuadro se tiene:

- a) El déficit del sector público se comportó en forma inversa a lo convenido con el FMI, este último estimaba un déficit del 6% en 1977, como proporción del PIB, del 4% en 1978 y del 2.5% en 1979; en realidad el déficit total fue siempre creciente, al promoverse un gasto que se ejerció por encima de las posibilidades de su financiamiento, con recursos propios, a pesar del aumento de las exportaciones petroleras, sin embargo, la capacidad de endeudamiento fue utilizada para financiar un amplio y creciente déficit público.
- b) Con excepción de 1981 y 1982, el ingreso corriente mostró un mayor dinamismo que el gasto corriente, 31/ lo que implicó un ahorro creciente.

El ingreso corriente tuvo un alto dinamismo por el aumento del precio y el volumen de los ingresos petroleros - que entre 1976 y 1982 se multiplicó por 24 veces, pasando de 45 mil millones de pesos a 1 billón 96 mil. De estos ingresos el 92% provino de las exportaciones petroleras, las cuales se multiplicaron por 130 veces: pasando de 7 mil millones de pesos a 914 mil, efecto precio 2.1 veces (de 13.00 a 27 dls. por barril); efecto cantidad 16 veces (de 94 mil a 1.5 millones de barriles diarios) y efecto tipo de cambio 3.9 veces (de 14.20 pesos por dólar a 55.00 pesos por dólar en 1982). 32/

La pérdida de dinamismo de los ingresos corrientes en 1981 y 1982, se asocia a la reducción en el precio internacional de los hidrocarburos y a la pérdida de dinamismo del PIB, que en 1982 descendió, con efectos consiguientes

31/ Entre 1977 y 1981 el crecimiento anual promedio del gasto corriente fue del 37% contra un 39% del ingreso corriente. Véase Agenda Presupuestaria. SPP. p. 107-108.

32/ González Avila, Benjamin. Ibid. p. 58, 88 y 98.

tes sobre la recaudación tributaria y la demanda de bienes y servicios que produce el sector paraestatal.

- c) El déficit de capital se incrementó en forma desproporcionada, de tal forma que mientras en 1977 era financiado en un 72% por el ahorro corriente, en 1981 era financiado en 46% y en 1982 (ante la caída en el ahorro), en sólo 19.6%.

El aumento en el déficit de capital es resultado del mayor dinamismo de la inversión respecto al gasto y al ingreso corrientes, como se ha explicado en páginas anteriores.

Al igual que en el período de Echeverría en algún momento el ahorro se deterioró en forma significativa, de tal modo que fue cada vez menos capaz de financiar el déficit de capital.

- d) El déficit de capital obligó a recurrir de manera excesiva a formas poco sanas de financiamiento del déficit: inflación y deuda pública.

La tasa de inflación, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, pasó de 16% en 1977 a 29% en 1980 y 99% en 1982. La deuda pública se incrementó notablemente de 5.9% del PIB en 1977 a 14.9% en 1981 y 17.6% en 1982. La deuda externa neta que fue de 3 mil millones de dólares en 1977 llegó a ser de 19 mil millones de dólares en 1981; en 1982 por la restricción externa a la contratación de deuda, ésta fue de sólo unos 6 mil millones de dólares.

¿Por qué el déficit público se volvió incontrolable?. Una vez más la respuesta está en el ingreso. Ya que el gasto una vez alcanzado cierto nivel, parte importante de él, se vuelve irreductible. Es decir, los gastos - por servicios personales deben crecer al menos al mismo ritmo que los salarios mínimos, o de lo contrario, se recurre al recorte de personal; resulta difícil reducir los demás gastos de administración relacionados con la operación normal del sector público. En cuanto al gasto de capital, se puede reducir en parte su crecimiento; no obstante, existen obras en proceso que no resulta conveniente parar.

El problema consistió en que el financiamiento del gasto público se respaldó de manera excesiva en los ingresos derivados de la exportación petrolera. En 1982 los impuestos que pagó PEMEX, representaron el 32% de los ingresos del Gobierno Federal y las ventas de petróleo representaron el 51% de los ingresos de los organismos y empresas controlados presupuestalmente. De ese modo, cualquier movimiento en el precio del petróleo o su cantidad exportada, afecta sensiblemente las finanzas públicas. 33/

Ciertamente en este periodo se realizó una importante reforma fiscal, siendo sus puntos más relevantes:

- a) Se implantó el IVA en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

33/ La reducción de 4 dólares en el precio de exportación del crudo mexicano de exportación significó la renuncia del Ing. Jorge Díaz Serrano a la Dirección de PEMEX. Al respecto el Presidente dijo "me reuní con Díaz Serrano y con algún otro funcionario para ver cómo estaba la situación. Entonces me propuso y me informó Jorge que la baja era de 4 dólares. Dije no, no; vamos a verlo en Gabinete Económico. Me contestó: no puedo, ya salieron los cables". Confianza en las Instituciones Nacionales. México 1983. p.E.

- b) Se modificó la Ley de Coordinación fiscal, que regula la distribución de los ingresos fiscales entre la federación, los estados y los municipios.
- c) Se avanzó en el proceso de globalización de los impuestos.

La reforma fiscal significó un importante avance en la modernización del sistema tributario, en esos años no se pensó que necesariamente implicaría mayores ingresos públicos. 34/

Tampoco los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público se manejaron adecuadamente.

El resultado de la estrategia en 1982 fue una caída del PIB en 0.5%, que presagiaba una más grande en 1983; una inflación que amenazaba con convertirse en incontrolable (61.7% si se mide por el índice de precios implícito, del PIB; 98.8% si se mide de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor).

La especulación con divisas y la fuga de capitales parecía convertirse en incontrolable. El peso sufrió continuos deterioros, el primero el 17 de febrero de 1982, al devaluarse de 29 a 39 pesos por dólar, el 5 de agosto de 1982, el precio del dólar se cotizaba a 107 pesos a la venta y 100 a la compra. El mexdólar costaba 69.50 y el tipo preferencial a 49.65. 35/ A finales de 1982 el dólar libre se cotizaba a 148.5 pesos, contra 26.23 a finales de 1981. 36/

---

34/ "Al aclarar que esas modificaciones (fiscales) no persiguen propósitos recaudatorios, se afirma que lo que se busca es dotar de una mayor flexibilidad al sistema impositivo, a fin de que éste reaccione más rápidamente ante los aumentos del ingreso nacional, hacer más equitativa la carga fiscal"... etc. Modificaciones fiscales para 1979 y 1980. Comercio Exterior. Vol. 29, Núm. 1. México. Enero de 1979. p. 20.

35/ 1982: Un año tempestuoso. Comercio Exterior. Vol. 32. Núm. 11. México. Noviembre de 1982. p. 1185.

36/ La Economía Mexicana en Cifras. 1984. Ibid. p. 221.

El saldo en cuenta corriente de la Balanza de Pagos en 1981 y 1982 fue de 12,544 y 2,685 millones de dólares, respectivamente.

