

Nº 10  
2 EJ.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LA POLITICA DE GASTO PUBLICO Y SU IMPACTO SOCIAL;**  
**MEXICO 1982 - 1988"**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA.**

P R E S E N T A:  
**PEDRO CARRILLO HERNANDEZ**

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

MEXICO, D. F. ABRIL DE 1988.

**FALLA DE ORIGEN**



## **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.

## INDICE

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I. GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.

Gobierno y administración pública	2
Organización gubernamental	11
Políticas públicas, planes y programas	14
Programación y planeación	19

#### CAPITULO II. POLITICA ECONOMICA.

Política económica	23
Estructura del sistema impositivo mexicano	29
Evolución del sistema impositivo mexicano	31
Política de gasto público	33
Principales programas económicos	34
El gasto público	38

#### CAPITULO III. INDICADORES ECONOMICOS.

Indicadores económicos	53
Índice nacional de precios al consumidor	53
Índice de precios de la canasta básica	55
Salarios	57
Inflación	58
Producto interno bruto	62
Inversión pública federal	65
Gasto-ingreso y déficit económico	68
Tipo de cambio	71

#### CAPITULO IV. EL IMPACTO SOCIAL DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.

El impacto social del gasto público	74
Alimentación	76
Educación	81
Salud	87
Vivienda	91
El bienestar social	95

CONCLUSIONES	98
--------------	----

BIBLIOGRAFIA	106
--------------	-----

## INTRODUCCION

La metodología de análisis en este trabajo es eminentemente deductiva. El conocimiento de la razón de ser del Estado mexicano y de los diferentes medios con que cuenta para concretar sus fines, a saber: Gobierno y administración pública, la función de las finanzas públicas, la formulación de la política pública, la instrumentación de la política de gasto público y finalmente el contexto de bienestar social, permiten describir mediante la concatenación de estos elementos las condiciones económicas y sociales a que dieron lugar. De esta forma, a partir del estudio de diferentes hechos se explica el impacto negativo sobre el nivel general de bienestar social.

En México se gestan cambios sociales de repercusiones trascendentales para el futuro de la nación. Se ha presenciado cómo el gobierno en su afán por integrar una economía con un crecimiento sostenido que garantice el desarrollo del país, ha dejado caer sobre los grupos sociales de menores ingresos los costos del cambio económico, distribuyendo de manera inequitativa la riqueza generada.

Se considera que durante el periodo 1982-1988 se estructuraron las condiciones necesarias para reorientar la esencia del Estado Mexicano y hacerlo más ágil y eficiente mediante la reducción de su intervención directa en actividades económicas; pero entonces ¿qué sucede con las actividades gubernamentales destinadas para el mejoramiento del nivel de vida de la población de menores ingresos? ¿qué sucede con el gasto social del gobierno federal?

El gobierno es la entidad social responsable de proveer las necesidades colectivas y determinar las medidas de política económica. Esto es posible a través de la función de la administración pública que es, en última instancia, el vínculo que une población y gobierno.

La organización gubernamental, es decir, la administración pública, tiene como objetivo hacer cumplir la voluntad del Poder ejecutivo expresada en la definición de la política pública, a su vez contenida en los planes y programas de gobierno. Una vez definida la dirección que tomará la acción gubernamental y las tareas que se propone realizar, se diseña la política económica.

La política económica es la intervención del gobierno en la economía, es la instrumentación de un modelo económico mediante el cual se espera cumplir con objetivos específicos y alcanzar determinado desarrollo económico. Entonces, con base en los objetivos señalados por la política económica se estructura la política de gasto público. El gasto público es el instrumento de política económica que hace posible el cumplimiento de los objetivos establecidos por el gobierno. En este sentido la orientación que se da al gasto público es determinante para la distribución del ingreso nacional y por lo tanto la forma más directa de distribuir entre la sociedad el fruto de su trabajo.

El gasto público es la disposición de recursos financieros para emprender y continuar con proyectos y programas de interés social. El gobierno tiene el derecho de coerción para sustraer de la sociedad los recursos financieros que requiere para continuar con sus actividades, esto es posible mediante la estructuración del sistema impositivo mexicano, el cual debe modificarse para poder transformarse en la fuente de recursos públicos más eficiente.

A lo largo del sexenio la política de gasto público perdió cada vez más sentido social y se canalizó al intento de mejorar la situación financiera del país. De esta manera se presenció como el contenido de los principales programas económicos de gobierno (PIRE, PAC, PSE) se enfocaron al combate de procesos económicos adversos como la inflación y el desempleo, anunciando la austeridad a la que se sometió a la sociedad, en especial a los grupos sin recursos para enfrentar situaciones económicas difíciles.

El empobrecimiento generalizado de grandes sectores de la sociedad se puede comprobar con el estudio de algunos indicadores económicos que describen cómo se fueron complicando los problemas financieros y cómo esto presionó a que la población se sometiera a una profunda austeridad.

El impacto social de la política de gasto público se aprecia en diversos aspectos, se han seleccionado la alimentación, la educación, la salud y la vivienda para analizar cómo se ignoraron estos compromisos sociales, así como sus repercusiones en las condiciones de vida de la población. El efecto de esta política no sólo impacta en el presente, la descomposición o ausencia de condiciones mínimas necesarias para fomentar el desarrollo humano integral como las mencionadas, comprometen seriamente el potencial de las generaciones futuras.

## **CAPITULO I**

### **GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA**

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.

