



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
‘‘ A R A G O N ’’

GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO
(La Experiencia Mexicana 1976-1986)

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA:

JOSE DE JESUS GUZMAN SOSA

Para obtener el Título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

Bajo la dirección de: Dr. Hugo Torres Goitia

Enero de 1989

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





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.

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. EL ESTADO INTERVENTOR Y EL GASTO PUBLICO. ...	6
1.1. NATURALEZA TEORICA DE LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO.	7
1.1.1. <i>Origen del Estado.</i>	7
1.1.2. <i>El Estado y la economía.</i>	12
a) <i>Mercantilismo.</i>	12
b) <i>Fisiocracia y el Estado.</i>	15
c) <i>Los Clásicos y el Estado.</i>	17
d) <i>Leonard Sismondi.</i>	20
e) <i>John M. Keynes.</i>	21
f) <i>Escuela estructuralista.</i>	24
1.2. EL POR QUE DEL GASTO PUBLICO.	26
1.2.1. <i>Como elemento distribuidor del ingreso.</i>	32
1.2.2. <i>Como factor de crecimiento.</i>	34
1.3. EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA.	38
CAPITULO 2. ECONOMIA Y GASTO PUBLICO Y SU RELACION - CON OTRAS VARIABLES MACROECONOMICAS.	46
2.1. ESTRUCTURA DEL GASTO.	49
2.1.1. <i>Clasificaciones del gasto público.</i>	53
1. <i>Clasificación institucional del sector público.</i>	53

2.	<i>Clasificación del gasto por funcio-- nes.</i>	58
3.	<i>Clasificación sectorial del gasto pú blico.</i>	60
4.	<i>Clasificación de los gastos según su objeto.</i>	63
5.	<i>Clasificación económica.</i>	66
2.2	<i>EN RELACION AL PIB.</i>	70
2.3.	<i>EN RELACION AL INGRESO NACIONAL.</i>	75
CAPITULO 3. POLITICA ECONOMICA Y GASTO PUBLICO EN - - MEXICO 1976-1986.		81
3.1.	<i>ANTECEDENTES Y EL LLAMADO DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976.</i>	82
3.2.	<i>FLUCTUACIONES DEL GASTO PUBLICO EN EL PERIODO - 1976-1982.</i>	92
3.2.1.	<i>Políticas económicas internas.</i>	95
3.3.	<i>LA POLITICA DEL GASTO PUBLICO Y EL PROGRAMA DE - AJUSTE ESTRUCTURAL 1983-1986.</i>	106
3.3.1.	<i>Período 1983-1986.</i>	112
3.3.2.	<i>El llamado cambio estructural.</i>	124
3.3.3.	<i>La caída en el precio de exportación del petróleo y sus repercusiones en el gasto durante 1986.</i>	132
CAPITULO 4. CONCLUSIONES.		140
4.1.	<i>EVALUACION Y POLITICA ECONOMICA EN 1986.</i>	142

4.2. LA POLITICA ECONOMICA DE MEXICO PARA 1987.	148
4.2.1. Política de gasto 1987.	153
4.2.2. Conclusiones de la política de 1987.	155
4.3. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.	160
4.3.1. Antecedentes.	161
4.3.2. Evaluación y avances.	165
4.4. CONCLUSIONES FINALES.	171
GLOSARIO DE TERMINOS.	184
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.	192
HEMEROGRAFIA CONSULTADA.	194

I N T R O D U C C I O N

Es de gran interés en la etapa actual, realizar un análisis del desarrollo económico de México. Considerar las perspectivas de crecimiento mediante uno de los instrumentos característicos - que se encuentran muy a la mano de los gobiernos en vías de desarrollo; me refiero al "gasto público".

Analizar su comportamiento y sus posibles repercusiones en el - corto plazo, así como el impacto que puede tener su orientación y asignación dentro de la economía nacional: es razón justificable para conocer y estudiar al gasto como factor que puede llevar al crecimiento y desarrollo económico, o al desequilibrio - económico-político-social, es decir a una parcial pobreza de la población.

En la presente tesis denominada "GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO; - LA EXPERIENCIA MEXICANA 1976-1986" se tocan puntos trascendentales para poder comprender, que en México el gasto público ha sido hasta la fecha el elemento reactivador de la economía mexicana. Y que ha respondido a la regla de causa y efecto, o sea, - que a una reducción del gasto público corresponde una recesión en la planta productiva, o lo que es lo mismo a una paralización de la actividad económica; y caso contrario, a un crecimiento del gasto, una reactivación de la economía con crecimiento del Producto Interno Bruto.

Trabajo en donde se analiza el error del gobierno mexicano al - utilizar al gasto como único elemento e instrumento que sirve - para reactivar a la economía de manera rápida y momentánea (sin resolver los problemas estructurales de fondo).

Por una parte, la incapacidad del gobierno mexicano para poder reactivar a la economía de manera sana, y por la otra , - que el gasto en realidad, aunque ha crecido no ha funcionado co

mo tal, es decir, que no ha llevado a la redistribución del ingreso, ni a lograr el bienestar social, y mucho menos elevar los niveles de vida de la población; sino al contrario, se da un mayor empobrecimiento de la sociedad y una más inequitativa distribución del ingreso.

La tesis principal del presente trabajo, gira en torno a que; no importa la magnitud del gasto público, lo que sí interesa es la orientación que éste tiene y el cumplimiento en las metas que se hace del mismo; ya que el crecimiento y el desarrollo son categorías que se darían bajo una correcta asignación de recursos, redistribución del ingreso, elevación del nivel de vida de la sociedad, bienestar social, etc., o sea, lograr que el hombre llegue a su desarrollo social, material, físico y espiritual.

Con ésto debe de quedar claro que el gasto tan sólo debe ser "un instrumento auxiliar" de la política económica, pero no el eje central de la economía mexicana; ni tampoco es la solución a todos los desequilibrios de la economía nacional. A pesar de que el gasto sea limitado, si su utilización o asignación es correcta, será 100% benéfica, en comparación con aquel gasto que crece en magnitudes exageradas y su distribución es altamente desproporcional e inequitativa o lo que es lo mismo, injusta y empobrecedora.

Asimismo, el trabajo deja implícita la falsedad de que el gasto público (demanda agregada) sea la causa fundamental del problema inflacionario, tal como lo manifiestan y afirman los organismos financieros internacionales. Ya que se ha comprobado que con un gasto creciente (en términos relativos), destinado exclusivamente para gasto programable (corriente y de inversión), no es por ningún lado inflacionario, debido a que es mínima la proporción que se asigna para este rubro, especialmente en los últimos años; es decir, que el presupuesto en inversión y gasto -

social no impacta a la economía de manera directa; además con el paso del tiempo en términos reales, el gasto público -por ejemplo- en inversión se ha reducido.

Lo que sí impacta de manera directa, reflejado en una descapitalización mediante una desviación de recursos, es el pago por el servicio de la deuda, la cual ha llegado a ser más del 50% del presupuesto de egresos, lo que significa una reducción de programas estratégicos, así como el despido de personal, y sobre todo, una falta de recursos para poder producir y dar empleo, - que es a final de cuentas lo que respalda a una economía; "la capacidad de producción", y no como en la economía mexicana, - que crecía bajo el criterio de economía ficción, o sea que la economía se desenvolvía gracias al mayor gasto público liberado, pero sin tener un respaldo real; la producción material de bienes y servicios.

A pesar de que seamos más de 81 millones de habitantes, un país territorialmente grande, con grandes recursos y abundante mano de obra; si no contamos con un respaldo suficientemente fuerte (medios de producción, capital físico y mano de obra calificada), para producir y dar empleo; no dejaremos de ser un país, donde la pobreza es ya el común denominador de esta sociedad, acompañada de desempleo y conflictos sociales, y en donde se está dando una mayor polarización entre las clases sociales, ya de por sí antagónicas por naturaleza, con alta concentración del ingreso para aquellos que son dueños del gran capital nacional.

Es así, como podemos afirmar que nunca se solucionarán los problemas, por muy buenas intenciones que tengan y por mayor que sea el gasto público; que repito puede llevar a la total pobreza o al crecimiento y desarrollo económico.

La esquematización del trabajo se da de la siguiente manera:

El estado interventor y el gasto público; tema del primer capítulo eminentemente teórico; en éste se resalta la intervención económica del estado así como política; análisis descriptivo - que permite justificar mediante las diferentes escuelas del pensamiento económico, la participación activa o pasiva, conociendo su conceptualización y sugerencias de cada una.

Ello, como punto de partida para justificar que el estado utilice al gasto público, como un elemento que le permite intervenir y orientar la política económica, a la vez instrumento principal que permite distribuir el ingreso y ser factor de crecimiento.

En el segundo capítulo; el objetivo principal es identificar - las diferentes variables macroeconómicas que nos permitan relacionar el comportamiento del gasto público con el resto de la economía, así como algunas de las clasificaciones del gasto, y la estructura de éste, específicamente para el caso de México.

Asimismo, la relación con el Producto Interno Bruto y con el Ingreso Nacional. Es decir, que se pretende tener un marco teórico-conceptual del comportamiento del gasto y las variables más representativas de la economía.

En el capítulo tres, se hace un análisis de la política económica y el papel que desempeñó el gasto público en México durante el periodo 1976-1986.

Para ello se partirá a manera de antecedente, con el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el cual es el iniciador de un proceso económico que hasta la fecha estamos viviendo. Más adelante se comentan y analizan las políticas internas, así como la conceptualización existente del gasto público en el periodo propiamente de estudio; comparando y observando el comportamiento de las principales variables en torno al gasto público;

lo que es en esencia uno de los principales problemas. "La dependencia" respecto al gasto.

Política que continuó y que llegó a su fin con la crisis de - - 1982, en donde se manifestó que los planes y programas instrumentados no funcionaron, y que llevó a su agotamiento al modelo de "producción llevado hasta el momento.

Asimismo, una crítica a los programas implementados durante la presente administración, los cuales no solucionaron la problemática existente y sí propiciaron un déficit creciente, debido al crecimiento del gasto, el cual fue mal orientado y asignado; y donde solamente se destinó al pago y servicio de la deuda interna y externa creciendo en proporciones desmesuradas respecto al total de manera rápida; agudizándose más la situación de la economía, con la caída en el precio de exportación del petróleo a nivel mundial, y con notables repercusiones e impacto en el gasto durante 1986.

Finalmente en el cuarto capítulo, se hace un diagnóstico breve de la situación actual de la economía; ello, para servir de marco para las conclusiones; las cuales son el objetivo de este último, y que se plantean respecto al tema y al período de estudio, así como las perspectivas que se presentan para la economía mexicana. La cual hasta la fecha cuenta con un aparato productivo altamente desarticulado, con mano de obra muy por debajo de su capacidad productiva, y una pérdida cada vez mayor de la capacidad de compra (poder adquisitivo) de la sociedad en su conjunto.

Planteando como eje central del tema; que el gasto público, por mayor que éste sea o por muy limitado que se intente hacer un presupuesto, nunca funcionará, si no está correctamente orientado y asignado, ya que así como el gasto lleva al crecimiento y desarrollo económico, también lleva a la desigualdad, a la polarización del ingreso y a la pobreza generalizada; como tal parece el rumbo de la sociedad mexicana durante los próximos años.

CAPITULO - I

EL ESTADO INTERVENTOR EN EL GASTO PUBLICO

1.1. NATURALEZA TEORICA DE LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO.

1.1.1. ORIGEN DEL ESTADO.

1.1.2. EL ESTADO Y LA ECONOMIA.

- a) Mercantilismo.**
- b) Fisiocracia y el Estado.**
- c) Los Clásicos y el Estado.**
- d) Leonard Sismondi.**
- e) John M. Keynes.**
- f) Escuela Estructuralista.**

1.2. EL POR QUE DEL GASTO PUBLICO.

1.2.1. COMO ELEMENTO DISTRIBUIDOR DEL INGRESO.

1.2.2. COMO FACTOR DE CRECIMIENTO

1.3. EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA.

CAPÍTULO 1**~~EL ESTADO EN UN MUNDO DE ECONOMÍA MIXTA Y DE POLÍTICA SOCIAL~~****1.1. NATURALEZA TEORICA DE LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO.****1.1.1. ORIGEN DEL ESTADO.**

El querer bosquejar el origen y naturaleza del estado, nos lleva a épocas que concentran formas de gobierno muy antiguas: principalmente desde el pensamiento de Platón, en donde se sientan las bases y se dan los desarrollos de una clasificación estrecha y de una separación rígida entre sociedades cuya organización depende de la existencia y buen funcionamiento del estado.

Pero antes de hablar propiamente del estado, hemos de recordar que todas las sociedades por más primitivas que sean, son políticas por naturaleza y por esta razón, el surgimiento de un instrumento, aparato o mecanismo de dominación política; ya que "el fenómeno político no está ligado a sociedades desarrolladas ni a la existencia de un aparato estatal, no existen sociedades apolíticas".^{1/}

Esta función de poder, lleva a la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades, y esta defensa no recurre sólo a la coacción, ni puede ser asegurado sólo por un gobierno sino que abarca todos los mecanismos que contribuyan a crear la cooperación interna y que de hecho suponen y se identifican con sistemas familiares, religiosos y consuetudinarios, es así, como se pueden observar que en cualquier sociedad se hace necesaria la dirección de los asuntos -

^{1/} Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad.. U.N.A.M. México 1980. 223 Págs. Pág. 152

públicos, y la organización mediante un gobierno que regule, - oriente y dirija la sociedad.

Primeramente un gobierno, el cual tiene en su seno identidad - ideológica formas y métodos de interpretación, y justificación de la vida y de la estructura política, de donde finalmente - puede emerger el estado en sentido estricto.

Es decir, que el estado surge de una organización política autónoma la cual no está exenta de dificultades y problemas.

Marx y Engels, proponen la existencia de una sociedad primitiva que precede a la esclavitud y al estado mismo; para Engels las instituciones como la familia, la propiedad privada y el estado son instituciones represivas ligadas entre sí, que no -- existieron originariamente en ningún pueblo, además éstas "aparecen sucesivamente como consecuencia de un aumento de las -- fuerzas de producción"²¹. La sociedad primitiva sería por -- ejemplo, un estado de penuria que habría traído consigo la división social del trabajo, entre hombres y mujeres con supremacía de los primeros, y entre propietarios y no propietarios. -- El estado aparece entonces para reforzar y defender los intereses de los propietarios contra los desposeídos. Y concretamente sostiene Engels que "como el estado nació de la necesidad -- de frenar los antagonismos de clase y como, al mismo tiempo, -- nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general el estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante adquiriendo con ello nuevos medios para la -- explotación de la clase oprimida..."³¹

Para antropólogos como Clastres y otros, niegan que las cosas hayan pasado, tal como lo describe Engels; "ya que no es la familia y la propiedad sino el estado la primera que aparece y -

²¹ Kaplan, Marco: *Ibid.*: Estado y Sociedad. Pág. 153.

³¹ Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Ed. Progreso. Moscú. Obras escogidas. Tomo II.

la que da tin a la sociedad igualitaria... la relacion politica del poder precede y funda la relacion economica de explotacion. Antes de ser economica, la alienacion es politica, el poder esta antes que el trabajo, la economia es una derivacion de la politica; la emergencia del Estado determina la aparicion de las clases "41

Papaionnau, argumenta que "el estado se produce independientemente de las clases antes incluso de la escision de la sociedad en clases" 51. Es decir, que este pensador considera al Estado como un organo independiente de lo politico y economico.

Para Edward Meyer; el Estado es algo que "nace con los hombres, incluso como aquel grupo social que corresponde a la horda animal y que, por su origen es mas antiguo que el genero, cuyo desarrollo se hace posible en él y por él"61.

Es así, como después de haber comparado el pensamiento de algunos autores podemos llegar de manera correcta a la apreciación de Engels a cerca del Estado, el cual parte, de que este no ha existido de manera eterna, tal y como lo maneja Meyer; ya que han existido sociedades que han subsistido y funcionado sin la necesidad de la existencia de un estado y que incluso no tuvieron la menor noción del Estado y de su poder; aquí también se ha de considerar que el Estado no es expresión de un poder impuesto desde afuera de la sociedad sino que al contrario este surge del seno de ésta misma, y es resultado de los cambios -- políticos--económicos y sociales.

"No faltaba más que una cosa; una institución que no sólo ase-

41 Op. Cit. Estado y sociedad... pág. 154

51 Ibid. pág. 154-155

61 Heller, Herman. Teoría del Estado. F.C.E. México. 1984 pág. 141

gurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no sólo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciese de ésta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda.

Y esa institución nació. Se inventó el Estado".⁷¹

Asimismo, Marcos Kaplan, plantea que el estado tiene un carácter ambiguo y dual; por una parte, el estado es productivo y expresión de un sistema social determinado de las interrelaciones entre sus propias fuerzas y estructuras. Es decir, que corresponde a la existencia y situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses se expresan y se consolidan en la existencia de un estado; es así como, "el estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales de aquella y de todas sus clases miembros"⁸¹. Y "por otra parte... y de modo inverso, el estado es no sólo producto sino también productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales".⁹¹ Es decir, que este órgano responde y garantiza la sociedad de el mantenimiento de las relaciones sociales existentes, ya sean de explotación o de dominio, ya que en cierta medida el estado debe de responder a los intereses generales de la sociedad, y debe en parte,

⁷¹ Engels, Federico. El origen de la familia la propiedad -- privada y el Edo. Ed. Progreso. Moscú. Op. Cit. ---, Tomo II. Pág. 261.

⁸¹ Kaplan. Op. Cit. Pág. 161.

⁹¹ Kaplan. Op. Cit. Pág. 161.

pretender ser y actuar realmente como ente autónomo, árbitro, perseguidor y realizador del orden de la justicia y el bien común. Es pues, quien guiará y orientará el buen orden del sistema político y económico, el cual sigue conservando y manteniendo las estructuras existentes y la dinámica socio-económica-vigente.

Porque el estado, debe de recurrir de manera prácticamente permanente a estrategias y tácticas que administren y fortalezcan su poder y prestigio, así como el mantenimiento de su propia supremacía y la de los grupos que lo encarnan y que detentan su poder.

1.1.2. EL ESTADO Y LA ECONOMIA

Aquí, brevemente se ha de describir cómo el pensamiento económico ha considerado al estado, y éste a la vez concentra y penetra en la economía, para considerar así la naturaleza estrictamente económica de la intervención del estado en la vida económica de las naciones. Es así, como debe de considerarse sólo como un análisis histórico, a través de las diferentes corrientes del pensamiento donde se justifica al estado mismo.

a) Mercantilismo.

Algunos escritores como Scholler y el Profesor Heckcher*; - identifican el mercantilismo con la estructuración del estado; ya que consideran que el mercantilismo debe ser visto como una fase de la historia de la política económica, que contiene diversas medidas económicas encaminadas a seguir la unificación política y el poderío nacional. Es decir, que se destaca en el primer plano el de los estados nacionales, el sistema monetario, el proteccionismo y otros expedientes económicos que se consideran meramente como medios para su fin.

La teoría del mercantilismo, desarrollada primeramente en Inglaterra en el siglo XVI era ya practicada ahí un siglo antes, aspiraba a aumentar el poderío del estado, mediante el incremento de los ingresos del monarca y mediante la elevación de la capacidad impositiva del pueblo. En atención a los fundamentos exteriores el poder, el dinero debía ser generado en el país, debía aumentarse la población y procurar en lo posible su prosperidad mediante la exportación de productos: éste último como resultado de la fuerte influencia del capitalismo industrial incipiente, interesado en la expansión del comercio de exportación.

* Citados por: Roll, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. F.C.E. México 1971. 613 Págs.

"La intervención del estado era una parte esencial de la doctrina mercantilista"^{10/} ya que los que tenían funciones de gobierno aceptaban las nociones mercantilistas y ajustaban su política a ellas, porque en ellas veían medios de fortalecer a los estados absolutistas tanto contra los rivales extranjeros como contra los restos del particularismo estado medieval.

Pero el objetivo era, que la mayor parte de medidas mercantilistas adoptadas identificaran la ganancia de los comerciantes con el bien nacional, o sea con el fortalecimiento del poderío del reino. Además, los mercantilistas pedían un estado lo bastante fuerte para proteger los intereses comerciales, y para destruir las numerosas barreras medievales que impedían la expansión del comercio; ya que según Joachim Becher, "siempre es mejor vender mercancías a los demás que comprárselas, porque lo primero trae cierta ventaja y lo segundo un daño inevitable"^{11/}. Ya que empieza a originarse un horror a acumular mercancías no vendidas (aspecto que aparece en todos los escritores mercantilistas, en formas diferentes); que se expresa de manera particular en la esfera del comercio exterior, de tal forma que los mercantilistas siempre buscaron los elevados excedentes en las exportaciones, que en esencia era el pensamiento mercantilista, ya que esta era una expresión de riqueza. Porque el único excedente que los mercantilistas conocían se producía si había ganancias por ventas al exterior, porque "el comercio exterior sin duda aumentaba la riqueza de un país"^{12/} y obviamente todo el comercio tanto interno como externo respaldado por el mineral oro, el - -

^{10/} Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas... F.C.E. - México 1979. Pág. 64.

^{11/} Ibid. Eric Roll. Pág. 68

^{12/} Ibid. Eric Roll. Pág. 69

cual era un reflejo del poderío económico existente de un país; porque se pueden ubicar tanto el oro como el comercio en la siguiente relación:

"Cuando el dinero escasea el comercio es flojo, y cuando el dinero abunda, el comercio florece"¹³¹; y finalmente hemos de concluir en que el poderío económico estaba en función del dinero (oro) que circulaba y éste como resultado del fuerte comercio externo que existía, debido al crecimiento de las exportaciones.

¹³¹ Ibid. Eric Roll. Pág. 70.

b) Fisiocracia y el Estado.

En el siglo XVIII, se desarrolló en Francia el cuerpo de teoría económica al que se le conoce con el nombre de fisiocracia, es decir, que con ésta entramos a la era de escuelas y sistemas del pensamiento económico.

Por fisiocracia debemos de entender el poderío o gobierno de la naturaleza o "la ciencia del orden natural"^{14/}; pero lo hemos de decir más claramente; la escuela fisiocrática es la que busca la riqueza fundamentalmente a través del cultivo de la tierra; es así, como en la agricultura es donde se ve más claramente la diferencia entre los bienes producidos y los bienes consumidos.

Esta escuela tiene la concepción de que las sociedades se rigen por leyes naturales, así como los animales. Ya que "mientras las sociedades animales son sociedades ordenadas -por ejemplo, una colmena o un hormiguero-, las sociedades humanas son por esencia desordenadas"^{15/}

Esta escuela pregona el *laissez-faire* (dejar hacer y dejar pasar), que significa el dejar a la persona en campo libre a sus actividades, sin temor de que sus intereses particulares chocaran entre sí o perjudicaran el interés de terceros. En donde la función del estado no es grande, ya que entre lo poco que tiene que hacer está el suprimir toda clase de trabas artificiales, asegurar el derecho a la propiedad y a la libertad, castigar a los que atentan contra este derecho, y, lo que resulta más importante para los fisiócratas, es que se enseñen las leyes del orden natural, es así, como la escuela pretende reducir las funciones del

^{14/} Gómez Granillo, Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Ed. Herrero. México 1970. Pág. 49.

^{15/} *Ibid.* Moisés Gómez. Pág. 51.

estar a unas cuantas, las menos posibles, pero que ninguna deje entrever, siquiera por equivocación su intervención en la vida económica e incluso trata de que exista el menor número de leyes, para que así también no participe el estado en la economía, y por lo tanto tampoco en la sociedad.

El impuesto constituye sin lugar a duda, uno de los aspectos más importantes de la escuela de los fisiócratas y claro a pesar de sus ideas de libertad dejan en manos del estado la solución al problema, ya que este tiene que recabar el impuesto, pues en caso de no hacerlo, ¿como financiaría su gasto?, de tal forma que es la única posibilidad, de obtener dinero para que el estado sufrague sus gastos. El -- cual es mediante un impuesto, y que a su vez sera cubierto por el propietario territorial; algunos fisiócratas pensaron que se tomara como base, parte del producto obtenido.

Es así, como el estado debería de establecer un sistema fiscal. El cual afectara a todas las clases o grupos por igual, y en donde no se debería de gravar a la persona física sino más bien, al producto neto.

Lo importante del cobro del impuesto radica en que el estado, debería atender todas las necesidades y de paso su inicio en la participación económica, aunque de manera indirecta vía impuestos (es importante recordar que es una escuela que se basa en el laissez-faire, y donde la participación -- del estado se limita solo a facilitar el libre juego del -- mercado, que es de orden natural).

c) Los Clásicos y el Estado.

A esta escuela pertenecen como los más representativos, - Adam Smith y David Ricardo, quienes su máxima hazaña fue el poner en orden el estado todavía caótico de la investigación económica.

Según Smith, el sistema natural es lo más óptimo, ya que - la intervención del estado es negativa y dañina, pues no permite a los individuos desarrollarse y si ésto no fuera así, cada individuo se desarrollaría y permitiría que la - comunidad en su conjunto también lo lograra.

El sistema natural, sólo conoce tres deberes propios de go - bierno, que si bien son importantes son a la vez llanos y comprensibles para el entendimiento común. El primero, es el deber de la defensa contra la agresión extranjera; un - segundo sería, el deber de establecer una buena administra - ción de justicia; y el tercero, sostener obras e institu - ciones públicas que no serían sustentadas por ningún grupo o grupos de individuos, debido a la propia naturaleza de - las actividades, las cuales no son lucrativas, es decir, - que no se obtiene ninguna ganancia.

Es así, como Smith al aplicar esas reglas del orden natu - ral a las materias económicas "se convierte en recio adver - sario de todas las formas de intervención del estado en - los negocios ordinarios de la industria y el comercio".¹⁶¹ Además considera que el estado es un mal administrador, - pues la burocracia' entre otras cosas es decidiosa, negli - gente y dilapidadora, puesto que no está directamente inte - resada en una buena marcha de la administración debido a - que no maneja fondos propios, pero como no se puede elimi -

¹⁶¹ Roll, Eric. Op.Cit. Pág. 149. (Siendo la obra más importan - te: "La investigación sobre la naturaleza y causa de la - riqueza de las naciones" edit. en 1925)

nar al estado de manera total se le debe de limitar a su - participación para lo estrictamente indispensable.

La creencia de Adam Smith, y su pensamiento en el orden natural lo llevó a criticar la intervención del estado pero no dudó sin embargo, de la compatibilidad de la armonía social con la institución de la propiedad privada. Conocía muy bien la relación que hay entre la propiedad y el gobierno. Ya que opinaba que el gobierno civil era necesario ante todo para proteger la propiedad; "el gobierno civil en la medida que está instituido para defender la propiedad en realidad está instituido para defender al rico - contra el pobre, o a los que tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna".^{17/}

David Ricardo, es sin duda el principal representante de la economía política clásica, principalmente en materia de comercio internacional, ya que éste es partidario absoluto del libre comercio o libre cambio; ya que éste argumentaba que para combatir los altos precios internos era necesario abrir a la economía, dejando que se incrementaran las importaciones y lograr de esta forma reducir los precios internos.

A la vez reconoce que el sistema capitalista el cual está surgiendo es muy propenso a las crisis, y que aún no vivía una época en la cual, "el capitalismo no había llegado a la madurez"^{18/} he ahí, del porque de las crisis, y predijo que el trabajo y el capital tenían que transferirse; - que habría miseria hasta que el sistema económico se haya adaptado a las nuevas circunstancias. Los países ricos - que tendría grandes cantidades de capital invertidos en la industria manufacturera encontrarán esos cambios más peno-

^{17/} Citado por Roll, Eric. Op. Cit. pág. 154

^{18/} Citado por Roll, Eric. Ibid. págs. 188-189.

...sos que los países pobres; incluso la agricultura se verá afectada por las guerras y los cambios que provocan en la exportación e importación de productos.

d) *Leonardo Sismondi.*

Este pertenece a la escuela crítica, y en el aspecto de la participación del estado en la economía, inicia por manifestarse en contra de la libertad económica, ya que esto provoca problemas de crecimiento de las inversiones, de tal forma que se hace necesaria la intervención del estado en la economía, ya que por medio de ello se pueden corregir esos errores que se presentan en el proceso de producción o inversión.

Sismondi, pensaba que la intervención debería de darse de manera discreta, puesto que debe de respetar la propiedad privada y la libertad económica, aunque ésta necesita limitarla a efecto de evitar los daños que su ejercicio limitado produce entre los obreros. El estado debe accionar para que la producción no crezca considerablemente, pues en caso contrario puede resultar superior a la demanda, dando origen a una crisis económica. Una de las medidas que el estado ha de implantar será aquella que evite la instalación de nuevas máquinas, pues Sismondi considera que ésta debe ser gradual y lenta, ya que ésta es una forma de iniciar la participación del estado en la economía.

e) John M. Keynes.

Keynes, argumenta que existe un desempleo permanente (debido al ciclo y a problemas de carácter estructural), el - - cual no es voluntario, y que es el llamado forzoso o involuntario; por otra parte, pone fin al llamado Laissez- - - Faire, ya que como recordaremos, la escuela clásica, propone una "no" intervención del estado. Es pues Keynes, - - quien propone una abierta y plena participación del gobierno en sus economías, para que así se pueda terminar con - - los problemas de demanda interna, desempleo e ingreso principalmente. Dándose así la intervención estatal y con ésta una reactivación de la actividad económica, de manera - más vigorosa, efectiva clara y firme.

Cubriéndose así las principales fallas que se presentan en la economía, entre las cuales tenemos:

- 1) Controlar y evitar los monopolios.
- 2) Lograr una mejor distribución del ingreso.
- 3) Fomentar la competencia.
- 4) Compensar las externalidades.
- 5) Eliminar barreras que se presentan en el mercado.

De tal forma que Keynes realiza esa innovación de política económica, en donde demuestra que para lograr la estabilidad económica, se hace necesaria la intervención del estado en la economía, principalmente mediante un mayor gasto público, para reactivar a la demanda agregada, eliminar la depresión y el recurrente y permanente desempleo.

Esto llevó a Keynes a revisar el programa y el papel del - estado en la economía, y por lo tanto a modificar, como - consecuencia la doctrina del Laissez-Faire. Ya que incluso, es la forma bajo la cual se da un ritmo estable de ac-

*tividad económica, y no sólo en este ámbito sino que también en lo político, debido a que "las próximas manifestaciones de la evolución político-económica surgirán de nuevos experimentos encaminados a determinar las esferas apropiadas de la acción individual de la acción gubernamental".*¹⁹¹

Los objetivos se lograron mediante el cambio de carácter;

- 1) Estructural, en la economía.*
- 2) Corrección de relaciones existentes entre los factores productivos.*
- 3) Fomentar el ahorro.*
- 4) Creación de mayor inversión.*
- 5) Manejo de políticas de tipo financiero y fiscal. Entre otras.*

Todo obviamente bajo el manejo y la orientación del estado, vía gasto público, ya que además se presente como el principal instrumento de reactivación y de estabilidad económica, ya que va realizando gasto de inversión de carácter social, de productividad y finalmente de beneficio social y económico.

En general con una intervención del estado de manera más vigorosa, más efectiva, más clara y firme; ya que de lo contrario sería abandonar a los grupos de población a su propia suerte, porque desafortunadamente todavía hay muchos países en donde el movimiento obrero es tan poco fuerte que no puede por sí solo obtener los niveles de vida a que el trabajador tiene derecho; concretamente los gobiernos de hoy tratan de acabar con la desocupación, cuando me nos en forma parcial mediante la ejecución de obras públicas. A efecto de dar trabajo a quienes no lo tienen, for-

¹⁹¹ Rull, Eric. Op.Cit. Pág. 472.

talesciendo así el consumo de bienes y servicios mediante un salario que devenga. Es así, como el estado se convierte en un ente más inversionista e intervencionista, en la vida económica de las naciones capitalistas.

*Se presentó a nivel mundial un cambio demasiado importante en materia económica. Ya que la participación del estado vigoriza la actividad económica; además es un ente más activo que lleva al desarrollo y crecimiento económico. *f*

**f Siendo la principal obra del autor: La " Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero" (1936).*

f) *Escuela Estructuralista.*

La principal escuela de este pensamiento, es la Comisión - Económica Para América Latina (CEPAL), cuyo punto central gira en torno a la amplitud que se encuentra relacionada - con el proceso de desarrollo industrial. Este ha sido uno de los principales problemas de los países del área, desde la gran depresión de finales de los años veinte y especial- mente durante la segunda guerra mundial y la inmediata - - post-guerra.