La fuga de capitales era impresionante:

"Conservadoramente podemos afirmar, ... que de la economía mexicana han salido ya, en los dos o tres últimos años, por lo menos 22,000 millones de dólares, y se ha generado una deuda privada no registrada para liquidar hipotecas por alrededor de 20,000 millones de dólares más... Estas cantidades sumadas a los 12,000 millones de mexdólares, es decir, 54,000 millones de dólares, equivalen a la mitad de los pasivos totales con que cuenta el sistema bancario en su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada del país". 37/

Desde el punto de vista del gasto público y las finanzas públicas, la crisis (algunas de cuyas principales manifestaciones hemos reseñado) tuvo su origen en 1981, cuando debido a la caída en el precio del petróleo, los ingresos ordinarios del sector público se incrementaron en sólo 3%, ante un incremento del gasto neto del 60%, lo que llevó al déficit público a representar un 14.9% respecto al PIB, el doble a la de 1980. El financiamiento público neto externo para financiar ese déficit, fue en 1981, de 19,147.2 millones de dólares, es decir, en un sólo año, el país se endeudó en un monto casi similar al de la deuda pública acumulada hasta 1976. 38/ Es decir, ante la falta de dinamismo del ingreso público, se pudo haber optado ya desde 1981, por un ajuste en el crecimiento en el gasto público y parar el ritmo de crecimiento de la economía. Sin embargo, se optó por seguir creciendo a costa de mayor deuda pública.

37/ Vé Informe de Gobierno. Comercio Exterior. Vol. 32. Núm. 9. México. Septiembre de 1982. p. 934.

38/ El saldo de la deuda pública en 1976 era de 19,600 millones de dólares.

A continuación se muestra el comportamiento del endeudamiento neto.

Cuadro No. 31  
 ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL  
 1977-1981  
 - Porcentaje del PIB -

Años	Endeudamiento			Colocación			Amortización		
	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total	Interno	Externo
1977	5.9	2.0	3.9	11.7	4.6	7.1	5.8	2.6	3.2
1978	5.9	1.3	4.6	13.5	4.2	9.1	7.3	2.8	4.5
1979	9.7	6.6	3.1	17.5	9.2	8.3	7.8	2.6	5.2
1980	7.2	5.2	2.0	12.8	7.6	5.2	5.5	2.3	3.2
1981	14.9	7.7	7.2	21.7	10.3	11.4	6.7	2.6	4.2

FUENTE: Agenda Presupuestaria 1982. Dirección General de Política Presupuestal de la SPP.

Según el cuadro anterior, el financiamiento del déficit público entre 1977 y 1980, se realizó sobre todo a través de la deuda interna; pero en 1981, las deudas interna y externa contribuyeron casi en la misma proporción en el financiamiento del déficit público.

En 1981 el desequilibrio en las finanzas públicas estuvo acompañado de un fuerte desequilibrio con el exterior. La balanza en cuenta corriente registró un déficit de 12,544 millones de dólares, casi el doble del registrado en 1980.

El déficit en balanza de pagos, el déficit público y la sobrevaluación del peso, y las expectativas inflacionarias, desataron una ola especulativa que las sucesivas devaluaciones, lejos de contenerla, la acrecentaban.

El alto nivel de deuda y el cierre de los mercados internacionales de capitales, cerraban esa fuente de financiamiento del gasto público. El acceso a los mercados internacionales de capitales para nuevos créditos y renegociar los plazos y tasas de interés de la deuda existente, requería del aval del FMI.

Una vez más, en 1982, el gobierno mexicano firmó un convenio con el FMI; al margen de todos los propósitos que contenía la carta de intención, destacaba la siguiente meta: Disminuir el déficit del sector público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985. Para ello, era necesario aumentar los ingresos públicos, pero sobre todo, había que reducir el gasto público.

Un logro trascendental del Estado fue sin duda la nacionalización de la banca realizada a finales de 1982, el 10. de septiembre; fue una medida política para golpear al sector financiero de la economía, que durante el manejo de la crisis mostró totalmente una intervención contraria a los propósitos de política nacional, pero muy acorde a los intereses particulares del capital financiero.

La banca comercial fue el instrumento para la especulación cambiaria, su acción demostró la necesidad de que el Estado recuperara esa concesión, a fin de fortalecer su política cambiaria, financiera y crediticia, que permitiera solventar en la crisis los problemas de liquidez, de capacidad de pago y de recursos frescos en los sectores económicos, para preservar la planta productiva y el empleo, más que ahogarlos en beneficio del capital financiero.

La nacionalización bancaria definió un enfrentamiento de poder que se presentaba entre el sector financiero y el Estado, y que debilitaba el accionar de la política económica.

## 4.9.1 Resumen.

Así la crisis de 1982, en que por primera vez en cincuenta años México tuvo un decrecimiento de su PIB del 0.5%, después de 4 años consecutivos de crecimiento acelerado, muestra nuevamente el agotamiento de una política de gasto público creciente, cuyos alcances y limitaciones pueden resumirse como sigue:

- Los principales logros de la política de gasto en este período pueden resumirse en tres:
  - . Una ampliación y fortalecimiento de la capacidad productiva del país, particularmente del petróleo.
  - . Una ampliación de los servicios estatales, educativos y de salud.
  - . Un aumento de la intervención estatal en la economía que robustece su capacidad rectora, destacando la nacionalización de la banca comercial.
- Las principales limitaciones de la política de gasto en el período, fueron fundamentalmente:
  - . Nuevamente la política de ingresos fue endeble, se hicieron múltiples adecuaciones para modernizar el sistema tributario, pero pocas para aumentar los ingresos y menos para afectar las altas utilidades.
  - . La política de precios y tarifas de bienes y servicios, de las empresas del sector paraestatal, también fue poco agresiva, introduciendo un rezago de estos precios respecto de la inflación.

- . La expansión del gasto público, fue mucho más allá de sus posibilidades de financiamiento, como resultado - en parte de un descontrol en el ejercicio del gasto, conduciendo al sobrecalentamiento de la economía y a una deuda externa desorbitada.
  
- . Incompatibilidad de la política de gasto público en - expansión, con la política de liberalización de la - economía y tipo de cambio estable, filtrándose así im portantes excedentes nacionales al exterior.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

En este trabajo se han tratado de ubicar en el desarrollo reciente de México, los grandes objetivos de la política económica del país, la jerarquización que se les ha dado y fundamentalmente el papel de la política de gasto público, sus alcances y limitaciones en las etapas del desarrollo estabilizador, el desarrollo compartido y del auge petrolero, partiendo de un análisis de los enfoques de política económica en cada uno de ellos.

En el desarrollo estabilizador, ubicado especialmente por los analistas del desarrollo económico de México, en la década de los sesenta, se determinó la política económica a partir de un enfoque que concebía al Estado como un agente autónomo cuya acción debía, básicamente, orientarse a estimular la actividad del sector privado. En este modelo, la estabilidad económica era condición básica para el crecimiento de la producción, y éste último un requisito indispensable para la distribución del ingreso.

Para la política de desarrollo compartido del Presidente Echeverría Álvarez, el objetivo de crecimiento económico debía sustentarse en la distribución del ingreso, donde el instrumento primordial para alcanzar ambos objetivos era la política de gasto público.

En la etapa del auge petrolero del Presidente López Portillo, parecía que los objetivos de crecimiento económico y distribución del ingreso se enredaban en un círculo vicioso: el objetivo prioritario era la distribución del ingreso, el cual, se alcanzaría fundamentalmente a través del aumento significativo del empleo; a su vez, aumentar el empleo requería de altas

tasas de crecimiento económico, esto es la distribución del ingreso tenía como precondición, el crecimiento de la producción y el empleo. El gasto público era un instrumento básico para lograr los objetivos de distribución del ingreso y empleo, así mismo, los excedentes petroleros se concebían como la fuente más importante del financiamiento del gasto.