El gobierno "es la entidad que tiene el derecho de coerción, cuyo deber es proveer las necesidades colectivas y es responsable de las medidas de política económica".<sup>1</sup>

A continuación explicamos brevemente los límites conceptuales entre Estado y gobierno. "Una de las distinciones más importantes entre Estado y gobierno es que el 'Estado' usando el término empleado por la ciencia política, es propiamente el cuerpo político. Por su parte, el gobierno es meramente el agregado de instrumentos empleados por cada cuerpo político para el desempeño de sus funciones".<sup>2</sup>

El surgimiento de un cuerpo político proviene del deseo de la comunidad; es decir, debe existir el deseo de dar forma colectivamente, a la voluntad de que exista solamente una autoridad central la cual detente los poderes respectivos para ejercerlos sobre todos los miembros de una comunidad, es indispensable que el cuerpo político constantemente encuentre su expresión actual acorde a las necesidades y costumbres de la comunidad, ya que estas no son estáticas, sino completamente cambiantes, por lo tanto el Estado debe del mismo modo mantener su vigencia siempre en concordancia con la voluntad expresada por la comunidad, ya que al deseo de la sociedad para constituirse en un cuerpo político debe seguirle el cumplimiento de sus legítimas demandas, por lo tanto el estado debe satisfacer los intereses expresados, para entonces, poder ejercer su autoridad política; esto es posible en la medida que el cuerpo político - el Estado - es indivisible, se debe percibir como una unidad incapaz de fusionarse con otros cuerpos sociales para poder ejercer sus atributos de soberanía y autoridad.

---

<sup>1</sup> Kirschen, F. Política económica contemporánea, Madrid, Aguilar, 1976 p.13

<sup>2</sup> William Willoughby. The government of the modern state, 2a.ed. New York. Appleton-Century-Crofts, 1947. p.5

El gobierno es el conjunto de instrumentos que permiten al Estado desempeñar sus funciones, es decir, es la "organización centralizada que mantiene el orden en una comunidad".<sup>3</sup> Se ha dicho que el Estado surge de la voluntad de la comunidad para constituir un cuerpo político con los atributos de soberanía y autoridad central y que el gobierno es el conjunto de instrumentos empleados por el Estado para organizar las actividades de la comunidad.

El papel del gobierno en la economía, por tanto, es protagónico, la intervención deliberada del gobierno en la economía determina la dimensión y nivel óptimos de la actividad gubernamental, de donde emanan los criterios en que ha de basarse el financiamiento de su actividad conforme a los escenarios macroeconómicos esperados, basados de manera general en tres aspectos<sup>4</sup>:

- a) Asignación: son las actividades que comprenden la provisión de distintos servicios públicos, en consecuencia requieren de la asignación de recursos para su producción, sustrayéndolos en su mayoría del sector privado. Algunos de los servicios son bienes públicos en el sentido estricto de la palabra (v.gr. la seguridad pública); algunos implican externalidades (v.gr. la educación); otros son ofrecidos por el gobierno para evitar el monopolio privado.
- b) Distribución: son las actividades encaminadas hacia la redistribución del ingreso; programas de asistencia social, estructuras impositivas progresivas.
- c) Estabilización y crecimiento: son las actividades encaminadas a aumentar la estabilidad económica reduciendo la desocupación y la inflación e influyendo, de ser necesario en la tasa de crecimiento económico.

El gobierno no se divide para atender de manera específica cada una de las actividades señaladas, ya que estas son interdependientes, es decir, el comportamiento de cada una impacta invariablemente en las otras.

---

<sup>3</sup> Robert Maciver. Teoría del gobierno. España. Tecnos, 1965. p.32

<sup>4</sup> Jonh Duc, Ann Fricdlaender. Análisis económico de los impuestos y del sector público, 4a.ed, Argentina. Atenco, 1983. p.3

El gobierno interviene deliberadamente en la economía, definiendo en qué sentido deben desarrollarse las actividades de distribución del ingreso, asignación de recursos y la estabilidad y crecimiento económico, de tal forma que de la actividad gubernamental se deriven mejores niveles de bienestar social, niveles más altos de consumo de la población y condiciones favorables que promuevan la producción.

Asimismo, es el gobierno quien debe dirigir estas actividades; la justificación de la intervención del gobierno en la economía, siguiendo a los autores Due-Friedlander<sup>5</sup> como controlador de la economía, esencialmente se puede resumir en seis puntos:

En primer lugar, por una cuestión de equidad. La eficiencia de la actividad económica determinada por el mercado no es necesariamente la que la sociedad considera como equitativa. En un mundo competitivo, los dueños de los factores de producción escasos tendrán ingresos altos, mientras que los de factores que existen en abundancia -fundamentalmente la fuerza de trabajo- los tendrán bajos.

En segundo lugar, hay ciertos bienes -denominados bienes públicos- que la economía privada de mercado no puede proveer. Su característica básica reside en que si están disponibles, tienen que estarlo por igual para todos los individuos. No puede excluirse a nadie de sus beneficios. Por eso no pueden producirse ni venderse sobre una base lucrativa.

En tercer lugar, las actividades de producción de las empresas y las de consumo de los individuos a menudo no son independientes, de modo que si las valoraciones privadas divergen a causa de estas interdependencias -denominadas externalidades- se requiere alguna forma de intervención gubernamental.

En cuarto lugar, algunas actividades no pueden realizarse en condiciones de competencia. La dimensión óptima es tan grande que no puede ser cubierta con eficiencia sino por una sola empresa. Entonces son necesarios la

---

<sup>5</sup> Ibid., p.2

regulación y/o los subsidios del gobierno para asegurar una producción económicamente eficiente y controlar la desigualdad de la renta.