Para la CEPAL, la intervención planificada, por parte del estado se considera como un elemento que lleva al desarrollo, ya que por medio de una política de adelanto constante y sostenido, permite los diferentes niveles y grados de desenvolvimiento, a través de acciones expresadas en programas y que éstas se traducen en medidas concretas de políticas económicas.

La acción del estado puede y debe orientarse hacia la - elevación del ahorro nacional, a través de políticas fisca- les; la participación directa y la orientación del crédito, así como captar recursos financieros, tanto internos como externos para canalizarlos hacia la inversión real en in- fraestructura y producción directa.

La planificación para la "CEPAL", es considerada como un - método indispensable del cual el estado debe de echar ma- no para racionalizar la política de desarrollo a largo pla- zo. "La necesidad de la acción estatal de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente y de imple- mentarla a través de la planificación... no obstante, de - acuerdo con este punto de vista, el grado de intervención estatal podrá variar de país a país, dependiendo de sus ca-

racterísticas concretas y la mayor o menor gravedad de sus problemas de estructura".^{20/}

Para la "CEPAL", la intervención estatal no es incompatible con la operación de la economía de mercado, sino que por el contrario cumple el papel fundamental de curso y eficacia a su financiamiento. Es decir, que la CEPAL es contraria al Laissez-Faire, pero al mismo tiempo parte de reconocer la existencia de un régimen de iniciativa privada cuya eficacia y adecuación dependen de la intervención estatal para lograr los grandes objetivos que del desarrollo se derivan, así también, la interposición del estado en la economía dependerá de cada una de las necesidades y características propias de cada país y las cuales posee, especialmente de sus problemas de tipo estructural.

Es así, como en América Latina, tanto la planificación como la intervención del estado, llevan al desarrollo. "Sin embargo y cualquiera que sea este grado. El desarrollo exige una acción consistente y sostenida por parte del estado".^{21/}

Raul Prebisch, pionero y pieza fundamental de esta escuela considera que el estado es la clave para lograr las transformaciones apropiadas de la estructura productiva de la periferia. Y que solo la intervención del estado puede evitar que se produzca el crecimiento industrial desordenado, y con ello resultados dañinos, pero inherentes al proceso mismo, como las tendencias al desempleo estructural, al desequilibrio externo y al deterioro de los terminos de intercambio.^{22/}

^{20/} Rodríguez, Octavio. La teoría del subdesarrollo de la - - CEPAL. Ed. Siglo XXI México 1984. 361 Págs. Pág. 184.

^{21/} Ibid. Octavio Rodríguez. Pág. 100.

^{22/} Pensamiento de Raul Prebisch, en su libro titulado "Capitalismo Periferico: crisis y transformacion". FCE.MEX. 1981.

1.2. EL POR QUE DEL GASTO PUBLICO.

Como señalábamos en el punto anterior, el estado podía participar solamente en la economía en función de las necesidades económicas y sociales, es decir, que la historia de las sociedades va marcando la pauta a seguir, en el correcto uso y participación del Estado en la economía.

Es así, como se da de manera clara la participación del Estado, recordemos que en su origen es el estado un guardián de los intereses de la clase en el poder, y con el paso del tiempo incursiona en la economía, dadas las necesidades que se presentaban en la sociedad. Es pues, que al presentarse fallas en el mercado, el estado empieza a hacerse presente nuevamente en función de los intereses de la clase en el poder.

De tal forma, que el estado mediante el gasto público, se presenta como un ente que participa en la economía de manera más activa, pero ahora es importante preguntarse, ¿qué se entiende, o qué es el gasto público, a qué pertenece y cómo se integra?

Debemos de entender por gasto público,

"... las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública y transferencias, realizan los poderes legislativo y judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos concertados por el Gobierno Federal, para llevar a cabo sus funciones". ^{1/}

También podemos considerar la definición propuesta por el pro-

1/ Glosario para el Proceso de Planeación. S.P.P. México, D.F. 1985. Pág. 72.

fesor Benjamín Retchkiman; "en la economía pública el término gasto público se usa para designar los egresos del gobierno, - sea municipal, estatal o nacional; se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de los gastos públicos se determina por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al estado y por las presiones políticas de clase, grupo o intereses sociales".²¹

Pero el gasto público, se encuentra dentro del marco de instrumento de política económica, es decir, que se presenta como un instrumento utilizado por el estado para el cumplimiento y seguimiento de los objetivos y metas planteados dentro de la política económica. Observemos el siguiente cuadro en donde encontramos al gasto público dentro de la política económica general de las finanzas públicas.

FINANZAS
PUBLICAS

Comercio Exterior
Gasto Público
Ingreso Público
Créditos Otorgados

Entendiéndose que la política más general es la de las finanzas públicas, utilizando el gobierno al gasto como instrumento para lograr sus fines, y los demás por lo tanto también son instrumentos de la política económica general.

Si tomamos en cuenta que el gasto realizado por el gobierno se ha venido presentando de manera constante, podemos observar - que el comportamiento del gasto o el accionar público, en tér-

²¹ Retchkiman, K. Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I. U.N.A.M. México 1987. 360 Págs. Pág. 68.

minos de necesidades sociales y recursos se presenta como un - benefactor de la sociedad en su conjunto, para ésto tenemos al gunos ejemplos de los tipos de gasto que realiza el estado:

- a) Los gastos de inversión para la realización de servicios - del estado.
- b) Gastos en productividad fiscal.
- c) Gastos en productividad económica.

Los cuales entre sí son gastos complementarios; ya que por - ejemplo, los gastos de inversión y la productividad de estos - bienes y servicios estriba en que si se venden existe demanda para los mismos, aunque esta prueba no sirve de indicador para jerarquizar cuales necesidades son primordiales, puesto que - puede servir más a la comunidad una obra que no sea autoliqui- dable (en términos económicos).

En los gastos de productividad fiscal; son los gastos que en - servicios generales realiza el estado y que indirectamente, al promover ciertos incrementos en algunas actividades, aumenta-- rán los ingresos que el gobierno percibe por medios impositi-- vos; y por último los gasto con productividad económica; esta fórmula que parece la más completa, otorga una medición en re- lación con el trabajo humano. En la medida en que los gastos públicos incrementen la productividad de la mano de obra serán más útiles a la comunidad, lo que determina que gastos como - los que realiza en educación, en todos los niveles, seguridad social, transporte, control de corrientes y estudios económi-- cos, incrementarán el producto nacional bruto en forma más que proporcional al monto de dichos gastos.

Así mismo se realizan gastos públicos para:

- *Inversiones públicas.*
- *Subsidios y transferencias a empresas.*
- *Cambio de existencias.*
- *Compra corriente de bienes y servicios.*
- *Sueldos y salarios.*
- *Transferencias al exterior.*

Y un ejemplo que es más práctico para el caso de México; y que se encuentra bajo la denominación de clasificación económica, es:

Gasto corriente:

- Servicios personales.*
- Adquisición de bienes.*
- Servicios generales.*
- Intereses y gasto de la deuda.*
- Transferencias.*
- Participaciones.*
- Otros gastos corrientes.*
- Erogaciones por terceros.*

Gasto de capital:

- Adquisición de bienes para fomento y conservación.*
- Obras públicas y construcciones.*
- Subsidios para inversión.*
- Inversiones financieras.*
- Erogaciones recuperables.*

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores:

- Corrientes.*
- Capital.*

Amortización.

En este momento, mas que intentar presentar algunas de las cla

sificaciones sobre el gasto público, el objetivo es, que en la medida que el gasto incremente la productividad de la mano de obra será el accionar del estado más útil a la comunidad, lo que determinará a su vez cuales serán los gastos que se deben de realizar en educación, seguridad social, etc., que incrementen el producto nacional bruto, en forma más que proporcional al monto de los gastos.

Cuando el profesor Rechkiman dice que, "los egresos gubernamentales se incrementan más que el ingreso nacional y mucho más -aprisa que el aumento de la población, es decir, que si bien los gastos públicos superan a ambas magnitudes consideradas, -lo hacen en forma más pronunciada en el segundo caso de comparación..."³¹ Es así, como el gasto lleva al desarrollo económico -el cual es otro factor clásico en el crecimiento de los -gasto gubernamentales-, determina también cambios cuantitativos y cualitativos que hacen que cierto tipo de gastos y de -servicios se presten a un nivel nacional o sean controlados -por el poder central.

Por otra parte, en la medida en que el gasto público se convierte en una parte cada vez mayor del producto nacional bruto, la capacidad del gobierno central para gravar se vuelve -más eficiente, y este hecho constituye otra tendencia hacia la centralización del egreso gubernamental.

Aunado a lo anterior, el desarrollo económico lleva a transformaciones sociales e ideológicas que determinan mayor aceptación de los gastos y controles centrales, en contra de los que realizaban entidades gubernamentales de más bajo nivel.

"Ya que la incidencia de los gastos públicos consiste en el impacto de los mismos en la distribución del ingreso. A este -respecto puede señalarse que el presupuesto -tomando tanto in-

³¹ Ibid. Rechkiman, K. Benjamín. Págs. 69-70.

grosos como egresos- es sólo una de las maneras en que se puede redistribuir el ingreso, siendo las otras las llamadas políticas de control directo, como la de los precios estables y salarios mínimos, así como la política monetaria, por otra parte, es necesario considerar que en el análisis de la incidencia sólo se tienen en cuenta los impactos iniciales en la distribución, omitiendo los efectos secundarios y los que se provocan a mediano y a largo plazo, que si se consideraran llevarían el análisis hasta tomar en cuenta toda la economía de una nación".⁴¹

Es evidente que la actividad económica estatal, al tomar recursos en una nación dada, impide que sean usados o destinados a otros fines, y por ende los canaliza a servir finalidades de utilidad colectiva, lo que determina que el producto nacional bruto presente cambios tanto en su volumen como en su composición, afectando obviamente al ingreso nacional, tanto en su monto como en su distribución.

Nuevamente es importante recordar que la amplitud de los gastos es determinada por la organización económico-social prevaliente, la cual asigna las funciones al estado, aunque también se acompañan de presiones con carácter político o de intereses de clase.

1.2. EL POR QUE DEL GASTO PUBLICO.

1.2.1. COMO ELEMENTO DISTRIBUIDOR DEL INGRESO.

No es que precisamente el estado sea quien decida, lo que se va a hacer, y cómo se va a hacer, sino que es la misma sociedad quien le determina cuales seran los rumbos que ha de tomar el gasto público y sobre todo, cómo es que se realizarán dichos gastos, por ejemplo, si la sociedad pide una serie de servicios tales como la educación, seguridad y asistencia social, caminos para la transportación, es decir, servicios que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la sociedad, será en función de la orientación de los objetivos, metas y propósitos que tenga el gobierno hacia la comunidad. Los cuales dependerán de las necesidades imperantes y existentes, así como de la correcta asignación de recursos.

De tal forma, que si una de las necesidades es elevar el ingreso de la sociedad, y no sólo elevarlo sino hacerlo más equitativo y sobre todo distributivo, el estado tendrá que intervenir de diferentes maneras; entre las principales tenemos (y que de hecho representan toda una política económica):

- a) La creación de mejores y mayores empleos.
- b) Elevar el salario real de los obreros.
- c) Implementación de políticas de gasto en donde se reduzca la inflación, devolviendo de paso el poder adquisitivo a la mayoría de la población de la sociedad.
- d) Elevar la productividad de los servicios proporcionados por el sector gubernamental, para poder beneficiar a las mayorías.
- e) Servicios educativos, de salud, seguridad, etc.

Es decir, que la incidencia e impacto de los gastos públicos -

lograra una mejor y mayor distribución del ingreso, ya que como mencionamos en el apartado anterior, el gasto es un instrumento de política económica, que puede ayudar a la redistribución del ingreso, y la orientación de las erogaciones dependerán los intereses de clase que se encuentren dominando.

Pero fundamentalmente es necesario elevar el poder de compra de la sociedad por parte del estado, ya que ésto puede dar sin incrementos constantes en los sueldos y salarios, todo ésto reflejado en un desarrollo económico a través del bienestar social y económico.

Es decir, que el gasto será un perfecto distribuidor del ingreso mientras se cumplan las siguientes condiciones; mantener un correcto y justo nivel de compra por parte de la sociedad, por otra, que el estado oriente sus gastos hacia satisfactores de carácter social, sin olvidar que su correcta orientación de recursos será el indicador del cumplimiento de sus objetivos, metas y principios de clase, que finalmente han de caracterizar a una economía.

1.2.2. COMO FACTOR DE CRECIMIENTO.

Este apartado teórico, postula el crecimiento de la sociedad - en sus diferentes aspectos, ya que uno de los principios y finalidad del gasto es alcanzar el nivel más alto posible de ocupación y de ingreso. Es decir, una mejor distribución de la riqueza y del ingreso, o cualquier propósito social y económico; si la sociedad cuenta con estos principios básicos, habrá llegado -teóricamente- al crecimiento; en donde existe un desarrollo de los diferentes factores que intervienen en la economía, es decir, el estado, el sector privado y la sociedad en su conjunto.

Es de tomar en cuenta que el estado participa en la economía, vía gasto público, con el objetivo de satisfacer necesidades económicas-políticas y sociales, y si es una participación activa, será por medio del gasto, ya que éste es un instrumento que sirve para cumplir y seguir los objetivos y metas planteadas dentro de una política económica. Podemos inducir y deducir que el gasto público bajo los principios anteriormente mencionados se presenta como un factor de crecimiento.

Para que realmente sea un factor de crecimiento tanto económico como social, es necesario que este gasto y por lo tanto la participación del estado en la economía, tenga como objetivo fundamental elevar los niveles de vida de la sociedad, la cual es la que legitima y da validez al estado vigente, es de recordar que en el gobierno se encuentra depositada la voluntad política de toda la sociedad.

Las afirmaciones anteriores involucran una serie de efectos - con carácter multiplicador, los cuales son el resultado de la integración económico-político y social; es decir, que la actividad estatal no se orienta hacia un solo sector o aspecto -

existente en las economías, ya que está dirigida hacia puntos estratégicos tales como, la producción la cual implica el ser más eficientes, más productivos, más racionales, lo que en el mediano plazo lleva a un ritmo de crecimiento constante; por el lado de la distribución y el consumo de los productos elaborados en la economía, se presenta como equitativa y justa dicha distribución, para que pueda ser consumida por un mercado interno, que cuenta con la capacidad suficiente para absorber toda la oferta de productos, demostrándose así que es posible el establecimiento de una correcta distribución de la riqueza y del ingreso.

Pero no sólo se queda en un plano interno, es decir que va más allá de las fronteras, es decir que es de tomar en cuenta las relaciones comerciales con el exterior, partiendo de un excedente de productos. Después de haber satisfecho la demanda interna, la economía tiene la capacidad de exportar dicho excedente, representando un beneficio para la sociedad en su conjunto.

Y dicho sea de paso, lo anterior permite la existencia de la paz social en donde la sociedad se encuentre satisfecha por la participación del estado en la economía, a través de una correcta asignación de recursos y distribución de éstos. Es así, como concluimos este pequeño apartado afirmando que si el gasto público es bien manejado, se presenta como un verdadero factor que lleva al crecimiento económico.

Ya que entre más pobreza exista en una sociedad, será el indicador de la mala y desequilibrada distribución del ingreso en el país, y principalmente provocada por la mala asignación y determinación del gasto público.

Característica principal de los países latinoamericanos, en -

donde se tienen altas tasas de inflación (lo que significa deterioro en el poder adquisitivo de la clase trabajadora), creciente desempleo (principalmente debido al atraso en la producción y en la generación de nuevas fuentes de trabajo), altas tasas de natalidad (ésto es crecimiento demográfico acelerado), aunado a lo anterior tenemos la formación de los llamados cinturones de miseria en las grandes urbes, lo cual significa miseria y hambre entre la población, salarios bajos, escasos servicios sociales para los estratos más bajos, entre otros.

De tal forma que el manejo adecuado del gasto público, puede - llevar en términos reales a los dos extremos:

1. Llevar a una efectiva mejora en la distribución del ingreso, reflejado a través de diferentes formas, o
2. Llevar al empobrecimiento de la sociedad y a la desigual distribución del ingreso, lo cual conlleva a movimientos y convulsiones de carácter social.

Es así, como el gasto público, primeramente será un elemento - que lleve al crecimiento económico, pero posteriormente será - un factor que proporcione e induzca al desarrollo económico, - es decir, que sólo el crecimiento representa un primer paso, - para posteriormente llevar a cambios cuantitativos y cualitativos, que hacen que el gasto público sea un elemento fundamental y decisivo para el futuro de cualquier país. Asimismo, - lleva a transformaciones sociales e ideológicas que están determinadas por lo mismo, la orientación y crecimiento de los - gastos públicos.

No olvidemos, la afirmación del profesor Benjamín Retchkiman; cuando dice que "en relación con los límites de los gastos públicos, que en la época moderna y en países de economía mixta,

estas barreras todavía están muy lejos de ser alcanzadas, es decir, que las erogaciones públicas todavía pueden ser grandemente aumentadas, sin peligro de llegar al despilfarro. Otro aspecto más lo constituye la contraposición entre los gastos en riqueza material y humana, que puede ser ampliada a un tercer componente, que es el consumo superfluo, que nada agrega a la eficiencia del hombre".⁵¹

En esencia, la idea del profesor Retchkiman es acertada, al decir, que no importa la magnitud del gasto público; lo que sí interesa es la orientación que éste tiene y el cumplimiento en las metas que se hace del mismo, ya que el crecimiento y el desarrollo son categorías que se darían bajo una correcta asignación de recursos, redistribución del ingreso y el bienestar social.

⁵¹ Retchkiman, K. Benjamín. Op. Cit. Pág. 97

1.3. EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA.

El estado actúa en la economía, con el objetivo de satisfacer necesidades, tanto económicas-políticas y sociales, mediante - una serie de instrumentos, que le permiten una participación - activa para cumplir y seguir los objetivos y metas planteadas dentro de la política económica.

Por política económica, debemos de entender a "los lineamientos mediante los cuales el estado regula y orienta el proceso económico del país, a través de directrices destinadas a fortalecer el sistema financiero nacional, el gasto público, impulsar los modelos de productividad y capacitación, vincular a la economía nacional con el exterior, etc." ^{1/}

Es decir, es el medio por el cual se organiza el intervencionismo del estado en áreas económicas, en la cual cuenta con - una serie de instrumentos que le permiten ponerse al frente de cierto capital social, y cuya función es la de garantizar la - continuidad de la formación económico-social.

Toda política económica de bienestar, deberá proponerse los siguientes fines:

1. Obtener la mayor producción con los recursos disponibles.
2. Lograr una distribución satisfactoria de la producción total entre las diversas personas que intervienen en la misma.

A la política económica la podemos dividir en:^{2/}

1. Políticas directas: son todas aquellas que se usan como un

^{1/} Glosario para el proceso de planeación. S.P.P. México D. F. 1985. Pág. 94.

^{2/} FUENTE: Glosario de términos sobre empresa pública. Publicación elaborada por alumnos de la materia de empresas públicas. ENEP "Aragón". 1986.

instrumento en el volumen de la producción o de consumo.

2. *Políticas indirectas:* son aquellas en donde se usan instrumentos, los cuales pueden alterar los precios y por lo tanto el incentivo para producir, afectando indirectamente el volumen de producción.
3. *Política global:* es aquella que afecta a la economía, como a un todo, por ejemplo la política de incremento en los - precios, la política de obras públicas, etc.
4. *Política detallada:* es la que se aplica en especial a em--presas individuales.
5. *Políticas ocasionales:* son las medidas que se toman de ma--nera transitoria; como cuando es necesario intervenir en - contra de la desocupación en un período de crisis y que - posteriormente es abandonada dados los cambios en la econo--mía en su conjunto.
6. *Política sistemática:* es la que conduce a cambios permanen--tes, como la política de obras públicas.
7. *Política anticíclica:* es aquel conjunto de medidas inter--vencionistas del estado que se proponen combatir la desocu--pación involuntaria.

De tal forma que la política económica, es la acción del go--bierno para lograr sus fines, es además, una intervención deli--berada del estado para alcanzar sus objetivos.

Es así como tenemos los siguientes elementos para la aplica--ción de la política económica:

- a) Al estado o gobierno, el cual lleva a cabo la política económica.
 b) Los instrumentos o formas de acción.
 c) Los objetivos que se persiguen.

En el caso de los instrumentos, son los medios que emplea el gobierno para lograr sus fines. La medida e importancia del instrumento dependerá del empleo que se le de en sus respectivos casos, los cuales son muy particulares.

Existen diferentes formas de clasificar a los instrumentos de política económica, entre las más importantes tenemos los siguientes: según Chenery. ^{1.1}

CAMPO DE APLICACION

I N S T R U M E N T O

Monetario.

Tasa de interés.

Fiscal.

Impuesto a la renta, personal y empresas; gasto público.

Comercio exterior.

Tipo de cambio. Aranceles. Balanza de pagos.

Inversión extranjera.

Impuesto sobre utilidades extranjeras.

Consumo.

Impuesto general de compra y venta.

Mano de obra.

Tasas de salario.

Producción.

Control de precios. Impuestos y subsidios.

Inversión.

Tasas de interés. Exención de impuestos.

1.1 La clasificación de los instrumentos citado en El libro. Política Económica. Federico J. Herschel. México - siglo XXI. Cuadro 4-A. Pág. 84.

Otra forma de esquematizar los instrumentos y su campo de aplicación es la siguiente, en base a la experiencia de países desarrollados.^{1.21}

CAMPO DE APLICACION.

FINANZAS PUBLICAS	}	Saldos	} Saldo en cuenta corriente. Inversión pública. Subsidios. Transferencias. Sueldos y salarios. Cambio en existencias.
		Gastos Públicos	
		Ingresos Públicos	
		Créditos Otorgados	
DINERO Y CREDITO	}	Operaciones con respecto a la deuda - - existente.	
		Instrumentos relativos a tasa de interés.	
		Instrumentos que afectan la creación de dinero y crédito.	
TIPO DE CAMBIO	}	Devaluación.	
Revaluación.			

^{1.21}Ibid. Federico J. Herschel. Págs. 88-89. Cuadro 4-C.

CAMPO DE APLICACION

INSTRUMENTOS DE
CONTROL DIRECTO

Control de comercio exterior.
Control de la divisa extranjera.
Control de precios.
Otros controles de la economía a nivel interno.

CAMBIOS
INSTITUCIONALES

Respecto a otros instrumentos.
Afectando directamente las condiciones de la producción.
Creación de organismos internacionales.

Estos esquemas sirven para tener una visión más sistemática - del arsenal de instrumentos que los gobiernos pueden utilizar, a la vez indican también características fundamentales de las economías, ya que en ocasiones los instrumentos pueden ser de tipo macroeconómico, o ser más particulares, es decir microeconómicos. De tal forma que los instrumentos serán utilizados - en función de los intereses y necesidades que tenga cada go- - bierno.

Hoy en día, la esencia de la teoría moderna de la política económica reside en un análisis de medio-fin, entendiéndose por - ésto, que los instrumentos sirven para alcanzar los objetivos de la política económica, su empleo depende de su efectividad, para alcanzar dichos objetivos. La apreciación o más aún la - medición del resultado, se hace más difícil cuando se trata de cambios cualitativos o reformas.

Por otra parte, en base al tipo de economía, y los objetivos - planteados será la preferencia o necesidad de utilizar un ins- - trumento, y además bajo las condiciones existentes, ya que de ésta dependerá la adecuación al mecanismo de corrección, el -

cual, por ejemplo dependerá del tipo de cambio. En ocasiones se ¹ ha demostrado políticas equilibradoras y desequilibradoras. La diferencia radica en que por un lado se tiende a la utilización de un solo instrumento de política económica, para conseguir los fines planteados. (Esta es la denominada política desequilibradora); y por la política equilibradora, será aquella en donde se utiliza un buen número de instrumentos, dada la importancia de cada uno de ellos.

Es de considerar que el uso de políticas, tanto en cantidad como en calidad, dependerá del grado de avance de la economía; - es así como hoy en día se clasifican a las economías en desarrolladas y subdesarrolladas, y para poder afirmar lo anterior, podemos utilizar un ejemplo comparativo de la utilización de instrumentos, en ambos casos.

Tipo de instrumentos de política económica en los países desarrollados y subdesarrollados.³¹

DESARROLLADOS

Balanza de pagos.
Gasto público.
Ingreso público.
El dinero.
El crédito.
Control de precios.
Devaluaciones.
Tipo de cambio.
Entre otros.

SUBDESARROLLADOS

Inversión pública.
Compra de bienes y servicios.
Sueldos y salarios.
Impuestos indirectos.
Impuestos directos.
Tarifas y precios.
Emisión de dinero por el Banco Central.
Colocación de deuda interna.
Devaluación.
Control de cambio.
Control del salario.
Control de inversiones.
Explotación de recursos.

³¹ Consultar: Política económica, Federico J. Herschel. Ed. - Siglo XXI. No. 61. México 1973.

SUBDESARROLLADOS

Control del comercio exterior.
Monopolio en las importaciones.
Cambio múltiple.
Entre otros.

De manera más específica, es por medio del gasto público, como el gobierno participa en la economía, ya que el gasto se presenta como un instrumento más de la política económica general, y es el caso precisamente de las economías latinoamericanas - las cuales son subdesarrolladas, en donde el estado es el agente promotor, dirigente y orientador de la actividad económica, ya que es el estado, quien participa en áreas estratégicas, conjuntamente con el sector privado y social.

Es así, como el crecimiento y la estructura del gasto público ayuda a la mejor distribución del ingreso y del bienestar social al mejor manejo de la demanda agregada, al fortalecimiento de la posición económica externa, a la reorientación del desarrollo sectorial y regional, y a la evolución general de la economía, es pues, el gasto público, un instrumento importante para llevar a cabo el cumplimiento de objetivos y de los fines de política económica, o de la intervención del estado para alcanzar y lograr sus fines.

Su asignación será principalmente para atender demandas de carácter social y productivo, de poblaciones con un rápido crecimiento, en un contexto en donde la economía se desarrolle en una expansión y crecimiento, y superar los baches, por los cuales atraviesa la demanda agregada, frente a presiones en los diferentes mercados.

De tal forma que el gasto público se presenta como un instru--

mento de política económica, para hacer cumplir fines específicos como son:

- Promover el desarrollo social, mediante la generación de empleos.
- Activar la demanda agregada.
- Fortalecer el aparato productivo y distributivo.
- Promover una distribución más equitativa de actividades productivas.
- Redistribución del ingreso.
- Factor de crecimiento y desarrollo económico. Entre otros.

LA CUENTA DE GASTO PUBLICO Y SU DIFERENCIACION

CON OTRAS VARIABLES ECONOMICAS

2.1. ESTRUCTURA DEL GASTO

2.1.1. CLASIFICACIONES DEL GASTO PUBLICO.

1. *Clasificación institucional del sector público.*
2. *Clasificación del gasto por funciones.*
3. *Clasificación sectorial del gasto público.*
4. *Clasificación de los gastos según su objeto.*
5. *Clasificación económica.*

2.2. EN RELACION AL P. I. B.

2.3. EN RELACION AL INGRESO NACIONAL.

~~CONFIDENCIAL~~

~~CONTRASTANDO EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO CON~~

~~CON OTRAS VARIABLES MACROECONÓMICAS~~

En el presente capítulo, el objetivo principal es identificar las diferentes variables macroeconómicas que nos permitan relacionar el comportamiento del gasto público con el resto de la economía. Inicialmente se establecerán algunas clasificaciones del gasto, y dentro de este apartado, la estructura del gasto, específicamente para el caso de México, definiendo algunos de los principales conceptos.

Posteriormente la relación del gasto público con el producto interno bruto; en este caso será una relación de carácter comparativo, desde el punto de vista del manejo de los porcentajes, lo cual se presenta como representativo del comportamiento del gasto en los últimos años en la economía mexicana.

Finalmente la relación con el ingreso nacional, para así poder comprender cual ha sido el comportamiento de las finanzas de nuestro país en el período manejado en el presente trabajo de investigación.

De tal forma que se pretende tener todo el marco teórico-conceptual del comportamiento del gasto y las variables más re-

representativas de la economía; permitiéndonos así, tener una visión más clara del por qué de la política económica, durante el período 1976-1986, y lógicamente observar la tendencia del gasto público; éste último como instrumento clave de la política económica del gobierno mexicano.

2.1. ESTRUCTURA DEL GASTO

A través de la historia de los países latinoamericanos o en vías de desarrollo, la participación del estado se ha hecho cada vez más imprescindible, ya que se presenta como el eje principal, que permite la agilización de la actividad económica, independientemente de los costos sociales y políticos, que representen dicha participación económica.

Esta participación, la cual ya hemos justificado en el capítulo anterior, se presenta de diferentes formas o clasificaciones, éstas mismas, no son otra cosa más que el planificar los gastos, vía presupuesto gubernamental.

Pero no solamente los gastos, sino toda una serie de transacciones que realiza el gobierno; transacciones que tienen repercusiones en los diferentes ámbitos (político-económico y social).

Es así, como en las diferentes clasificaciones que presentamos aquí, cumplen con uno de los principales inicios rectores de las economías modernas, que es el de planificar actividades; éstas se clasifican de acuerdo a los efectos económicos y sociales del gobierno; éstos es que en ocasiones y en la mayoría de los casos las decisiones gubernamentales alteran el curso de la vida económica y social de los países, de tal forma que las clasificaciones permiten al gobierno ob

tener la información requerida para medir los efectos que su gestión ha de producir; así como por ejemplo; las clasificaciones deben hacer posible el estudio de la influencia que los ingresos y los gastos gubernamentales ejercen sobre el nivel de composición del producto nacional, sobre el empleo, y sobre el ritmo de crecimiento económico, así como sobre la distribución del ingreso nacional, entre la población.

Es también por medio de estas clasificaciones, como el gobierno debe facilitar la formulación de los programas que elabora, para cumplir con sus funciones activas como la de orientador de la sociedad regulador y parte activa del mercado de bienes y productos. Asimismo dentro del propio gobierno, vía diferentes dependencias y entidades, las cuales deben elaborar sus propios programas de acción y determinar las operaciones financieras que realizarán en el año fiscal siguiente, siendo así como el congreso y el poder ejecutivo sabrán al aprobar el presupuesto que es lo que se quiere hacer con el dinero público.

Por otra parte, las clasificaciones deben contribuir a una expedita ejecución del presupuesto, en donde el administrador, en este caso el gobierno, deberá conocer la suma de recursos financieros de que dispondrá y de las responsabilidades que habrá de asumir, siendo así, como el gobierno debe llevar un registro contable completo de las operaciones fiscales y poder dar paso así, a establecer las responsabilida-

des que caben a los funcionarios, tanto en la recaudación como en la disposición para ejercer el gasto.

Es así, como al planificar actividades, ciertamente es una - tarea difícil, en donde se valoran actividades y objetivos a realizar, ya que en ocasiones se sacrifican unos objetivos - por otros. Por lo tanto las clasificaciones deben ser equi- libradas para transformar el presupuesto fiscal en una efi- caz herramienta de política fiscal de programación y de admi- nistración.

De tal forma que brevemente definiremos al presupuesto como un instrumento que contiene decisiones políticas que deben - expresarse en un accionar a través de lograr un menor costo y sólo sería vía planificación, y cuando se planifica debe - presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, mate- riales y equipos^{1/} lo más llanamente significa determinar la - cantidad de dinero que se necesita para realizar funciones - por parte del gobierno, constituyéndose en el instrumento de ejecución inmediata a corto plazo de los objetivos de largo; en los planes generales de desarrollo y de inversiones públi- cas.

Es así como se fija el marco de referencia para la programa- ción presupuestaria, y a través de la utilización de los mo- delos de programación, poder determinar, el nivel de los gas- tos del sector público, y los requisitos de su financiamien-

^{1/} Marther, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica.* Ed. Siglo XXI México. 378 Págs.