Desde el punto de vista de los resultados, a pesar de sus éxitos iniciales, la política económica en general y de gasto público en particular, culminó con fracasos en cada uno de los periodos analizados:

- La política de desarrollo estabilizador porque propició aún más los desequilibrios estructurales. La falta de agresividad del gasto público, ante la pérdida de dinamismo de la inversión del sector privado, hizo cada vez más difícil lograr tasas crecientes de producción. La pérdida de dinamismo del sector agropecuario cuyo incremento de producción fue inferior a la tasa natural de crecimiento de la población, es prueba de ello. Al final el modelo acentuó las tendencias de bajas tasas de crecimiento en la producción y el empleo; regresividad en la distribución del ingreso; también se registraron tendencias a la inestabilidad política.

El gasto público no fue un instrumento central y dinámico, tuvo un carácter más bien pasivo, sus fuentes de financiamiento fueron, en consecuencia, poco dinámicas, especialmente las de origen tributario, ya que esta política estuvo orientada a estimular la inversión privada a través de una reducida carga fiscal, subsidios y exenciones. Los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos se mantuvieron estables para estimular la inversión, ofrecien

do insumos y bienes de consumo popular a bajos precios, para reforzar el propósito de estabilidad en precios.

En este contexto el gasto público y su financiamiento, ya implicaba presiones cada vez más fuertes para recurrir al crédito interno y externo.

- La política de desarrollo compartido, que implicó un Estado con autonomía relativa, más agresivo en el gasto, fracasó también: no logró revertir las tendencias regresivas en la distribución, tampoco logró el desarrollo económico.

Se impulsó fuertemente el gasto e inversión públicas para lograr los objetivos, pero no se complementó la política - expansiva del gasto público en forma congruente con otros instrumentos de política económica.

Jamás se realizó la reforma fiscal que tantas veces se anunció; se recurrió a formas inflacionarias y al endeudamiento externo para financiar el gasto neto.

El resultado final del modelo fue una inflación que revirtió el avance logrado en la distribución del ingreso; el crecimiento del PIB perdió su dinamismo al final del sexenio.

La inversión pública nunca pudo dinamizar, o en su caso - compensar, la inversión privada. El Modelo de Desarrollo Compartido culminó en una crisis que enunciaba una más profunda que se presentaría seis años más tarde y con una temporalidad más amplia.

- El modelo de desarrollo sustentado en el auge petrolero,

trató de alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido a largo plazo, y el mejoramiento en la distribución del ingreso a través del aumento en el empleo.

El gasto público se incrementó en forma acelerada, aumentando su proporción respecto al PIB en forma considerable. Se realizó una reforma fiscal, pero no con fines recaudatorios, sino de modernización del sistema tributario. El dinamismo del gasto público descansó en los ingresos petroleros y en la alta disponibilidad de recursos externos.

Al agotarse el dinamismo de los ingresos petroleros e incluso iniciar su tendencia descendente, por la reducción de precios internacionales de hidrocarburos, los recursos externos aumentaron más su importancia en el financiamiento del gasto público en 1981 y 1982.

El dinamismo del gasto público logró generar un crecimiento económico sin precedente en el país y fortalecer la intervención estatal en la economía, basado en el auge petrolero, cuando éste perdió su dinamismo, nuevamente se hizo presente la debilidad tributaria para financiar el gasto y se recurrió en forma desproporcionada al expediente del endeudamiento externo.

La política de expansión del gasto público fue incompatible con: una débil política fiscal, la relativa estabilidad en los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, y la liberación de las importaciones y de tipo de cambio inflexible; las dos últimas políticas motivaron la especulación cambiaria y la filtración de excedentes al exterior.

De esta manera, la reducción de precios internacionales del

petróleo, la iliquidez en el mercado internacional de capitales, la caída de las divisas petroleras, la especulación cambiaria y, la filtración de excedentes al exterior, provocaron el colapso de las finanzas públicas y del sector externo, esto es, incapacidad para financiar el gasto público, para la realización de importaciones y para el pago de servicio de la deuda, todo lo cual culminó con la recesión iniciada el segundo semestre de 1981, agudizada en 1982 y que en 1986 abate aún al país.

Las etapas de desarrollo estabilizador, compartido y del auge petrolero, culminaron con desequilibrios mayores a los que existían al inicio de cada uno de ellos, de tal modo que la política de desarrollo compartido ocasionó que en el siguiente sexenio, al menos durante el primer año de gobierno, volviera al primer orden de jerarquía el objetivo de estabilidad, situación que se repitió en 1982.

Resulta difícil tratar el tema del gasto público de manera objetiva, fuera de cualquier crítica ideológica. Es normal, puesto que su impulso se asocia casi de manera inmediata con una mayor participación del Estado en la economía, la socialización del sistema y la burocracia, en tanto que su moderación se relaciona con el mercado libre, la libertad de empresa y muchas veces con la "libertad", a secas.

En términos de otros instrumentos de política económica, el incremento en el gasto público se asocia con mayores impuestos, más altos precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, con un mayor endeudamiento y con una mayor oferta monetaria que tiene como consecuencia una inflación más alta.

A nadie le gustan los instrumentos de política económica de -

que se hace acompañar el gasto público; a nadie le gusta pagar impuestos, o el precio "justo" de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público para su sana capitalización. Esto es cierto sobre todo en un país donde la evasión fiscal es muy alta y donde el subsidio que ofrece el sector público vía precios, beneficia en lo general, en forma indiscriminada a la población (independientemente de la clase, grupo social, región económica o sector al que pertenezca).

Tampoco es agradable la inflación, a pesar de que una pequeña minoría puede salir beneficiada de las alteraciones en precios, puesto que se acentúa la lucha de clases.

El problema con la deuda pública es que no siempre los mercados internacionales de capitales están abiertos y que además el uso que se le ha dado, no ha significado aumentar la capacidad exportadora de la economía, para liquidar esa deuda. Cuando la deuda pública es interna, se reducen los fondos prestables al sector privado y se ejercen presiones para encajarse el crédito.

El gasto público ha estado acompañado en mayor o menor medida de cada uno de los instrumentos antes mencionados, a lo largo de los 12 años analizados y en la actualidad.

Por tanto, los defensores de la libre empresa y el mercado libre que se ve amenazada ante el peligro "totalitario" que conlleva el gasto público, encuentran bastantes aliados entre la población.

Se olvidan que el mercado libre ha sido incapaz de sacar del subdesarrollo y de la pobreza a ningún país del tercer mundo. Lo más cercano a la forma de operar de la libre empresa en nuestro país, en los últimos años, se dio a través del modelo

de desarrollo estabilizado. Tal modelo, como ya vimos, generó serios desequilibrios y fue incapaz de resolver los problemas seculares de la economía mexicana.

Por tanto, se requiere de un replanteamiento de la intervención estatal en la economía de nuestro país, del modelo de desarrollo que deseamos, y del esquema de política económica y de gasto público que le dé viabilidad.

## RECOMENDACIONES

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones para una política de gasto público, no pueden darse de manera aislada, deben situarse en un marco más amplio de concepción de la sociedad, del comportamiento de los agentes económicos y sociales, y de su estructura económica a partir de los cuales se bosqueje un proyecto viable de desarrollo y dentro de él, una política de gasto público coherente con la política económica global.

A grandes rasgos nuestra sociedad capitalista se caracteriza por su incorporación tardía al capitalismo, una alta concentración de la riqueza, dependencia del exterior, una vital importancia del capital extranjero en las ramas modernas y más dinámicas de la economía y de la intervención estatal en el impulso inicial del modelo de desarrollo.