En quinto lugar, la economía de mercado tal vez no sea capaz de funcionar con suficiente estabilidad. Pueden sobrevenir cambios inesperados de la demanda en su conjunto (o en sus distintos componentes) y ocasionar periodos de inflación o receso en la economía. Por consiguiente podrán requerirse medidas gubernamentales para estabilizar la economía mediante políticas fiscales y/o monetarias adecuadas.

En sexto lugar, la tasa de formación de capital puede ser demasiado alta o demasiado baja como para lograr la que se considera de crecimiento aceptable. Por ende podrá ser necesario modificar los parámetros que afectan la tasa de crecimiento: ahorro, inversión, productividad, la tasa de crecimiento de la mano de obra, etcétera.

Una vez definida la dirección política y administrativa (gobierno) de la sociedad y expuestas las principales razones de su rol en la economía, se establecen los medios que permitirán la consecución de sus fines, estos medios son las políticas públicas. Para realizar las políticas públicas, el gobierno está constituido por múltiples órganos, cada uno encargado de la ejecución de tareas específicas que se miden y cuantifican mediante la elaboración de planes y programas.

Existe una relación muy directa entre la planeación y el presupuesto, desde el punto de vista práctico, la etapa más importante de la planeación es la conversión de ésta en programas de mediano y corto plazos y en el presupuesto anual, mediante el estudio de la consistencia entre el plan, los programas de corto plazo y el presupuesto, es posible verificar si un gobierno puede cumplir con objetivos que se ha fijado.

La planeación se basa en la idea central de racionalidad. Planificar es "un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se

proyectan tendencias.<sup>6</sup> En nuestro país este ejercicio de planeación integral a largo y mediano plazo se efectúa al inicio de cada sexenio y queda plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

"En relación con el Plan, el proceso presupuestario tiene el carácter de subsistema, necesario para verificar los avances de aquél. El ejercicio presupuestal, no se debe limitar a prever cifras de ingresos y gastos que abarquen sólo el periodo fiscal próximo, sino realizar el ejercicio en un plazo mayor. Este mayor plazo es necesario para la adecuada integración del presupuesto en el plan".<sup>7</sup>

Todo el esfuerzo implicado en el proceso de planeación del desarrollo nacional puede resultar estéril en caso de no existir una simetría entre ésta y la presupuestación, es decir, la asignación de recursos financieros; resulta determinante ejecutar de manera precisa y puntual el presupuesto anual.

Entonces es primordial prever los ingresos del sector público con la mayor exactitud posible, porque se reitera, de esto depende la ejecución de los planes y programas públicos e incluso privados.

Es tal la magnitud de la importancia del proceso de planeación, que además de tener rango constitucional, dió origen a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Formalmente, la planeación democrática, es el instrumento que permite impulsar los cambios cualitativos que la nación le demanda y que están contenidos en las ideas políticas resultado de la participación social.

---

<sup>6</sup> Gonzalo Martner. Planificación y presupuesto por programas, 15a.ed, México. Siglo XXI, 1986. p.8

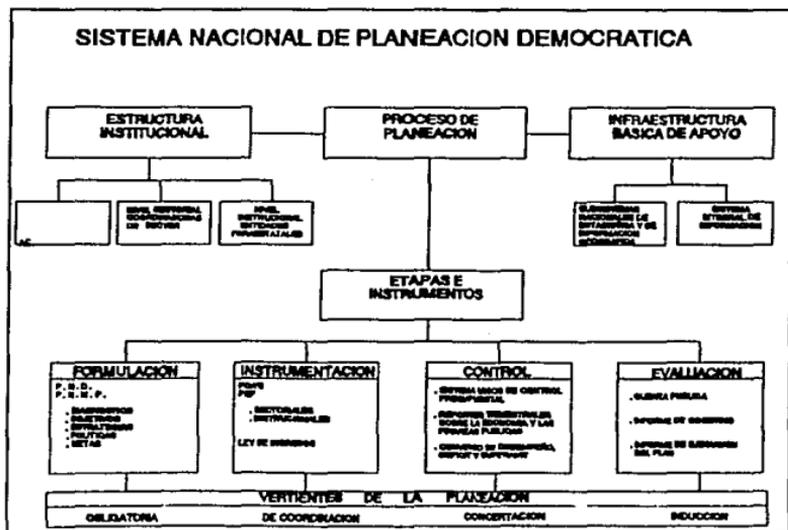
<sup>7</sup> Gerardo Gil. "Fuentes de financiamiento para el desarrollo" en Financiamiento del gasto público. México. Trillas, 1988. p.33.

En este caso el interés se centra en la percepción gubernamental para combatir el desempleo y la inflación, se comprobará que los resultados no fueron los satisfactorios en términos sociales, a pesar de la amplia cobertura del sistema nacional de planeación democrática.

Este sistema es de cobertura nacional y por ende pretende involucrar a la sociedad en su conjunto en lo que respecta a la elaboración y selección de los objetivos prioritarios de gobierno.

El sistema nacional de planeación democrática se apoya en la estructura institucional, es decir, en el nivel global, mediante la participación de las secretarías globalizadoras; en el nivel sectorial, mediante coordinadoras de sector; y a nivel institucional, donde se integran las entidades paraestatales.

Para un funcionamiento eficiente y organizado, cuenta con la infraestructura de apoyo que se compone con los subsistemas nacionales de estadística y de información geográfica y por el sistema integral de información.



El proceso de planeación del desarrollo inicia con la etapa de formulación, usando como instrumentos el PLANADE y los programas nacionales de mediano plazo, de donde se elabora un diagnóstico y se fijan objetivos, estrategias, políticas y metas.