*to interno y externo orientándose de manera fundamental el -
gasto público a cumplir fines de política económica.*

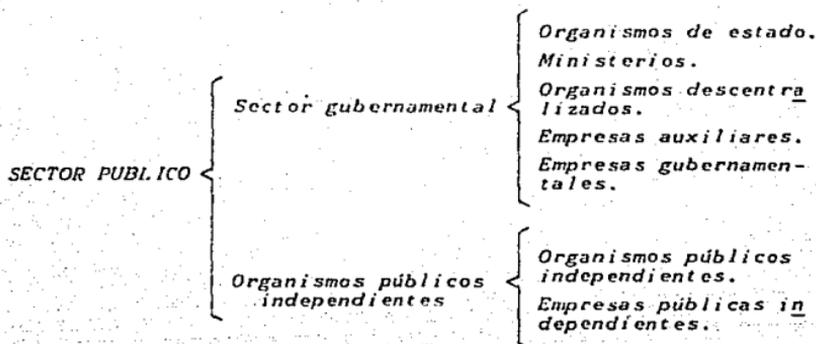
2.1.1. CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO O GASTO PUBLICO.

1. Clasificación institucional del sector público.

Es también conocida como clasificación administrativa; es la que presenta el presupuesto de acuerdo con los órganos, instituciones, dependencias y entidades, es decir, se agrupa el presupuesto por oficinas del gobierno del más alto nivel, y por las principales empresas del gobierno, incluidas en el presupuesto.

De tal forma, que bajo esta clasificación, la estructura del presupuesto se presenta de la siguiente manera:

ESTRUCTURA POR SECTORES INSTITUCIONALES



ESTRUCTURA SEGUN CRITERIO ECONOMICO

GOBIERNO GENERAL	}	<i>Organos del estado.</i> <i>Ministerios y dependencias.</i> <i>Organismos descentralizados.</i> <i>Organismos públicos independientes.</i>
EMPRESAS PUBLICAS	}	<i>Empresas auxiliares.</i> <i>Empresas gubernamentales.</i> <i>Empresas públicas independientes.</i>

Es así como el gobierno general y el sector empresas públicas forman bajo el criterio económico al sector público.

Esquema o estructura general de la clasificación administrativa para el caso de México.

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	}	<i>Administración pública centralizada.</i>	<i>Presidencia de la República.</i> <i>Secretarías de Estado.</i> <i>Departamentos administrativos.</i> <i>Procuraduría General de la República.</i>
	<i>Administración pública paraestatal.</i>	<i>Organismos desconcentrados.</i> <i>Organismos descentralizados.</i> <i>Empresas de participación estatal.</i> <i>Fideicomisos.</i>	

Aquí vale la pena detenerse un momento para definir algunos de estos importantes conceptos que estamos utilizando.

*Por gobierno, debemos de entender la organización ejecutiva o administrativa central encargada de los asuntos del país.*1*

Sector gubernamental; comprende todos los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del estado, establecidos a través de los procesos políticos, y que comprende tanto los organismos u órganos del gobierno central que ejercen la autoridad y cuya jurisdicción se extiende a la superficie total del país, abarca al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los locales, así como los órganos independientes.

El concepto de sector público, es a su vez más amplio que el de sector gubernamental, pues abarca no sólo los organismos gubernamentales sino además los públicos independientes.

Las instituciones públicas independientes, son aquellas, que se establecen mediante una ley especial o un acto administrativo, como resultado de una decisión oficial y no privada; y

** El manual de las Naciones Unidas, indica que el concepto gobierno se refiere a; 1) todos los órganos legislativos y judiciales, así como los ejecutivos, que se establecen mediante un procedimiento político, entre los que figuran tanto los órganos del gobierno central dotados de facultades coercitivas cuya jurisdicción se extiende a la superficie total del país; como los órganos de una esfera menor elevada con facultades análogas, aunque más limitadas, que sólo abarcan una parte del territorio, y 2) todos los organismos directamente responsables de sus actuaciones - en particular de aquellas relacionadas con el cobro y desembolso de dinero.*

tener una organización que le permita una política independiente.

Las empresas públicas, persiguen la producción de bienes y servicios que transan en el mercado a un precio determinado.

Por gobierno general, debemos entender a los órganos del estado, los ministerios y los directamente supeditados.

- a) *Organos del estado, son aquellos que tienen autoridad para gobernar en el sentido más amplio de la palabra.*
- b) *Ministerios; son los órganos del poder ejecutivo a través de los cuales se realizan las actividades ordenadas por el poder legislativo y el ejecutivo.*

Organismos descentralizados; son aquellos creados para ejecutar programas especiales y que poseen diversos grados de descentralización funcional por razones de mayor agilidad en la ejecución de sus actividades.

Empresas gubernamentales; son aquellas entidades cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un determinado precio fijado aproximadamente para cubrir el costo de producción.

Una definición más, es la dada por Jorge Witker²¹, el cual -

²¹ *Witker, Jorge. La empresa pública en México y España, un estudio comparativo de derecho administrativo. UNAM. Ed. Civitas, S.A. Madrid, España 1982. 319 Págs.*

define a la empresa pública como aquella que tiene personalidad jurídica y autonomía de gestión, que se desarrolla una actividad industrial y comercial bajo el control de un ente público en base a la propiedad total o parcial del capital social.

Los organismos desconcentrados, deben ser entendidos como aquellos que son directamente dependientes de la administración central y que se caracterizan por carecer de personalidad jurídica, su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida. Estos además gozan de autonomía técnica, esto es, no está sujeto a las reglas de gestión administrativa y financiera, pero no tiene autonomía orgánica; éstos pueden ser órganos de una Secretaría de Estado.

Por otra parte, los organismos descentralizados son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por decreto del ejecutivo federal con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten: y finalmente los fideicomisos que son considerados como una forma de creación de una empresa pública; se define como el contrato por el cual el fideicomitante -S.H.C.P.- destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ése mismo a una institución fiduciaria, sólo pueden ser fiduciarias las sociedades o instituciones de crédito.

2. Clasificación del gasto por funciones.

En ésta se agrupan los gastos según las funciones estatales que suelen estar dispersas, en los diversos niveles de gobierno; es decir gastos según los propósitos de la acción gubernamental, entendiéndose como los diferentes servicios proporcionados directamente o financiados por organismos públicos. Las funciones se agrupan según si se trata de servicios generales, sociales, económicos y no clasificables.

Estas clasificaciones procuran dar una idea de las características del sector público, de la amplitud de su esfera de influencia y del volumen de sus recursos que se asignan a la obtención de cada uno de los grandes propósitos del estado; además presenta los gastos gubernamentales con arreglo a los objetivos inmediatos a corto plazo, es decir, que no se consideran los efectos o el impacto que puedan tener en el largo plazo, y su incidencia en el crecimiento económico que puedan alcanzar.

También la clasificación cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario de una visión acerca de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las áreas de actividad.

En resumen, esta clasificación agrupa a los gastos de acuerdo con los propósitos a que esta destinados.

El primer grupo cubre actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Es decir, son actividades que no tienen competencia, en cuanto que - - aquí no participa el sector privado, tales como la defensa nacional, la policía, la justicia, la administración, etc.

En el segundo grupo, se destina a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, de bienestar que en la mayoría son proporcionados por el estado. Nuevamente aquí no participa el sector privado de la economía, principalmente porque son actividades en donde no hay una ganancia.

El tercer grupo, servicios económicos; éste cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía, o que están asociadas con la provisión de servicios a las mismas, tales como la investigación científica, - la promoción del comercio, etc.

El cuarto, son aquellos que no pueden asignarse a determinados servicios o actividades, según se defina en el plan, también se les denomina como gastos inclasificables.

3. Clasificación sectorial del gasto público.

Esta clasificación procura mostrar las áreas de actividad y no se señala los propósitos, sino los objetivos concretos. A la acción dentro de una área de actividad.

Para el propósito anterior, esta clasificación utiliza las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, pero las organiza de otra manera, vinculando en seguida dichos sectores con las instituciones correspondientes.

Los sectores que pueden identificarse en países en vías de desarrollo son:

- 1. Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
- 2. Minería.*
- 3. Energía y combustibles.*
- 4. Industria Manufacturera y Construcción.*
- 5. Transportes, almacenamiento y comunicaciones.*
- 6. Comercio.*
- 7. Educación.*
- 8. Investigación y servicios.*
- 9. Salud Pública.*
- 10. Previsión Social.*
- 11. Vivienda y servicios comunales.*
- 12. Administración general.*
- 13. Justicia y policía.*

14. *Defensa Nacional.*

15. *Finanzas.*

Esta da la magnitud del gasto público, según los distintos sectores de la economía, y al mismo tiempo evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores. Es pues, una herramienta fundamental en el proceso de programación del desarrollo global y sectorial.

Algo importante en esta clasificación es, que se presenta como un instrumento fundamental en el proceso de programación del desarrollo global y sectorial. La clasificación sectorial del gasto está más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que las demás clasificaciones; y eso es lo que distingue sobre todo de la funcional que pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público.

Esta clasificación vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos a través de los grupos de "desarrollo de los recursos", "desarrollo de la infraestructura", "desarrollo de la producción", "servicios generales" y "servicios financieros".

En el desarrollo de los recursos, son todos los gastos del sector público referentes al desarrollo del factor humano y los recursos naturales; y como su desarrollo, el conocimiento, el perfeccionamiento, la defensa y los procesos más adecuados para su uso.

Por desarrollo de la infraestructura se entenderá el conjunto de sectores que son de fundamental importancia para el proceso de desarrollo, por las economías externas que proporciona al sector privado, constituyéndose en realidad en una base estructural para el proceso de desarrollo y por el de los recursos.

En desarrollo de la producción comprende los gastos de los programas de los subgrupos y sectores que producen bienes y servicios ya sean de consumo, de capital o intermediarios más directamente ligados al consumo o a la reproducción.

Por servicios generales, se entiende a las actividades de competencia exclusiva del gobierno en el nivel de la administración, la defensa, la policía y la justicia.

Finalmente por servicios financieros comprenderemos a todos los sectores ligados al sistema financiero de la economía y al sector de seguros.

4. Clasificación de los gastos según su objeto.

Este tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra, constituye la base del presupuesto de compra de insumos, es el llamado presupuesto tradicional.

Es utilizado para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir con sus objetivos. Sirve además, para establecer la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía.

El Instituto Latinoamericano de Planificación, sugiere una clasificación de los gastos según su objeto; de la siguiente manera:

- 1. Servicios personales.*
- 2. Servicios no personales.*
- 3. Materiales y suministros.*
- 4. Máquinas y equipos.*
- 5. Adquisición de inmuebles.*
- 6. Construcciones.*
- 7. Transferencias corrientes.*
- 8. Transferencias de capital.*
- 9. Deuda pública.*
- 10. Otros desembolsos financieros.*
- 11. Asignaciones globales.*

El propósito principal de éste es el control contable de los gastos y desde el punto de vista de usos macroeconómicos, la clasificación debe proporcionar informaciones sobre la base de bienes y servicios que demanda el gobierno, a fin de hacer posible el trabajo de análisis.

Aquí brevemente definiremos y explicaremos algunos grupos, - ya que éstos son más específicos y aún se pueden subdividir más; servicios personales; son los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos, - salarios y gastos de representación entre otros.

Servicios no personales; pagos de servicios que no se relacionen con el de los empleados; y si por el uso de bienes - muebles o inmuebles, impresión y encuadernación, etc.

Materiales y suministros; comprende compra de artículos, instrumentos y todos los bienes que se consumen en actividades gubernamentales.

Deuda pública; ésta incluye todos los egresos vinculados con las obligaciones de la deuda, derivada de la colaboración de valores o préstamos directos, tanto internos como externos.

Otros desembolsos financieros; éste grupo comprende los egresos por préstamos otorgados, compra de valores de crédito, -

acciones y títulos que otorgan propiedad y otros desembolsos financieros similares. Estos entre los principales.

5. Clasificación económica.

Esta clasificación permite identificar cada renglón de los gastos e ingresos según su naturaleza económica, y en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen sobre las finanzas públicas de la economía nacional, además, muestra la parte de los gastos que destinan a las operaciones corrientes del gobierno, y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que permiten ensanchar la capacidad instalada de producción de la economía, también presenta el grado en que los servicios gubernamentales son presentados directamente mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios, o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio.

Su estructura está basada en la teoría de la cuenta doble, es decir:

Gasto corriente	=	Ingreso corriente
Gasto de capital	=	Ingreso de capital
100 %	=	100 %

Es así, como se utiliza solamente a nivel de resumen o consolidado del presupuesto, y tiene como característica: presentar en el mismo cuadro tanto los ingresos como los gastos, divi-

dido en corriente y de capital.

En suma, permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, conforme se está midiendo la inversión pública, sobre la estabilidad monetaria, en la dimensión en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios a nivel de los precios, sobre la ocupación de los factores productivos, en tanto mide los volúmenes de mano de obra que remunera el sector público y la demanda que está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía, y por último permite conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, mediante la orientación de los gastos.

De manera más concreta, México utiliza tres tipos de clasificaciones del presupuesto, los cuales coinciden desde el punto de vista del dinero a gastar.

Las clasificaciones son:

- a) La institucional o administrativa. Siendo ésta en donde se encuentran todas las dependencias y organismos públicos.*
- b) La funcional. En donde se expresan las funciones fundamentales, del gobierno federal.*

c) *La económica. Esta se caracteriza por dar a conocer la naturaleza del gasto, el cual puede ser: gasto corriente o de capital.*

Es importante señalar que las primeras cinco clasificaciones presentadas, son las más conocidas en América Latina³¹, y que Gonzalo Martner considera como las más importantes.

Por otro lado, en México son utilizadas las tres ya mencionadas, y ésta afirmación es corroborada en base a los propios datos del sector público ⁴¹

Existiendo una correcta similitud entre el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México.

Muy especialmente en los últimos años, han surgido diferentes términos que han permitido a la administración pública - deducir o eliminar efectos para aliviar así la situación financiera del sector público, términos que se comentan en el siguiente capítulo, pero que vale la pena definirlos con anterioridad; dada su importancia económica entre los ingresos y los gastos públicos.

³¹ Según textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, mediante el libro: *Planificación y Presupuesto por Programas*. Gonzalo Martner. México. Ed. Siglo XXI. 378 Págs.

⁴¹ FUENTE: *El ingreso y el gasto público en México*. INEGI. - Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F. - 270 Págs.

Superávit Primario. Que se define como el déficit económico menos la totalidad de los intereses internos y externos; mide, la parte del déficit fiscal sobre el cual las autoridades pueden ejercer un control directo, ya que el gasto de la deuda está condicionado por la evaluación de la economía en general.

Déficit Operacional. Se define como el déficit económico, menos la amortización inflacionaria de la deuda pública interna denominada en moneda nacional.

Déficit Económico. Incluye el déficit de organismos y empresas fuera del sector presupuestal y el del Departamento del Distrito Federal. (Y-G).

Déficit Financiero. Es la confrontación que permite establecer la diferencia entre el superávit o déficit en cuenta corriente, y el de cuenta de capital. Expresa además los requerimientos crediticios netos de las actividades involucradas.

2.2. EN RELACION AL P.I.B.

El objetivo central de este apartado es el establecer una relación de carácter porcentual, que nos permite tener una visión mas clara de la proporción que representa el gasto del gobierno federal con el Producto Interno Bruto.

Siendo representativo el comportamiento del gasto público, - en la economía mexicana durante la última década (1974-1984) en donde las decisiones de política económica, respecto al manejo del Gasto público, han llevado a la economía a una -- creciente utilización de este rubro como instrumento de crecimiento, con un alto déficit público (punto que se analiza en el siguiente capítulo); Lo que significó, que aproximadamente más de una tercera parte de los que se producen en la economía, fuera absorbido por el Gobierno Federal, para fines no productivos.

Para ser más claros y establecer la importancia que tiene -- este seguimiento, hemos de tener la contrapartida de los gastos, estos son los ingresos del sector público. Los cuales provienen de sus diferentes fuentes, tales como:

- *Impuestos sobre la renta.*
- *Impuestos al valor agregado.*
- *Impuestos sobre la producción y servicios.*
- *Ingresos no tributarios y otros impuestos.*

- *Financiamiento.*
- *Transferencias al gobierno federal.*
- *Ingresos de PEMEX.*
- *Cuotas para el Seguro Social.*
- *Otros ingresos.*

De tal forma que nuestro cuadro expresará los ingresos y los gastos en una relación porcentual con el PIB.

*INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
(Relación porcentual)*

<i>AÑO</i>	<i>INGRESO/PIB</i>	<i>GASTO/PIB</i>
1974	23.6	27.9
1975	26.3	33.3
1976	25.1	32.0
1977	26.0	31.5
1978	27.4	32.8
1979	28.6	34.8
1980	33.3	39.3
1981	27.7	42.2
1982	30.7	48.7
1983	34.4	42.7
1984	32.2	38.0

FUENTE: La economía mexicana en cifras. Nafinsa 1984. México, D.F. 317 Págs.

Esta cronología del comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos respecto al P.I.B.; nos puede dar una idea del crecimiento de la participación del estado en la economía, así como el incremento de los gastos mediante la política económica implementada. Es decir, como resultado de ella, orientada al crecimiento de la economía.

Hemos hablado del darnos idea del crecimiento de la participación del estado en la economía, porque el P.I.B., es la variable económica que nos permite observar la capacidad productiva de una nación, así como el de la participación de los principales sectores de la economía en su conjunto.

Recordemos que aquí no estamos considerando los elementos políticos y sociales, los cuales en cierto momento ayudan a explicar el porqué del crecimiento del gasto en relación a los ingresos y sobre todo ante la capacidad de producción de la economía. Es tan sólo el apreciar la relación porcentual, con el objetivo de observar el incremento y el peso del crecimiento del gasto, y lo que puede esconderse detrás de esa gran proporción del gasto en el PIB. Ya que pueden crecer rápidamente los gastos, pero si éstos no se reflejan en mayores beneficios sociales (educación, salud, etc.), en una mejor redistribución del ingreso, en generación de empleos, y de fomento en inversiones productivas, etc. e incluso el gasto puede llegar a representar hasta el 100% del producto pero si no hay tal reflejo en la sociedad, podremos hablar que

es un fracaso el gasto público, pese a su tamaño y capacidad y no como tal, sino su utilización y como instrumento de política económica. En pocas palabras una pésima intervención del estado en la economía.

Con mayor razón si el gasto público es muy limitado o si es frecuentemente recortado, es decir, que además de provocar - una posible recesión (como es característico en la economía mexicana); paralelamente empeora la distribución del ingreso.

Lo que se infiere a primera vista, es que con mucho o poco - gasto si éste no está correctamente distribuido, orientado - hacia acciones que permitan elevar el bienestar social, la - seguridad y sobre todo la alimentación, es decir, una mejor distribución del ingreso; la sociedad siempre saldrá perjudi - cada porque el gasto siempre deberá de ser un instrumento de política económica, y no la cabeza principal o el eje motor de la economía; porque en las últimas décadas han crecido - gracias al mayor gasto, y a pesar de élllo la economía presen - ta variaciones, o sea no es regular y mucho menos constante en su crecimiento; porque así como en un año puede crecer - (relativamente), al siguiente puede caer bruscamente (ésto - principalmente en el presente sexenio, donde el crecimiento ha sido irregular), repito a pesar de que el gasto crezca.

Los porcentajes nos reflejan el crecimiento nominal, pero en

términos reales ha crecido minimamente, e incluso reducido; pero el detalle o la clave está en el como se ha distribuido, ya que mínimo pero bien distribuido; lleva al crecimiento económico, y posteriormente al desarrollo lográndose así un aumento del producto interno bruto, o de la economía en su conjunto; y por otra parte intentando reducir el pago del servicio de la deuda externa e interna.

Digo intentar porque para el gobierno mexicano el pago de los intereses es "una devoción que hay que cumplir" con el pago del tributo a los organismos financieros internacionales. De ahí el ¿porqué? no ha crecido la economía mexicana.

2.3. EN RELACION AL INGRESO NACIONAL

Para poder gastar, se hace necesario tener una fuente de ingresos, una percepción o cobro por servicios prestados; beneficios generados a partir de la producción, así como por el hecho de proporcionar créditos, entre otros.

Es decir, aquí entramos brevemente al mundo de la política fiscal o las denominadas finanzas públicas, en donde el ingreso y el gasto son los elementos fundamentales.

En donde el nivel de ingresos que se tenga en el ámbito nacional tiene una fundamental importancia; porque se trata de un medio que influye en el crecimiento económico, en los precios, en la ocupación, en la producción y en la balanza de pagos; a la vez es un factor que determina el nivel de inversión y de consumo de la economía, esto significa; que la política fiscal debe tener el equilibrio entre los gastos y los ingresos, ya que por ejemplo; los efectos sobre el ingreso de las diferentes políticas, y de gasto del estado, son conocidas muy aproximadamente, si se disminuye en un punto la tasa básica del impuesto personal, seguramente se producirá una mayor entrada monetaria individual, lo que incluso puede llevar a la generación de ahorros. (El cual es otro elemento que permite conocer el avance de una sociedad, la cual se desarrolla en un ambiente de estabilidad financiera).

Es pues, el manejo de las finanzas públicas de nuestro país lo que representa el grado de avance de la economía, la - - - cual se ha caracterizado por un continuo déficit fiscal, es decir, que los ingresos son menores al gasto realizado; para éllo tenemos la siguiente serie estadística, en donde observamos el déficit existente como resultado de los mayores gastos en relación al ingreso público.

INGRESO, GASTO Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

(Relación porcentual respecto al PIB)

AÑO	INGRESO	GASTO	DEFICIT
1970	19.5	21.1	1.8
1971	19.2	21.4	2.2
1972	19.7	23.5	3.5
1973	21.6	26.2	5.5
1974	23.6	27.9	5.3
1975	26.3	33.3	7.5
1976	25.1	32.0	7.2
1977	26.0	31.5	5.5
1978	27.4	32.8	5.3
1979	28.6	34.8	5.4
1980	33.3	39.3	6.5
1981	27.7	42.2	14.5
1982	30.7	48.7	17.9
1983	34.4	42.7	8.9
1984	32.2	38.0	7.1

FUENTE: La economía mexicana en cifras. Nafinsa 1984. - - México, D.F. 317 Págs.

Este creciente déficit, resultado del crecimiento de los gastos responde a toda una serie de políticas económicas encaminadas a llevar al desarrollo económico de México, aunque en el corto plazo, hemos visto que en realidad está llevando a un grave y más prolongado proceso de deterioro de las finanzas públicas. (Punto que más adelante se analizará).

Es así, como se presenta como determinante el establecimiento del equilibrio en las finanzas, ya que ésta puede llevar al desarrollo económico en donde el potencial adquisitivo de la nación con respecto a bienes de consumo y de capital, consiste en los ingresos tanto personales como el de las empresas y los del propio sector público, que determinan el ingreso nacional, el cual debe de comprender en la misma proporción a la economía y sociedad en su conjunto, propiciando bienes y servicios que llevan al desarrollo económico-social de una nación.

Este sería a grandes rasgos uno de los principios fundamentales que llevan a cualquier país a un desarrollo económico, - en donde dado los recursos serán los satisfactores que proporciona el estado a su sociedad, a la vez fomentando actividades de tipo complementarias, tales como el incremento del consumo tanto social como privado, y la generación de ahorro tanto interno como externo.

Es el llegar a establecer un excedente económico, basado fun

damentalmente en el manejo de los ingresos, al momento de -
gastarlos en donde dicho gasto debe ser planificado, y sobre
todo que permita a la sociedad elevar sus niveles de vida, -
que se generen más y mejores fuentes de empleo, una mejor -
distribución del ingreso y de la riqueza, para así llegar fi-
nalmente a un desarrollo económico real.

El correcto manejo de la política de ingresos, permitirá en
la misma medida poder ejecutar y aplicar de manera acertada
el gasto que tendrá que realizar el gobierno, para poder lle-
gar al preciado desarrollo social, he aquí la importancia, -
tanto por el lado del ingreso como por parte del gasto públi-
co.

En donde se demuestre la capacidad real de crecimiento y el
uso eficiente de recursos a través de su política fiscal.

Es aquí, donde se observa de manera clara la importancia que
tiene y representa la participación del estado en la econo-
mía, como ente económico que orienta, regula y participa en
los diferentes mecanismos del mercado en donde dicha partici-
pación se hace con el objetivo de buscar el más alto grado -
de beneficio social, tendiente a elevar el ingreso y los ni-
veles de vida de la sociedad, así como eliminar y luchar con-
tra elementos de crisis, los cuales llevan al deterioro eco-
nómico-social, tales como la inflación, déficit en la balan-

za de pagos, en las finanzas públicas, así como la fuga de capitales, también evitar la política de un mayor y creciente endeudamiento, por otra parte evitar las continuas y frecuentes devaluaciones, que provocan la baja en la producción y el consecuente desempleo.

Es así, como el correcto manejo de la hacienda pública, es decir, la determinación de los gastos que realizará el gobierno y como obtendrá los ingresos necesarios para financiar dichos gastos; ha tenido y seguirá teniendo una gran importancia a través de la historia de las sociedades, llegando a representar el control de los ingresos y de los gastos públicos, un avance en el proceso democrático, y de desarrollo económico de cualquier nación.

Siendo así como el estado a través de su política de ingresos nacionales asume nuevas funciones en la economía, convirtiendo al gasto en un instrumento de política económica tendiente al desarrollo económico de la nación, que implica obviamente, el mejoramiento del nivel de vida de la población, vía distribución equitativa del ingreso y de la riqueza; evitandose así, lo que comenta Flores de la Peña. Que...

"... de las nuevas inversiones así como de ciertos factores económicos e institucionales, junto con el crecimiento económico, se experimenta una concentración del ingreso a través

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de una disminución de los ingresos reales de los grupos populares". 51

51 Flores de la Peña, Horacio. Los obstáculos al desarrollo económico. Ed. F.C.E. México 1975. 160 Págs.

ANEXOS

ANEXOS

- 3.1. ANTECEDENTES Y EL LLAMADO DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976.
- 3.2. FLUCTUACIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERIODO 1976-1982.
 - 3.2.1. POLÍTICAS ECONÓMICAS INTERNAS.
- 3.3. LA POLÍTICA DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL - 1983-1986.
 - 3.3.1. PERIODO 1983-1986.
 - 3.3.2. EL LLAMADO CAMBIO ESTRUCTURAL.
 - 3.3.3. LA CAIDA EN EL PRECIO DE EXPORTACION DEL PETROLEO Y SUS REPERCUSIONES EN EL GASTO DURANTE 1986.

ANÁLISIS ECONÓMICO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO 1976-1986**3.1. ANTECEDENTES Y EL LLAMADO DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976.**

México al inicio de la década de los años setenta se presentaba como un - - país que tenía características propias, tales como un crecimiento económico, solidez monetaria, solvencia crediticia y estabilidad política, ante el exterior.

En promedio se tenía un crecimiento en el PIB del 6 - 8% anual (1960-1970) un salario real, el cual se caracterizaba por ser creciente, un coeficiente de inflación en promedio del .55%. Una oferta monetaria estable del 10% en promedio. Un gasto público creciente, a la vez, un ahorro interno lo suficientemente grande, como para el financiamiento del déficit público y fortalecer la capacidad de demanda interna, así como promover los proyectos de inversión pública, sin recurrir al endeudamiento externo, estableciendo el crecimiento económico en nuestro país.

Las características antes mencionadas eran las que se presentaban ante el exterior, pero al interior existían problemas tan agudos como los siguientes:

- Una mayor participación del sector industrial en el P.I.B. con un parcial olvido del sector primario.
- Un alto proceso de concentración del ingreso, principalmente en los estratos más altos, éste se dió mediante, el incremento de las utilidades de las empresas transnacionales debido a los excesivos incentivos y estímulos fiscales otorgados por el gobierno.
- Con una carga tributaria muy baja, ya que el estado no quería desestimular a la inversión privada, lo que provocó que los ingresos no fueran - los suficientes para poder financiar sus gastos.

- Falta de competitividad de la economía mexicana, principalmente debido al excesivo proteccionismo, ya que contaba con un mercado interno cauteloso.
- Fuertes desequilibrios comerciales en la balanza de cuenta corriente, ya que la industria naciente necesitaba de insumos tanto intermedios como de capital, además era más barato importar los productos que elaborarlos o producirlos al interior.
- Existencia de desequilibrios entre el ahorro e inversión, y por lo tanto se inicia el endeudamiento externo como medida de cubrir la insuficiencia del ahorro interno.
- En materia político-social, la clase de más bajos ingresos como la campesina resulta ser la más perjudicada asimismo en las zonas urbanas van surgiendo los denominados cinturones de miseria, en donde la necesidad principal es de carácter económico, y por lo tanto sociales, como resultado del propio desequilibrio.

Es así como se inició el sexenio, y desde el principio se establecieron -- las líneas de política económica para el período de 1970-1976, entre las cuales destacan las siguientes:

- Mayor intervención del estado en la economía, a través de un mayor gasto público, apoyando la inversión pública y fomentando a la privada, asimismo generando empleos, y proporcionando mayores beneficios públicos, tales como la salud, educación, seguridad pública, ciencia y tecnología principalmente orientado hacia el beneficio social.
- Un apoyo total a la agricultura, para que recupere la importancia que -- antes tenía, así como el reorientar a la planta productiva nacional.
- Proporcionar incentivos fiscales; para que el sector privado participe en el crecimiento económico, y apoyo del gobierno otorgándole todas las facilidades, tanto a las exportaciones como a las importaciones.

- Regular la inversión extranjera.
- Mantener la estabilidad monetaria.
- Apoyo mediante los créditos del exterior e interior.
- Fortalecer el mercado interno.

La evaluación nos dice que para 1970 la situación interna era la siguiente:

En materia de finanzas públicas los ingresos del sector público son muy -- restringidas, ya que solamente contaba con los ingresos provenientes de -- las exportaciones y especialmente de PENEX; del comercio exterior y del im -- puesto sobre la renta; iniciándose la dependencia financiera, debido prin -- cipalmente a que, a nivel interno los ingresos son limitados, por ejemplo: los precios de los bienes y servicios proporcionados por el estado estaban parcialmente congelados, y además contaban con el rezago y los ingresos en su mayoría dependían del impuesto sobre la renta a personas físicas y a -- las empresas (lo cual era muy baja la recaudación y representaba la princí -- pal fuente de ingresos), principalmente porque el bajo cobro se presentaba como un incentivo a la inversión a través de estímulos fiscales, y por el -- lado del gasto público, se da una parcial dependencia de la economía res-- pecto a los créditos externos.

El déficit comenzaba a crecer, así como se llevó a la economía a que se es -- tuviera desarrollando bajo un falso crecimiento es decir, que la economía estaba subsistiendo bajo la inyección de un mayor gasto público; moviéndose la demanda agregada, siendo ésta la llamada economía de ficción. En -- donde el crecimiento no está siendo respaldado por la capacidad productora de bienes y servicios; en gran medida a que el gasto estaba siendo orienta -- do hacia las grandes obras de infraestructura, que por cierto no fueron -- las necesarias pero sí muy ostentosas y mal planificadas; ya que la necesi -- dad no era ésta; y por otra parte la existencia de escasez de bienes básic -- cos, y esto reflejado en la creciente importación de alimentos y productos derivados del petróleo; complementando el cuadro con la escasa participa--

ción del sector privado en la economía, principalmente por la política implementada por el gobierno al reducir las fuentes crediticias y monetarias.

Es así, como el crecimiento de la economía descendió bruscamente, apenas - similar a la tasa de crecimiento de la población. El lento ritmo del ejercicio del presupuesto en inversión pública de por sí ya reducido, la contracción de la demanda y la actitud excesivamente cautelosa y recelosa del sector privado para invertir provocaron un incremento en la desocupación y en la capacidad no utilizada de la industria.

Ya para 1971 se observa que la política económica está orientada a frenar en cierta medida el crecimiento del gasto público, aunque el costo de llevar a cabo dicha política representó^{1/}:

- *Un lento y decreciente comportamiento de la inversión pública, la cual pasó de 9.5% del PIB a 4.2% en 1971.*
- *El PIB que en promedio estaba creciendo entre el 6-8% anual, para 1971 fue de 3.4%.*
- *El índice de inflación ascendió de 4.3 a 5.5%.*
- *Se presentó una reducción del ahorro público del 4.3% en 1970 a 3.9% en 1971.*
- *Se dió una contracción de la demanda agregada.*
- *Se continúa con una política fiscal, crediticia y monetaria más restrictiva, ya que por el lado de la política crediticia se da un incremento en las tasas de interés, lo que provoca que exista una negativa a la participación del sector privado en la economía.*

Pese a la participación del estado en la economía, la cual fue mayor.