Las recomendaciones que se delinearán más adelante, parten del reconocimiento de que la intervención estatal en nuestra economía, su magnitud, ritmo, composición, fuentes de financiamiento y artículos con otras medidas de política económica y con la actividad económica del conjunto del país, es imprescindible en la conducción de la economía nacional, y por tanto, todo proyecto de desarrollo debe sostenerse en una fuerte y activa participación estatal.

En el presente esquema, se concibe al Estado como un agente con autonomía relativa, influenciado por los distintos actores económicos y sociales.

La economía nacional tiene vínculos cada vez más amplios con el mercado internacional por necesidad, la autarquía no es viable actualmente en ningún país.

Nuestra economía es ahora fuertemente dependiente de los recursos petroleros: en producción, en ingresos y sus determinantes en el mercado internacional.

En estas condiciones, un proyecto viable de desarrollo económico y social independiente, que mejore la distribución del ingreso y los niveles de bienestar de la sociedad, debe considerar los agentes sociales comprometidos con este tipo de proyecto, que pueden servir de pivote del modelo, los campesinos, el sector obrero, el sector estatal y desde luego los empresarios nacionalistas, actuando sin canongias, respetando su trabajo y el riesgo de sus acciones, pero respondiendo con una actitud responsable y con reinversión de sus capitales.

Es necesario un nuevo modelo de crecimiento que modifique la dinámica, la estructura y la articulación de la estructura productiva, orientándose a:

- . La creación de una agricultura fuerte, destinada a la autosuficiencia alimentaria básica y a una eficiente vinculación con el mercado mundial a través de una exportación diversificada y flexible. Redefiniendo al sector rural, como elemento de contención de fuerza de trabajo y de ampliación del mercado interno.
- . La reestructuración del aparato productivo industrial, ampliándolo y diversificándolo para dar solidez y vitalidad a un crecimiento más autónomo, con expansión selectiva del sector industrial y un sector productor de bienes de consumo popular generalizado. Privilegiando producción de bienes de capital, transporte colectivo, agroindustrial y salud pública.

- . El fortalecimiento de un sector exportador especializado en bienes de alta demanda internacional, aún con la concurrencia del capital extranjero, adicional a los hidrocarburos para obtener divisas que requiere el crecimiento de la estructura productiva.
- . La creación e impulso de nuevas actividades industriales dinámicas, a partir de la demanda generada por el sector petrolero y eléctrico, las necesidades de nuestra actividad agrícola y la atención de demandas de las clases medias y populares.

A partir del modelo de desarrollo esbozado y considerando que la intervención estatal en la economía es aún más importante en los países subdesarrollados, respecto de los industriales, para estimular su crecimiento y dado que el grado de intervención alcanzada en México es muy reducido con relación con las carencias del país; es claro que la intervención directa del Estado en la economía tiene aún mucho margen de expansión.

Por lo antes señalado, la participación del Estado en la economía y particularmente la política de gasto público en México no está agotada, se agotó el esquema de desarrollo y de política económica seguido en años recientes, no las posibilidades del gasto público como instrumento propulsor del desarrollo.

Para una nueva política de gasto público en México se recomienda lo siguiente:

- Cambiar una política de gasto público pasiva por otra de carácter dinámico, entendiendo por pasiva la que se orienta exclusivamente a dotar de infraestructura y estí

mulos a la inversión privada o a proporcionarle insumos y bienes intermedios necesarios para su crecimiento, que se ubica en sectores que no son rentables, tienen muy largo período de maduración, requieren grandes capitales y por tanto, no son atractivos para el sector privado.

Por gasto dinámico se entendería el orientado a ramas de punta, dinámicas, rentables, que propicie la creación de nuevas ramas necesarias para el desarrollo económico del país y opere con eficiencia y con capacidad de autoacumulación, de autoexpansión. Dejar para el Estado sólo lo que no desea el sector privado es colocar un freno a su potencial de recursos y capacidad.

- Ubicar la inversión estatal en ramas de actividad económica e industrias orientadas al mercado interno o al externo. En tales ramas el Estado intervendría de manera directa, dinámica con recursos propios o con participación con los sectores social y/o privado, incluso con capital externo.
- Racionalizar y modernizar el gasto de personal y otros gastos corrientes con criterios de eficiencia en el servicio, con el fin de eficientar el aparato burocrático estatal.
- Fortalecer y promover las organizaciones de productores en el campo, apoyando su capitalización, incluso mediante contratos de producción y productividad.
- Priorizar el gasto social, orientándolo a sectores más necesitados buscando no retroceder en las metas alcanzadas, por el contrario, avanzar en el mejoramiento del bienestar de la sociedad.

- Revisar la estructura de la inversión en función de prioridades, entre proyectos nuevos de expansión o de mantenimiento.
- En la revisión de la inversión se debe considerar, de inicio, su contenido y objetivos, a la luz de la realidad y necesidades de desarrollo nacional, la productividad económica y social y las limitaciones de su financiamiento.
- Formar recursos humanos y desarrollo gerencial y tecnológico, para el funcionamiento eficiente y rentable de empresas paraestatales.
- Dar autonomía en el manejo de las empresas estatales, descausando la responsabilidad directa en una administración eficiente y honesta que dará cuenta de su aprobación al Ejecutivo y al Congreso de la Unión.
- Reducir la alta participación del servicio de la deuda en el gasto total del sector público, a través de una estrategia para reducir el costo del financiamiento. Ello implica, en lo interno, una política de menores tasas de interés en captación y el encaje legal; en lo externo, buscando renegociación de la deuda externa, no sólo en plazos sino en tasas de interés.
- Vincular el gasto, de manera coherente, al resto de la política económica, para alcanzar un proyecto de desarrollo independiente y nacionalista. La política dinámica de gasto público debe acompañarse: de fuentes dinámicas de financiamiento; de protección nacional de la producción interna, de realismo cambiario; de control de las divisas generadas por el país; de estímulo a exportaciones no petroleras y al desarrollo de tecnologías, bien sea origina

das en el país o adquiridas en el exterior, sin que sean una carga a largo plazo, por regalías u otros.

- Financiar el gasto público de manera eficiente, lo que implica:
  - . Fortalecer los ingresos tributarios, aumentando el impuesto a las utilidades y los impuestos patrimoniales (a la riqueza acumulada) y dando mayor progresividad al impuesto sobre la renta.
  - . Dinamizar los ingresos por precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.
  - . Reducción o eliminación de subsidios, vía precios, según el caso.

Intervenir en la economía a través de precios reducidos de bienes y servicios producidos por el sector paraestatal, es para el Estado la renuncia a una intervención más dinámica mediante gasto corriente de inversión que le da mayor poder económico, presencia y poder de negociación.

Un gasto alto, dinámico, propulsor del desarrollo es posible si se corrigen deficiencias del pasado, dispendios, desordenes, endeudamiento, desarticulación de la política económica, se vigorizan fuentes de financiamiento, se reorienta el contenido y forma del gasto público, se le vincula de manera más directa a la atención de demandas sociales y a la conformación de una nueva estructura productiva, acorde con las posibilidades de nuestros recursos naturales y en concertación con los agentes productivos de la sociedad.

**A P E N D I C E :**  
**RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE POLITICA DE GASTO PUBLICO**  
**EN MEXICO**

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE POLITICA DE GASTO PUBLICO EN MEXICO

El desarrollo del trabajo de tesis sobre "La Política de Gasto Público en México, 1970-1982: Posibilidades y Limitaciones", implicó la necesidad de contar con la opinión de diversos sectores de la población, incluyendo funcionarios del sector público, parcialmente responsables en la definición de la política de gasto público, y de grupos sociales con intereses y puntos de vista diferentes.