La segunda etapa de la planeación es la instrumentación, que se basa en la elaboración de los programas operativos anuales, el presupuesto de egresos de la federación en su ámbito sectorial e institucional; y la ley de ingresos.

La tercera etapa es el control, que básicamente es la supervisión del cumplimiento de los compromisos establecidos en las etapas anteriores; los instrumentos que emplea son el sistema único de control presupuestal, reportes trimestrales sobre la economía y las finanzas públicas y los convenios de desempeño, déficit y superávit.

La cuarta y última etapa del proceso es la evaluación, mide el grado de cumplimiento de las metas cuantitativas y cualitativas que se espera cubrir; se da a conocer a toda la población mediante el uso de instrumentos como la cuenta pública, el informe de gobierno y el informe de ejecución del plan.

Las vertientes de la planeación son: la obligatoria que está en correspondencia con la etapa de formulación, pues todo el sector público debe acatar al pie de la letra lo que en esta etapa se establece; la de coordinación, que corresponde a la etapa de instrumentación y se aplica entre las entidades federativas y el gobierno; la de concertación, que corresponde a la etapa de control y consiste en la determinación de los parámetros de desempeño del sector público; y por último la de inducción, que corresponde a la etapa de evaluación y consiste en proporcionar la información necesaria a toda la sociedad para encauzar determinado comportamiento en los agentes económicos.

La planeación democrática es el instrumento que permite captar las necesidades populares, sus demandas y sugerencias. La planeación es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en

programa de gobierno...permite articular las demandas sociales, a fin de que el sistema político y en su oportunidad, la administración pública, puedan reconocer estas demandas y regularlas a fin de construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente<sup>8</sup>.

Al menos oficialmente, el sistema nacional de planeación democrática legitima y proporciona sustento social al gobierno para la definición de políticas públicas, esto supone que toda acción gubernamental está avalada por la sociedad, supuesto que se considera erróneo en vista de los resultados en términos de bienestar social obtenidos al final del sexenio, que simplemente fueron opuestos a los planeados.

Por otra parte, se mencionó la importancia del proceso de planeación; antes de tomar decisiones desarrolladas por el gobierno, se debe conocer la disponibilidad de recursos financieros, en este sentido Gil Valdivia<sup>9</sup> afirma que la política de ingresos del sector público está enmarcada en el contexto de la planeación por lo menos en tres aspectos fundamentales:

- a) Como la fuente de financiamiento de gasto público.
- b) Por los efectos que causa en la economía dicha política de financiamiento.
- c) Desde una perspectiva más política, por la relación estrecha que existe entre los ingresos públicos y sobre quien pesan las cargas presentes y futuras, así como el destino, oportunidad y cuantía tanto del gasto público como de los agentes económicos que se benefician de él.

Una vez que se han considerado estos aspectos, es posible definir cómo serán empleados estos recursos, dando lugar a la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Formalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del primero de enero,

---

<sup>8</sup> Miguel de la Madrid. Planeación Democrática. México. INAP, 1983. p. 21

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.35

Las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".<sup>10</sup>

En el artículo 74 constitucional fracción IV se establece que los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, sean examinados, discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos.<sup>11</sup>

El PEF es el principal instrumento para asignar recursos financieros a las distintas actividades que el gobierno Federal pretende desarrollar, mediante él se efectúa la programación de los gastos del sector público y se dota al gobierno de un mecanismo adecuado para aplicar una política fiscal y crediticia que influya e incluso llegue a determinar la asignación de recursos no sólo hacia el interior del sector público sino también en el sector privado, para cubrir las funciones gubernamentales que hacen posible mantener un ambiente de estabilidad social, en donde se pueda impulsar el desarrollo nacional; sin que con esto se entienda que la finalidad de la administración pública es el servicio social y la salvaguarda de los intereses de las clases desposeídas.

Se distinguen dos aspectos importantes de la planeación: primero, el de la planeación "democrática" que al menos formalmente pretende involucrar a toda la sociedad en la definición de prioridades nacionales; segundo, el proceso de planeación hacia el interior del gobierno y como financiar su intervención en la economía. Del primero depende la formulación de políticas públicas y del segundo la política de gasto público.

---

<sup>10</sup> México, "Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público". en Leyes y códigos de México, 22a.ed. México. Porrúa, 1990. p.222

<sup>11</sup> México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 88a.ed. México. Porrúa, 1990. p.130

## Organización Gubernamental.

Al hablar de organización gubernamental se hace referencia a la administración pública, entendida como el "conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno tal y como es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control."<sup>12</sup>

El presente estudio se aboca al análisis del gasto ejercido por el sector central de la administración pública, en los términos señalados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su título primero, capítulo único, artículo 2°, que dice:

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:  
I. Secretarías de Estado y  
II. Departamentos Administrativos."<sup>13</sup>

En este contexto, la administración pública, es decir, la acción gubernamental, es amplia, compleja y difícil, en el entendido de que "la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa..."<sup>14</sup> por lo tanto se tratará de centrar la atención en su aspecto operativo, ejecutorio, entendiendo la acción gubernamental como la define Omar Guerrero: "la acción gubernamental consiste en un

---

<sup>12</sup> Julieta Guevara. "Administración Pública" en Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, México, CLCPAP, 1982. p.47

<sup>13</sup> México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 19ed. México. Porrúa, 1988. p.8

<sup>14</sup> Woodrow Wilson. "Estudio de la Administración" citado por Waldo Dwigth en Estudio de la Administración pública. 2a.ed., Madrid. Agilar, 1964 p.125

gigantesco esfuerzo de dirección administrativa que acomete funciones generales...; asume actividades de control, vigilancia, fomento, regulación e inclusive producción, y se plasma en los más diversos organismos...La administración pública, de este modo, sirve a la sociedad en la medida que asume la dirección administrativa de las funciones generales que brotan de su aparato productivo".<sup>15</sup>

Se analiza así la política de gasto público para llevar a la práctica los programas generados a partir del proceso de planeación a través de las 18 Secretarías de Estado que encuentran sus atribuciones señaladas en la LOAPF, y que presupuestalmente constituyen el gobierno federal.