^{1/} Leer: Tello, Carlos. *La política económica en México, 1970-1976.* -- Ed. Siglo XXI. México 1979. Pág. 209.

El comportamiento que se presenta en las principales variables, es con tendencia a la baja, lo que indica el alto grado de vulnerabilidad de la economía ante cambios en la demanda agregada.

Lo más claro y representativo se encuentra en la disminución que presentó el PIB, el cual pasó de un 6.9% a 3.4% en 1971, el déficit presupuestal fue del 36.1% superior al año anterior, lo que significa que por el lado de la política tributaria no hubo respaldo, pero si la hubo por el lado de los créditos del exterior los cuales se incrementaron en un 6.6% respecto al año anterior.

Es así, como la política económica de 1971 se presentó como uno de los años contradictorios y críticos del sexenio y cuya problemática no fue resuelta; por un lado las carencias sociales no atendidas durante años, y la necesidad de darle un sostén más sólido a la economía nacional ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica; para esto se requería una mayor participación del estado en la actividad económica, y sólo se dió mediante un mayor gasto,, el cual para el año en estudio fue reducido y provocó fuertes contracciones en la economía en su conjunto.

Para 1972-1973, el gobierno se decidió a sacar a la economía de la recesión en base a expandir el gasto público, para así estimular la demanda agregada y reactivar a la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así un mayor empleo.

El gasto en 1972 fue de entrada 20.6% superior al autorizado por el Congreso de la Unión y el de 1973 un 17.4% superior; cumpliendo con el objetivo de reactivar la actividad económica, principalmente en el segundo semestre de 1972 y durante 1973; en donde el PIB fue superior al 7% en términos reales durante el bienio; debido al crecimiento del gasto corriente y el de capital, por medio de la aceleración de programas de construcción de vivienda, fomentando las exportaciones, el turismo y el consumo privado.

A pesar de la reactivación de la economía, ésta hubiera sido más completa si se hubieran ajustado los precios de los bienes y servicios que propor-

ción el estado, es decir, que por el lado de la política tributaria se podía haber hecho ajustes de tarifas, con el fin de tratar de sanear las finanzas públicas, para tratar de reducir el déficit del sector público.

La única diferencia entre 1972-1973, fue que el índice de inflación se incrementó respecto al anterior.

Teniendo hasta el momento la siguiente evaluación:

EVALUACION DE LA ECONOMIA^{1/}

	1970	1971	1972	1973
PIB	6.9	3.4	7.3	7.6
Inflación	4.3	5.5	5.7	21.4
Inversión pública en el PIB		4.6	5.9	7.2
Participación de la inversión pública en el gasto público		18.4	22.4	24.4
Saldo de la balanza de pagos*		-928.9	-1,005.7	-1,528.7*

1/ Varios informes anuales del Banco de México y economía mexicana en cifras. Nacional Financiera. México D.F. 1986.

* Millones de dólares.

Para 1974, es nuevamente el gasto público el elemento reactivador de la actividad económica, y para este año es 14% mayor al presupuesto autorizado, lo que significó un incremento moderado; en contrapartida, los ingresos habrían de aumentar un 28% con el objetivo de planificar mejor las finanzas públicas.

Otro de los objetivos es reducir la inflación, fundamentalmente con incrementos en la producción y recogiendo el exceso de circulante existente en la economía. De tal forma que el objetivo era luchar y detener el proceso inflacionario mediante los diferentes instrumentos de política económica - en manos del gobierno.

Entre más empujaba la política de gasto, canalizando recursos hacia activi

dades prioritarias, más restringida era la política monetaria y crediticia, la inversión pública se ejecutaba en partes sin saber si se iba a contar con los recursos suficientes para terminar de financiar los proyectos, y en muchos casos las empresas públicas eliminando cualquier posibilidad de ahorro, de tal forma que se hacía necesario el pedir créditos del exterior para financiar los gastos y el déficit existente.

Para 1975-1976 son los años de cierre del sexenio, y en donde se establecen las fallas originadas principalmente por el excesivo gasto, el cual no podía mantenerse por mucho tiempo sin tener un respaldo en el aparato productivo.

Reflejado en una reducción del PIB de 4.1% y 2.1% respectivamente, con un crecimiento de la deuda pública externa en un 41% de un crecimiento, en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y un déficit público que se mantuvo en torno al PIB, pero a costa de que la inversión pública prácticamente no creciera y sí tendiera a la baja en 1975 un 21.6% y para 1976 en -7.5%, con una inflación que se mantiene relativamente constante (pero con tendencia al crecimiento).

Es así, como se establece una relación lineal única entre el déficit del sector público y la inflación, entre el gasto público con el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (Cuadro A), ya que para eliminar la inflación y las presiones en balanza de pagos, era preciso reducir el déficit público reduciendo los gastos y aumentando los ingresos.

CUADRO A
BALANZA DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE
SALDOS 1970 - 1976^{1/}

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
-946	-726	-762	-1,175	-2,558	-3,693	-3,044

FUENTE: Economía mexicana en cifras. 1984. Nafinsa. Pág. 317.

1/ En millones de dólares.

Como el gasto corriente es relativamente más difícil de recortar que el

correspondiente a la inversión, y como los impuestos indirectos son relativamente más fáciles de elevar que los directos, la solución parece sencilla para quienes sostienen que debería restringirse aún más la economía, mediante la reducción de las inversiones públicas y en cambio aumentar los ingresos mediante una vía más directa, y de paso reducir el déficit fiscal propiciando que disminuyan las presiones inflacionarias, bajando el saldo negativo en las relaciones de intercambio con el exterior, manteniendo el tipo de cambio de la moneda y mantener la captación de recursos por parte del sistema financiero.

Es así, como el gasto público presupuestado para 1976 es 10% mayor al otorgado en 1975, donde existe una disminución real, debido a un menor crecimiento del gasto gubernamental, que permitiría una expansión mayor del gasto privado, así como evitar que la inflación sea ocasionada por el déficit público y por la balanza de pagos.

Pero acompañado de lo anterior, va la excesiva dolarización de la economía, la especulación en contra del peso, la desintermediación financiera, la fuga de capitales, la política monetaria y el gasto restrictivo, el estancamiento económico y el endeudamiento externo. (Ver Cuadro B).

CUADRO B

NIVEL DE ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA DURANTE 1971 - 1976

CONCEPTO	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Deuda Pública ^{1/} Externa	4,546	5,065	7,070	9,975	14,449	19,602
Inversión Extranjera ^{2/} Directa	-6.0	-14.6	32.0	6.6	-22.4	-5.1

^{1/} En millones de dólares.

^{2/} Tasa de crecimiento anual.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Información económica y social básica. Vol. 1 No. 3. México octubre de 1977.
Economía mexicana en cifras 1984. NAFINSA. 317 Págs.

La restricción crediticia se puso en práctica aumentando el encaje legal, al sistema de intermediación financiera, encareciendo los tipos de interés, lo que llevó al reducido crédito y a una reducción de la inversión privada.

Así como la salida de capitales provocó la inquietud en torno a una posible devaluación del peso, lo que agravó el problema; pues la salida de capitales y la consecuente presión especulativa contra el tipo de cambio, hicieron que la política contraccionista se recrudeciera.

Y que posteriormente se decretara una devaluación, bajo la justificación de corregir errores de la balanza de pagos.

Es así, como la función del gasto público en los últimos cuatro años, fue el tratar de mantener ritmos de la dinámica económica en un contexto de productividad económica, pero que en realidad no funcionaron, ya que si crecía el gasto, la productividad de la economía también, y si ésta era baja, resulta ser una disminución que se presenta en el gasto público; aunque aquí no se toma en cuenta el apoyo del sector privado, precisamente porque fue casi nulo. Teniendo en su conjunto de la economía una estructura productiva insuficientemente integrada, la cual para 1976, termina por agudizar los problemas de la economía, manifestada en una inflación y déficit externo; éstos en gran medida nulifican la consecución de los objetivos dinámicos y distributivos que perseguía la política de desarrollo económico compartido, vigente de 1972 a 1976. Basada en un alto crecimiento del gasto público, por eso a este período se le denomina expansionista del gasto, en donde gracias a éste, la economía creció.

EVALUACION FINAL²¹

	1970	1975	1976
<i>PIB</i>	6.9	4.1	2.1
<i>Inflación</i>	4.3	11.3	27.1
<i>Inversión pública en el PIB</i>		8.7	7.9
<i>Participación de la inversión pública en el gasto público</i>		23.9	22.5
<i>Saldo en la balanza de pagos</i>		-4,442.6	-3,683.3*

²¹ Varios informes del Banco de México.

* Millones de dólares.

3.2. FLUCTUACIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERIODO 1976-1982.

Antes de conocer algunas políticas internas, es importante conocer la conceptualización que tenía el gobierno federal respecto al gasto público, y por lo tanto su utilización.

Para el gobierno el gasto representa una de las formas a través de las cuales se manifiesta la responsabilidad que la comunidad da al gobierno, y éste a su vez como el instrumento más dinámico del accionar gubernamental; - pero éste cumple una función fundamental, ya que de su monto, orientación y financiamiento dependen principalmente el ritmo y rumbo que adopten la economía en su conjunto.

El contar con un presupuesto es fundamentalmente una expresión cuantitativa del gasto, y el presupuesto se presenta; "como un instrumento fundamentalmente técnico para alcanzar justicia"¹ ya que éste funciona como elemento administrador de los valores y para los países como el nuestro, postulan la necesidad de establecer una justicia social; por lo tanto, es uno de los fundamentales para poder lograr la equidad económica.

Aquí, en México "no es aceptable la falsa dicotomía entre gasto productivo y de carácter social, o entre gasto corriente y el de inversión. No es productivo aquello que no contribuye a los objetivos sociales más amplios y no es de carácter social cualquier gasto que implica un uso ineficiente o improductivo de los recursos de la nación".²

Lo anterior, afirma con certeza la concepción existente sobre el gasto erogado por el gobierno en el periodo que se analiza; y que es, así como seguirá siendo productivo aunque se orienten más recursos al gasto corriente, que representa otra forma de llevar a cabo la justicia social.

Asimismo en México existen sistemas sustanciales para redistribuir el ingreso, los cuales pueden ser llamados directos, que van en el salario, en

¹ López Portillo, José. "Gasto Público". Cuadernos de Filosofía política No. 10 Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1977.

² Ibid. Pág. 9.

los precios, en la utilidad y otros que realiza el estado y que puede incrementar la redistribución del ingreso, mediante el llamado ingreso suplementario, como el servicio directo de alimentación, que se da a través de instituciones de asistencia o de seguridad, como el "INPI".

De tal forma que las metas para el desarrollo se logran no sólo con inversión, sino con la organización del gasto corriente.

Dentro de las prioridades del gasto público, están, el que éste se oriente al program gubernamental consistente en aumentar la producción y el empleo y, en el corto plazo a garantizar que en la estructura de su gasto no se sacrifiquen las necesidades estructurales a los imperativos de la urgencia coyuntural.

"Para fortalecer el trabajo y el capital de los mexicanos y superar las dificultades, es necesario conjugar y jerarquizar todas las medidas de inversión y gastos públicos, debidamente financiados para promover el desarrollo y compensar el nivel de la actividad económica en todo el país, formar el capital básico y garantizar, por el progreso nacional, la igualdad de seguridades".^{3/}

Y lo anterior se refleja en la mayor proporción del presupuesto, destinado a la educación, ya que año tras año ese esfuerzo continúa considerándose como un gasto de inversión y no de consumo (de 1976 en su asignación original del gasto a educación fue de 37,649 millones de pesos y para 1982 fue de 306,523 millones de pesos).^{4/}

Pero a la vez se tiene clara conciencia de que en 1973 y 1974, se establecieron prioridades de inversión en apoyo al sector agropecuario, ahora esta prioridad debe enfocarse hacia la industria siderúrgica, que demanda la asociación integrada y reciprocamente garantizada entre la iniciativa privada y el sector público, acreditándose así la excelencia del sistema de economía mixta.

^{3/} Ibid. Cuadernos de Filosofía... Pág. 14.

^{4/} Anexo Estadístico al IV Informe de Gobierno 1986. S.P.P. Pág. 95.

De tal forma que los problemas cruciales a resolver en los próximos años - será la alimentación y la energía, en consecuencia se tratarán de orientar las inversiones hacia los sectores ya mencionados, pero sin olvidar a la - educación como un instrumento de repartición y justicia social.

Es así, como el gobierno de José López Portillo, busca mediante el gasto - público, las siguientes prioridades:

- Sector agropecuario.
- Energéticos y petroquímica.
- Minería.
- Siderurgia.
- Bienes de capital.
- Transporte y bienes de consumo popular.

Así como la participación del estado como inversionista activo, obviamente sin descuidar su actividad de orientador de la actividad económica, ya que ahora más que nunca, tenemos que pensar no sólo en lo que cuesta hacer las cosas, sino en lo que nos cuesta no hacerlas.

La política financiera deberá proporcionar los recursos crediticios indispensables a los diversos sectores para estimular la formación de capital y la producción, así como el combatir la especulación.

Pero la inversión pública debe de estar bien planeada, bien apoyada y sana mente financiada, para que sirva de apoyo a la resolución de los problemas, ya que una inversión que no se administre y opere correctamente, en lugar de capitalizar al país, resulta que es una descapitalización; y de paso no se está llevando a cabo la justicia social, reflejada en una mejor distribución del ingreso que es uno de los objetivos de la presente administración (período 1976-1982). Y que sólo se lograría mediante una mejor distribución y asignación del gasto público el cual ya se definió como el elemento más dinámico del accionar gubernamental en la economía mexicana.

3.2. FLUCTUACIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EL PERIODO 1976-1982.

3.2.1. POLÍTICAS ECONÓMICAS INTERNAS.

Más que solamente mencionar el tipo de políticas adoptadas a nivel interno, es de fundamental importancia partir de lo más general, que en este caso es el Programa de Alianza para la Producción; el cual partió bajo la siguiente conceptualización: que "constituye una alianza popular, nacional y democrática para la producción, que implica ofrecer a todos alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía".^{5/}

Este programa es una respuesta a la crisis económica; que significa simplemente proteger a las fuerzas productivas, incrementando su eficiencia, así como el esfuerzo y propósito de justicia social. Ya que sólo produciendo se pueden resolver los grandes problemas substanciales.

Asimismo, "queremos que la sociedad haga fluir sus fuentes de riqueza y sus venenos que estimulen precisamente para avanzar en el camino del desarrollo social. La única manera de asegurar una auténtica justicia es distribuir riqueza y no distribuir miseria. Ese es el propósito de la alianza para la producción".^{6/}

La alianza para la producción constituye la única posibilidad de encauzar satisfactorias y sólidas para los más agudos problemas de nuestra economía, tales como la disminución de la tasa de crecimiento, el déficit del sector público, el acelerado crecimiento de la deuda externa, y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; así como la inflación, que para enfrentarla en un país que tiene recursos como México, la vía es incrementar la producción nacional.

De ahí, que necesitamos una política dinámica y planeada de inversiones y gasto, que el estado promueva con todo su esfuerzo para llegar a la justi-

^{5/} López Portillo, José. "Alianza para la producción". Cuadernos de Filosofía Política No. 9. Secretaría de Programación y Presupuesto. Montevideo, N.L. 1978.

^{6/} Ibid. Pág. 20.

cia; el equilibrio de los salarios y de las prestaciones; porque ese es el mejor camino para asegurar el mercado interno, promoviendo mejores sueldos y salarios, mejor educación, más salud y mayor bienestar social.

Es así, como bajo este programa giraban las políticas internas, las cuales dispondrán a atender las prioridades del desarrollo nacional.

Considerando que la economía se caracterizaba por un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas y en la balanza de pagos, con una recién devaluación del peso en 1976, y con el tipo de cambio en 19.95, y por otra parte, se firma un convenio con el fondo monetario internacional, y la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a 2.1%. La estrategia planteada para el siguiente sexenio consta de tres etapas fundamentales:

- 1.- Dos años para superar la crisis.
- 2.- Dos años para estabilizar a la economía.
- 3.- Dos años para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias.

Encontrándose resumidas y planteadas en el plan global de desarrollo, y el plan nacional de desarrollo industrial; en donde se manifiesta que los problemas económicos, políticos y sociales eran producto del modelo de acumulación seguido en las últimas décadas.

Reconociendo que mediante el financiamiento recibido del petróleo se iba a lograr impulsar la reestructuración de la economía en la perspectiva de lograr una estructura productiva más coherente que permitirá un crecimiento más independiente y sostenido, para ello se señalaban como detectores prioritarios a los alimentos y a los bienes de capital.

También era preocupación funcionalizar la política económica respecto a las exigencias de eficiencia y productividad, ante las propias demandas del sistema, para superar los desequilibrios existentes, así como para hacer competitiva la producción nacional en el mercado internacional, asimismo:

- 1.- Regular la política salarial.
- 2.- Disminuir el déficit público.
- 3.- Aumentar el ahorro interno.
- 4.- Disminuir los niveles de endeudamiento externo.

Lo anterior finalmente cristalizado, en la política de alianza para la producción, en donde se pretende, que la intervención del estado, tenga tendencia a centrarse a la aplicación de políticas que prioricen el libre juego de las fuerzas del mercado, así como la liberalización del comercio exterior, disminución de los subsidios, reestructuración de las empresas públicas y cierre de las más ineficientes y cambio en los criterios de operación. Incentivando así a la inversión privada e impulsar la modernización del aparato productivo nacional, de tal forma que se incrementara la productividad, y se atenuara el proceso inflacionario, y se reactivara la economía, así como el empleo.

Después de haber mencionado algunas de las políticas y de los objetivos, es importante conocer el acuerdo firmado por el gobierno mexicano con el fondo monetario internacional; el cual en última instancia dió orientación a la política económica, y entre lo que se acordó fue:

- Racionalizar la intervención del estado en la economía.⁷¹
- Abandonar la economía ficción.
- Contracción del gasto público.
- Contracción de la oferta monetaria.
- Liberalización del comercio exterior.
- Aumento de las tasas de interés.
- Devaluación del peso.
- Contracción salarial. Entre otros.

Ya que la política contraccionista estaba orientada a reducir el déficit en cuenta corriente y el nivel de endeudamiento, así como el déficit público, cuyo propósito se dirigía a reducir el problema del sector externo, y las presiones inflacionarias, es decir, "lograr la estabilidad de precios

⁷¹ FUENTE: Huerta G. Arturo. Economía Mexicana más allá del milagro. Ediciones de cultura popular. 1986. México, D.F. 246 Págs. - - Pág. 64.

(equilibrio interno) y la disminución del déficit en la cuenta corriente - de la balanza de pagos (equilibrio externo)" 8/. que implica a su vez la redefinición del Estado en la economía, según los objetivos del Fondo Monetario Internacional hacia México. Principalmente las denominadas políticas de estabilización, las cuales en realidad no van a la esencia de -- los problemas estructurales ya que las políticas de estabilización; "comprenden las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, así como las relativas a los ingresos que los gobiernos usan para mantener el equilibrio macroeconómico" 9/. "ya que la estabilización no es un fin en sí mismo, sino que las políticas de estabilización deben concebirse más bien como medidas para facilitar la transición hacia una nueva estructura que permita lograr una tasa de crecimiento económico más alta y sostenible" 10/.

De tal forma que en base a lo anterior, se instrumentaron las siguientes -- políticas internas, en donde el auge petrolero fomentó el incremento de -- las exportaciones, y por lo tanto los ingresos del gobierno. Aunado a lo anterior la gran disponibilidad del exterior en la prestación de créditos con múltiples facilidades.

Durante 1976-1977, la política económica fue flexible; ya que apartir de 1978, se puso en marcha una serie de políticas que llevaron a la reactivación económica entre las cuales destaca: La creciente expansión del gasto público. En 1978, el gasto fue 28 por ciento mayor al año anterior, y para 1979 fue el 22 por ciento, asimismo para 1981 fue 59% mayor que en 1980.

En materia de tipo de cambio la política era mantener el tipo de cambio estable .

8/ OEA. " Los programas de ajuste estructural y sectorial". IX conferencia Interamericana de ministros de agricultura. IICA. Documento de - Trabajo 1987. (original).

9/ Banco Mundial. "Informe sobre el desarrollo Mundial 1986". Washington, D.C. Julio de 1986. 1a. edición . pág. 45

10/ Ibid . pág. 46

Así como la estabilización de las tasas de interés, dirigida a rescatar la función de intermediación financiera y proteger así el ingreso del capital financiero.

Acompañada de una política de mayor captación bancaria, en donde el objetivo era el financiar las actividades del sector público.

Una política de liberalización de precios en 1977, que prosiguió; ya que - estaba encaminada a terminar con la economía de ficción y asegurar los niveles de rentabilidad para incentivar el crecimiento de la inversión y de la producción.

Es así como se llevó una política contractionista en materia de precios y salarios, (observar el cuadro estadístico E).¹¹¹

De tal forma que el comportamiento del gasto público durante el sexenio de José López Portillo, parte de un convenio firmado con el fondo monetario - internacional, en donde se establece la racionalización del estado en la - economía, mediante la contracción del gasto público; es aquí donde se dice; que se llevó a cabo una política flexible, en donde lo que se pretendía - era, tener una mayor disponibilidad de recursos crediticios para reactivar la economía.

Es así, como dicho acuerdo sólo funcionó durante 1976 y 1977, ya que a partir de 1978 se pusieron en marcha una serie de políticas que resultan ser indispensables para impulsar la economía. Es importante observar que el - incremento del gasto es el instrumento que permite el crecimiento del producto interno bruto; es decir, que existe una correlación directa entre - gasto y crecimiento del producto (lo que refleja que sigue existiendo una alta vulnerabilidad de la economía ante los cambios que se presentan en el gasto).

¹¹¹ Los datos presentados tienen su fuente en los respectivos cuadros estadísticos de la Investigación.

El crecimiento del gasto fue tal que para 1977 representaba el 31.5% del producto interno bruto, y para 1982 éste era del 48.7% del PIB.¹²¹ (Cuadro C).

CUADRO C
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT
DEL SECTOR PUBLICO EN EL PIB¹¹
(Porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Y/PIB	25.1	26.0	27.4	28.6	33.3	27.7	30.7
EGRESOS/PIB	32.0	31.5	32.8	34.8	39.3	42.2	48.7
DEFICIT/PIB	7.2	5.1	5.3	5.4	6.5	14.5	17.9

11 FUENTE: Elaborado con base en Nafinsa. Economía mexicana en cifras. 1984. Nafinsa. México, D.F.

Es lo anterior lo que permite afirmar; que se dió de manera efectiva la política de expansión del gasto público, el cual jugó un papel fundamental.

Esa política flexible a los inicios fue como decíamos, con el objetivo de que se nos facilitarían los créditos del exterior, ya que en 1976 la deuda creció en un 35.6% respecto al año anterior, posteriormente este incremento fue del 16.9% es decir, sólo para permitir la reactivación de la economía. Y para 1981, ésta creció en un 56.6% respecto a 1980.

Pero a pesar de lo anterior el PIB en 1977 creció en 3.4%, ésto se debió al menor crecimiento del sector público asimismo provocó una contracción de la demanda del sector privado. Ya que la inversión bruta del sector privado disminuyó en un 6.7%.

La política económica de 1978 a 1981, se caracteriza, por ser corte eminentemente Keynesiano, en lo referente a la creciente expansión del gasto público y la política crediticia seguida, así como por la política del tipo de cambio, en gran medida controlado, que terminó subsidiando a las impor-

121 FUENTE: Economía mexicana en cifras. Nafinsa 1984. México, D.F. - 317 Págs.

taciones para facilitar la inversión y el crecimiento de la actividad económica.

En cambio las políticas de tasas de interés, precios y salarial siguieron una política de tipo ortodoxo; en función de incentivar a la inversión y el ahorro, asimismo, la política de liberalización del comercio, la cual es incertada en el principio clásico de dejar a la economía a las fuerzas del mercado, así como a la modernización y reestructuración de la economía.

Así, el gasto responde a la política de expansión creciente, debido principalmente a que es uno de los elementos que permite la reactivación, y éste fue mediante el empleo de préstamos del exterior, así como de una mayor emisión de dinero de circulación, y en esta época el financiamiento proveniente de las exportaciones petroleras.

Aunque los recursos derivados por exportaciones petroleras y los créditos del exterior se canalizaron a través de la inversión pública en gran medida hacia el sector petrolero, con el objetivo de incrementar la capacidad productiva, y así aprovechar el auge el cual se vivía; por otro lado, el crecimiento de las exportaciones, lo cual representaba una entrada de ingresos para el gobierno federal; todo con el propósito de fortalecer las relaciones económicas con el exterior y demostrar la capacidad productiva que tiene la economía.

Prueba de lo anterior, es que el sector petrolero, crecía a una tasa del 19.4% anual entre 1977-1981, y en cambio el no petrolero a una tasa del 8.8%.

Pero desde el momento en que el crecimiento del gasto público no se financió automáticamente, esto es, con recursos propios de la economía, ni con la utilización de recursos financieros inmovilizados por la burguesía, y aumentaban las presiones de demanda sobre un aparato productivo interno - sin capacidad suficiente de respuesta; ello condujo a incrementar las importaciones para mantener vivo al aparato productivo nacional, provocando serios problemas de balanza de pagos (en la balanza comercial desde 1976 se presentaba con saldo negativo, así hasta 1981, de -2,714 a -4,511 millo

nes de dólares respectivamente, y debido a que en 1976 se exportaban bienes y servicios por 3316 millones de dólares y se importaban 6029 millones de dólares y para 1981 se exportaban 19419 millones de dólares y se importaban 23930 millones de dólares. Existiendo claramente un déficit en la balanza comercial).

Lo que provocó el creciente déficit tanto fiscal como en el sector externo es decir, por falta de capacidad interna para satisfacer las necesidades del crecimiento de la demanda. Y por el carácter dependiente del proceso de industrialización. (En 1977 y 1978, el déficit fiscal era del 5.1% y 5.3% respectivamente, y para 1982 se incrementó a 14.5% y 17.9%).

Aunado a lo anterior, la fuga de capitales entre 1981 y 1982, fue lo que llevo al gobierno a sobre endeudarse, tanto para cubrir la demanda especulativa de capitales como los requerimientos financieros existentes al interior y exterior.

En 1981 se contrataron 20 mil millones de dólares, y en 1982 se rebasaron los límites establecidos por el Congreso de la Unión, lo que tuvo como resultado una carencia de ahorro a nivel interno, y de paso un creciente pago del servicio de la deuda externa, principalmente debido a las altas tasas de interés internacionales (cuadro D). Lo cual incremento los grandes problemas por los que atravesaba la economía nacional.

CUADRO D
PARTICIPACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
DEUDA/IPIB	28.5	28.2	25.5	22.1	18.4	23.6	61.4

FUENTE: Economía Mexicana en Cifras, 1984. edit. Nacional Financiera, México, D.F.

Este crecimiento del déficit del 17.9% llevó a que las fuentes de financiamiento entraran en un papel más activo entre ellas tenemos al encaje legal, el tipo de cambio y la deuda, las cuales colaboraron a que en el corto plazo se diera el fenómeno de la deuda, lo que significa un círculo vicioso de la economía en su conjunto.

Como se sabe el encaje legal es una fuente de financiamiento, y a la vez - la utilización de este instrumento permitirá un balance al Banco de México, así como el observar la estructura de su país, y la participación creciente de los Bancos de segundo piso en el Banco Central. Este mecanismo se presenta como un intento de obtener fondos para el financiamiento, y que a la vez no lleve a procesos inflacionarios y que en cierta medida permita controlar la oferta monetaria.

La adopción de este tipo de medidas, representa el costo de erosionar el poder de compra de la moneda de curso forzoso, cosa que no sucedió en el caso del dólar, en donde la imposibilidad de emitir el billete verde, hacía que el gobierno mexicano llevara una política más rígida en materia de encaje legal, ya que mientras la tasa de depósitos era de alrededor del 40% en promedio para la circulación del peso, para el de la moneda estadounidense era del 70%. Lo que llevó a una limitación real en los créditos otorgados tanto a nivel interno como externo, y si presentara una orientación hacia el financiamiento del déficit público.

Por otra parte las tasas de interés se presentaron como un instrumento de captación de recursos y regulador de la oferta monetaria, pero el manejo de las tasas de intereses para los depósitos en pesos dependían del proceso inflacionario en México. El diferencial en el tipo de cambio y el nivel de las tasas de interés para los depósitos en dólares realizados en el extranjero.

El hecho es que en 1977, las tasas netas de interés pasivas del sistema bancario de depósitos a plazo fijo a 12 meses fue del 15% anual y para 1982 éste fue de 48.8% anual, principalmente con el objetivo de lograr una mayor captación y poder canalizar recursos para financiar el déficit.

Por otra parte la deuda externa del sector público representa un canal fundamental para financiar las actividades del gobierno; en 1976 la deuda representaba el 28.5% del PIB y para 1977 el 28.2%, pero para 1982 éste pasó a ser el 61.4% del PIB. Lo que significa que la deuda es la pieza clave para el funcionamiento de la economía, y que en muy poco tiempo se caería en la política de deuda para pagar deuda, debido a los altos intereses bajo los cuales se contrataron los créditos externos.

Las anteriores formas de financiamiento, llevaron a que el gasto público, fuera principalmente orientado al pago por el servicio de la deuda; prueba de ello es que la participación de la deuda del sector público en el PIB, fue mayor al 50% (61.4% en 1982).

Asimismo la política cambiaría influye de manera importante en la determinación de la tasa de interés, ya que también es sabido que la efectividad de este principio de regulación monetaria se sustentaba, en una economía - en constante expansión y en una relativa estabilidad de precios.

En todo caso, los cambios en los precios relativos podían ser observados - sin dificultades mayores mediante una ligera variación en el tipo de cambio. Esta sería una ventaja más para tratar de disminuir las importaciones que llevan al crecimiento del desequilibrio externo (balanza comercial).

Es así como el gasto público se fue incrementando rápidamente: (creciendo respecto al año anterior).

1977	1978	1979	1980	1981	1982
26.0%	31.0%	55.7%	62.7%	61.5%	87.0%

Lo que se refleja en el crecimiento de la economía en su conjunto, al crecer ésta a tasas promedio del 7-8% entre 1978-1981. Y cuyo gasto se orientó principalmente al pago del servicio de la deuda, reflejado en la caída relativa de los gastos sociales, cuyo objetivo era uno de los fundamentales de la política económica de López Portillo, y que lo manifestó en su programa político, el cual si recordamos era una mayor distribución del ingreso mediante la mayor asignación de recursos hacia el sector social.

Teniendo finalmente el cuadro macroeconómico siguiente:

CUADRO E

CUADRO GENERAL DE LA ECONOMIA 1976 - 1982

C O N C E P T O	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB	2.1	3.4	3.3	9.2	8.3	7.9	-0.5 ^{3/}
Inflación	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8 ^{2/}
Tipo de cambio libre	19.95	28.58	22.77	22.81	22.95	24.51	57.18 ^{1/}
Balanza comercial ^{5/}	-2,714	-1,394	-1,854	-3,205	-3,178	-4,511	-6,585 ^{2/}
Salario promedio nacional		51.20	103.49	119.78	140.6	183.0	257.1 ^{1/}
Deuda externa	19,600	22,912	26,264	29,757	33,812	52,960	58,874 ^{2/}
Servicio de la deuda ^{4/}		171,176	259,921	311,940	444,449	663,045	2'017,209 ^{1/}

1/ FUENTE: Anexo estadístico al IV Informe de Gobierno. S.P.P. México 1987.

2/ FUENTE: Economía mexicana en cifras. 1984. Nafinsa. México, D.F.

3/ Tasa de crecimiento. %.

4/ Millones de pesos.

5/ Millones de dólares.

3.3. LA POLÍTICA DEL GASTO PÚBLICO Y EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL - 1983-1986.

En este apartado se analizará con más detalle el papel y orientación que ha presentado el gasto público durante el período 1983-1986.

Pero antes de ello, consideró necesario hacer una evaluación de la economía, así como de los propósitos y objetivos que se plantearon en el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988), a realizar tanto en el corto como en el mediano plazo.

Evaluación interna y externa.