El propósito de la encuesta fue corroborar algunos de los planteamientos formulados en el trabajo de tesis. Para tal efecto se diseñaron dos cuestionarios, uno preparado para funcionarios de mandos medios en el sector público, y otro para diferentes grupos de la sociedad.

El cuestionario preparado para funcionarios, contiene sólo tres preguntas globales, orientadas específicamente al tema de la tesis, tratando de obtener respuestas directas.

A continuación se presentan las preguntas:

¿Cuáles fueron los objetivos de la política económica y particularmente de la política de gasto público en el período 1971-1982?.

¿Cuáles considera como los principales logros de la política de gasto público y cuáles sus principales restricciones?

¿Considera que está agotada la política de gasto público en México?. ¿Por qué?. ¿Existen alternativas?. ¿Cuáles?.

Los funcionarios seleccionados para responder el cuestionario

tenían el denominador común de estar laborando actualmente en actividades de formulación del presupuesto del sector público en su conjunto o de grupos de empresas del sector paraestatal, particularmente, el sector energético y la Banca Nacionalizada.

No obstante, debido a sus ocupaciones y la posibilidad de plantear en sus opiniones, compromisos políticos distintos a los oficiales, hizo imposible contar con sus respuestas.

Por separado, se elaboró un cuestionario destinado a diversos grupos sociales, éste contó con 24 reactivos divididos en 4 temas: objetivos, resultados y política de gasto público en México, y un cuarto tema, en una sola pregunta, relacionado con el grado de autonomía del sector público en la toma de decisiones para definir el monto y orientación del gasto.

Para facilitar las respuestas a los encuestados y permitir su codificación, el cuestionario se diseñó para responder exclusivamente, SI o NO.

Además, a fin de contar con una referencia del grupo social de los encuestados, se les clasificó en tres tipos, en función de su inserción laboral, como empleados públicos, empleados privados (incluyendo obreros) y profesionales independientes y empresarios. La encuesta se aplicó a 125 personas, 50 empleados públicos, 50 empleados privados y 25 profesionales independientes y empresarios.

El grupo de 50 empleados públicos se seleccionó entre trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su gran mayoría con estudios de licenciatura en economía, contabilidad y derecho, con preponderancia de licenciados en economía.

Para el grupo de 50 empleados privados, la encuesta se aplicó a empleados y trabajadores de pequeños negocios (4 imprentas y 2 papeleras), conductores de transporte colectivo y empleados de diferentes empresas grandes.

Para el caso de los 25 profesionistas independientes y empresarios, la encuesta se aplicó a médicos, dentistas, ingenieros, dueños de pequeños negocios (imprentas y papeleras, farmacias, casas de deportes) y fábricas de artículos deportivos y eléctricos.

A continuación se presentan los resultados de la encuesta.

A) Grado de Autonomía del Gobierno para definir la política de Gasto Público.

En primer lugar, se reseñarán los resultados de la última pregunta de la encuesta, la No. 22, por que se obtiene opinión sobre el grado de autonomía del Gobierno para definir la política económica y de gasto público.

La mayor parte de los encuestados (42%) opinó que el Gobierno no tiene autonomía para definir la política económica. Esta respuesta es aún más generalizada en el caso de empleados privados y de empresarios y profesionistas independientes, como se muestra a continuación:

Autonomía del Gobierno  
(Porcentajes)

	Absoluta	Relativa	Ninguna
Empleados Públicos	28	48	24
Empleados Privados	32	22	46
Profesionistas Independientes y Empresarios	20	12	68
T o t a l	28	30	42

La alta opinión de que el Gobierno no tiene independencia para definir su política económica, se deriva seguramente de la difusión de los acuerdos con el FMI, institución con la que se negocia dicha política, y a la vecindad con Estados Unidos. Aparentemente, según la inclinación de la mayoría de las respuestas, la política económica responde a los intereses de una burguesía transnacional, representada por el FMI y ubicada principalmente en Estados Unidos.

Como quiera que sea, la opinión prevaleciente está en función de la posición de cada individuo o grupo en el seno de la sociedad, y al parecer de la información que recibe, a través de los diferentes medios de comunicación, más que una conciencia plena y reflexionada.

#### B) Objetivos de la Política de Gasto Público.

Un apartado de la encuesta se orientó a captar la opinión, respecto de los objetivos de la política de gasto público; en el cuestionario se incluyeron cinco opciones, para responder SI o NO a cada una.

Todo mundo estuvo de acuerdo en que es función del Estado mantener a la Policía y al Ejército (100% de respuestas afirmativas). No existió el mismo consenso, respecto a que sea función del Estado, impulsar el desarrollo económico del país, a través del gasto público; para tal pregunta se obtuvo el 62% de respuestas afirmativas, como se muestra en el siguiente cuadro:

	Porcentaje de respuestas afirmativas	
	Mantener Policía y Ejército	Impulsar Desarrollo Económico y Social
Empleado Público	100	90
Empleado Privado	100	46
Profesores y Emprs.	100	40
T o t a l	100	62

Entre los profesionales independientes y los empresarios, existe menor consenso respecto a la participación del Estado en el impulso del desarrollo económico y social, lo cual demuestra la orientación de estos grupos hacia una menor intervención estatal.

Con relación a los tres reactivos restantes, que también denotan la concepción de la sociedad, respecto de la intervención estatal en la economía, se obtuvieron las respuestas siguientes:

La gran mayoría, el 89% del total, asume que el Estado debe responsabilizarse de los servicios de educación y salud. Fue en el sector de profesionistas y empresarios independientes, donde se obtuvo el porcentaje más bajo (64%) de respuestas afirmativas.

En el caso de la inflación, la mayor parte (el 70%) asume también que se trata de una responsabilidad del Gobierno. Con relación al nivel de empleo, aquí existe menor consenso, consideran que este es un objetivo del Estado, el 57% del total; entre los profesionistas y empresarios sólo el 36% opinó afirmativamente.

En el cuadro siguiente se resumen los resultados.

	Aumentar Servicios de salud y educación	Combati- Inflación	Aumentar Empleo
Empleados Públicos	100%	62%	76%
Empleados Privados	92%	76%	54%
Profesionistas y Empresarios	64%	72%	36%
Total	89%	70%	59%

C) Resultados de la Política de Gasto Público.

Se consideró importante obtener la opinión existente, acerca de los resultados de la política de gasto público.

El grado de legitimación de un Gobierno, puede conocerse a través del apoyo que recibe en las urnas, en nuestro país el poder se transmite pacíficamente y se ha mantenido un alto grado de estabilidad política, por más de cincuenta años; los mecanismos de control político muestran aún su eficiencia.

No obstante, al ahondar sobre la gestión gubernamental del gasto público, en las respuestas destaca un alto nivel de incredulidad en las acciones del Estado.

La mayor parte de los encuestados considera que el gasto público es improductivo, que provoca inflación y, sobre todo se opina de forma generalizada, que existe una gran desviación de los recursos.

Sobre la afirmación de que el Estado paga altos sueldos, no existió gran consenso, el 55% opinó que los sueldos son muy altos, particularmente los empresarios y empleados privados; no obstante, entre los empleados públicos, su respuesta fue negativa; estas respuestas fueron influenciadas por la experiencia concreta de cada encuestado, ya que en el sector público, existen entidades que pagan altos sueldos como PEMEX y CFE, pero existen sueldos menores, en el caso de empleados de Gobierno Federal.

Respecto a la importancia del gasto y su influencia en la actividad económica y la generación de empleo, existe una opinión más favorable, la mayor parte de los encuestados consideran que el Estado tiene un peso importante.