La administración pública se define también como "el conjunto de organizaciones que desempeñan tareas a las que el sistema socio-político les asigna el carácter de públicas y/o que funcionen con fondos públicos y/o que operen bajo control público formal",<sup>16</sup> se agrega a esta definición que dichas organizaciones deben coordinar esfuerzos y recursos con el propósito de cumplir con lo establecido por las políticas públicas vigentes; presupuestalmente esta definición corresponde a la de sector público, ya que es más amplia en comparación a la definición de gobierno federal.

El campo de la administración pública no puede definirse fuera del sistema político en su conjunto, ya que la acción gubernamental, la administración pública, es un reflejo del estado que guardan las relaciones entre los diversos grupos de interés, o de presión -como suelen identificarse comúnmente- tanto internos como externos y por el otro lado el Poder Ejecutivo, la política presidencial; que a partir de las manifestaciones de los primeros dentro del sistema político, impulsa y promueve las condiciones que harán posible satisfacer sus demandas, este proceso sí influye y predente promover el crecimiento económico, siempre y cuando las demandas estén acordes con lo establecido por las políticas públicas.

---

<sup>15</sup> Omar Guerrero. La administración pública del estado capitalista, México. INAP, 1980). p.13

<sup>16</sup> José Sulbrant. "El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países." en Memoria Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México. INAP, 1980. p.154

Asimismo, a través del conjunto de instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo la política pública, se canalizan recursos federales a la sociedad, entendida ésta como el conjunto de grupos de interés que están en interacción constante, donde los espacios políticos que pierde algún grupo los gana necesariamente otro. También, el campo de acción de la administración pública es amplio, puesto que todo acto entre organizaciones o individuos está normado y reglamentado y este orden jurídico es administrado y encomendado para vigilar su cumplimiento a cada dependencia pública en el ámbito de su respectiva competencia, que en este caso constituyen el sector central de la administración pública federal, denominado Gobierno Federal para efectos presupuestales.

Por otra parte en nuestro país, el sector paraestatal de la administración pública ha sido sometido a un proceso de redimensionamiento, por lo que resulta complicado poder analizar los gastos reales que cada entidad paraestatal ha realizado; además es importante señalar que los procesos de planeación, el control presupuestal, y los alcances de sus objetivos son diferentes a los de las dependencias centrales.

Actualmente los ingresos, gastos y déficit de las entidades paraestatales se incluyen en la Situación Financiera del Sector Público, esta agregación del sector paraestatal al central no parece la más apropiada puesto que el manejo financiero de cada sector, el de una empresa ante el de una Secretaría de Estado es diferente.

En este trabajo no se desarrolla un análisis tan extenso y complicado, se limita a puntualizar que cada sector obedece a distintos principios que si bien no son necesariamente contradictorios, desde el punto de vista operativo resultan incongruentes y por lo mismo las técnicas y criterios de control presupuestal deben ser particulares para cada uno de ellos, y no como es práctica común que "son en esencia extrapolaciones de esquemas originalmente concebidos para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La situación descrita, provoca que las cuentas públicas referidas a gasto, ingreso y déficit, sean en realidad un híbrido que combina conceptos de la contabilidad pública con los de la contabilidad comercial, restándoles confiabilidad como indicadores de la situación financiera del sector público<sup>17</sup>.

Es fundamentalmente por las razones anteriores que no se consideran de forma íntegra los ejercicios presupuestales realizados fuera del sector central.

Se procede entonces a definir cómo se deben entender algunos conceptos íntimamente relacionados con este trabajo para posteriormente estudiar la política de gasto público, es decir la asignación de recursos financieros en el gobierno federal.

#### **Políticas públicas, planes y programas.**

La administración pública orienta su función en correspondencia a los lineamientos establecidos por las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas del gobierno federal, estas son las grandes tareas que se propone cumplir.

A partir del proceso de planeación y la elaboración del Plan Nacional y sus respectivos programas se conocen los objetivos y la cuantificación de las metas, las decisiones gubernamentales que determinan en qué sentido se actuará para cumplir su cometido, se denominan políticas públicas.

---

<sup>17</sup> Alfredo Acla. "pero: ¿cuál es el déficit del sector público?". en Revista de Empresa Pública, vol. 1, núm.2, México. CIDE, 1985 p.13

Existen diversas definiciones de política pública, por ejemplo: David Easton define política pública como "la distribución autoritaria de valores para toda la sociedad" pero deja de considerar que sólo el gobierno tiene la "autoridad" para actuar sobre "toda" la sociedad, y de todas las cosas que el gobierno decida hacer o no resulta la "distribución de valores". Laswell y Kaplan definen 'política' como una proyección de programas de finalidades, valores y prácticas, y Carl Friedrich dice que es esencial para el concepto de 'política' que se relacionen con finalidades, objetivos o propósitos.<sup>18</sup>

Estas definiciones implican una diferencia entre las acciones específicas del gobierno y un programa completo de acción hacia la consecución de finalidades conocidas. El problema, sin embargo, en insistir que las acciones del gobierno deben tener finalidades para ser denominadas 'políticas', es que las acciones aisladas también pueden o no tener finalidades. Generalmente se asume que si el gobierno elige hacer algo debe existir una finalidad, un objetivo o propósito, pero en la práctica se puede observar lo que el gobierno hace o deja de hacer. La noción de política pública debe incluir todas las acciones de gobierno y no sólo el enunciado de sus intenciones.