El país a finales de 1982 se encuentra en una grave y severa crisis; simplemente es necesario observar la caída del PIB en -0.5% y una inflación casi del 100% (para ser precisos del 98.8%); una balanza en cuenta corriente negativa, (-6,221 millones de dólares) con un déficit financiero, tanto del sector público, como del gobierno federal, (de 1'361,048 millones de pesos y 1'278,323 millones de pesos respectivamente) por otra parte un ahorro corriente de -298,628 millones de pesos por parte del sector público y de -625,811 por cuenta del gobierno federal; estos datos solamente como muestra de la grave crisis financiera por la cual atravesaba el país.

Asimismo en el contexto internacional encontramos causas de la crisis, tales como: el estancamiento de los países desarrollados, debido principalmente al agotamiento de sus modelos; así como por la nueva división internacional del trabajo, las crecientes importaciones, la caída de los precios internacionales del petróleo, una devaluación del dólar, elevación de las tasas de interés y por consiguiente un mayor pago por el servicio de la deuda, abandono del patrón dólar, índices de inflación y desempleo, baja de la productividad del trabajo, entre otros.

A inicios de la presente administración se elaboró un diagnóstico de la situación económica del país en el cual se menciona como fundamental:*

* El diagnóstico se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las causas estructurales de la crisis.

Que son desequilibrios del aparato productivo distributivo; insuficiencia del ahorro interno; escasez de divisas; y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

En donde el desequilibrio del aparato productivo y distributivo, se da entre los sectores, haciendo más constante la situación de desequilibrio productivo, en algunos existe un sector monopolístico y en otros se deja de lado a las pequeñas unidades económicas.

Este desequilibrio se debe a elementos como la competencia externa, lo que lleva a reconocer el atraso bajo el cual se produce así como una gran dependencia de insumos, tecnología y bienes de capital importados, asimismo una deficiente capacitación de la mano de obra, escasa difusión tecnológica y alta concentración de la actividad económica.

En el sector agrícola los precios de garantía y las acciones de fomento a la agricultura fueron insuficientes y se provocó un estancamiento de la producción, con un rezago en el bienestar de la población en el campo, así como la expulsión constante de gran parte de fuerza de trabajo.

Planteándose también la problemática en el sector pesquero y en el de la tenencia de la tierra.

El desequilibrio existente por la insuficiencia del ahorro interno, se debe a que éste ha servido para financiar el déficit público, principalmente debido a las deficiencias y rigideces de los recursos internos, así como de la política tributaria, de precios y tarifas en la movilización de los recursos internos para el desarrollo, el ahorro público se deterioró ya desde la década pasada. Esta insuficiencia del ahorro interno existe, sobre todo en función de atender las necesidades básicas de la población en constante crecimiento.

Otro desequilibrio es la escasez de divisas, un factor explicativo es la

falta de ahorro interno, así también como la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, propiciada tanto por la sobrevaluación casi constante del peso, como por las propias ineficiencias del aparato productivo; la ausencia de canales adecuados de comercialización externa, la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas.

En la desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, la principal es la del ingreso y el del bienestar social; que se explican por la concentración y dispersión territorial de las actividades productivas.

Después de haber reconocido los principales problemas y causas de la crisis por parte del propio gobierno, es importante reconocer los propósitos y objetivos que se plantearon como política económica, que serían las directrices del accionar y funcionamiento de la economía.

En la toma de posesión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos para el período 1982-1988) se dijo:

"Nuestro estado de derecho, por mandato del constituyente de 1917, es un estado fuerte. La fortaleza estatal garantiza la unidad de la nación asegura nuestra independencia y permite cumplir con el mandato de transformación. El estado mexicano es fuerte, no porque se imponga arbitrariamente, sino por que cuenta con el censo de las mayorías, preservaremos su fortaleza, pues no ha posibilidad de justicia en el estado débil, ni estado fuerte sin libertad o con justicia. Nos haremos más fuertes en el derecho, la libertad y la justicia que son nuestra razón".^{1/}

"Contamos con una extensa infraestructura; una importante planta industrial; la cuarta reserva petrolera del mundo e instalaciones extractivas de primera magnitud; amplios recursos agropecuarios, forestales, pesqueros y mineros; un gran potencial turístico, medios y vías de comunicación inte

^{1/} Revista: Comercio exterior. Volumen 32 No. 12. México, diciembre de 1982. Pág. 1278.

gran al país. Tenemos sistemas educativos, de salud y de seguridades sociales, cuadros administrativos y culturales, trabajadores responsables y diestros empresarios nacionalistas, y un régimen de libertades cimentadas en un básico consenso popular. Mucho hemos logrado gracias al esfuerzo - de todos los mexicanos".^{2/}

Por otra parte, en el contexto económico, se acepta que México se encuentra en una grave crisis, con una alta inflación; un déficit sin precedentes del sector público; se carece de ahorro para financiar su propia inversión; el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del estado en una situación deficitaria. Encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos; y el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos, nos ha colocado en crecimiento cero. Se tiene una deuda externa pública y privada, cuyo servicio impone una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos, y desplaza recursos de la inversión productiva y de los gastos sociales. La recaudación fiscal se debilitó - acentuando su inequidad. El crédito externo se ha reducido drásticamente y se ha demeritado el ahorro interno y la inversión, lo cual amenaza muy seriamente a la planta productiva, y el empleo o más bien, un alto desempleo abierto, en donde los mexicanos que se encuentran en esta situación - tienen crecientes dificultades para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia.

Siendo el primer programa del sexenio, el programa inmediato de reordenación económica (pire), cuyos objetivos centrales son combatir a fondo la - inflación, proteger el empleo y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.

Ya que el tamaño del esfuerzo corresponderá a la severidad de la crisis.

El programa se basa en diez puntos básicos, los cuales son:^{3/}

1. Disminución del crecimiento del gasto público.

^{2/} Ibid. Comercio Exterior... Pág. 1279

^{3/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. - - S.P.P. México mayo de 1983.

2. *Protección al empleo.*
3. *Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad.*
4. *Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto autorizado.*
5. *Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.*
6. *Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.*
7. *Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.*
8. *Reinvidicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del estado.*
9. *Reestructuración de la administración pública federal para que actúe con eficacia y agilidad.*
10. *Actuar bajo el principio de rectoría del estado y dentro del régimen de economía mixta, que consagra la constitución general de la República.*

Es así, como bajo estos diez puntos se inició la administración; como respuesta a la crisis, en donde todos los mexicanos tenemos que concurrir en este gran esfuerzo nacional, concientes de que "no hay ayuda externa ni solución mágica que lo supla".

A pesar de que la desigualdad social sigue siendo uno de los más graves problemas de México; buscará la actual administración, con renovada voluntad la equidad entre cada grupo y cada individuo, los cuales deben aportar según su capacidad, para dar a cada quien lo que le corresponde.

Se atenderá prioritariamente al campesino mexicano; se diversificarán las oportunidades de empleo impulsando la agroindustria.

Se democratizarán, modernizarán y harán más eficientes a las entidades administrativas, se combatirán los efectos de la corrupción y de éstas mismas.

Se modernizará la planta estatal, industrial, privada y social con firmes criterios de elevada productividad que eviten dispendios, incorporen cambios tecnológicos y mantengan las prioridades nacionales.

Además, incertamos con eficiencia en las corrientes mundiales del comercio. Necesitamos realizar una auténtica revolución tecnológica y de productividad no regatearemos esfuerzos en esta inaplazable transformación.

En el primer punto del pire, "disminución del crecimiento del gasto público", se propone un presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles, que preserve los servicios públicos a nivel indispensable, conserva la prioridad necesaria a programas de operación e inversión, atienda al cumplimiento del pago de la deuda contraída y contenga el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público. Ya que - el sector público registra un déficit desmedido y sin comparación. Por se gundo año su monto es superior al 15% del ingreso nacional, y mayor que la inversión pública; ello quiere decir, que nos hemos endeudado no sólo para cubrir la inversión, sino también para financiar el gasto corriente no hay ahorro público, y de cada peso de gasto, 32 centavos se tienen que utilizar para pagar la deuda limitándose los recursos para los programas prioritarios. La recaudación es exigua, el gasto excesivo y hay muestras de desperdicio, derroche y falta de programación efectiva. La mayoría de las em presas públicas registran no sólo déficit permanente sino que sus balances financieros observan situaciones de quiebra.

La rigidez o flexibilidad del gasto radica en la importancia cada vez mayor que han adquirido los rubros de servicios personales y el servicio de la deuda. Destaca también el inadecuado control y evaluación en los gastos por transferencia, cuyo monto ha registrado un extraordinario crecimiento y una gran dispersión.

Es así como se inicia el programa inmediato de recuperación económica, bajo una conceptualización muy particular de la situación de la economía mexicana.

3.3.1. PERIODO 1983-1986.

El gasto público, llegó a crecer tan rápidamente en las administraciones - pasadas que en el presente; se plantea como un punto fundamental el control de éste, para corregir una de las fallas de la economía (déficit público).

Pero dada la situación económica que imperaba a fines de 1982 y 1983; era condición solicitar nuevos préstamos, y la necesidad de renegociar la deuda externa, como medidas para evitar que la economía se descapitalizara y se agravaran los problemas de liquidez, así como los productivos. Es así, como hace nuevamente acto de aparición el Fondo Monetario Internacional - (FMI) y la Banca Internacional, quienes reiteraban que el problema no se resolvía otorgando mayores créditos, sino que era necesario realizar ajustes en las economías de los países deudores, ya que atribuyen la problemática actual a las políticas equivocadas en las últimas décadas.

El FMI exigió que se pusieran en práctica términos financieros aceptables tanto para los acreedores como para los deudores. Donde la principal preocupación de este organismo era la corrección de los saldos comerciales externos, así como el pago del servicio de la deuda externa. De ahí las medidas tendientes a aumentar el ahorro interno:

- a) Racionalizar los gastos públicos.*
- b) Aumentar y reestructurar sus ingresos mediante medidas tributarias y - de eliminación de subsidios a través de la revisión de los precios y - tarifas de las empresas paraestatales.*
- c) Corregir con lo anterior el déficit público como proporción del producto interno bruto; y,*
- d) Colocar topes al endeudamiento externo.*

La disminución del déficit público constituyó un factor para contraer la - demanda externa y ajustar las cuentas externas ya que el déficit, según el Fondo Monetario Internacional distorciónan toda la actividad económica.

La disminución del déficit público es una de las prioridades dentro de la

política económica para ello, se hace énfasis en el primer punto del programa inmediato de reordenación económica donde se establece como punto programático, la disminución del crecimiento del gasto público. Donde "la reordenación económica plantea la austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a su capacidad de absorción de la economía y la fortaleza del ahorro interno, se reordena para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público".⁴¹

Aquí hemos de hacer la advertencia que el marco bajo el cual se desarrolla la política económica actual parte, de que la actual crisis se debe a los desequilibrios en el presupuesto del sector público, en el sector externo y en el sistema financiero así como en los mercados de bienes y de factores productivos.

El déficit público es mayor como resultado de los mayores gastos públicos y de los reducidos ingresos, derivados en gran medida por la práctica y política de subsidios y de los bajos niveles de precios y tarifas de los bienes del sector público.

Es así, como en la política económica para 1983-1988, se pretende una contracción deliberada del gasto público y el de la oferta monetaria; reducir el déficit público que permita por sí mismo un financiamiento sano sin recurrir a la emisión de circulante y con un menor uso de recursos externos, y que además libere el volumen de recurso que requiere el resto de la economía, y sea consistente con el objetivo de evitar presiones sobre las tasas de intereses internas. Para ello se plantea disminuir y reestructurar el gasto, así como elevar consistentemente los ingresos públicos. Asimismo, se pretende adecuar la expansión de circulante al ritmo adecuado para el crecimiento de la demanda agregada.

Teniendo como objetivo primordial la reducción del gasto público, el lograr tasas menores de inflación y la del déficit comercial externo.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Pero no sólo fue esta política, sino también la de la liberalización de precios, de la tasa de interés y del tipo de cambio. La cual tiene la orientación de incentivar la producción así como el crear las condiciones de rentabilidad para la inversión. Intentando impulsar la oferta y eliminación de desequilibrio en los mercados de productos para reducir la inflación y los desequilibrios intra e intersectoriales. También la política de precios va orientada al mercado financiero mediante el aumento de las tasas de interés para fometar el ahorro interno, dada la restricción del externo. Asimismo, por medio de la política devaluatoria, evitar o disminuir la fuga de capitales y alentar el retorno de los capitales que han salido. Ello requiere - evitar distorsiones en el mercado financiero y preservar la intermediación financiera.

Las metas específicas implicaban disminuir la participación del déficit financiero del sector público, en el producto interno bruto, de 17.6% en 1982 a 8.5% en 1983 a 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985 y que sólo quedaron en buenas intenciones.

Es así donde se pretende mediante la reducción del gasto público reducir el déficit público. Pero el déficit puede también ser reducido mediante un incremento en los ingresos tributarios y los precios de los bienes y servicios del sector público los cuales se encontraban congelados.

Por otra parte, se piensa que existe además del déficit público, un déficit en el exterior, debido principalmente a la excesiva demanda del sector público, la cual llevó a demsiadas importaciones y a desequilibrios en el exterior en la balanza comercial.

La política de reducir el déficit público para originar tanto un superávit comercial interno y un menor flujo de endeudamiento del exterior significa caer en el círculo vicioso ya que la contracción del gasto público atenta - contra la capacidad productiva, lo cual presiona en el mediano plazo sobre la balanza comercial, tendiendo ello a comprometer el pago del servicio de la deuda externa.

Es así, como se puede entender una clara disminución de la actividad económica y la reestructuración de su crecimiento hacia el mercado externo y no a través de incidir en las características del desarrollo capitalista en el país, que es, lo que está detrás de la problemática que se quiere atacar.

La política de contracción del gasto público encara por lo tanto, en forma equivocada la problemática de la crisis, ya que ésta no se originó por un exceso de demanda, sino fundamentalmente por las características de la dinámica económica en el país y de los problemas productivos existentes.

De esta forma, la crisis actual se agudizó más al restringirse la demanda - lo cual cayó 8.6% en 1983, y de paso no soluciona los problemas de raíz. - Por ejemplo; la política contraccionista, al afectar el ingreso de las mayorías, debido al desempleo que se generó y a la disminución de los salarios reales, reduciéndose su capacidad de compra que no es otra cosa que la demanda misma de bienes y servicios; es decir, provoca problemas de carácter social y lleva en sí mismo desigualdad económica.

Por otro lado, la política contraccionista como medida anti-inflacionaria y dirigida también a reducir el déficit del sector externo, se circunscribe - en el marco teórico que adjudica a la inflación y el déficit comercial externo o presiones de demanda. Ello deja de lado los efectos que la contracción del gasto ocasiona sobre la inversión.

La caída de la inversión al contraerse la actividad económica por un lado - reduce las importaciones, lo cual tiene efectos positivos en el corto plazo en la balanza de pagos, pero por otro lado afecta el crecimiento de la capacidad productiva, reduce el grado de ocupación de la misma y afecta el crecimiento de la productividad lo que se deriva en alza de costos y precios.

Es por ésto que pese a la reducción del gasto el cual pasó de 34,224 mil millones de pesos en 1982, a 23,526 y 28,604 mil millones de pesos en 1983 y 1984 y finalmente en 1986 a 25,536 mil millones de pesos, la inflación no - se ha reducido lo cual hecha por tierra los objetivos planteados y la estrategia económica del régimen, ya que en 1982 la inflación fue de 98.8%; para

1983 de 80.8% y para 1986 de 105.7%, acompañada de una mayor expansión de la oferta monetaria.

Por otra parte, los ingresos públicos para 1983 tuvieron un crecimiento respecto a 1982 de 102.1% en términos nominales, el cual fue mayor que el aumento de los gastos públicos. En los ingresos fiscales el rubro que tuvo el más aumento fue el de los impuestos pagados por PEMEX (154.6%), después el de los impuestos a la gasolina en 138.6% y los impuestos indirectos 112.1%. En cambio los impuestos directos sólo crecieron 55.8% lo cual evidencia el carácter regresivo del financiamiento público, ya que por la vía normal el equilibrio financiero no puede ser posible, por la falta de capacidad de recaudación fiscal. Es así, como hasta este momento hemos planteado tres ideas que son fundamentales para hacer cumplir el propósito de la presente investigación:

1. Que el propósito de reducir el déficit público mediante una contracción del gasto, lleva a mayores problemas internos, tales como el desempleo, mayores y rápidos desequilibrios en la distribución del ingreso, baja en la productividad con tendencia al estancamiento, etc.
2. Que en el corto plazo se solucionan los problemas de balanza comercial al reducirse la demanda agregada (disminución de las importaciones), pero esto lleva consigo a una paralización de la actividad productiva y económica, ya que se tiene dependencia de los insumos importados.
3. Que sigue existiendo una alta dependencia y vulnerabilidad de los créditos externos y éste como único mecanismo que permite tener en movimiento a la economía, ya que se carece de la capacidad de autofinanciamiento y de ahorro interno.

Este último punto lo podemos corroborar con la relación directa que existe entre el crecimiento de la deuda externa del sector público y el crecimiento del producto interno bruto. Es decir, que para 1985 la deuda creció sólo 3.8% respecto al año anterior y en 1986 ésta creció en 4.5% (75,351 millones de dólares), lo que en realidad representa que los créditos estaban

prácticamente cerrados y ésto reflejado de manera directa en la disminución del producto al ser en 1982 de -0.5%, 1983 de -5.3% y de 2.7% en 1985 así - como de -3.1% en 1986.

A pesar de que el gasto se redujo, de 34,224 miles de millones de pesos en 1982 a 25,536 miles de millones de pesos en 1986. Que significa un -25.3% en términos corrientes; y el objetivo planteado de reducir el déficit presupuestal del sector público no fue cumplido ya que pasó de 1'361,048 miles - de millones de pesos en 1982 a 9'498,921 miles de millones de pesos en 1986 que significa en términos corrientes un incremento de 597.9%.

Lo que demuestra que reduciendo el gasto no se solucionan los problemas de déficit, ni tampoco es un factor que provoca inflación ya que a pesar de dicha reducción, la inflación pasó de 98.8% en 1982 a 105.7% en 1986; con un - alto desempleo, paralización de la actividad económica, y creciente déficit, etc.

Pero ahora, el problema está en el porque no ha funcionado el gasto público como factor de crecimiento en los últimos años; así como un elemento distribuidor del ingreso; es debido a que el gasto se ha orientado fundamentalmente al pago del servicio de la deuda externa, que es en lo personal el principal problema que ha impedido a la economía crecer de manera sana y ágil, ya que este rubro absorbe gran parte de los recursos destinados a la actividad económica.

Tal y como lo planteó Miguel de la Madrid Hurtado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; "La prioridad es atender el pago de la deuda". Es precisamente éste el empeño de la presente administración y de paso la política económica a seguir; siendo ésto lo que ha impedido el crecimiento de la economía en su conjunto.

En el FND se establece: "La política de deuda externa tanto pública como -- privada buscará una estructura de financiamiento que provea los recursos -- complementarios que requiere el desarrollo del país sin poner en peligro la

continuidad del crecimiento económico".^{5/}

"...En este horizonte, un endeudamiento adicional y marginal puede contribuir de manera significativa a distribuir mejor en el tiempo el ajuste económico necesario y aliviar los costos sociales correspondientes. La estrategia financiera de mediano plazo requiere seguir utilizando el crédito externo -de manera creciente- para complementar el financiamiento del desarrollo".^{6/}

"México continuará con su norma de pagar todas las obligaciones contraídas". Bajo la estrategia de proseguir con la reestructuración de la deuda externa del sector privado brindándole apoyo frente a los acreedores asegurándola -sin subsidios contra riesgos cambiarios, y permitiéndole distribuir en el tiempo las pérdidas ya sufridas.

Es así, como se aprecia de manera clara, la dependencia hacia los créditos externos y el fiel pago de los intereses, aunque se sacrifique a la economía y a la sociedad en su conjunto.

Si lo analizamos en términos corrientes podemos observar que la relación y participación del servicio de la deuda del sector público en el gasto total ejercido de dicho sector presupuestal es muy alta al representar el 43% en promedio en dicha relación del presupuesto.

^{5/} Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. S.P.P. 1983. Pág. 189.

^{6/} Ibid. FND. Pág. 189.

RELACION DEL SERVICIO DE LA DEUDA CON EL GASTO TOTAL*

(EN TERMINOS CORRIENTES)

	1982	1983	1984	1985	1986
Gasto total ejercido del sector público presupuestario	4'911,402	8'393,270	13'348,463	20'123,962	41'000,284
Servicio de la deuda del sector público	2'107,209	3'561,299	5'284,359	8'183,905	21'556,040
Participación de la deuda respecto al gasto total	41 %	42.4%	39.5%	40.8%	52.5%

* Millones de pesos.

FUENTE: Anexo Estadístico al V Informe de Gobierno, 1987. S.P.P.

El más representativo y alarmante es 1986 en donde la participación del servicio de la deuda, significó más del 50% del presupuesto; lo que indica un mayor número de recursos orientados hacia el exterior y una contracción de la actividad económica a nivel interno.

Y si por otra parte analizamos la orientación sectorial que se le dió al limitado gasto; podemos observar que la participación en el total es: (Cuadro 1).

Los sectores del desarrollo rural, regional y social entre otros, se han mantenido estables e incluso con tendencia a la reducción, tal es el caso del sector rural el cual pasó en 1983 de 9.8% a 8.2% en 1986, (hemos de recordar que tan sólo lo estamos calculando en términos corrientes), en cambio el sector industrial creció de 9.9% en 1983 a 12.1% en 1986, asimismo el sector energético se mantuvo estable en su participación así como el sector administrativo de 6.0% a 7.1% en 1983 y 1986 respectivamente; provocando en términos generales un fuerte desequilibrio; primero a nivel sectorial

CUADRO 1

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO 1983 - 1986

(MILLONES DE PESOS)

	1 9 8 3	%	1 9 8 4	%	1 9 8 5	%	1 9 8 6	%
GASTO TOTAL EJERCIDO	4'246,137	100	7'141,329	100	10'572,265	100	17'367,498	100
DESARROLLO RURAL	408,119	9.6	604,746	8.4	856,754	8.1	1'429,734	8.2
DESARROLLO REGIONAL	165,089	3.8	313,209	4.3	613,780	5.8	801,836	4.6
P E S C A	80,455	1.8	113,849	1.6	155,346	1.4	304,475	1.7
DESARROLLO SOCIAL	1'024,920	24.1	1'660,886	23.2	2'676,763	25.3	4'579,145	26.3
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	347,388	8.1	590,799	8.2	923,629	8.7	1'479,014	8.5
A B A S T O	425,922	10.0	665,732	9.3	709,670	6.7	1'062,265	6.1
T U R I S M O	10,461	0.2	16,932	0.2	21,693	0.2	28,154	0.2
ENERGETICOS	1'101,673	25.9	756,372	10.6	2'522,484	23.8	4'349,348	25.0
INDUSTRIAL	424,601	9.9	940,895	13.2	1'327,947	12.7	2'105,311	12.1
ADMINISTRACION	257,509	6.6	477,909	6.7	764,499	7.2	1'228,216	7.1

FUENTE: V Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 1987. S.P.P. Pág. 106.

y posteriormente a nivel macroeconómico y en gran medida por el sesgo existente de la política económica hacia el pago fiel del servicio de la deuda externa del sector público.

Es importante también recordar, que la economía depende en su totalidad de los créditos externos ya que éstos permiten y facilitan el movimiento de la economía en su conjunto. Simplemente basta decir que en 1986 con la caída de los precios internacionales del petróleo en aproximadamente 6 mil millones de dólares, la economía mexicana se vió prácticamente paralizada de tal forma que fue necesario pedir un préstamo por dicha cantidad, ya que si no era así la economía se vería en serios problemas o mejor dicho se encontraría estancada y entrampada financieramente (punto que se analizará más adelante), llevando consigo los efectos económicos y políticos ya también conocidos y que llevarían a agudizar las situaciones de crisis que se vivía.

De tal forma que por un lado, el fuerte peso de la deuda externa y por otro la orientación que se dió al limitado gasto en la presente administración, han provocado que el llamado factor e instrumento de redistribución del ingreso, no funcionen, ni tampoco lleve al llamado desarrollo económico.

CONTEXTO MACROECONOMICO
1982 - 1986

VARIABLE	1982	1983	1984	1985	1986
PIB ^{5/}	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-3.1
PIB* ^{1/2/}	9'255,753	17'141,693	28'748,889	45'588,461	77'778,086
PIB** ^{1/2/}	903,838	856,173	887,647	912,334	878,085
Ingresos del sector público* ^{1/2/}	2'815,318	5'753,126	9'695,993	14'334,418	23'285,912
Gasto del sector público* ^{1/2/}	4'911,702	8'393,270	13'348,463	20'123,962	41'000,284
Balanza de pagos en cuenta corriente ^{1/3/}	-6,221	5,418	4,239	1,237	-1,270
Ingresos ^{1/2/}	28,003	28,944	32,902	30,774	24,265
Egresos ^{1/2/}	34,224	23,526	28,662	29,538	25,536
Deuda externa del sector público ^{1/3/}	58,874	62,556	69,378	72,080	75,351
Tipo de cambio ^{1/4/}	57.18	150.29	185.19	310.20	652.90
Salario general pesos por día ^{1/}	318.30	459.00	719.00	1,107.60	2,243.80
Inflación ^{5/}	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7
Tasas de interés netas a plazo fijo ^{1/}	49.82	48.71	39.60	40.1	40.1

* En términos corrientes.

** En términos constantes.

^{1/} FUENTE: Anexo Estadístico 1987. V Informe de Gobierno.

^{2/} millones de pesos.

^{3/} Millones de dólares.

^{4/} Pesos por dólar.

^{5/} Tasa de crecimiento anual.

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO Y DEL GOBIERNO FEDERAL 11

(1982 - 1986)

(Millones de pesos corrientes)

VARIABLE	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos corrientes	2'815,318	5'753,126	9'695,993	14'334,418	23'285,912
Ingresos corrientes*	1'505,184	3'381,446	4'996,769	8'083,183	12'976,681
Gastos corrientes	1'737,250	2'938,796	5'048,359	7'806,744	13'059,088
Gastos corrientes*	1'046,768	1'599,042	2'632,721	4'017,525	6'106,546
Ahorro antes del pago de intereses	1'078,068	2'814,330	4'647,634	6'527,874	10'226,824
Ahorro antes del pago de intereses	458,416	1'782,404	2'364,048	4'065,658	6'870,135
Pago de intereses	1'376,696	2'422,279	3'439,356	5'779,084	13'738,360
Pago de intereses*	1'111,227	1'716,325	2'334,456	4'454,318	11'778,188
Ahorro corriente	-298,628	392,051	1'208,278	748,790	-3'511,536
Ahorro corriente*	-652,811	66,079	29,592	-338,660	-4'908,053
Déficit de capital	1'062,420	1'731,219	2'762,234	3'883,405	5'987,385
Déficit de capital*	625,512	1'374,483	1'839,017	2'991,452	4'468,812
Déficit presupuestal	1'361,048	1'339,168	1'553,956	3'134,615	9'498,921
Déficit presupuestal*	1'278,323	1'308,404	1'809,425	3'380,112	9'376,865

11 FUENTE: Anexo Estadístico al V Informe de Gobierno. Secretaría de Programación y Presupuesto. - 1987.

* Estos datos corresponden a la situación financiera del Gobierno Federal.

3.3.2. LA ESTRATEGIA DE CAMBIO ESTRUCTURAL.

A inicios de sexenio, la presente administración elaboró un diagnóstico, en el cual se ha reconocido que los problemas son de carácter estructural; los cuales son:

- Desequilibrio en el aparato distributivo y productivo.
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Escasez de divisas.
- Desequilibrios en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Al iniciarse el período de Miguel de la Madrid se plantea por una parte; - una estrategia para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimamente necesarias para llevar a cabo un buen desenvolvimiento de la economía a futuro; por otra parte se hace necesaria la corrección a fondo de las imperfecciones que han modificado la composición de la estructura económico-social a lo largo del tiempo.

Estas líneas se encuentran concentradas en dos grandes estrategias:

1. La reordenación económica.
2. El cambio estructural.

En la primera se encuentran decisiones consideradas como radicales, pero - que en "realidad" son las necesarias dadas las necesidades imperantes de la crisis; el programa de reordenación económica, articula el combate a la inflación, la inestabilidad cambiaria y la recesión, con acciones que coadyuvan al cambio cualitativo a través de la segunda estrategia; de cambio estructural la cual está orientada fundamentalmente a "iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo para reorganizar el proceso productivo y distributivo con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo, y proyectar al país sobre bases económicas y sociales más firmes, hacia una sociedad igualitaria".⁷¹

⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. S.P.P. Pág. 126.

Esto implica todo un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta, con un propósito eminentemente social para hacer más eficiente y justo el desarrollo.

Asimismo se trata de reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales que han sido afectadas por el rápido proceso de industrialización y urbanización.

Las acciones del programa inmediato están orientadas no sólo al manejo de la crisis, sino que implica cambios profundos en la estructura económica;

'Tres son las reformas económicas estructurales fundamentales la primera se refiere a la conducción estatal del desarrollo. En el marco de las reformas constitucionales sobre los principios del desarrollo económico nacional, que he enviado al H. Congreso; nos proponemos reforzar la rectoría del estado y la seguridad de la economía mixta estableciendo su significado y alcance definiendo con claridad los ámbitos exclusivos del estado, precisando el concepto del sector social para fortalecerlo y el ámbito del sector privado para su mejor desarrollo, dentro del interés general. Se reafirma el principio de estricta sujeción a la ley de la acción de todos los sectores. Asimismo, como complemento a lo anterior se plantea la revisión profunda de todos los instrumentos de política de desarrollo y la institucionalización y desarrollo de la planeación democrática.

La segunda reforma se refiere a las formas de organización y producción en el campo que impulsen el desarrollo rural integral haciendo énfasis en el fortalecimiento de las zonas de temporal la mayor certidumbre de la tenencia de la tierra, la reorganización campesina y la planeación rural para su perpetuar el minifundio, así como esquemas que permitan a los campesinos mejorar la calidad de vida en su lugar de origen, a través de la promoción de un desarrollo social más amplio con prioridad en la educación, la salud y la alimentación y la diversificación de oportunidades de empleo impulsando a la agroindustria viable.

La tercera gran reforma implicará un cambio estructural en el proceso de in

ustrialización del país y permitirá la modernización de la industria paraestatal, privada y social, evitando desperdicios, elevando la productividad y manteniendo esquemas precisos y claros de prioridades. El mercado interno en un mundo inestable será base del desarrollo industrial del país. Pero en un período de revoluciones tecnológicas y de profundos cambios en el escenario económico y social internacional, requerimos incertarnos eficaz e independientemente en las corrientes mundiales de comercio para conservar - el dinamismo de la planta productiva, su competitividad y la generación de empleos".⁸¹

Es así, como se plantean como fundamentales:

- 1) La mayor intervención del estado en la economía, a través de la llamada conducción estatal del desarrollo.
- 2) El logro de un desarrollo rural integral en el agro mexicano.
- 3) Cambios en la planta productiva paraestatal.

Lo importante de este programa es el evaluar si realmente se han llevado a cabo los denominados cambios profundos en la economía mexicana los cuales - llevaron a un mayor desarrollo social y económico, y así, garantizar la paz social para los años venideros.

En el seminario organizado por Banca Confía, llevado a cabo el 8 de septiembre de 1986, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Suárez Dávila, dijo: en materia de política económica y especialmente, a la - transformación estructural, que la política económica estaba orientada hacia los cambios de carácter estructural; en donde los avances eran:

"a) Los avances en la racionalización comercial constituyen un paso de trascendencia histórica; la reducción de permisos previos, la simplificación de aranceles y su reducción de 100% a menos de la mitad, la decisión del ingre

⁸¹ De la Madrid, Miguel. Criterios generales de política económica para - 1983. En Revista de Comercio Exterior, Diciembre de 1982. México, D.F. Vol. 32 No. 12. Págs. 1290 y 1291.

so al GATT, un símbolo en lo interno y en lo externo que amplía las posibilidades del país para negociar en un marco multilateral, es más bien, consecuencia que objetivo, ya que las decisiones de política comercial, adoptadas previamente por el país, tienen una mayor trascendencia y alcance.

b) En materia de desincorporación de empresas públicas, lo importante y trascendente es nuevamente la señal que se da en cuanto a cambios en política: recordemos que hace algunos años un Secretario de Estado que se atrevió a mencionar la mera posibilidad de venta de empresas públicas, confrontó seros problemas. Ahora es política conservar sólo aquellas empresas consideradas estratégicas y prioritarias. El resto se vende, fusiona o desaparece... Se trata en realidad, de un acto plenamente consistente con nuestros preceptos constitucionales y a la vez de sentido común.