Existen divergencias de opinión entre los grupos de encuestados; los empresarios y profesionistas independientes, en lo general, consideran que el Estado no afecta positivamente la producción y el empleo; esto seguramente, es resultado de una concepción de menor intervención estatal, de mayor liberalismo o la actividad privada.

Los empleados públicos y privados, en su mayoría, aceptan la existencia de una gran influencia estatal en la actividad económica, este resultado podría explicarse por el conocimiento de los afectos del gasto sobre el empleo, y la imagen tan grande de empresas como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Las opiniones son encontradas en el caso del efecto del gasto sobre el bienestar de la población y la mejoría en la distribución del ingreso, además el consenso es reducido, la mayor parte opina que el Estado no influye positivamente, esta opinión es más generalizada entre el sector privado (empleados profesionistas y empresarios).

De lo anterior, se desprende que los grupos encuestados, en lo general aceptan la importancia del gasto público en la actividad económica, no obstante existe un recelo generalizado en la forma en que se manejan los recursos, considerando que lo hacen de manera improductiva y con gran desviación de recursos.

Estos resultados denotan un cierto desgaste de la legitimación estatal, una pérdida de confianza en sus acciones y en los resultados.

A continuación se muestran las respuestas de este grupo de reactivos sobre el tema "Resultados de la Política de Gasto Público", expresadas en términos porcentuales.

	Empleados Públicos	Empleados Privados	Profesionis- tas Empres.
- Es importante	60	42	32
- Genera producción y empleo	96	84	72
- Su influencia en la economía es nula	8	22	32
- Aumentar niveles de bienestar popular	76	54	36
- Mejora la distribución del ingreso	72	30	28
- Paga altos sueldos	16	70	64
- Provoca inflación	60	68	74
- Existe gran desviación de recursos	72	100	100
- Es improductivo	36	54	84

#### D) Planteamientos de Política Económica.

El cuarto y último grupo de preguntas de la encuesta, que consta de 8 reactivos, se orientó a obtener una opinión respecto de las acciones, que debe emprender el Estado, para superar la crisis económica y lograr el crecimiento del producto y el empleo.

Las tres primeras preguntas:

Cobrar más impuestos,  
Aumentar impuestos a las utilidades,  
Aumentar precios de bienes y servicios públicos.

permiten captar el grado de consenso en una política fiscal más agresiva. Las respuestas fueron en lo general negativas, la mayor parte de los encuestados no aceptó el aumento de impuestos; las opiniones fueron divididas en el caso de los impuestos a las utilidades, los trabajadores y empleados públicos y privados la aceptan, pero existe un gran rechazo entre profesionistas y empresarios, especialmente éstos últimos.

Existe mayor consenso en el aumento de precios de bienes y servicios públicos, seguramente esto deviene de la aceptación tácita de la realidad que impone convivir con la inflación. No a los impuestos, sí al aumento de precios y tarifas públicos, es en lo general, la respuesta de los encuestados.

Dos preguntas más, respecto de la política económica del Estado:

Formar nuevas empresas públicas, y  
Aumentar el gasto público

están orientadas a obtener información, respecto del apoyo o consenso de una mayor intervención estatal, expresada en su política económica.

En lo general, existe apoyo para un mayor gasto público, 60% de los encuestados, pero la mayor formación de empresas públicas sólo es aceptada por alrededor de la tercera parte de los encuestados, 36%; esto significa un no a la mayor intervención estatal, este consenso se asocia seguramente a la opinión de que existe un alto grado de desviación de los recursos en el gasto.

El mayor rechazo a la formación de nuevas empresas públicas y de mayor gasto público, se da en el sector de profesionistas independientes empresarios y de empleados públicos. En el caso de los empleados públicos, la opinión no es definitiva, sólo lo poco más de la mitad apoya la mayor intervención estatal.

El análisis de estos últimos resultados, denota escasa confianza en las acciones de gasto público.

Un último grupo de reactivos, relacionados con las opciones de política económica, señala alternativas más drásticas:

Exportar más Petróleo,  
Vender más empresas, y  
Suspender el pago de la deuda externa.

La mayor parte de los encuestados, un 75%, no aceptan la necesidad de utilizar los recursos petroleros; su mayor exportación, como medio para superar la difícil situación económica del país. Actualmente esta opción no tiene viabilidad, debido a la falta de mercado en el ámbito internacional.

La opción de una mayor venta de empresas, encubre en realidad, menor intervención estatal y desconfianza en el Estado como conductor de la economía, el 60% de los encuestados contestó afirmativamente, en especial el grupo de empresarios y profesionistas y prácticamente en contra en el sector de empleados públicos.

Por la suspensión del pago de la deuda externa, hubo un alto consenso, un 77% del total de encuestados.

Tanto en el sector privado como público el consenso fue alto, sólo poco menor en el grupo de empleados públicos, seguramente debido a una mayor concientización, respecto de los argumentos gubernamentales, respecto de la defensa de una política, orientada a cumplir cabalmente los compromisos derivados de la deuda externa.

Como puede observarse en los párrafos anteriores, existe un relativo consenso por soluciones drásticas, particularmente orientadas a la venta de empresas del sector público, explicado posiblemente por la desconfianza en la burocracia, de su efectividad, y del manejo honesto de recursos, pero también a causa de una concepción liberal que apoya menor intervención del Estado.

El apoyo a la suspensión del pago de la deuda externa fue más generalizado, una respuesta que aglutinó más el consenso entre los encuestados, por tratarse seguramente, de una acción en contra de intereses extranjeros, los del capital internacional, que en la actualidad golpea seriamente las posibilidades de desarrollo económico.

A continuación se presenta un cuadro donde se muestran los resultados de la encuesta, respecto del grupo de preguntas relacionadas con las opciones de política económica.

#### Porcentajes

Opciones de Política Económica	Empleados		Empresarios y Profesionistas Independientes	Total
	Público	Privado		
Más impuestos a trabajadores.	28	4	8	14
Más impuestos a utilidades.	82	46	12	54
Mayores precios de bienes públicos.	64	50	68	59
Formar más empresas públicas.	52	30	16	36
Aumentar gasto público.	62	38	20	60
Exportar más petróleo.	32	16	28	25
Vender más empresas públicas.	32	76	80	60
Suspender pago de deuda externa.	72	84	72	77

#### Conclusiones.

De los resultados de la encuesta puede concluirse lo siguiente:

- . Las respuestas tienen relación directa con los intereses particulares de los encuestados.
- . Las opiniones con sesgo personal o del grupo social al que pertenecen, introduce distorsiones, que deben analizarse, antes de formar opinión con base en ellas.
- . Existe consenso entre los encuestados de que entre los objetivos de la política de gasto público debe estar el desarrollo del país, el aumento de servicios de salud y educación, y mantener policía y ejército, y generar empleo; el consenso es menor en lo que se refiere a inflación.

En el caso de los empresarios y profesionistas independientes, se agruparon más en torno a la opinión de que, el Estado debe mantener policía y ejército, atender servicios de salud y educación, sin aceptar su intromisión en la conducción de la economía.

- . En buena parte se acepta que el gasto público es importante, genera producción y empleo, influye en la actividad económica, en el mayor bienestar de la población y en la mejora de la distribución en el ingreso.
- . Existe gran consenso en que el gasto público es improductivo, y de que se ejercen con una gran desviación de recursos.
- . Pará la mayor parte de los encuestados, la suspensión del pago de la deuda externa, es una opción importante de política; lo mismo la venta de empresas públicas.
- . No se acepta el mayor pago de impuestos, aunque los trabajadores concuerdan si se trata de afectar a las utilidades.