Elau H. Prewitt sostiene que "< <policy> > es una 'decisión formal' caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma", Subirat complementa esta definición y agrega que toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas determinadamente por el comportamiento, las preferencias del conjunto de los grupos sociales, individuos y en general de las organizaciones afectadas.

---

<sup>18</sup> Thomas R. Dye. Understanding public policy, 3a.ed. New Jersey. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1978. p.3

Lo anterior conduce a la reflexión de que en el proceso de elaboración de las políticas públicas no sólo se deben analizar las intenciones, los alcances, también se deben analizar las conductas que asumirán los participantes sociales que serán afectados por las mismas.

Finalmente, se debe considerar la inacción gubernamental, es decir, lo que el gobierno elige no hacer como política pública; obviamente esta inacción también impacta de manera importante sobre la sociedad.

El análisis de las políticas públicas es posible sólo si se relaciona de manera directa con conceptos o modelos específicos de la ciencia política; es decir, toda política pública se debe examinar desde la perspectiva específica de determinado modelo político.

Para este efecto, Thomas Dye<sup>19</sup> proporciona los siguientes modelos políticos y su relación con el análisis de las políticas públicas:

- . Teoría de sistemas.- Considera a las políticas públicas como un producto de las interrelaciones del propio sistema político.
- . Teoría de grupos.- Propone que la interacción entre los diversos grupos que integran la sociedad son el hecho central de la política. La política pública es el punto de equilibrio alcanzado en la lucha entre los diferentes grupos de poder. El equilibrio está determinado por la influencia relativa que pueden ejercer algunos grupos para provocar cambios a su favor en la determinación de las políticas públicas.
- . Teoría del racionalismo.- El concepto "racional" interactúa con el de "eficiencia", por lo tanto una política es más racional en la medida que es más eficiente. Para seleccionar una política racional es necesario conocer todos los valores preferidos de la sociedad y su peso específico; conocer todas las alternativas de políticas disponibles; conocer las consecuencias de cada política posible; seleccionar la

---

<sup>19</sup> Ibid., p.19

política alternativa más eficiente. Esta teoría presupone que todos los valores preferidos por la sociedad son conocidos y que pueden medirse.

- Teoría del incrementalismo.- Considera las políticas públicas como variaciones sobre el pasado. Las nuevas políticas se deciden siempre a partir de lo ya hecho, de programas existentes que se modifican o continúan.
- Teoría del institucionalismo.- Las estructuras e instituciones gubernamentales han estado relacionadas por largo tiempo con la ciencia política. La relación entre la política pública y las instituciones gubernamentales es muy estrecha. Estrictamente, una política no se considera pública si no es diseñada, promovida y ejecutada por instituciones gubernamentales.
- Teoría de juegos.- Estudia las decisiones racionales que se deben tomar dada la situación de dos o más oponentes que dependen de la decisión que tome cualquiera de los contrarios para poder entonces tomar sus decisiones.
- Teoría de las elites.- Establece que las políticas públicas pueden considerarse como los valores y preferencias de la elite gobernante. Sugiere que a la "gente" no le interesa y ni tiene información al respecto de las políticas públicas; que actualmente las elites dan forma a la opinión de las masas sobre las cuestiones políticas y no que las masas den forma a la opinión de las elites.

En este trabajo la teoría de grupos es la más apropiada para el análisis de las políticas públicas del sexenio porque se parte del supuesto de que la interacción entre los diversos grupos de interés que actúan sobre la sociedad en su conjunto, proporciona la pauta para determinar el curso a seguir de las acciones de gobierno.

El sustento de esta posición se haya en el hecho de que "las políticas no emanan del partido político dominante o del Poder Legislativo o de una clara concepción ideológica"<sup>20</sup>, en virtud de que el sistema político mexicano puede ser interpretado como un acto de equilibrio que incorpora los intereses de los grupos de la elite dirigente

---

<sup>20</sup> Peter Ward. Políticas de bienestar social en México, 1970-1989, México. Nueva imagen, 1989. p.78

gubernamental y del sector privado, en donde todos ellos tiene representación y se apegan a las "reglas" establecidas, con el conocimiento de que la determinación de las políticas favorecerán algunos intereses a expensas de otros.

Son diversas las definiciones acerca del término "política pública" e igual el número de posibles enfoques e interpretaciones concretamente políticas que se emplean, lo cierto es que definir las resulta un punto medular para la elaboración de los planes y programas de gobierno, pues son el instrumento que vincula la acción gubernamental con las demandas sociales.

En resumen, se entiende por políticas públicas aquellas acciones que el gobierno se propone instrumentar para corregir, prevenir o crear situaciones específicas que se generan a partir de la identificación plena de problemas, es decir, de la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una intervención pública en el ámbito político, económico y social.