El estado con recursos escasos, cumple mejor sus funciones básicas, si no dispersa sus esfuerzos en la producción de bicicletas, vajillas, aguas gaseosas o administración de hoteles...

c) La reconversión industrial del sector público no debe entenderse como cierre de fuentes de empleo, sino al contrario, como una reordenación de recursos de plantas deficitarias, obsoletas y poco productivas, para inyectar un mayor dinamismo hacia nuevas inversiones en proyectos productivos y dinámicos".²¹

No hemos de olvidar que el cambio estructural está orientado hacia el desarrollo del país que se fundamenta sobre bases de mayor eficiencia y equidad; que implica cambios profundos en todas las áreas de la economía, entre las principales tenemos la manera más desglosada las siguientes:

- a) Racionalización de la acción gubernamental.
- b) Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- c) Mayor participación de los campesinos en las decisiones y beneficios de la producción.
- d) Reconvertir a la planta industrial para su mejor integración.

²¹ Mercado de Valores Año XLVI, No. 38 septiembre 22 de 1986. Nacional Financiera. Págs. 891 y 892.

- e) Modernización en la tecnología.
- f) Mayor competitividad en el exterior.
- g) Descentralizar el proceso económico y social.
- h) Respetar costumbres, tradiciones, acercando el gobierno a los ciudadanos.
- i) Reorientar el proceso de desarrollo urbano.
- j) Impulso a las ciudades medias del interior del país.
- k) Modernizar el abasto y comercialización de los productos.
- l) Y, finalmente combatir las desigualdades sociales.

Los anteriores son los aspectos más concretos y específicos que dan cuerpo al llamado cambio estructural, y la verdad es que si lo son, pero siempre cuando en realidad se lleven a cabo; es decir, que se cumplan y no sólo se queden en buenas intenciones y los logros o avances sean mínimos, como los planteados por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco - Suárez Dávila; o que se plantee como evaluación positiva, el hecho de haber tenido logros mínimos, como lo plantea en la evaluación realizada en el - - trienio 1983-1985, cuando se expuso el Programa de Aliento y Crecimiento. La evaluación que se hace es la siguiente:

"Aún cuando en el trienio 1983-1985 se dió prioridad a la superación de la emergencia económica y al proceso de reordenación económica se han registrado avances significativos en la estrategia de cambio estructural. Se han realizado progresos importantes en la administración agraria, habiéndose en tregado en el trienio 1983-1985 más de la mitad de los certificados expedidos en toda la historia agraria del país y se ha avanzado en la regularización de la tenencia de la tierra en el marco del program de catastro rural; asimismo, el dinamismo de la producción agropecuaria evidencia la prioridad otorgada al campo.

El avance importante en la racionalización de la protección comercial, los programas de fomento en marcha y la significativa inversión privada en los sectores de exportación están induciendo a cambios significativos en la - - planta industrial nacional... La reorientación cualitativa que se está imprimiendo a los programas de desarrollo social permitirá una vez superada -

la etapa de agobiante escasez de recursos, elevar en forma duradera los niveles de bienestar.

Se han registrado avances en el redimensionamiento del sector público, se ha renovado el marco legal e institucional de la planeación del desarrollo y del control del sector público, que dan mayor fortaleza a nuestro régimen de economía mixta. En un contexto internacional adverso, México, es el país que más ha avanzado en el proceso de reestructuración de la deuda externa; paralelamente, se ha reorientado el financiamiento del desarrollo sobre las bases del ahorro interno, consolidándose institucionalmente el funcionamiento del nuevo sistema financiero mexicano y de la Banca Nacionalizada".¹⁰¹

Por otra parte, también han existido cambios según el gobierno en materia de finanzas públicas (punto que se relaciona de manera directa con los objetivos de la presente investigación), tales como:

a) Cambio estructural de las finanzas públicas.

Lograr simultáneamente reducir el déficit fiscal, proteger el gasto de bienestar social y abrir espacio para el crecimiento de la inversión en áreas estratégicas y prioritarias... Del lado de los ingresos fiscales, se persigue mejorar la eficacia y la equidad del sistema impositivo, así como controlar la evasión y elusión tributaria.

Del lado del gasto, se persigue acelerar la reforma en marcha según tres líneas de acción: la elevación de la productividad del sector paraestatal, la racionalización y el redimensionamiento del sector público así como la simplificación administrativa del aparato gubernamental.

b) Reversión industrial...

La planta industrial mexicana desarrollada a lo largo de las últimas décadas a alcanzado un grado de diversificación y maduración suficiente para po

¹⁰¹ Nafinsa mercado de valores año XLVI. No. 1. Enero 6 de 1986. Pág.8.

der enfrentar, en forma racional y progresiva la competencia del exterior y poder consolidar gradualmente una plataforma de exportaciones permanentes.

El aumento sostenido de nuestras exportaciones manufactureras debe ser resultado de una política industrial orientada a ese propósito. De otra suerte, la estructura industrial sólo puede vincularse en forma eventual con el exterior, cuando una contracción coyuntural de la actividad económica interna genera excedentes exportables con bajo costo de oportunidad.

En el futuro, la economía mexicana debe buscar una mayor grado de especialización.

c) La descentralización.

Profundizar la descentralización es hoy un punto de consenso nacional...

Aún cuando la redistribución territorial de la actividad económica sea propósito fundamental en el mediano y largo plazos, la descentralización de la administración pública, de la educación superior y de otros servicios, son decisiones de más rápida maduración y sujetas a menores restricciones de recursos, que tienen una gran eficacia por su impacto directo, por el mayor acercamiento de la administración a las realidades productivas y sociales regionales, así como por la voluntad política que implica y que es la condición para el éxito del proceso".^{11/}

Es así, como está planteada la estrategia de cambio estructural la cual sólo ha funcionado como una justificación para paralizar plantas productivas ineficientes que se encontraban en manos del estado, y en el último de los casos se han funcionado, liquidado o transferido hacia entidades federativas; pero en esencia no han existido esos cambios sustanciales, estructurales o profundos bajo los cuales se originó, dicha intención de política económica.

Asimismo, podemos comentar que las áreas en donde la estrategia también iba a llegar, no se han cumplido, simplemente basta señalar el eslogan manejado

^{11/} Nafinsa. Mercado de Valores. Año XLV, No. 1. Enero 6 de 1986. Págs. 8, 9 y 10.

en campaña en los primeros años que es el llamado "renovación de la sociedad", la cual hasta la fecha no se ha logrado, y si se ha deteriorado en gran medida la imagen política, con crecientes desajustes sociales.

Mucho menos se han logrado cambios de fondo en la participación de los campesinos en la distribución de los beneficios, reconvertir la planta productiva con tendencia a la integración, mayor competencia en el exterior así como modernización tecnológica, reorientación del proceso de desarrollo urbano, y no se ha combatido la desigualdad social, cuando los salarios reales han ido en retroceso y el desempleo es creciente año con año.

Es así, como inferimos que la estrategia sólo queda en buenas intenciones y que la realidad demuestra los hechos; rebatiendo los avances y logros que se mencionan por parte del sector oficial.

3.3.3. LA CAIDA EN EL PRECIO DE EXPORTACION DEL PETROLEO Y SU RECUPERACION EN EL GASTO EN 1986.

Al iniciarse 1986 se esperaba obtener avances en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, a la vez reforzar la lucha en contra de la inflación, estos objetivos fueron los que se plasmaron y se enviaron al Congreso de la Unión, a través del presupuesto de egresos y los criterios generales de política económica de 1986.

Pero "durante 1986 y especialmente a los inicios, se confirmó una vez más - el alto grado de dependencia y vulnerabilidad de la economía mexicana, ante los cambios en el exterior; en este caso muy especialmente sobre la dependencia existente en un solo producto de exportación, a pesar de las reiteradas versiones que niegan que el país se desenvuelve en una marcada petro-economía".¹²¹

Es decir, que el desplome del volumen y precios del crudo en el mercado internacional, provocó una disminución de los ingresos en aproximadamente 8 mil millones de dólares; lo que obligó a la economía a realizar ajustes presupuestales, a buscar recursos externos, acelerar el aumento de los precios de los bienes y servicios que proporciona y produce el sector público, y a instaurar mecanismos fiscales, fundamentalmente para captar los ingresos - que por la vía de su principal fuente no se pudo conseguir.

A principios de año se reconocía, sin embargo que el proceso de consolidación se vería dificultado por la fragilidad del mercado petrolero, ya que - el precio internacional del crudo había disminuido 16%, de diciembre de - 1982 a diciembre de 1985, y se suponía que en 1986 esta tendencia declinante persistiera e incluso se agravaría.

El programa económico que originalmente se formuló para 1986 supuso que el precio promedio del crudo durante el año sería de 23 dólares por barril, - 9.3% inferior al de 1985. Tal previsión -razonable según los elementos de juicio con que entonces se contaba- no se sostuvo. Ya en marzo el precio -

¹²¹ Tendencias Económicas No. 7. Centro de Análisis Económico y Financiero A.C. Vol. I No. 7. Enero 1987.

promedio del crudo mexicano se había reducido a menos de la mitad del nivel que tenía en diciembre de 1985.

El precio promedio del crudo mexicano en 1986 fue de 11.8 dólares por barril, 46.6% del nivel promedio que tuvo en 1985. Como consecuencia de ello, así como de la caída en el volumen de las exportaciones del crudo y productos petrolíferos, el valor de dichas exportaciones se redujo 8,500 millones de dólares en relación con 1985, cuando fue 14,700 millones de dólares. Para propiciar un gran tope a la economía. Para apreciar aún más esta situación, la magnitud de esta pérdida, piénsese que excede a la contribución de toda la agricultura nacional, al producto interno bruto.

"La caída de los ingresos petroleros en 1986 tuvo efectos decisivos sobre la economía. Agudizó en forma extraordinaria las dificultades que se padecían desde años recientes en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, pues el año anterior los ingresos por exportaciones de petróleo y productos petrolíferos habían constituido 48% de los ingresos totales en cuenta corriente de la balanza de pagos y 26.2% de los ingresos totales del sector público. La sola disminución del valor de las ventas petroleras en 1986 representó 6.7% del producto interno bruto de ese año y provocó una severa disminución del ingreso y de la demanda agregada".¹³¹

Ante tales circunstancias, resultó indispensable modificar el programa económico para 1986 con objeto de compensar al menos parcialmente, los efectos de la pérdida petrolera y la nula disponibilidad de financiamiento externo que, contra lo esperado se prologó prácticamente durante todo el año. De no haberse aplicado las medidas presupuestales, crediticias y cambiarias que permitieron un ajuste ordenado de tales fenómenos, las finanzas públicas y la balanza de pagos habrían alcanzado desequilibrios enormes, provocando aumentos mucho mayores que los observados en el tipo de cambio y en el nivel de precios, y exponiendo a la economía nacional a un verdadero desquiciamiento.

Ante las nuevas circunstancias creadas por la caída del precio del crudo, -

¹³¹ La Economía en 1986: política y evolución. Banco de México. Comercio Exterior Vol. 37 No. 6 México, junio de 1987. Pág. 501.

en febrero de 1986 el ejecutivo federal planteó la necesidad de modificar - el programa económico para el año.

"Señaló que el ajuste de la economía nacional tendría que fundarse principalmente en la acción interna, tanto en lo concerniente a los problemas de fondo, como a los circunstanciales; y estableció asimismo, la necesidad de reconsiderar nuestras relaciones financieras con el exterior.

Para enfrentar la nueva coyuntura se decidieron acciones en materia de finanzas públicas y de política crediticia, cambiaria y comercial".^{14/}

Es importante hacer la comparación de lo que se tenía que hacer con respecto a lo que se pretendía, ya que se tenían 3 objetivos claros:

"- Avanzar con un vigor renovado en el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación, fortaleciendo así la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y las posibilidades de mejoría del bienestar social.

- Impulsar ordenadamente los programas de reconstrucción ampliando la participación de la sociedad en su diseño e instrumentación.

- Acelerar el proceso en marcha de cambio estructural y de reconversión económica, elevando la productividad del sector público, enfatizando la prioridad social en sus acciones, modernizando la planta industrial nacional y estimulando la descentralización.

Durante 1986, la tarea de renovación nacional enmarcará así un triple reto; el de la renovación, el de la reconstrucción y el del cambio estructural".^{15/}

Y a final de cuentas, se planteó que el ajuste nacional, tendría que ser - con orientación el accionar interno y en relación a la situación financiera y crediticia con el exterior.

^{14/} Ibid. Comercio Exterior... Pág. 502.

^{15/} Política Económica para 1986. Nafinsa. Mercado de Valores. Año XLVI. No. 1. Enero 6 de 1986. Pág. 2.

Es así, como dadas las circunstancias tanto internas como externas, se hace necesario establecer una nueva estrategia económica la cual se basó en lineamientos establecidos en el programa de aliento y crecimiento (PAC), que el ejecutivo federal propuso a la nación en junio de 1986 con el objetivo - principal de lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera.

Si observamos los cambios que se dieron, podemos apreciar de manera clara - el impacto que tuvo la reducción en los precios del petróleo: es decir, que para 1986, se propuso en materia de finanzas públicas lo siguiente:

"a) Política general de finanzas públicas.

La reducción del déficit fiscal es un elemento fundamental del proceso de - reordenación económica propuesto para el año próximo, ya que se plantea reducir el déficit de 9.6% del PIB en 1985 a 4.9% en 1986... El ajuste fiscal se basa fundamentalmente en un aumento del 15% del PIB de los ingresos del sector público presupuestal y en una reducción de 2.4% del PIB del gasto programable devengado.

...El ajuste programado tiene como único precedente el realizado durante - 1983 cuando los ingresos presupuestales aumentaron 4 puntos porcentuales - del PIB y el gasto programable se redujo en 3.4% del PIB. Sin embargo, hay que mencionar que en 1983 la revaluación por una sola vez de los ingresos - petroleros, deriva del cambio real de paridad, contribuyó de manera destacada al aumento de los ingresos.

Asimismo, cabe recordar que el ajuste presupuestal de 1983 se realizó bajo un marco en el cual la inversión pública, los salarios y las transferencias, habían venido creciendo en términos reales durante el período 1978-1981, - mientras que para 1983 se llevará a cabo en una situación en la que el gasto programable se ha venido reduciendo como porcentaje del PIB por quinto - año consecutivo".¹⁶¹

¹⁶¹ Ibid. Política Económica para 1986. Nafinsa. Enero 6 de 1986. Pág.3.

Y más concretamente en materia de gasto se dijo:

"Para alcanzar el ajuste propuesto del gasto programable presupuestal en - 2.4% del PIB, se plantea reducir el gasto del gobierno federal en 1.3% y el correspondiente a organismos y empresas en 1.1% del PIB... Cabe subrayar - que, dentro de la incertidumbre que caracteriza una economía que todavía en frenta serios problemas y una situación adversa internacional la integra- - ción del presupuesto se ha basado en supuesto realistas sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas (inflación, tasas de interés, tipo de cambio). Queda así explícito desde el presupuesto de salida la mg- - nitud del ajuste real que se requiere en forma tal que no surjan a lo largo del año solicitudes de ampliación al gasto originado en desviaciones de los parámetros macroeconómicos.

La naturaleza del ajuste presupuestal propuesto permite compatibilizar el - saneamiento requerido de las finanzas gubernamentales con la atención de - los compromisos fundamentales que le competen al gasto público.

Para alcanzar la magnitud y la composición del ajuste propuesto, que se con- - centra sobre el gasto corriente se planteó intensificar de manera muy signi- - ficativa la política de cambio estructural en el ámbito del sector públi- - co".¹⁷¹

Y dado el impacto del desplome de los precios internacionales del petróleo en materia de finanzas se tuvieron los siguientes resultados:

"En 1986 el deterioro de las finanzas públicas fue menor de lo que hubiera podido esperarse en vista de la magnitud de la pérdida petrolera. Como se comentó... El llamado superávit económico primario (es decir, la diferencia entre los ingresos del sector público y sus egresos sin tomar en cuenta los intereses) disminuyó únicamente 2.1% del PIB (de 3.7% a 1.6%) a pesar - de la caída del valor de las exportaciones de crudo.

El aumento en el déficit primario fue menor de los que hubiera podido espe- - rarse dada la magnitud de la pérdida petrolera, debido a varios factores.

¹⁷¹ Ibid. Nafinsa. Mercado de Valores. Año XLVI. No. 1. Pág. 4.

En primer lugar, la elevación del 34% del tipo de cambio real que aumentó - el poder adquisitivo interno de los ingresos por exportación de crudo. En consecuencia la proporción en el PIB de los ingresos externos de PEXEX (medidos en pesos) se redujo solamente 3.5 puntos porcentuales en 1986 (de 8.5 a 5%). En segundo término, los gastos totales distintos de intereses cayeron 8% en términos reales, pero su participación en el PIB se mantuvo en 28.7%. En tercer lugar, los ingresos totales del sector público, excluyendo exportaciones de PEXEX, que aumentaron 1.9 puntos porcentuales del PIB.¹⁸¹

Y en lo referente al gasto el impacto fue de la siguiente manera:

"En lo que se refiere a los egresos públicos, se mantuvo una estricta disciplina en el ejercicio del presupuesto. Se congeló el número de plazas en el sector público, se continuó con la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias y se inició el proceso de reconversión del sector paraestatal. Como resultado de lo anterior, se estimó que el gasto programable devengado del sector presupuestal cayó 6.7% en términos reales, la inversión en 17% y el gasto corriente en 4%. No obstante la proporción del gasto total distinto de intereses en el PIB se mantuvo en 28.7 puntos porcentuales. La participación del PIB en el gasto de capital, en 1986 se redujo 0.4 puntos porcentuales, y las proporciones correspondientes al gasto corriente sin intereses y a los egresos netos del sector extrapresupuestal, aumentaron 0.3 y 0.2 puntos del PIB respectivamente.

Por otra parte, el recrudecimiento de la inflación en 1986 ocasionó que la tasa de interés nominal implícita pagada sobre la deuda pública en moneda nacional se elevará de 47.7% en 1985 a 66.4% en 1986, mientras que la tasa nominal sobre la deuda en moneda extranjera disminuyó de 9% a 7.1%.

El incremento del valor nominal de la deuda pública y de las tasas de interés nominales internas fue la causa principal de que la participación en el PIB del gasto público por concepto de intereses se incrementará 4.6 puntos porcentuales. De éstos, 4.4 puntos correspondieron a los intereses en moneda nacional -que pasaron de 8.2% a 12.6% del PIB- y 0.2 puntos de los intereses en moneda extranjera los cuales se elevaron de 3.9% a 4.1% del PIB, -

¹⁸¹ Ibid. Comercio Exterior Vol. 37 No. 6. Pág. 505.

debido a que el efecto del incremento del tipo de cambio real sobre el valor en pesos en este concepto contrarrestó la caída de las tasas de interés externas.

El aumento de importancia de los egresos por intereses, aunado al deterioro del superávit económico primario y a una reducción de 0.5% del PIB en el rubro de intermediación financiera provocó que la proporción en el PIB de los RFS* se elevará en 10% en 1985 a 16.3% en 1986".^{19/}

Finalmente, hemos de comentar que en el año en el cual el gobierno mexicano pensaba consolidar los avances logrados, se enfrenta a problemas de índole externo, pero que a la vez pone en relevancia la vulnerabilidad de la economía mexicana ante cambios que se presentan en el exterior, concretamente la caída de los precios internacionales del petróleo que de manera tajante redujo los ingresos nacionales y provocó escasez de recursos externos; agudizándose la situación económica interna.

"Sin embargo, una situación que se presentaba como catastrófica en términos de pérdida de producto y de colapso de la balanza de pagos y de las finanzas públicas -con sus consecuentes cortes drásticos de importaciones, interrupción del servicio de la deuda e hiperinflación- se tomó en un episodio difícil, indudablemente costoso para el país, pero de ajuste ordenado, que ha sentado bases para la estabilización y recuperación posterior de la economía, porque se realizó continuando y reafirmando el cambio estructural".^{20/}

Los distintos índices de la producción, disminuyeron a excepción de lo correspondiente a ganadería y electricidad, disminuyeron desde el inicio del año. Por otra parte las exportaciones no petroleras contrarrestaron la caída de la producción total, aunque no pudieron compensar totalmente los efectos de la reducción de la demanda interna.

Asimismo, el aumento en el tipo de cambio real elevó los costos de los insumos, dando lugar a incrementos de precios que dificultaron las ventas y de-

* Requisitos financieros del sector público.

^{19/} Ibid. Comercio Exterior Vol. 37 No. 6. Pág. 506.

^{20/} Ibid. Comercio Exterior Vol. 37 No. 6. Pág. 513

terminaron cortes de producción.

"Un hecho significativo de 1986 es que se logró una renegociación de la deuda externa pública que representa una ampliación considerable en los plazos y un alivio significativo en las condiciones de pago. Asimismo, los nuevos recursos logrados en la renegociación proporcionarán un apoyo importante al programa de aliento y crecimiento".²¹⁾

Las medidas que se adoptaron en materia de política fiscal crediticia y cambiaria resultaban inevitable para compensar la caída de los ingresos petroleros. Esta caída en términos macroeconómicos significó una pérdida del valor adquisitivo de la clase trabajadora; ya que se contó con una inflación del 105.7%, un tipo de cambio de 925.30 pesos por dólar; un déficit público que en proporción del PIB fue del 16.3%, una disminución de los ingresos - provenientes del exterior en cerca de los 8 mil millones de dólares y finalmente una caída del producto en 3.1%.

Y si aunamos los acontecimientos políticos del año; tendríamos en resumen; la pérdida del 50% de ingresos petroleros, la nueva renegociación con el - fondo monetario internacional, la caída del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, la nueva renegociación de la deuda, la aceptación del Plan Baker como estrategia de política económica, la firma de - una carta de intención con el Banco Mundial, el entierro y formal fracaso - del programa inmediato de reordenación económica (PIRE) la definición del - programa de aliento y crecimiento y la larga espera de un crédito de bancos privados por 6 mil millones de dólares; nos plantean de manera general la - política económica y la estrategia a seguir en los años venideros dentro - del sexenio.

²¹⁾ Ibid. Comercio Exterior Vol. 37 No. 6. Pág. 513.

CAPITULO 4

CONCLUSIONES Y AVANCES

- 4.1. EVALUACION Y POLITICA ECONOMICA EN 1986**
- 4.2. LA POLITICA ECONOMICA DE MEXICO PARA 1987**
 - 4.2.1. POLITICA DE GASTO 1987.**
 - 4.2.2. CONCLUSIONES DE LA POLITICA DE 1987.**
- 4.3. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA**
 - 4.3.1. ANTECEDENTES.**
 - 4.3.2. EVALUACION Y AVANCES.**
- 4.4. CONCLUSIONES FINALES**

CAPÍTULO IV**CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES**

Antes de elaborar las conclusiones respecto al tema en estudio he querido actualizar la presente investigación, y brevemente explicar los acontecimientos recientemente presentados en nuestro país, es decir, hasta marzo de 1988. Lógicamente sin desviarnos del tema en estudio.

Al actualizar la investigación nos permitirá, llegar de manera más fácil a las conclusiones; que representan una crítica a la política económica, y al uso que se le ha dado al gasto público.

Iniciaremos muy brevemente con un resumen de la economía mexicana durante 1986 y las intenciones que se tuvieron para 1987, así como una evaluación. Aunado al último programa que intenta aliviar la problemática de la nación. Que es la inflación; mediante el llamado Pacto de Solidaridad Económica.

4.1. EVALUACION Y POLITICA ECONOMICA EN 1986

En 1986, se esperaba consolidar, los avances logrados durante - el presente régimen, en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, así como una lucha contra la inflación. Es decir, que éstos eran los objetivos centrales de la política económica.

Pero el programa económico original, se vino abajo, cuando a nivel internacional se dió una baja en los precios internacionales del petróleo, es decir, que el impacto directo en la economía mexicana, fue de 8,500 millones de dólares, manifestando - que se esperaba un precio promedio de 23 dólares, pero en realidad fue de 11.8 dólares por barril.

"La caída de los ingresos petroleros en 1986 tuvo efectos decisivos sobre la economía. Agudizó en forma extraordinaria las dificultades que padecían desde años recientes en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, pues el año anterior los ingresos por exportaciones de petróleo y productos petrolíferos habían constituido 48% de los ingresos totales en cuenta corriente de la balanza de pagos y 26.2% de los ingresos totales del sector público. La sola disminución del valor de las cuentas petroleras en 1986 representó 6.7% del PIB de ese año y provocó una severa contracción del ingreso y de la demanda agregada". ¹¹

De tal forma que se modificó de manera total el programa económico, y el ejecutivo federal, planteó la necesidad de modificar y realizar ajustes en la economía, la cual tendría que fundamentarse a nivel interno.

Para enfrentar la nueva situación se decidieron acciones en materia de finanzas públicas y de política crediticia, cambiaria y comercial. En cuanto al gasto, se tomaron medidas de ajuste

¹¹ Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. - Vol. 37 No. 6. México, junio de 1987. Pág. 501.

presupuestal y se anunció que continuará la venta o liquidación de empresas estatales.

En materia de ingresos públicos, se reafirmó la necesidad de fortalecer la estructura tributaria y continuar aplicando una política realista de precios y tarifas del sector público. En lo que respecta a política monetaria, se anunció que seguirían vigentes las disposiciones de restricción crediticia y que se continuara procurando un manejo flexible y realista, tanto de las tasas de interés como del tipo de cambio, en vista de que ante las nuevas circunstancias revestía especial importancia; y aumentar el ahorro nacional. En cuanto a la política comercial, se seguirá avanzando en la reducción de los controles cuantitativos a la importación y se procuraría el ingreso del país al GATT.

Pero para el segundo semestre del año, se basó la economía en los lineamientos establecidos en el programa de aliento y crecimiento (PAC), el cual tenía como objetivos principales lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera.

Dicho programa estaría en vigencia durante el segundo semestre de 1986 y en 1987, cuya estrategia sería:

- Cambiar los términos de negociación externa.
- Mantener de manera indispensable los recursos externos para mantener el ahorro interno.
- En política crediticia se liberalizará el crédito al sector privado.
- Tasas de interés a la baja.
- Apoyo a las exportaciones y simplificación de trámites.
- Una reestructuración de la política fiscal.
- Fortalecimiento financiero de las empresas públicas, y en
- Materia de gasto, se pretende disciplina presupuestal, con crecimiento del sector educativo, salud y justicia, que la

sociedad demanda, se fortalecerán los recursos al campo, se reducirán los subsidios, se fortalecerán los programas estratégicos, se intensificarán los programas de reconversión industrial.

En donde la parte medular de este programa, radicaba en obtener nuevos criterios de crédito del exterior, es decir, la obtención de recursos por aproximadamente 12,000 millones de dólares, para complementar el ahorro interno e impulsar el crecimiento económico en 1987 y 1988.

Donde al finalizar este año, se obtuvieron los siguientes resultados:

El PIB se contrajo 3.8% y en términos per-cápita, de un 6%, éste último dato se encuentra en niveles equivalentes a los de 1978.

No se dió una absorción de la fuerza de trabajo que ingresa anualmente en el mercado laboral (3.2% del crecimiento).

Se registró en el sector externo, un saldo negativo en cuenta corriente de 1,400 millones de dólares, después de tres años de superávit.

Posteriormente del déficit del sector público de 1985, cercano al 10.5% del PIB, una de las metas de la política fiscal fue hacerlo descender a la mitad en 1986.

El pago de intereses de la deuda total se incrementó 27% en términos reales (representó el 17% del PIB) es decir, el déficit fiscal representó más del 16% del PIB y ello, a pesar de haberse mantenido el gasto en condiciones de extrema austeridad.

Por lo que toca a las finanzas públicas, el porcentaje en el

PIB, del superávit primario del sector público disminuyó únicamente 2.1 puntos porcentuales con relación a 1985 (de 2.7 en 1985 a 1.6% en 1986).

Los requerimientos financieros del sector público aumentaron - 6.3 puntos porcentuales, de 10% en 1985 a 16.3% en 1986. Ello - debido primordialmente a que, como cabía esperar, el porcentaje que los egresos por intereses nominales representaban del PIB, se incrementó considerablemente de 12.1% en 1985 a 16.7% en - - 1986, como efecto de la depreciación cambiaria y la inflación - sobre las tasas nominales de interés de la deuda interna y sobre el monto en pesos de los intereses de la deuda externa.

En 1986, la diferencia entre los egresos e ingresos internos - disminuyó a 0.7% del PIB, pero la balanza externa en cuenta corriente del sector público se tornó deficitaria (1% del PIB) lo que en conjunto dió por resultado un déficit operacional de - - 1.7% del PIB.

El índice nacional de precios al consumidor, que en 1975 aumentó 63.7% en 1986 se incrementó 105.7%, mientras el tipo de cambio, controlado, que en 1985 había aumentado 92.9%, en 1986 se elevó 148%, para alcanzar al término del año 923.5 pesos por dólar.

Los sueldos y salarios reales tuvieron un incremento negativo - al pasar de 1.2 a 10.6%, y el dinero en circulación tuvo un incremento del 68.0% en relación al año anterior.

Los resultados obtenidos del programa de aliento y crecimiento durante 1986, fueron:

- Se logró una ampliación importante en los plazos y un alivio considerable en los costos financieros; obteniéndose un monto de recursos por aproximadamente 12,000 millones de pesos.²¹

21 FUENTE: Banco mundial. Informe Anual 1987. Washington D.C.

- Se aplicó una política de contención crediticia, dicha reducción del crédito bancario tuvo en el corto plazo efectos negativos.
- Se consideró al ajuste cambiario (devaluación) como una opción preferible para corregir un desequilibrio en balanza de pagos. Sin embargo la balanza de cuenta corriente pasó de un saldo de 1,237 millones de dólares a -1,270 en 1986.
- En materia fiscal se elaboró la reforma, la cual persigue -restituir la capacidad recaudadora. Que alcanza una proporción de 14.7% inferior en términos reales.
- En materia de gasto se dió mayor atención a la inversión pública, la cual complementó el esfuerzo del sector privado, y se redujo el gasto corriente contrayendo la demanda interna, teniendo como consecuencia una repercusión en el PIB de 3.8%. Los gastos fueron 4.2% mayores respecto al año anterior, principalmente debido al pago de intereses.
- La inflación no se pudo controlar y se aceleró al 105.7%.
- Una disminución en el año de los ingresos petroleros de 6.7% del PIB.
- Un déficit del sector público del 16.3% del PIB.
- Los empleos y salarios disminuyeron en términos reales.
- La deuda externa del gobierno ascendió a 75,350.9 millones de dólares.
- El servicio de la deuda ascendió a 10,912.0 millones de dólares en el año.

- La deuda interna aumentó 18.2% respecto a 1985.

El país se enfrentó a final de cuentas a la coyuntura económica externa más desfavorable del último medio siglo. Los distintos índices de la producción, con la excepción de ganadería y electricidad, disminuyeron desde el inicio del año. Y las exportaciones no petroleras, al no representar todavía un porcentaje elevado de la misma, no pudieron compensar totalmente los aspectos de la reducción de la demanda interna. Por otra parte, el aumento en el tipo de cambio real elevó los costos de los insumos dando lugar a incrementos de precios que dificultaron las ventas y determinaron cortes de producción.

Un hecho significativo de 1986 es que se logró una renegociación de la deuda externa pública, que representa una ampliación considerable en los plazos y un alivio significativo en las condiciones de pago. Asimismo, los nuevos recursos logrados en la renegociación proporcionarán un apoyo importante al P.A.C.

Pero a pesar de las medidas adoptadas de política económica, fiscal, crediticia y cambiaria, resultaban ineficientes e inevitables para compensar la caída de los ingresos petroleros. Lo que denota de manera clara, una vulnerabilidad e ineficiencia de la planta productiva nacional, ante cambios que se presenten en el exterior. Disminuyendo la actividad económica; un proceso inflacionario, originado por el lado de los costos; devaluación, escasez de recursos y principalmente una descapitalización de la economía ya que el sector público no invierte en capital, debido a que la mayoría de los recursos los orienta hacia el pago por el servicio de la deuda, y el gasto que queda para la economía es muy limitado y restringido para los programas que realmente son estratégicos.