- . El mayor gasto público y la formación de nuevas empresas públicas, no son muy aceptados, aunque más del 50% acepta el aumento del gasto público.
- . En general, los encuestados opinan que el Estado no tiene autonomía para tomar decisiones. Seguramente influenciados por la difusión que se ha dado a la relación del país con el FMI y a nuestra cercanía con el coloso del norte, los Estados Unidos.
- . Los resultados de la encuesta, deben evaluarse a la luz de consideraciones de clase, y filtrarse a través de concepciones de teoría económica, en el primer caso para depurar el sesgo de clase y en el segundo para darle congruencia teórica.
- . Las políticas económica y de gasto público no son sólo cuestión teórica, obedecen a intereses de clase.

## ENCUESTA

LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN MEXICO  
 RESPONDER SI O NO A CADA UNA DE LAS AFIRMACIONES SIGUIENTES

## I. Los objetivos de la política de gasto público.

Son los siguientes:

1. Impulsar el desarrollo económico del país \_\_\_\_\_
2. Combatir la inflación \_\_\_\_\_
3. Aumentar el empleo \_\_\_\_\_
4. Aumentar servicios de salud y educación principalmente \_\_\_\_\_
5. Mantener policía y ejército \_\_\_\_\_

## II. Respecto a los resultados del gasto del sector público.

6. Es improductivo \_\_\_\_\_
7. Paga un alto nivel de sueldos a sus empleados \_\_\_\_\_
8. Existe gran proporción de desviación de recursos \_\_\_\_\_
9. Es importante \_\_\_\_\_
10. Genera producción y empleo \_\_\_\_\_
11. Su influencia sobre la economía es nula \_\_\_\_\_
12. Aumenta niveles de bienestar de la población \_\_\_\_\_
13. Mejora la distribución del ingreso \_\_\_\_\_

## III. Para superar la crisis económica y lograr el crecimiento del empleo y el producto, el Estado debe:

14. Aumentar impuestos a los trabajadores \_\_\_\_\_
15. Aumentar impuestos a las utilidades \_\_\_\_\_
16. Aumentar precios de bienes y servicios públicos (gasolina, electricidad, fertilizantes, transporte, etc.) \_\_\_\_\_
17. Formar nuevas empresas públicas, que operen con criterios rentables y en sectores estratégicos \_\_\_\_\_
18. Aumentar el gasto público \_\_\_\_\_
19. Exportar más petróleo \_\_\_\_\_
20. Vender más empresas públicas \_\_\_\_\_
21. Suspender el pago de la deuda externa \_\_\_\_\_

## IV. 22. Para definir la política económica y de gasto público el Gobierno tiene libertad:

Absoluta \_\_\_\_\_ Ninguna \_\_\_\_\_  
 Relativa \_\_\_\_\_

Este cuestionario fue contestado por (tachar con X)

Empleado público \_\_\_\_\_ Empleado Privado \_\_\_\_\_

Profesionista o  
Empresario \_\_\_\_\_

## B I B L I O G R A F I A

## BIBLIOGRAFIA

Aceituno, Gerardo y Ruprah, Inder. J.S. La Política Económica de Corto Plazo y el Control del Déficit Público. Economía Mexicana No. 5. CIDE. 1983.

Actualidad. Una Evaluación Mensual de la Realidad Mexicana. Vol. 2, No. 10. Agosto 1981.

Alvarez Béjar, Alejandro; Pascual Moncayo, Pablo y Victoria - Toscano, José Luis. Introducción y lucha de clases en México: La etapa de transición al capitalismo monopolístico. Tesis Profesional. Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1973.

Anuario Económico. México 1982. Somos. México, 1983.

Ayala, José. Auge y Declinación del Intervencionismo Estatal. Investigación Económica No. 3. UNAM. Julio-Septiembre de 1977.

Ayala, José. La Devaluación. Antecedentes Económicos y Políticos. Cuadernos Políticos. Era. México Enero-Marzo 1977.

Baker, Gary S. Teoría Económica FCE. México, 1982.

Banamex. Examen de la Situación Económica de México 1925-1976. Fondo Cultural Banamex. México, 1978.

Banco de México y FCE. Cincuenta Años de Banca Central. Medio Siglo de Estadísticas Básicas. FCE. México, 1976.

Banco de México. Producto Interno Bruto y Gasto. Cuaderno -- 1970-1980.

Banco de México. Informe Anual 1983.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. La Política Económica del Nuevo Gobierno. México, 1971.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1973. México, 1974.

Brailovsky, Vladimiro y Barker, Terry. Recuento de la Quiebra. Nexos, Vol. 6, No. 71, Noviembre de 1983.

Brailovsky, Vladimiro y Barker, Terry. La Política Económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Investigación Económica No. 168. UNAM. Octubre-Diciembre 1983.

Brunhoff, Suzanne. La Crisis del Estado. Fontanella. Argentina, 1977.

Cavazos Lerma, Manuel. La Opinión Pública y la Inflación. PRI. México, 1974.

Censo General de Población 1970. Secretaría de Industria y Comercio.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI. México 1975.

Comercio Exterior. Los Objetivos del Plan Industrial. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 29, No. 5, mayo 1979.

Comercio Exterior. Modificaciones Fiscales para 1979 y 1980. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 29, No. 1, enero de 1979.

Comercio Exterior. Sexto Informe de Gobierno. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 32, No. 9, septiembre de 1982.

Comercio Exterior. Tres Decisiones y un Plan. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 30, No. 3, marzo de 1980.

Comercio Exterior. 1982: Un año tempestuoso. Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 32, No. 11, noviembre de 1982.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Las tareas de la Política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina. Selección de Assael, Héctor. Ensayos de Política Fiscal. Lecturas del FCE. No. 2. México, 1975.

Confianza en las Instituciones Nacionales. México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1985.

Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento. El Mercado de Valores. Año XXXIX Núm. 13, marzo 26 de 1979.

Dellamagne, Jean Luc. La Política Económica Burguesa. Siglo XXI. México, 1974.

Dorfman, Robert. Precios y Mercados. Editorial Prentice/Hall Internacional. España, 1972.

El Día, 25 de Octubre de 1979.

Fitzgerald, E.V.K. La política de estabilización en México: El Déficit Fiscal y el Equilibrio Macroeconómico 1960-1977. Investigación Económica No. 144 Abril-Junio 1978. UNAM.

- Flores de la Peña, H. Teoría y Práctica del Desarrollo. FCE. México, 1976.
- Friedman, Milton. Corrección Monetaria. CEMLA. Volumen XXI, México, 1975.
- Furtado, Celso. Teoría y Política del Desarrollo, Siglo XXI, México, 1970.
- Gold, A. David; Lo. Clarence H.Y.; y Olin Writgt, Erik. Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista. Compilación de Sonntag Heinz, Rudolf y Valecillos, Héctor. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XII. México, 1977.
- González Avila, Benjamin. Desarrollo Petrolero y la Deuda Pública de México 1978-1982. Tesis Profesional. Facultad de Economía, UNAM. 1985.
- González, Eduardo. La Política Económica 1970-1976. Itinerario de un proyecto inviable. Investigación Económica No. 3. UNAM. Julio, 1977.
- Green, Rosario. La Deuda Externa del Gobierno Mexicana. Panorama y Perspectiva de la Economía Mexicana. Compilación de Nora Lusting. Colegio de México. 1980.
- Groves, Harold M. Finanzas Públicas. Trillas. México, 1978.
- Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI. México, 1981.
- Herschel, Federico. Política Económica. Siglo XXI. México - 1969.
- Hicks, J.R. Keynes y los Clásicos (1937), Artículo publicado en Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria, del mismo autor. Ariel. Barcelona, 1975.
- Keynes, John M. Teoría General de la Ocupación del Interés y el Dinero. FCE. México, 1977.
- Kirschen, E.S. Política Económica Contemporánea. Oikos. España, 1960.
- Labastida, Julio. Proceso Político y Dependencias en México (1970-1976). Revista Mexicana de Sociología. Enero-Marzo 1977.
- Lee, Jr. Robert D. y Johnson, Ronald W. El Gobierno y la Economía. FCE. México, 1977.

Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Diario Oficial de la Federación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1977.

Lichtensztjn, Samuel. Enfoques y Categorías de la Política Económica. Versión Preliminar. Mimeo. Biblioteca Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) México, 1977.

Lineamientos Generales para la Formulación del Presupuesto - de Ingresos y Ley de Ingresos para 1985. Presidencia de la República.

López Portillo, José. Reseña de la entrevista efectuada por Jacobo Zabludovsky, publicada en El Día, 6 de diciembre de 1977.

López Portillo, José. Versión estenográfica del Desayuno-Conferencia: 20 Mujeres y un Hombre, publicada en El Día, 20 de noviembre de 1978.

Lusting, Nora (compiladora). Panorama y perspectivas de la - economía mexicana. El Colegio de México, 1980.

M. de Navarrete, Ifigenia. La Distribución del Ingreso en - México. Tendencias y Perspectivas. El Perfil de México en - 1980. Tomo I. Siglo XXI. México, 1976.

Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI. México, 1967.

Musgrave, R.A. El Análisis Costo-Beneficio y la Teoría de las Finanzas Públicas. Selección de Layard Richard. Análisis Costo-Beneficio. FCE. Lecturas No: 23. México, 1978.

Nacional Financiera, S.A. La Economía Mexicana en Cifras. México 1981 y 1984.

Nexos. El Desafío Mexicano. Océano. México, 1982.

O'Connor, James. Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Ediciones Periferia. Argentina, 1974.

Ortiz Mena, Antonio. Desarrollo Estabilizador. Una década de estrategia económica en México. El Mercado de Valores. Semana rio de Nacional Financiera, S.A. Año XXIX Núm. 44, 3 de noviembre de 1969.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programa ción y Presupuesto. México, 1982.

Puente Leyva, Jesús. Apertura Democrática y Autocrítica. Mi-meo. México, 1974.

Retchkiman K. Benjamin. Aspectos Estructurales de la Econo-mía Pública. UNAM. México, 1975.

Retchkiman K. Benjamin. Introducción al Estudio de la Econo-mía Pública. UNAM. México, 1977.

Reynolds, Clark W. Por qué el Desarrollo Estabilizador en Mé-xico fue en realidad desestabilizador. El Trimestre Económi-co No. 176. FCE. Oct.-Dic. 1977.

Ross, Jaime. Inflación: La experiencia de la presente década. Economía Mexicana No. 1. CIDE, 1979.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Agendas Presupues-tarias 1977, 1978 y 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Clasificación Fun-cional del Gasto 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Información sobre Gasto Público. 1969-1978.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Reglamentación Pre-supuestaria, 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Serrano Calvo, Pablo. Algunas Intervenciones del FMI en Amé-rica Latina. El Día, 4 de abril de 1977.

Sierra, Enrique. Introducción al Análisis de la Política Eco-nómica. Un planteamiento genérico e intuitivo. ILPES, 1971.

Solís, Leopoldo. Alternativas para el Desarrollo. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1980.

Solís, Leopoldo. La Economía Mexicana. Retrovisión y Perspec-tivas. Siglo XXI. México, 1975.

Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. FCE. México 1977.

Szeworski, Adam. Ciclo Económico e Intervención Estatal. In-vestigación Económica No. 171. UNAM. Enero-Marzo 1985.

Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Siglo XXI. México, 1976.

Tinbergen, Jan. Política Económica, Principios y Formulación. FCE. México, 1976.

Trejo Reyes, Saúl. Distribución del Ingreso, Empleo y Precios Relativos. Comercio Exterior. Vol. 32. Núm. 10. México, Octubre 1982.

Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público en México. JNAM. México, 1979.

Villarreal, René. Monetarismo e Ideología. Comercio Exterior. Vol. 22. No. 10, Octubre 1982.

Wilkie W., James. La Revolución Mexicana (1970-1976). Gasto Federal y Cambio Social. FCE. México, 1978.

## INDICE DE CUADROS

## INDICE DE CUADROS

1.	ENFOQUES DE POLITICA ECONOMICA	15
2.	TASA REAL DE CRECIMIENTO DEL PIB Y COEFICIENTE DE INFLACION	44
3.	CRECIMIENTO DE LOS INDICES DE PRECIOS 1960-1970	45
4.	NIVEL DEL GASTO BRUTO Y NETO 1970-1976	60
5.	GASTO CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976	63
6.	GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1970-1976	64
7.	VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO 1970-1976	65
8.	GASTO NETO REAL: TOTAL, CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1970-1976	66
9.	NIVEL Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION BRUTA FIJA 1970-1976	72
10.	CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO BRUTO EJERCIDO 1971-1976	80
11.	POBLACION Y PEA 1970-1976	82
12.	POBLACION OCUPADA Y DESEMPLEO 1970-1976	83
13.	OCUPACION PUBLICA Y PRIVADA 1970-1976	84
14.	AHORRO Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976	89
15.	ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1976	92
16.	NIVEL DE GASTO BRUTO 1977-1982	102
17.	NIVEL DE GASTO NETO 1977-1982	108
18.	GASTO BRUTO Y NETO COMO PROPORCION DEL PIB 1977-1982	109
19.	CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO BRUTO Y NETO 1977-1982	111
20.	GASTO CORRIENTE DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982	112
21.	GASTO DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982	114

22.	VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, A PRECIOS DE MERCADO 1976-1982	115
23.	GASTO NETO CORRIENTE Y DE CAPITAL DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1976-1982	116
24.	CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1977-1982	117
25.	TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSION PRIVADA Y EL PIB 1977-1981	127
26.	INVERSION PUBLICA, PRIVADA Y TOTAL 1976-1981	128
27.	INVERSION PUBLICA, PRIVADA Y TOTAL 1976-1981 (PRECIOS DE 1970)	129
28.	CRECIMIENTO DEL GASTO NETO Y DEL INDICE DE PRECIOS IMPLICITO DEL PIB 1977-1982	130
29.	POBLACION OCUPADA DEL SECTOR PUBLICO Y POBLACION TOTAL 1977-1982	135
30.	AHORRO Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1982	138
31.	ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1977-1981	144

## INDICE DE GRAFICAS

## INDICE DE GRAFICAS

1.	CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL GASTO NETO DEL SECTOR PUBLICO (PRECIOS DE 1970)	68
2.	CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB REALES 1971-1976	70
3.	CRECIMIENTO DEL GASTO NOMINAL Y REAL Y DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS 1971-1976	74
4.	CRECIMIENTO DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS (t) Y GASTO NETO NOMINAL (t-1). 1972-1976	76
5.	CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1977-1982	118
6.	CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB 1977-1982 (PRECIOS DE 1970)	123
7.	CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO NETO Y DEL PIB 1978-1981 (PRECIOS DE 1970)	124
8.	INCREMENTO DEL NIVEL GENERAL DE PRECIOS (t) Y EL GASTO NETO NOMINAL (t-1)	130