Anteriormente las políticas públicas se relacionaron directamente con el Estado de bienestar, ya que trataban de estimular la producción al invertir el gasto público con un criterio de redistribución del ingreso, dirigiéndolo a renglones "no rentables" como el sector salud, en la educación, etc.<sup>21</sup> Actualmente se percibe un cambio en la conceptualización de las políticas públicas, ante las condiciones económicas desfavorables, la esencia de beneficio social que predominaba en su formulación se ha diluido, sus fines ahora se debaten en escenarios políticos, donde los actores sociales confrontan los diferentes intereses que representan persiguiendo la apropiación de los beneficios.

El efecto de este cambio en la percepción de lo que debe ser política pública es que su formulación debe ser compatible con los programas económicos, donde los aspectos de bienestar social han dejado de estar en un

---

<sup>21</sup> Armando Sánchez. "Hacia un enfoque teórico de políticas públicas". en Revisia México. IAPEM. N°1, enero-marzo, 1989. p.156

primer plano para pasar a ser sólo un aspecto complementario del predominante enfoque de eficiencia económica.

### **Programación y planeación.**

Una vez definida la política pública, se procede a su programación. "La programación es la fijación de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación de medios en función de aquellos objetivos...programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y la calidad de los resultados"<sup>22</sup>. En el caso de México al inicio de cada sexenio se publica el Plan Nacional de Desarrollo, que comprende el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país y las hace compatibles entre sí, así como de objetivos relacionados con las tres funciones que se señalaron de asignación, distribución y estabilización económica; mediante el diseño de los respectivos programas, subprogramas y actividades que posibilitan el cumplimiento de las políticas públicas.

En la práctica se aprecia un desfase entre el sistema nacional de planeación democrática de donde teóricamente deben emanar las políticas públicas como producto de la concertación, este desfase surge como efecto de un cambiante e incierto marco macroeconómico, la planeación no es efectiva si los escenarios previstos se alteran.

---

<sup>22</sup> Martner. op. cit., p.9

Por lo tanto, se considera que las políticas públicas instrumentadas en nuestro país no atienden principios o criterios ajenos a los establecidos por el Presidente de la República, esto es, no son políticas públicas democráticas pues parece que no se prevé la conducta que asumirán los participantes sociales y sus posibles repercusiones, pues en todo caso se actuará conforme a la propia percepción del Presidente y sus propios patrones de selectividad de prioridades sobre la problemática nacional; por lo tanto aquello de la planeación nacional democrática y la identificación plena de problemas económicos, políticos y sociales pasa a segundo término y se convierte en una "formalidad" pues las demandas sociales, quedan relegadas ante la voluntad del titular del Ejecutivo. Se considera también, que esta forma de actuar se justifica sólo si se entiende que una mayor apertura participativa en el proceso de elaboración de políticas públicas facilita la presión de diversos grupos sociales con intereses particulares, dejando actuar libremente entonces a las fuerzas económicas tanto nacionales como exteriores, sin límites ni condiciones sobre el resto de la sociedad.

Entonces al hacer referencia a los procesos de formulación de las políticas públicas del sexenio; se estudia la política presidencial, así se conoce cuáles han sido los resultados de la actuación y dirección presidencial al comparar -a través de la política económica- la razón de ser de cada uno de los diferentes programas que se instrumentaron durante su gestión en lo relativo a política de gasto público, qué se persiguió con ellos y cuáles fueron los logros; comprobándose desde una perspectiva racional, el impacto negativo sobre la población que experimentó un empobrecimiento general.

Para la definición de políticas públicas del sexenio se tomó en cuenta la capacidad de negociación de cada grupo de interés y se estableció la siguiente relación: a mayor capacidad de negociación corresponden mayores beneficios y a menor capacidad, menores beneficios.

En este contexto las sugerencias y demandas sociales tendientes al mejoramiento del nivel de bienestar social fueron evadidas en la medida que requerían de recursos públicos para su ejecución.

De manera formal el gobierno al inicio del sexenio elabora un diagnóstico económico, político y social del país, recoge las demandas insatisfechas de la población, las ordena y les asigna grados de prioridad, posteriormente elabora planes y programas que supuestamente resolverán esas demandas y les asigna recursos financieros para que se lleven a cabo.

En la práctica se aprecia que las acciones de gobierno están determinadas por las decisiones presidenciales y no por la consulta popular, asimismo, la población no tiene influencia en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación ya que el sistema de representación político social está viciado y funciona como un aparato legitimador del poder ejecutivo.

Así, el control sobre los procesos de planeación, presupuestación y programación, columnas del crecimiento económico, están en manos de un pequeño grupo dominante que centraliza el poder y decide el rumbo de la nación.

**CAPITULO II**  
**POLITICA ECONOMICA**

## Política económica

La política económica "es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus fines"<sup>23</sup>; conforme a esta definición se tienen tres elementos fundamentales a considerar:

- a) El gobierno como entidad compleja que debe llevar a cabo la política económica. Refiriéndose a su organización y funcionamiento, así como los posibles problemas que se presentan para ejecutar las políticas públicas.
- b) Objetivos que se persiguen. A partir de condiciones socioeconómicas existentes -imagen inicial- definir condiciones futuras deseables que coadyuven al mejoramiento general del nivel de bienestar de la sociedad en su conjunto -imagen objetivo-, especificando los medios que permiten alcanzar los objetivos establecidos, expresados en términos cualitativos y en metas cuantificables.
- c) Instrumentos y formas de actuar del gobierno. Análisis de las alternativas reales de la acción gubernamental y sus procesos para tomar decisiones, así como las formas en que las políticas se elaboran.

El primer aspecto ha quedado cubierto en páginas anteriores. En cuanto al segundo, de acuerdo con Kirschen<sup>24</sup> los objetivos pueden ser a largo plazo, donde los resultados de la aplicación de medidas e instrumentos económicos afectan a futuro; y objetivos de corto plazo, en este caso el impacto de la aplicación de medidas e instrumentos económicos es inmediata.