4.2. LA POLÍTICA ECONOMICA DE MEXICO PARA 1987

Para este año la política económica, giraba en base a cuatro objetivos, los cuales a su vez se encontraban dentro del programa de aliento y crecimiento; y que a finales de año se dieron cuenta de que no había funcionado dicha estrategia, o programa de emergencia, en el cual el único y fundamental objetivo, (tal como ya se analizó en el punto anterior), era la renovación de los créditos del exterior, es decir mayor endeudamiento externo.

De tal forma que los objetivos eran los siguientes:

"Alentar el crecimiento económico moderado con alta generación de empleos, mediante una mayor disponibilidad de crédito a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión pública.

Renovar el combate a la inflación, mediante un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas y un conjunto de medidas que reduzcan presiones de costos y factores de inercia.

Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural, mediante el fortalecimiento y la reconversión de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público, la desincorporación de las entidades públicas que no lo son y la modernización de la planta productiva nacional.

Impulsar la descentralización de la vida nacional...³¹

De tal forma que el cumplimiento de estos objetivos se iba a lograr mediante la estrategia basada en:

1. En los recursos conseguidos mediante la renegociación de la deuda externa.

³¹ Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N.C. Vol. 36 No. 12. México, D.F. Diciembre de 1986.

2. Reducir la inflación.
3. Lograr el crecimiento sostenido.

Esto a su vez se lograría a través de tres fases:

- a) Una corrección de los precios relativos.
- b) Una reducción en la inflación.
- c) Una reactivación económica moderada.

Es decir que mediante una corrección de su estructura relativa y manteniendo precios y tarifas actualizadas, durante el proceso de reducción de la inflación. Asimismo en la medida en que la inflación baje y se reviertan las expectativas la inversión privada, tenderá a recuperarse, este fenómeno podría culminarse en 1988, ya que lo importante es obtener la reactivación económica.

Se consideró que, "la corrección de precios relativos es un elemento fundamental para reducir la inercia inflacionaria".⁴¹

Esto se lograría mediante una revisión con frecuencia de los precios y tarifas del sector privado y público, aún sujetos a control. Pero estos ajustes se darían con periodicidad y gradualismo sin reglas rígidas y con referencia a la inflación esperada, aunque se reconoce que esto no tiene que ver nada con la indización de los precios.

Para la segunda fase, se consideró que el proceso de desinflación que se llevará a cabo durante 1987 combinaría dos líneas de acción:

1. "Un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas, para reducir el déficit operacional y garantizar que su financiamiento no sea una fuente genuina de presiones inflacionarias".

⁴¹ Ibid. Comercio Exterior. Diciembre 1986. Pág. 1115.

2. "Una reducción de las presiones de costos y los factores de inercia, atacando los círculos que retroalimentan el proceso inflacionario".⁵¹

La reducción del déficit operacional y la mayor disponibilidad de recursos externos restarán presiones a los mercados financieros nacionales, lo que permitirá que el tipo de cambio real no siga elevándose y que la tasa de interés pueda reducirse.

Asimismo las políticas cambiaria y la de tasa de interés contribuirá así a la reducción del proceso inflacionario. Ya después de la corrección de precios relativos, es decir, el ajuste de precios y tarifas.

También será necesario mantener, sobre todo en un inicio una política de restricción fiscal y un manejo flexible de la política monetaria, que apreciando cotidianamente la evolución del mercado, determine el grado y magnitud de la desinflación relativa del tipo de cambio y de la tasa de interés. Manteniendo una evolución de inflación para 1987 del orden del 70 al 80 por ciento.

En la última fase se espera que, después de haber ajustado los precios y tarifas y haber abatido la tendencia inflacionaria, se dará un fuerte dinamismo de la actividad económica, basado en el crecimiento de las exportaciones no petroleras, asimismo, la inversión pública se reactivará en forma ordenada y selectiva, dándose prioridad a los programas con mayor generación de empleo; el fortalecimiento del salario real, lo cual permitirá sostener el mercado interno.

Pero por otra parte, se subraya la inconveniencia de una reacción excesiva impulsada prematuramente por el gasto público. Una expansión forzada provocaría tasas de crecimiento tal vez espectaculares pero sin duda efímeras.

⁵¹ Ibid. Comercio Exterior. Diciembre de 1986. Pág. 1115.

De tal forma que en términos cuantitativos se espera para 1987 los siguientes resultados:

1. Un crecimiento del producto interno bruto del 2 o 3% en términos promedio, con un ritmo de expansión del 4% para 1988.
2. Una inflación entre el 70 a 80%.
3. En finanzas públicas un superávit primario del 6.6% con un déficit operacional del .5% y el déficit financiero del - - 13.8%.
4. Con unos ingresos presupuestales del 30.8%.
5. Se espera que la variación en el tipo de cambio en el año - sea de cero.
6. Con un ahorro financiero del 5%.
7. Un crecimiento de las exportaciones no petroleras por un volumen de 10,500 millones de barriles diarios.
8. Un endeudamiento público externo, por tan sólo 4,700 millones de dólares.^{6/}
9. Se espera una reducción significativa de las tasas de interés de 30 puntos aproximadamente entre diciembre de 1986 y diciembre de 1987.
10. Se espera un aumento de la disponibilidad de crédito a los sectores social y privado del orden de 20% en términos reales, como resultado de un aumento del ahorro financiero, - cercano al 5%.

El caso del aumento del superávit primario, concepto que mide - el verdadero esfuerzo de ajuste fiscal (según el gobierno), se descompone de la siguiente forma:

- a) Aumento de la recaudación tributaria no petrolera del 1.3% del PIB.
- b) Aumento de ingresos de organismos y empresas vía precios y tarifas de 0.6% del PIB.
- c) Aumento de la inversión pública en .5% del PIB. Lo que corresponde a un crecimiento real de alrededor de 15% y reduc

6/ Los datos anteriores se obtuvieron del documento: Criterios generales de política económica para la iniciativa de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente a 1987. Presidencia de la República.

ción del gasto corriente en un punto porcentual del PIB.

d) Se prevé que el ejercicio del gasto público será más reducido.

En materia de ingresos, se pretende elevar la recaudación no petrolera del gobierno federal en 1,3% del PIB, rompiendo el círculo entre inflación y baja en los ingresos. Ampliando la base gravable.

4.2.1. POLITICA DE GASTO 1987.

En el caso del gasto público, se propone reducir "el gasto programable en medio punto, reduciendo el gasto corriente en un punto y aumentando el de inversión en medio punto del PIB, lo que corresponde a un crecimiento del orden del 15% en términos reales".⁷¹

La importancia del gasto para este año es el manejo estricto y disciplina de éste y sobre todo en el ejercicio del gasto corriente, lo cual ayudará al saneamiento de las finanzas públicas.

Ya que se prevé intensificar el programa de ajuste estructural, y evitar el crecimiento de más plazas.

Se agilizará la instrumentación en el proceso de desincorporación de entidades no estratégicas y prioritarias. Así, el estado se retirará a la vez de las ramas de química, textil, farmacéutica y petroquímica secundaria, cuyo fomento no requiere de la presencia del gobierno, aliviando allí el peso del gasto público.

En el caso de la inversión, conviene destacar que el aumento absoluto del incremento previsto es más bajo frente a los requerimientos reales. Los proyectos que se atienden enfatizan el mantenimiento de la capacidad instalada de infraestructura y oferta de insumos básicos.

Por otra parte debe de quedar claro, "que para proteger durante 1987 la evolución de la economía frente a fenómenos adversos internos o externos se tienen previstos dos mecanismos específicos en el manejo de la inversión pública. En primer lugar si el precio de exportación del petróleo se mantiene en la banda -

⁷¹ Ibid. Criterios Generales de política... 1987. Pág. 114

de los 9 a 14 dólares por barril, no se efectuará ningún ajuste presupuestal..., si el precio cae por debajo de 9 dólares, se obtendrá un financiamiento externo compensatorio, hasta por 1,800 millones de dólares, para posteriormente y en forma gradual ir ajustando las finanzas públicas. En segundo lugar, si la economía no muestra... una... recuperación suficiente durante el primer trimestre de 1987, se dispondrá de financiamiento externo adicional por un monto de 500 millones de dólares, que apoyará la inversión pública..."⁸¹

En materia cambiaria se buscará el mantenimiento de un tipo de cambio real en un contexto de deslizamiento nominal a la baja. La política de tasas de interés buscará la reducción máxima que permita el manejo general de los demás instrumentos. La política de crédito aliviará la restricción que pesa de manera aguda sobre ciertos sectores productivos, en particular sobre la pequeña y mediana industria, buscando, sin embargo no estimular una reactivación excesiva y poco duradera en los primeros meses de 1987.

⁸¹ Ibid. Criterios generales de política... 1987. Págs. 118 y 119.

4.2.2. CONCLUSIONES DE LA POLITICA DE 1987.

Durante 1987 se esperaba recobrar en forma ordenada un crecimiento económico moderado y sostenido, en un marco de control pleno de las variables internas y a la expectativa de los externos (recordemos la sorpresa de 1986; la caída de los precios internacionales del petróleo), es decir, que por buenas intenciones el gobierno mexicano no paraba, e incluso se mostraba bastante optimista al hablar de recaudación económica con crecimiento, abatiendo la inflación, estabilidad financiera, incremento en la producción y un fomento del empleo.

Recordemos como último detalle que el programa económico para 1987, era continuación del programa de emergencia económica llamado Programa de Aliento y Crecimiento, que se había iniciado a mediados de 1986.

Pero cual va siendo nuestra sorpresa a final de año, cuando ninguno de los objetivos se cumplió dado que en la economía mexicana siempre se dan sorpresas, que agarran fuera de la jugada al gobierno mexicano, y por lo tanto las buenas intenciones del mismo, y por lo tanto las buenas se vienen abajo.

En 1987 se dió la gran sorpresa de la caída de la bolsa mexicana de valores; a la cual algunos la atribuyeron como tan sólo de factores "psicológicos", e incluso se le calificó de no alarmante.

A principios de año, algunos conocedores consideraron que la bolsa había subido demasiado, sin embargo siguió el proceso a la alza. "En 18 meses (1986 y primer semestre de 1987) el índice de precios y cotizaciones de la bolsa aumentó 1,361.8%.

A partir de junio de 1987, ante los resultados espectaculares, más ahorradores todavía entraron a la bolsa, algunos hipoteca-

ron casas o pidieron dinero al banco o a las mismas casas de bolsa para invertir en acciones que ellos mismos inflaban.

El ajuste o desinfe de la bolsa mexicana de valores se hubiera dado con o sin la baja en los mercados financieros mundiales, pues era difícil mantener el mismo ritmo de demanda del 86 y primer semestre del 87..."^{9/}

"Según los expertos, la contracción del índice encuentra fundamento en dos razones principalmente:

- La caída mundial de los mercados financieros, particularmente el neoyorkino, que arrastraba consigo el nacional.
- El incremento de las tasas de interés en especial la prime-rate, la cual en tan sólo dos semanas se incrementó en un punto, al pasar de 8.75 a 9.75 repercutiendo directamente en los costos de las empresas.

Estos factores, aunados a la ya existente desconfianza en el mercado, misma que se generó a partir de la intervención de la Comisión Nacional de Valores, propició el desquiciamiento de los inversionistas, que paralizaron sus operaciones e intentaron vender sus acciones".^{10/}

Podrán darse miles de explicaciones sobre el fenómeno, pero en realidad se observa que no hay predicción en los ajustes financieros y sobre todo que la caída se debió a que el movimiento financiero no estaba debidamente sustentada por el aparato productivo nacional, y por la producción misma que es en última instancia lo que hace valer a una economía. Además es lo que en capítulos anteriores es denominado como economía ficción, es decir, que no hay un verdadero sustento o respaldo de una actividad a la otra.

^{9/} El Financiero. Lunes 9 de noviembre de 1987. Año VII No. 1550. Pág. 4.

^{10/} El Financiero. Martes 20 de octubre de 1987. Año VII No. 1536. Pág. 24.

Y si ha ésto le agregamos a que el crack bursátil se debió en parte al fenómeno de la deuda, los cuales forman parte de ése mismo.

Es decir, que es un círculo especulativo, por una parte países con excedentes (acreedores) y por el otro países sin liquidez (deudores), permite que los excedentes mundiales colocados en países en donde su capacidad de absorción es muy limitada. Esta idea reforza a la anterior, de la existencia de la economía ficción, en la cual la economía no tiene capacidad de respaldar los movimientos financieros.

Pudiendo hablar de un excedente de liquidez y una falta de una nueva planta productiva; además recordemos que una de las estrategias de la política era, el recibir créditos del exterior.

De tal forma que sea cual sea el origen del fenómeno, la economía mexicana fue fuertemente sacudida y todo gracias a que siempre toman de sorpresa a la economía mexicana; de hecho podríamos hablar de una falta de previsión y planeación económica.

Recordemos que este fenómeno se dió en el mes de octubre, y para el 18 de noviembre, el peso sufre una brusca devaluación y valorización del dólar que pasa de 1,706 pesos a 2,900. Se presentaba incertidumbre, desconfianza, inseguridad, inestabilidad monetaria y financiera, además fuertes presiones inflacionarias; hacen que la economía venga a contraerse y a caer en un período de emergencia económica total. Sacándose de la manga el gobierno mexicano un programa de emergencia, denominado Pacto de Solidaridad Económica. (Programa que se analiza en el siguiente capítulo); ya a estas fechas el PAC está completamente superado y se encuentra en el olvido. Programa que nunca funcionó y que lo único que provocó, fue el acrecentar la deuda externa; simplemente basta observar los siguientes resultados.¹¹¹

¹¹¹ Los resultados que se presentan sobre 1987, son preliminares y en su mayoría estimaciones del mismo gobierno, ya que al momento de estar redactando la presente aún no se publican cifras oficiales, dado el rezago ya conocido, así como por el impacto político que éstas representan.

- El PIB sólo será ligeramente superior al 1% durante 1987.
- Se estima que la inversión total registró en el primer semestre una caída de 9.6%, y en el segundo semestre una recuperación del 10.6%, es decir que en términos reales el crecimiento fue tan sólo del 1%.
- El superávit primario de las finanzas públicas alcanzó un nivel del 5% del PIB.
- No se pudo combatir la inflación al ser ésta en 1987 del - - 159.2%.
- Altas tasas de interés, principalmente para preservar la recuperación de la captación financiera.
- El tipo de cambio controlado registró una depreciación acumulada de 139.27. Al terminar en 2,209.70 pesos, y el tipo de cambio libre se depreció en 145.36% terminando en 2,260.00.
- Las exportaciones petroleras ascendieron a 20,599.6 millones e importaciones por 12,222.6 millones de dólares.
- Se prevé un superávit en la cuenta comercial de la balanza de 8,650 millones de dólares.
- En 1987 el saldo total de colocación neta de valores gubernamentales fue 13.9 billones de pesos, 59.8% mayor en términos reales en comparación de 1986. De tal saldo acumulado 86.8% correspondió a Cetes y el resto a Petrobonos, BID, Bondes y Pagafes.
- El pago por el servicio de la deuda externa así como la interna representó más del 50% del presupuesto de 1987.
- Se lograron nuevos créditos y los ya existentes se negociaron a tal grado que el 99.3% de la deuda corresponde ahora al largo plazo y el 0.7% a plazos menores de un año.

- La deuda representa tan sólo el pago del servicio de la misma, el 5% del producto interno bruto nacional.^{12/} De ahí la importancia que tiene éste para evitar que se de una ampliación - en el rubro de gasto de inversión y de ahí que cada vez más se asignen recursos para el exterior a costa de sacrificar a nivel interno a la sociedad. De tal forma que no es el gasto por sí solo mala o malo, sino que el error está en la mala distribución de los recursos.

^{12/} Fuente de los datos preliminares para 1987 fue:

- Criterios generales de política económica para 1988. Presidencia de la República.
- Mercado de Valores. Nacional Financiera. Año XLVIII No. 6. Marzo 15 de 1988. Págs. 16 y 25.

4.3. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

¿Qué es el Pacto de Solidaridad Económica (PSE)? Pues no es otra cosa más que un programa de choque, impuesto desde el exterior, cuyo objetivo principal es reducir la inflación que vive México, la cual fue de 159.2% en 1987 y sobre todo un programa que evitará la irritación del pueblo, ahora que el próximo año es eminentemente político, y evitará "supuestamente", ya que habría que ver los resultados y bajo qué costo social y económico.

Pero el gobierno lo define como "la respuesta de la sociedad mexicana en su conjunto, al deterioro económico que ha sufrido el país a partir de mediados del mes de octubre".^{13/}

"...un pacto que implica la adopción de medidas fuertes, de medidas amargas, dolorosas, que exigen sacrificios y esfuerzo de todos... estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y más sacrificio".^{14/}

"El pacto... persigue un fin fundamental; evitar que caigamos en una situación francamente hiperinflacionaria que dañaría no sólo a la economía sino a la misma sociedad..."^{15/}

Partiendo de las afirmaciones anteriores, plantearemos brevemente sus antecedentes, así como la estrategia, y por lo tanto sus avances hasta el mes de agosto de 1988, ya que en su última etapa se firmó el acuerdo hasta el 30 de noviembre.

^{13/} Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. S.N.C. Vol. 37 No. 12. México, D.F. Diciembre de 1987.

^{14/} Ibid. Pág. 1079.

^{15/} Ibid. Pág. 1079.

4.3.1. ANTECEDENTES.

- Una devaluación y cotización del dólar en los 2,900 pesos. El 18 de Nov. de 1987, se vive un clima especulativo, la paridad - cambiaria se estabiliza a la baja y se cotiza a finales de mes a los 2,600 pesos.
- Para el primero de diciembre se vive también un clima de - - inestabilidad monetaria y financiera.
- El 4 de diciembre se acelera el proceso de apertura comer- - cial y un control más estricto sobre los precios.
- El gobierno federal propone al Congreso del Trabajo un aumento inmediato del 15% agregado a otro del 20% a partir del primero de enero, ésto se da el 14 de diciembre.
- El 15 de diciembre el presidente de la república junto con - su gabinete económico, y los representantes de los sectores social y privado, firman el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).
- El 16 de diciembre la comisión intersecretarial de precios y tarifas, encaminada a aumentar los ingresos y disminuir los gastos, entra en vigor; con alzas de 85% en los precios de las gasolinas, servicios telefónicos, entre otros.

Los objetivos que persigue el Pacto son los siguientes:

1. Evitar la inflación.
2. Evitar el peligro de romper la paz social.
3. Continuar con la renovación moral.
4. Hacer crecer a la economía.
5. Alcanzar el proyecto nacional.

Los objetivos siguen siendo los mismos desde que se inició la - presente administración, sólo que en cada programa económico el orden cambia y varía. Y ahora en este programa ya incluyeron -

el de "evitar el peligro de romper la armonía social". ¿Porqué lo habrían planteado en esos términos? ¿Será que apenas se dieron cuenta del impacto que tiene en la sociedad, el equivocarse de política económica? Obviamente ya lo saben desde hace tiempo sólo que ahora la sociedad pone en tela de juicio cualquier decisión que tome el gobierno en cualquier materia, e incluso - el factor psicológico está en contra del propio gobierno y es - completamente negativo, ya nadie cree en las afirmaciones y los buenos propósitos e intenciones del gobierno mexicano. ¡Qué - lástima!

Recordemos que este programa es firmado en diciembre; fecha para la cual ya se conoce la situación en la que se encuentra la economía nacional, principalmente la de los salarios reales, - además, porque es fin de sexenio, y 1988 es año de elecciones - presidenciales.

De tal forma que la estrategia, instrumentación y las metas del Pacto de Solidaridad Económica es la siguiente:

a) Estrategia Económica.

1. Fortalecimiento sustancial de las finanzas públicas; mediante una disminución significativa del gasto programable, la eliminación de los rezagos de los precios y tarifas del sector público, el superávit fiscal primario se elevará a 8.3% del PIB.
2. Negociaciones salariales congruentes con los intereses de la clase trabajadora.
3. Reforzamiento de la política de racionalización de la - protección comercial.

b) Instrumentación.

Política de ingresos públicos.

1. Ajustar precios y tarifas del sector público.

2. *Modificaciones al impuesto sobre la renta.*
3. *No se otorgarán estímulos para la depreciación acelerada.*
4. *Que los estados aumenten los ingresos propios.*
5. *Reforzamiento al combate de la evasión y elusión fiscal.*

Política de gasto público.

1. *Recortes reales al gasto programable.*
2. *Ampliación al programa de desincorporación de empresas públicas.*
3. *Disminución de subsidios de procedencia, social y económica dudosa.*
4. *Racionalización de la estructura administrativa.*
5. *Se pedirá un esfuerzo mayor para las empresas fuera del presupuesto.*
6. *Se buscará que las entidades federativas participen en el esfuerzo.*

Política Salarial.

1. *Aumento mensual a partir del primer semestre (marzo de 1988) de acuerdo con el índice de precios.*

Política de control de precios y abasto.

1. *Control sobre los precios de los productos de la canasta básica.*
2. *Los precios de garantía tendrán durante 1988, el mismo valor real que tuvieron durante 1987.*

Política Comercial.

1. *Disminución a las barreras del comercio exterior.*
2. *Mayor competencia externa; ejerciéndose una mayor disciplina sobre los precios internos.*

Política Cambiaria.

1. *El tipo de cambio ayudará a disminuir las presiones inflacionarias.*
2. *Conservar la fortaleza de la balanza de pagos.*

Política Monetaria.

1. *Política flexible de tasas de interés.*

c) Metas.

1. *Inflación a la mitad de la de 1987.*
2. *Disminución de la tasa de interés.*
3. *Después del segundo semestre se espera un crecimiento moderado de la actividad económica.*
4. *Superávit en la balanza de pagos.*
5. *Disminución del déficit financiero.*
6. *Superávit primario de 5.4% a 8.3% del PIB.*
7. *Disminución de los intereses nominales de la deuda y de su pago.*
8. *Reducción del gasto de 22% a 20.5% del PIB.*
9. *Un arancel máximo del 40% a 20%.*

4.3.2. EVALUACION Y AVANCES.

Pues parece que el Pacto tiene la intención de continuar con la inflación, misma que algunos consideran como de costos, y que el propio gobierno está propiciando con los ajustes de sus precios y tarifas; se pensaba que dicho ajuste sería gradual, "y no de golpe y porrazo", tal y como sucedió el 16 de diciembre de 1987, a un día de haberse firmado el Pacto de Solidaridad Económica.

La sociedad preferiría que no se hubiera firmado nada, simplemente basta observar los siguientes incrementos en algunos bienes y servicios que presta el gobierno, entre ellos destacan; - teléfonos 85%, gas 85%, electricidad 81%, azúcar 81%, transportes 75%, gasolina 85%, entre otros.

Mientras que se tuvo un aumento salarial del 15% el 16 de diciembre y 20%, a partir de enero. Nótese que son solamente en términos nominales, y sin contar el rezago existente en los salarios de todo el sexenio y lo más importante la inflación pasada, sin muchos conocimientos de la materia, creo que es lógico que la gente no cuente con las posibilidades necesarias para tan sólo medio comer. Ahora mucho menos para vestir, calzar y divertirse. Aunque hay que resaltar que la constitución mexicana establece que el salario mínimo debe de alcanzar para las necesidades básicas de sobrevivencia.^{A1} ¿No qué es una de las mejores del mundo? No lo niego, pero indiscutiblemente no se pone nada en la práctica, ya la sociedad hoy en día quisiera tan sólo comer lo necesario y suficiente.

Por otra parte, se ha dado una contención crediticia, incluyendo la disminución de la demanda de financiamiento del sector público y la política de tasas de interés.

^{A1} Consultar: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123, Fracc. VI. Ed. Porrúa, México, D.F. 1987 82ª Edición.

La competitividad de las exportaciones tiene un deterioro del 5% debido a la política cambiaria.

Se está sufriendo un deslizamiento de 3 pesos diarios por día - hábil lo que significa un 2.7% y a partir del 15 de diciembre - una devaluación del 22%.

Ya tuvimos una inflación de 14.8% en diciembre de 1987 y de - 15.5% en enero de 1988, cosa que significa que no hay tal disminución en la inflación, objetivo principal del Pacto de Solidaridad, y ahora en febrero es del 8.3%.

Este último aspecto es reconocido por el propio gobierno, al decir: "durante el mes de enero y la primera mitad de febrero, - tal como lo habíamos previsto, se registró una inflación muy alta; en enero los precios subieron 15.5% como resultado de los fuertes ajustes que se realizaron en diciembre, en el tipo de - cambio de nuestra moneda, en los precios y tarifas del sector - público... influyeron también en estas alzas en los aumentos - de los salarios del 15 de diciembre y del primero de enero".^{16/}

El impacto social del Pacto a nivel social es muy fuerte, ya - que la sociedad, está adoptando una actitud cada vez más hostil hacia el gobierno mexicano.

Ya que se está viendo al gobierno mexicano como la causa y no - como el remedio de los problemas económicos y políticos que vive la sociedad de nuestro país. Es decir, no hay confianza y - sobre todo credibilidad en éste.

Tal vez sea un poco aventurado, pero estamos al umbral de una - revuelta de la clase media y la de escasos recursos. Las cua-- les son las que sufren los estragos de la situación, y quienes pagamos los platos rotos de los errores de la política económi-

^{16/} FUENTE: Mensaje del presidente de México sobre la evolución de la economía nacional. El día 7 de marzo y sobre la evolución y seguimiento del Pacto de Solidaridad Económica.

ca adoptada por la presente administración y resultado de las anteriores, la cual ha sido la peor, ya que en los anteriores, se tenían años de crecimiento, expansión y decrecimiento; pero en ésta no se cumplió con el ciclo sexenal, y sólo hemos permanecido en el decrecimiento, y a la misma sombra de los factores y sucesos externos.^{17/}

Concertación de acciones para el mes de marzo de 1988. (Segunda etapa del Pacto).

Se acordó lo siguiente:

1. Que el gobierno federal no aumentará los precios de sus bienes y servicios, durante marzo.
2. Se mantendrá el tipo de cambio del peso frente al dólar.
3. No se autoriza aumento alguno en los precios de los bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
4. El sector empresarial, no aumentará los precios durante el mes de marzo.
5. Se otorgará un incremento a los salarios a partir del primer día de marzo del 3%.
6. El sector empresarial, hará extensivo a los salarios contractuales el aumento que se otorgue a los salarios mínimos.
7. El sector empresarial absorberá, los aumentos salariales, sin trasladarlos a los precios de los bienes.
8. De acuerdo al calendario agrícola se harán los ajustes correspondientes en los precios de garantía.

Estos puntos se acordaron el pasado 28 de febrero, en la redidencia oficial de los pinos, en una reunión de trabajo encabezada por el jefe de la nación, el gabinete económico y los sectores social y privado.^{18/}

^{17/} Los avances se obtuvieron de fuentes periodísticas. La Jornada, Excelsior y El Financiero del mes de febrero de 1988.

^{18/} FUENTE: Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.N.C. No. 6, marzo 15 de 1988. Año XLVIII. México, D.F.

Uno de los primeros impactos de lo anterior, es que en materia financiera, se da una disminución drástica en las tasas de interés, lo que provoca incertidumbre y salida de capitales, hacia otros sectores financieros, como las casas de bolsa las cuales aun no se reponen del crack, y que a pesar de ello presentan un pequeño repunte.

Las tasas de interés que estaban cerca de los 150%; ahora en menos de dos semanas disminuyeron a más de la mitad, y por otra parte un supuesto congelamiento de los precios para lograr reducir la inflación al 3% en marzo; pero en realidad el factor credibilidad es muy pobre y los incrementos se siguen dando, con o sin el Pacto de Solidaridad Económica, recordemos que tiene el objetivo político de reducir la inflación y lograr ensalzar la política del gobierno mexicano. Aunque yo creo que este programa de choque está condenado a fracasar como los anteriores, y que en el mediano plazo se entrará en un mayor proceso inflacionario con recesión económica, dada la debilidad del aparato productivo nacional.

En la tercer etapa del Pacto, que comprende la concertación de acciones para abril y mayo se acordó lo siguiente:

1. El Gobierno no aumentará, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.
2. Se mantendrá fijo el tipo de cambio hasta el 31 de mayo.
3. No se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio.
4. Los productos sujetos a registro no deberán tener aumento alguno.
5. Los salarios mínimos no aumentarán.
6. Los salarios vigentes se mantendrán en su mismo nivel.
7. Los precios de garantía tendrán ajustes de acuerdo al calendario agrícola; manteniéndose los precios reales. La producción del campo será apoyada mediante el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos, a tasas de interés decrecientes, y con una eficiente cobertura.

Al vencimiento de este plazo, se firma un nuevo acuerdo, el - - cual tendría vigencia durante los meses de junio, julio y agosto, en donde se destaca:

1. El gobierno no aumentará los precios de los bienes y servicios producidos por el Sector Público.
2. Se mantendrá fijo el tipo de cambio hasta el 31 de agosto.
3. No habrá revisión alguna de salarios mínimos.
4. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control.
5. No habrá aumento alguno a productos sujetos a registros por parte de la misma Secretaría.
6. El sector empresarial considera pertinente que las empresas que pueden bajar sus precios, lo hagan en beneficio del poder adquisitivo de los salarios.
7. En términos del Pacto de Solidaridad Económica los ajustes de los precios de garantía se harán de acuerdo al calendario agrícola.

A la vez se ha autorizado la libre importación de maquinaria y equipo de transporte usados e implementos agrícolas.

Y finalmente, el domingo 14 de agosto de 1988, se firma la Quinta y última parte de este programa anti-inflacionario, el cual comprende los meses de septiembre, octubre y noviembre; es decir, hasta el último día del Régimen y Administración de Miguel de la Madrid.

Se acordó lo siguiente:

1. El gobierno no aumentará los precios de los bienes y servicios, producidos por el sector público.
2. Se mantendrá fijo, el tipo de cambio.
3. El Ejecutivo Federal emitirá un decreto que disminuya a partir del 1º de septiembre, al cero por ciento el IVA a los alimentos procesados y medicamentos sujetos hasta ahora a una tasa impositiva del 6 por ciento.

4. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto - que desgrave en 30%, a partir del 1º de septiembre el pago del Impuesto Sobre la Renta a los ingresos que obtengan las personas físicas en todo el país.
5. El Gobierno Federal contribuirá al fortalecimiento de la capacidad adquisitiva; destinando recursos a FONACOT, para - que duplique el alcance de sus actividades.
6. El Gobierno Federal, a fin de compensar el sacrificio fiscal que implican algunas de las medidas antes señaladas, - mantendrá las finanzas públicas en un sano equilibrio.
7. No habrá revisión alguna de los salarios mínimos, manteniéndose en su nivel actual.
8. Las organizaciones empresariales, se obligan a reducir sus precios de venta en un 3%, realizando un esfuerzo especial en los sectores alimentario y del vestido.
9. Una reducción de precios en tiendas oficiales y sindicales con vigencia a más tardar el 1º de septiembre.
10. Mantener los precios de garantía en sus niveles reales de - 1987.
11. Para equilibrar las diferencias en productividad regional - que afectan el ingreso de los productores, se alentará una política de estímulos específicos que será aplicada bajo - los criterios que defina el Gobierno Federal en consulta - permanente con las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del Pacto.

Al finalizar el programa quedan las preguntas.

1. ¿Se ha resuelto el problema de la inflación en México?
2. ¿Há ido a los problemas de fondo y éstos han sido resueltos?
3. ¿Há cumplido con un fin político o económico?
4. ¿Qué consecuencia y graves problemas ha implicado el Pacto de Solidaridad Económica?
5. ¿Cuándo termine el sexenio, será inflación con recesión?

4.4. CONCLUSIONES FINALES

Uno de los objetivos principales de la presente investigación - es el hecho de descubrir y establecer, la vulnerabilidad de la economía mexicana ante cambios que se registren en el gasto público. Es decir, una relación directa entre disminución del - gasto y la correspondiente en el producto interno bruto, entre otros.

Para tal hecho, he de partir con las siguientes observaciones; la participación del estado en la economía (vía política de ingreso y gastos: fiscal), analizada por las diferentes escuelas del pensamiento económico, destacan los pro y los contras de dicha participación. Angus Maddison, argumenta que "la política fiscal es un instrumento importante para movilizar y distribuir recursos y para afectar los incentivos del sector privado, pero los procedimientos presupuestales son usualmente muy burdos para permitir cualquier finura en la compensación de los movimientos de la demanda del sector privado y las variaciones mismas - en el gasto gubernamental han provocado fluctuaciones fundamentales en la actividad económica".¹⁹¹

Lo anterior significa que es importante la participación del estado en la economía, de ahí que lo fundamental radique en su - buena intervención. Esto nos lleva finalmente, al objetivo de introducirnos a la economía mexicana, la cual, tiene el mismo - comportamiento que el gasto público, (relación de dependencia).

Analicemos: la economía mexicana ha tenido un comportamiento - irregular en su crecimiento, el cual en relación directa con el gasto, bien o mal orientado, ha dado un fuerte impacto en la so - ciedad y la economía mexicana.

El comportamiento del gasto a la baja ha sido debido a varios -

¹⁹¹ Progreso y política económica. Angus Maddison. F.C.E. Mé - xico, 1970. 359 Págs. Pág. 114.

factores, tanto internos y externos, los cuales han determinado el rumbo de la economía.

Por factores externos habremos de entender al mercado a nivel mundial, y a los organismos internacionales. Estos han logrado, en el caso de México, condicionarlo mediante créditos, los cuales son necesarios para el país, y especialmente el Fondo Monetario Internacional, quien bajo el argumento y buena intención de querer ayudar a México; en realidad tratan de imponer programas de ajuste (estructurales o de estabilización), en donde el objetivo es la privatización de la economía, mediante la reducción del gasto público; pero ellos argumentan, que lo fundamental es disminuir el déficit público, el cual distorsiona a toda la economía, lo plantean como elemento central de la estrategia de política económica, es decir, el objetivo es lograr reestablecer los equilibrios contables.

El establecimiento de metas de déficit público como un elemento central de la estrategia de política económica presenta serios riesgos, además de tener efectos muy limitados en la desaceleración de la inflación, el alcance de estas supuestas metas, en un escenario de mantenimiento y constantes tasas de inflación puede implicar una política crecientemente restrictiva de ingresos y gastos públicos reales; algunos de los aspectos más específicos que a menudo los organismos financieros han impulsado en sus negociaciones son:

- Reducción o eliminación de tarifas y controles cuantitativos al comercio exterior.
- Eliminación de subsidios por parte del gobierno a los productos agropecuarios.
- Tipo de cambio realista.
- Reducción de los gastos públicos y privatización de la economía.

Esta es la clara intención por parte de los organismos capitalistas mundiales, la no intervención del estado en la economía. Y que son la respuesta -según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial-, para permitir a los países salir de la crisis y cumplir sus compromisos financieros con el exterior, por tal motivo se están poniendo en práctica a iniciativa de los principales organismos financieros internacionales los programas de ajuste estructural.

Los programas de ajuste estructural tienen su antecesor más cercano en los programas de estabilización del F.M.I., cuyos propósitos fundamentales son lograr la estabilidad de precios (equilibrio interno) y la disminución del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (equilibrio externo).

Para el logro de esos objetivos, el ajuste propuesto por el F.M.I. considera en general, que se debe redimensionar el papel del sector público en la economía; utilizar más el mecanismo de los mercados y precios, y reorientar las economías hacia el exterior; dicha propuesta se ha interpretado como "liberalización y privatización de la economía".

Por su parte, los programas de ajuste estructural, se consideran complementarios a los programas de estabilización y en cierta medida han constituido en algunos casos la segunda etapa del proceso de ajuste. Ellos enfatizan los objetivos de un menor nivel de endeudamiento externo, un mayor nivel de eficiencia económica y de aceleración del crecimiento económico.

De tal forma, que ésta ha sido la orientación de la política económica del gobierno mexicano en las últimas décadas en donde se deja ver de manera clara que sea cual sea el programa de ajuste, tanto estructural como de estabilización, uno de los objetivos es la privatización de la economía, mediante la reducción del gasto público.

Parecería ser que el gasto público, es la causa de todos los males, y que a él se deben todos los desajustes, si bien es cierto que el excesivo gasto provoca déficit, habría que tomar en cuenta que también es la actividad alternativa dinamizadora de la economía. Aunque de entrada he de reconocer que es un grave error, porque se está construyendo y fíncando una economía dependiente, es decir, que no permite el desarrollo económico mediante otras vías que están cada vez más en proceso de atraso, prueba de ello, es el sector agropecuario, el cual, está cada vez más reducido en términos de potencialidad económica, y se ve claramente en la participación del sector en la producción nacional.

Es una cadenita que se trae desde el pasado, es decir, que por una parte, si no invertía el sector privado, lo tenía que hacer el sector público, y por otra, la dependencia en un 100% de los créditos provenientes del exterior. Recordemos que cuando no existen dichos préstamos la economía comienza a caer en una etapa de recesión económica, y que, mediante al diplomacia mexicana se logra llegar a un acuerdo (por no decir cartas de intención) con los organismos financieros internacionales.

A nivel interno "el déficit público creciente refleja una gran transferencia de recursos (derivados del petróleo y el endeudamiento), hacia el sector privado de la economía por el mecanismo de subsidios, apoyos tributarios y por el mayor gasto público, cuyo propósito era generar condiciones de rentabilidad para impulsar la dinámica de acumulación de capital en el país.

Fue entonces a partir de la expansión del gasto público y de mejores condiciones de financiamiento, derivadas en gran medida de factores exógenos a las características productivas generalizadas que prevalecen internamente... lo que permitió contrarrestar los problemas que habían frenado la dinámica económica en 1976-1977 y generar opción de crecimiento".²⁰¹ Pero no fue

²⁰¹ Economía mexicana. Más allá del milagro. Arturo Huerta. Ed. Cultura Popular. México, 1986. Págs. 73 y 74.

ésto sólo durante estos años, sino que fue en lo subsiguiente, lo que permite afirmar que para el desarrollo de la economía mexicana, durante el período 1976-1986; dependía de dos cosas, - por un lado los créditos provenientes del exterior, (deuda o ingresos petroleros) y por el otro la expansión del gasto público.

Lo que llevó a que se originara una economía ficción; es decir que la economía en términos nominales estaba creciendo (gracias a la mayor inyección de recursos vía gasto), pero en términos reales este crecimiento no se estaba sustentando en la producción o en el aparato productivo. Y por lo tanto este crecimiento no podía ser sostenido de manera permanente, por alguno de los dos factores (interno o externo), en este caso fue el externo, es decir que en 1986 con la caída de los precios internacionales del petróleo se dejó ver, de manera clara la vulnerabilidad y dependencia de la economía ante cualquier cambio que se presente, y que esté fuera de la mano del gobierno mexicano, de tal forma que se presentó la crisis de 1986.

Arturo Huerta; argumenta que "...las estrategias propuestas reconocen que los problemas económicos, políticos y sociales eran producto del modelo de acumulación seguido en las últimas décadas".²¹¹ Y en el momento en que el aumento del gasto público no se financió automáticamente, ni con la utilización de recursos financieros internos, aumentaron las presiones de demanda sobre un aparato productivo interno sin capacidad suficiente de respuesta, y ésto condujo a incrementar las importaciones.

Es así, como la dinámica de la economía mexicana desde 1978 hasta 1981, estaba sujeta a la vulnerabilidad, ya que se sustentó tanto en la disponibilidad de divisas que otorga el sector exportador, determinado a su vez por las condiciones del mercado internacional, que actuó favorablemente, debido a la gran existencia de excedentes de capitales y a las expectativas de creci

²¹¹ Ibid. Economía Mexicana. Más allá... Pág. 74.

miento, que se derivaban del petróleo, internamente.

Con esto, es claro que el aparato productivo nacional, no estaba al nivel de la actividad económica internacional, si de antemano sabíamos que existía un rezago tecnológico de aproximadamente 30-35 años; el nuevo patrón de acumulación internacional exigía que en México se dieran, mejoras tecnológicas, cuando lo que sucedía en México, era que se estaba manteniendo tan sólo - al obsoleto aparato productivo existente en nuestro país.

Sobre todo que no tenía capacidad de autofinanciamiento lo que nos hacía vulnerables, ante una disminución del gasto público, propiciando que de manera directa la producción que se obtenía se diera en condiciones de costos altísimos, lo que fue llevando de la mano a un proceso inflacionario, que hasta las fechas actuales es con tendencia a una crónica de hiperinflación, la - cual el gobierno mexicano difícilmente podrá detener, sea cual sea su programa de ajuste.

Además, si agregamos -como comentó Huerta- que el aparato productivo interno no dió respuesta a la demanda interna; éllo condujo a incrementar las importaciones, podríamos estar hablando hasta de una inflación internacional importada, lo cual agrava cada vez más el proceso inflacionario, y de manera fundamental el impacto que tiene sobre el sector externo, es decir, que se convierte en deficitaria, al reducirse las exportaciones y el - notable incremento de las importaciones para cubrir el sesgo interno existente. Ya que ni siquiera con los ingresos provenientes del exterior, vía exportación de petróleo, se lograba tener una balanza comercial superavitaria. Aunque el gobierno mexicano hablaba de un superávit en la balanza de pagos; es cierto, - pero fue fundamentalmente debido al incremento de la deuda externa. Es de tomar en cuenta que la mayor presión sobre el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos en el período - - 1978-1981, fue el pago del servicio de la deuda externa.

"... La dinámica económica sólo podía ser sostenida en la medida que se dispusiera de divisas (vía exportaciones y sobre todo de endeudamiento externo) para encarar tal actuación. Pero esto no podía mantenerse permanentemente, ya que el sector exportador por sí sólo no podía (a pesar de haberse fortalecido su capacidad exportable) generar las divisas suficientes para financiar las deficiencias productivas y financieras internas, y para cubrir el pago del servicio de la deuda externa.

Tampoco podía crecer ilimitadamente la disponibilidad de endeudamiento externo, debido al riesgo creciente que se generaba con relación al pago de las obligaciones financieras que de ello se derivan".²²¹

Es así, como podemos obtener de manera concreta una conclusión la cual gira en torno a la falta de un aparato productivo lo suficientemente sólido, el cual pudiera hacer frente a los problemas y sucesos mundiales que se presenten, a la vez también hecha a tierra todos los intentos de los organismos financieros internacionales por tratar de reestructurar la actividad económica, planteándose políticas que se orientarán a las fuerzas del mercado externo, tales como la liberalización de precios y del comercio exterior, así como la eliminación de subsidios y estímulos fiscales al aparato productivo nacional.

Este último punto tal vez, es el más correcto, ya que se estaba encubriendo y protegiendo demasiado a la burguesía nacional la cual si recibía los beneficios pero no respondía, con mayor producción e inversión.

Aunque no se hubiera presentado el problema de la baja en los precios internacionales del petróleo en 1986 y el aumento de las tasas de interés internacionales, se habrían manifestado tarde o temprano serios problemas en la balanza de pagos que

²²¹ Ibid. Economía Mexicana. Más allá del... Pág. 97.

terminarían frenando la dinámica económica.

"Si bien son los problemas de la balanza de pagos los que en primer instancia limitan el crecimiento de la economía, tales problemas son reflejo, en gran medida de las características estructurales tales como fuertes desequilibrios inter e intra sectoriales, manifestos en insuficiente producción interna de bienes de capital, escaso dinamismo de la producción de bienes agrícolas bajos niveles de productividad y competitividad de los productores manufacturados, entre otros aspectos".²³¹

De tal forma que podemos desechar la conceptualización de que el gasto público es inflacionario, ya que es explicado por el lado de las presiones de demanda, así también, que se deberá por el control de precios que desestimula el crecimiento de la producción, lo cual ocasiona desequilibrios en el mercado de productos, que incrementan los precios. Si se incrementan, pero no es por la vía del gasto, sino como ya vimos por la ineficiente e insuficiente producción interna de bienes de capital, escaso dinamismo de la producción de bienes agrícolas, bajos niveles de productividad y competitividad con el exterior. De tal forma, que se descarta de manera clara que el gasto público sea inflacionario; recordemos que éste es un argumento que manejan los del sector privado de la economía. A pesar de que es uno de los más beneficiados con la intervención del estado en la economía.

Pero la idea de reducir el gasto público o la llamada política contraccionista es netamente del exterior -ahora hemos de analizar más el papel del gasto y sus efectos en la política económica mexicana-:

Mediante muchas fórmulas y procesos, se ha buscado llegar a un presupuesto equilibrado, pero el cual, si no tiene un respaldo

²³¹ Ibid. Economía Mexicana. Más allá... Pág. 109.

en el aparato productivo en el corto plazo se traducirá en un déficit comercial externo, dadas las estructuras del aparato productivo. El problema es que la dinámica ha sido acompañada de déficit externo y de ahí la asociación entre éste y el desequilibrio del sector público. Por ello, la política económica actual plantea la reducción del déficit público para contraer la actividad económica y así disminuir las presiones sobre el sector externo y propiciar superávits comerciales.

La contracción deliberada del gasto público y de la oferta monetaria, es un primer grupo de políticas, dentro de la política económica vigente; en este caso se busca una reducción del déficit público que permita un financiamiento sano sin recurrir a la emisión de circulante, y con menor uso de recursos externos, y que además libere el volumen de recursos que requiere el resto de la economía y sea consistente con el objetivo de evitar presiones sobre las tasas de interés internas. Para ello se plantea disminuir y reestructurar el gasto, así como elevar consistentemente los ingresos públicos. Asimismo, se pretende adecuar la expansión del circulante al ritmo programado para el crecimiento de la demanda agregada.

Pero la disminución del déficit público por sí sola no reduce el desequilibrio externo. Perfectamente se puede reducir el déficit público, no por la vía de la contracción del gasto, como lo considera la política económica actual, sino a través del incremento de los ingresos tributarios. Esto mantendría en gran medida la dinámica económica, pues el gasto público no se estaría contrayendo, pero ello implicaría problemas de balanza de pagos. De ahí que para lograr la reducción del déficit comercial externo se tiene que disminuir el déficit público (dentro del esquema de la política económica actual), por la vía de la contracción del gasto para así contraer la actividad económica, cuyo dinamismo ha originado el déficit comercial externo y los altos niveles de endeudamiento externo, y no por causa del déficit público en sí.

"La política de reducir el déficit público para originar tanto un superávit comercial externo y un menor flujo de endeudamiento del exterior significa caer en un círculo vicioso, ya que la contracción del gasto público atenta contra la capacidad productiva, la cual presiona en el mediano plazo sobre la balanza comercial externa (a través de la escasez de productos que alienan mayores importaciones y menores exportaciones) tendiendo - éllo a comprometer el pago del servicio de la deuda externa".²⁴¹

La política de contracción del gasto público encara, por lo tanto en forma equivocada la problemática de la crisis, ya que ésta no se originó por un exceso de demanda.

Es aquí donde precisamente radica el problema de la política económica actual; en el tratar de solucionar mediante contracciones en el gasto, los problemas nacionales, siendo que sí se debe de reducir el gasto, pero en el rubro de el pago de servicio de la deuda, que en esencia es donde radica el problema de la economía, y no en el gasto, ya que éste tan sólo es un instrumento, el cual no ha sido manejado en manera correcta. Ya que en realidad, ha sido el gasto público quien ha mantenido a flote a la economía mexicana.

El gasto público, es un buen instrumento de reactivación económica, pero éllo no debe de llevar a que se convierta en el único, y provocar una dependencia directa.

El crecimiento de la economía o una reducción del gasto público corresponde a una recesión económica. Es decir, que ésta ha sido la falla de la economía mexicana desde inicios de los años setenta, en donde el gasto era el único elemento reactivador de la economía solamente debe ser un elemento impulsor, más no el único, ya que existen pruebas concretas en donde se da una relación directa.

²⁴¹ Ibid. Economía Mexicana... Pág. 133.

Eso es por una parte, por otra es que no es mala la participación del estado en la economía mediante el gasto, sino que el error se encuentra en la mala distribución de los recursos tanto en inversión, así como en gasto corriente; y lo que si quita gran parte de recursos es el pago del servicio de la deuda. El cual ha llegado a representar por lo menos en los dos últimos años más del 50% del presupuesto de egresos de la federación (1987-1988).

Logicamente tiene un fuerte impacto en la economía en su conjunto. Obviamente esto lleva a que año tras año sea más grande el gasto público y el déficit público; dado que los ingresos públicos son muy limitados y para complementarlos es necesario pedir recursos del exterior, esto es deuda pública externa, lo que hace que esto se repita y se caiga en un círculo eminentemente profundo y delicado, el cual ha costado mucho a la sociedad mexicana, durante la última década y dicho sea de paso ha costado el no crecimiento y recesión económica, y repito nuevamente, debido a la desviación de recursos financieros, que se están orientando al pago y servicio de la deuda en vez de orientarse a servicios productivos o de inversión así como en la generación de empleos; y la de servicios sociales. Es decir, lograr una mayor distribución del ingreso.

Comento lo anterior para argumentar, la que es la conclusión más importantes de la presente tesis.

Lo que sucede en México es que ha aumentado el gasto público en términos nominales, pero no de la misma manera en términos reales, siendo éste último el que más importa; ya que en términos reales no aumentó, sino al contrario ha disminuido; además provoca que la producción se reduzca, se empeore la distribución del ingreso y el beneficio social, y a pesar de conocer los resultados se dice; "que es necesario reducir el gasto porque es el factor que distorciona a la economía en su conjunto".

*¿Si cuando es más amplio no hay distribución del ingreso! ¿Aho-
ra que se están dando recortes se podrá dar en realidad? ¿En-
tonces, dónde está la razón de ser del gasto?*

*De tal forma que se está cayendo en 2 errores que son graves:
Primero; que el gasto no ha repartido nada a la mayoría de la -
población, sólo miseria y pobreza, o lo que es lo mismo se han
despilfarrado recursos y beneficiado mediante estímulos e incen-
tivos a los dueños del capital, sin cumplir el principal objeti-
vo. Segundo; el considerar que el gasto es inflacionario, el -
que distorciona a toda la economía, que es demasiado deficieta-
rio, y que no tiene capacidad de autofinanciamiento; por lo tan-
to, ¡es necesario recortarlo!*

*Concluyo diciendo; que el gasto no es el distorcionador de nin-
guna actividad; y que si es justificable el déficit público; e
incluso no importa la magnitud del mismo mientras el objetivo -
de lograr una verdadera elevación del ingreso se lleve a cabo;
porque en esencia, el gasto debe ser medido por el impacto que
tenga en la distribución del ingreso, ya que el gasto incremen-
tará la productividad, elevará la educación, seguridad social,
salud, etc., lo que a su vez incrementa el Producto Interno Bru-
to.*

*Es decir, no importa la magnitud del gasto, lo que si interesa
es la orientación que se le dé, y el cumplimiento de los objeti-
vos, ya que el crecimiento y el desarrollo son categorías que -
sólo se darán bajo una correcta asignación de recursos, redis-
tribución del ingreso y el bienestar social de los mexicanos.*

*Muchas ocasiones se ha criticado la escasez de recursos que se
presenta a nivel gubernamental, y que en cada Secretaría, u Or-
ganismo Centralizado, está muy restringido; lo que en realidad
sucede es que si el gasto público año con año va creciendo, sue-
na lógico que también el presupuesto de cada organismo federal,*

pero lo que en realidad sucede, es que también año tras año; el pago de la deuda va creciendo, y es lo que va quitando recursos. Y a pesar de ello, aún se pide que exista una contracción y restricción del gasto público.

Si a ello le aunamos que el gasto corriente a crecido un poco - más que el de inversión, lleva a una deducción lógica, la cual es el hecho de que, lo que respalda a una economía es la producción y la capacidad de producción mediante el crecimiento del aparato productivo y el incremento de sus activos fijos.

Y si agregamos que existe un retraso tecnológico; un retroceso en las relaciones comerciales a nivel internacional; vulnerabilidad ante el exterior; un alto pago por el servicio de la deuda; reducción en términos reales de la inversión del gobierno; y una restricción anual del gasto, aunque se argumente que ha crecido, nos lleva a decir, que el gasto público no es el elemento distorcionador de la economía, y sí el que genera crecimiento, porque si se diera una mejor distribución podría llevar al desarrollo económico.

Ya que hoy en día "la tendencia es mantener políticas recesivas de gasto público y de crédito, lo que mantendrá estancada la actividad de inversión productiva y profundizará los problemas que dieron origen a la crisis actual".²⁵¹

²⁵¹ Ibid. Economía Mexicana. Más allá... Pág. 149.

GLOSARIO DE TERMINOS

ADMINISTRACION PUBLICA. Conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno.

AHORRO. Diferencia positiva que resulta de la comparación entre los ingresos y los gastos de una entidad. Para efectos presupuestales existen dos tipos de ahorro: en cuenta corriente y en cuenta de capital.

AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA. Erogación que implica el pago total o parcial de un empréstito otorgado al Sector Público amparado por un título de crédito, convenio o contrato.

AUMENTO NETO DE LA DEUDA. Diferencia existente entre la colocación de los empréstitos y la amortización de la deuda del mismo año.

CAMBIO ESTRUCTURAL (Caso de México). Transformación de las bases estructurales de crecimiento; basado en el fortalecimiento de los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país; y fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado en el marco del sistema de economía mixta.

CLASIFICACION EN CUENTA DOBLE. Elemento de programación presupuestaria que refleja el resultado de la comparación entre los ingresos y gastos de la misma naturaleza económica (corriente y

de capital), además permite analizar la influencia de las finanzas públicas en la economía.

DEFICIT. Diferencia negativa que resulta de la comparación entre los ingresos y egresos de las entidades del Sector Público.

DEFICIT ECONOMICO. Incluye el déficit de organismos y empresas fuera del sector presupuestal, y el del Departamento del Distrito Federal.

DEFICIT FINANCIERO. Confrontación que permite establecer la diferencia entre el superávit o déficit en cuenta corriente y el superávit o déficit en cuenta de capital. Expresa los requerimientos netos de las entidades involucradas.

DEFICIT OPERACIONAL. Se define como el déficit económico, menos la amortización inflacionaria de la deuda pública interna - denominada en moneda nacional.

DEFICIT PRESUPUESTARIO. Resultado de la confrontación entre el déficit financiero contra el aumento neto de la deuda con saldo negativo o bien el monto que se obtiene al restar de los ingresos presupuestales los egresos, siendo estos últimos de mayor cuantía.

DEUDA PUBLICA. Suma de las obligaciones insolutas del Sector Público derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos sobre el crédito de la nación.

DIVISAS. Tenencia del Banco Central de monedas, billetes y - efectos mercantiles (cheques, giros, letras de cambio, órdenes de pago) de cualquier país extranjero.

EGRESOS. Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

EJECUCION DEL GASTO. Etapa del proceso presupuestario que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

EMPRESTITO. Recurso de origen interno y externo que recibe el Gobierno Federal, el cual se formaliza a través de contratos, - certificados y documentos que amparan obligaciones derivadas - del ejercicio presupuestario.

EMPRESA PUBLICA. Es aquella que tiene personalidad jurídica y autonomía de gestión que desarrolló una actividad industrial y comercial bajo el control de un ente público en base a la propiedad total o parcial del capital social:

ENDEUDAMIENTO NETO. Saldo de pasivo a largo plazo relativo a - créditos internos y/o externos que obtiene el Sector Público.

ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS. Presentación contable de los ingresos obtenidos y los gastos ocurridos en un período contable por parte de las entidades del Sector Público Federal.

EXPECTATIVAS DE GASTO. Posibilidades que en aumento o disminución del gasto, pueden presentarse durante la ejecución presupuestaria, como consecuencia de situaciones inflacionarias, devaluaciones y otros hechos económicos, los cuales deben analizarse y preverse en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

GASTO. Erogación que llevan a cabo las entidades del Sector Público para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o prestación de servicios.

GASTO CORRIENTE. Erogación en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación permanente y regular de sus unidades productoras de bienes y servicios, realizan las entidades de la Administración Pública Federal.

GASTO DE CAPITAL. Erogación en bienes, servicios y otros gastos destinados a incrementar la capacidad de operación administrativa o productiva de las entidades de la Administración Pública Federal los cuales se reflejan en un incremento de los activos fijos patrimoniales o de capital.

GASTO DE CAPITAL DIFERIDO. Erogación que corresponde a pagos efectuados por adelantado otorgados por la entidad sujetos a recuperación o amortización.

GASTO DEVENGABLE. Es el gasto real o virtual cuyo registro se efectúa en el momento de realizar las operaciones de bienes y servicios que se adquieren y que afecta los resultados financieros de una entidad, aún cuando el pago sea anterior o posterior al ejercicio.

GASTO PAGADO. Erogación que corresponde a la parte del presupuesto ejercido liquidado por el Sector Público por conducto de la Tesorería de la Federación, con base en la documentación comprobatoria correspondiente.

GASTO PROGRAMABLE. Comprende las asignaciones con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos; incide sobre la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios de tipo colectivo, y por la inversión pública. Asimismo, incluye las asignaciones de las empresas públicas en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios. Excluye el servicio -

de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a Estados y Municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializarán vía las erogaciones de los beneficiarios.

GOBIERNO. Es aquella organización ejecutiva o administrativa central encargada de los asuntos del país.

HIPERINFLACION. Se puede definir como un proceso extremadamente acelerado de inflación, en el que los diversos agentes económicos no están dispuestos a retener dinero a causa de la rapidez con que disminuye su valor.

INDIZAR. Significa vincular o atar al precio de ciertos bienes o servicios a un índice que refleje los movimientos de uno o varios precios en la economía. Así, las variaciones que sufra dicho índice se verán reflejadas total o parcialmente sobre las variables sujetas a la indización.

INVERSION FINANCIERA. Erogaciones destinadas a la adquisición de bonos y acciones del mercado de valores con el propósito de crear reservas y financiamiento a instituciones tanto del Sector Público como del privado, para efectos de impulsar determinadas actividades económicas, así como regular el sistema financiero nacional.

INVERSION FISICA. Erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obras y a la adquisición de bienes de capital. En el caso del subsector paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

INVERSION PUBLICA. Erogaciones de las Dependencias del Sector Central, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general a todos

aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

LIQUIDEZ. Disposición inmediata de fondos financieros para hacer frente a pagos o a otro tipo de egresos u obligaciones de una institución.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO. Institución creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45, y autorizada por el H. Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicho patrimonio estará constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

ORGANISMO DESCENTRALIZADO. Forma de organización administrativa que de acuerdo con el artículo 17 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia del órgano central siempre y cuando siga los señalamientos de normatividad dictados por éste último.

PLANEACION. Proceso racional organizado para elegir las alternativas en función de las necesidades del país, el cual posibilita fijar prioridades, establecer objetivos y metas económicas, políticas y sociales en función de los recursos físicos, humanos y financieros con que se cuenta. Permite establecer el marco de referencia necesario para concretar en planes, acciones específicas cuyo desarrollo en el tiempo por parte de los responsables debe ser congruente con las directrices y estrategias globales establecidas.

POLITICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL. Políticas que se centran en las reformas institucionales y de los incentivos. Los objetivos principales deben ser: a) movilizar recursos elevando la tasa de ahorro interno, atrayendo capital extranjero y de ser necesario, deteniendo la fuga de capitales; b) asignar los recursos más eficientemente y elevar la productividad del capital nacional, y c) crear empleo e ingresos en los campos en que la economía tiene una ventaja comparativa.

POLITICA DE ESTABILIZACION. Medida para facilitar la transición hacia una nueva estructura que permita lograr una tasa de crecimiento económico más alta y sostenible; restablecida la estabilidad interna, es menester estimular el crecimiento mediante políticas que fomenten el ahorro y la inversión, así como una eficiencia y productividad mayores.

POLITICA ECONOMICA. Instrumento mediante el cual el Estado regula y orienta el proceso económico del país.

POLITICA FISCAL. Instrumento de regulación de los niveles de ingreso y gasto del gobierno encaminado a lograr los objetivos económicos y sociales del país a través de una equitativa distribución de los mismos.

POLITICA TRIBUTARIA. Instrumento a través del cual se regulan las tasas impositivas para garantizar el financiamiento de la actividad del estado, así como con la gestión relativa a la deuda pública, la emisión de valores, formas valoradas y no valoradas y la supervisión del destino de los fondos del mismo.

PRESUPUESTO. Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación. En México el presupuesto refleja los Egresos del Gobierno Fede-

ral, ya que los ingresos están tipificados en la ley de Ingresos de la Federación.

SECTOR PUBLICO. Conjunto organizado de entidades que por mandato constitucional realizan funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) y acciones (jurídico-administrativas, de regulación, de producción, de acumulación y de financiamiento) que le son inherentes, a fin de satisfacer las necesidades de la población.

SUPERAVIT PRIMARIO. Se define como el déficit económico menos la totalidad de los intereses internos y externos; mide la parte del déficit fiscal sobre el cual las autoridades pueden ejercer un control directo, ya que el gasto de la deuda está condicionado por la evolución económica general. Es la diferencia entre los ingresos del Sector Público y sus egresos distintos de intereses.

TRANSFERENCIAS. Movimientos compensados dentro de las asignaciones del presupuesto que afectan conceptos y partidas del mismo, originados por exigencias del desarrollo de los programas - de obras y por necesidades de orden administrativo.

TIPO DE CAMBIO REAL. Es un concepto que relaciona el poder de compra de una moneda en su propio país con el de otra moneda o conjunto de monedas en sus respectivos países.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

B A S I C A

- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1986. -
Ed. Banco Mundial. Washington D.C. Julio 1986.
- Banco Mundial. Informe Anual 1987.
Ed. Banco Mundial. Washington D.C. Julio 1987.
- Engels, Federico. El origen de la familia la propiedad privada y el estado.
Ed. Progreso Moscú. Obras escogidas, Tomo II.
- Flores de la Peña, Horacio. Los obstáculos al desarrollo -
económico.
Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1975. 160 Págs.
- Gómez Granillo, Moisés. Breve historia de las doctrinas económicas.
Ed. Herrero. México 1970.
- Herman, Heller. Teoría del estado.
Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- Huerta G., Arturo. Economía mexicana más allá del milagro.
Ed. Cultura Popular. México 1986. 246 Págs.
- J. Herschel, Federico. Política económica.
Ed. Siglo XXI, Número 61. México 1973.
- Kaplan, Marcos. Estado y sociedad.
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1980.
223 Págs.

- Maddison, Angus. *Progreso y política económica.*
Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1970. 359 Págs.
- Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas.*
Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica. Ed. Siglo XII. México. 378 Págs.
- Retchkiman K., Benjamín. *Teoría de las finanzas públicas.*
Ed. U.N.A.M. México 1987, Tomo I. 360 Págs.
- Rodríguez, Octavio. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.*
Ed. Siglo XXI. México 1984. 361 Págs.
- Roll, Eric. *Historia de las doctrinas económicas.*
Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1979. 613 Págs.
- Serra Puche, Jaime y García Alba, Pascual. *Causas y efectos de la crisis económica en México.*
Jornadas No. 104 Ed. Colegio de México. México 1984. 124 - Págs.
- Tello, Carlos. *La política económica en México 1970-1976.*
Ed. Siglo XII, 7ª Edición. México 1985. 209 Págs.
- Witker, Jorge. *La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo.*
U.N.A.M. Ed. Civitas, S.A. Madrid España 1982. 319 Págs.

HEMEROGRAFIA CONSULTADA

- Doc. *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondiente a 1987.*
Presidencia de la República.
- Doc. *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondiente a 1988.*
Presidencia de la República.
- Rev. *Comercio Exterior.*
Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Vol. 36 No. 12. México, diciembre de 1986.
- Rev. *Comercio Exterior.*
Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Vol. 37 No. 6. México, junio de 1987.
- Rev. *Comercio Exterior.*
Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
Vol. 37 No. 12. México, diciembre de 1987.
- Rev. *Mercado de Valores.*
Ed. Nacional Financiera.
Año XLVIII No. 6. México, marzo de 1988.
- Per. *En "El Financiero".*
México, D.F., martes 20 de octubre de 1987.
Año VII No. 1536. Pág. 24.
- Per. *En "El Financiero".*
México, D.F., lunes 9 de noviembre de 1987.
Año VII No. 1550. Pág. 4.

- *La economía mexicana en cifras. 1984.*
Ed. Nacional Financiera. México, D.F. 317 Págs.

- *El ingreso y el gasto público en México.*
Secretaría de Programación y Presupuesto. INEGI.
México. 290 Págs.

- *Mensaje del presidente de México sobre la evolución de la -*
economía mundial.
El día 7 de marzo de 1988, así como la evolución y seguimien
to del Pacto de Solidaridad Económica.