---

<sup>23</sup> Federico Herschel, Política económica, 7a. ed. México, Siglo XXI, 1986. p.11

<sup>24</sup> Kirschen. op.cit., p.19

Los objetivos de política económica varían de acuerdo a las condiciones específicas de cada país aunque en sus características básicas son muy parecidos, es por esto que se puede establecer una clasificación general de objetivos de política económica, como la sugerida por Kirschen<sup>25</sup>:

OBJETIVO	DESCRIPCION
1. Pleno empleo	Consiste en prevenir y reducir el desempleo.
2. Estabilidad de precios	Se refiere al mantenimiento general de la estabilidad de precios evitando fluctuaciones constantes.
3. Mejora de la balanza de pagos	Las políticas relativas al mantenimiento de reservas satisfactorias de divisas convertibles.
4. Expansión de la producción	Pretende fijar una tasa satisfactoria de crecimiento del producto nacional.
5. Mejora en los factores de la producción	Este objetivo comprende: (a) Promoción de la competencia interna. (b) Promoción de la coordinación. (c) Incremento de la movilidad del trabajo entre otros países. (d) Incremento de la movilidad de capital entre otros países. (e) Promoción de la división internacional del trabajo.
6. Satisfacción de las necesidades colectivas	Las actividades colectivas están agrupadas bajo los siguientes epígrafes: (a) Administración general. (b) Defensa. (c) Asuntos internacionales. (d) Educación, cultura y ciencia. (e) Sanidad pública.
7. Mejora en la distribución de la renta y de la riqueza	Se refiere a los cambios directos en la distribución de la renta (a través, por ejemplo, de los impuestos) y de los cambios logrados de forma indirecta, por ejemplo, por los sistemas de seguridad social. Incluye cualquiera de los cambios deliberados hacia una mayor o menor igualdad. También incluye la redistribución de

---

<sup>25</sup> Ibid. p.17,18.

- la riqueza -derechos de sucesión, por ejemplo- así como sobre la renta.
8. Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias
- Incluye la protección que se da a una industria particular cuya existencia puede estar amenazada por la competencia nacional o extranjera, y a las prioridades industriales o regionales que aparecen como consecuencia de un plan nacional.
9. Mejora en las normas del consumo privado
- Incluye cualquier cambio que el gobierno desee efectuar en las normas del consumo personal. Algunas veces, el gobierno puede desear el persuadir a los consumidores de comprar algo que ellos desearían comprar (disuadiéndoles, por ejemplo, de comprar alcohol), y en otros casos facilitando sus deseos (por medio de servicios de consulta a los consumidores, por ejemplo).
10. Seguridad de abastecimiento
- Se refiere a la salvaguardia de los abastecimientos básicos.
11. Mejora en el tamaño o en la estructura de la población
- La intervención del gobierno en materias de emigración, inmigración o en las tasas de nacimientos, se incluyen aquí.
12. Reducción de la jornada laboral
- Incluye la reducción de la semana laboral y el incremento de los días festivos reglamentarios.

La finalidad concurrente de todos los objetivos señalados es lograr la distribución menos costosa y más eficiente de recursos escasos y su crecimiento óptimo y continuo en el tiempo, para poder producir los bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad.

En cuanto a los instrumentos y alternativas de acción del gobierno, estos se determinan de conformidad con lo dispuesto por políticas públicas específicas -que implican procesos de toma de decisiones formales por parte del gobierno-, y sus efectos impactan en el comportamiento de la economía.

En este punto entramos propiamente al campo de las finanzas públicas, y para ello analizamos algunas de las diferentes definiciones:

"El desempeño de las funciones gubernamentales requiere de recursos económicos, en sí escasos, que tienen que ser extraídos del consumo y la inversión privados para sujetarlos, en su monto y distribución a decisiones colectivas, políticas, más que a los deseos individuales"<sup>26</sup>; esto implica la existencia de procesos políticos, más que económicos, a través de los cuales se determina la política de gasto público y de manera unilateral la socialización de los costos y la concentración de los beneficios entre los diversos grupos de interés de la sociedad los cuales contienden con los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Flores Zavala cita a Francisco Nitti, quien dice "...las finanzas públicas tienen por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas"<sup>27</sup> Este autor sostiene que en las finanzas públicas se identifican dos partes fundamentales; primero, la normatividad necesaria para las percepciones del Estado o cualquier otro poder público, y segundo, la aplicación de estos ingresos por parte de los poderes públicos.

El mismo autor complementa la definición anterior citando a Harley Leits que dice "...la palabra 'finanza' significa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones en moneda. El recibo, uso o pago de moneda es el elemento común en las diversas aplicaciones de la palabra finanza. Cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio por lo que la expresión << finanzas públicas >> está de acuerdo con el uso general. Finanzas públicas, es la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales"<sup>28</sup>.

Francisco de la Garza cita a Joaquín B. Ortega que define las finanzas públicas como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción

---

<sup>26</sup> Guevara. op.cit., p.62

<sup>27</sup> Ernesto Flores. Elementos de finanzas Públicas Mexicanas, 15ed. México. Porrúa, 1974 p.9

<sup>28</sup> Ibid., p.10

de las necesidades públicas y en general para la realización de sus propios fines<sup>29</sup>. Esta definición difiere de la anterior en tanto que distingue de acuerdo con el autor tres etapas diferentes en las finanzas públicas, que son; primero, la obtención de ingresos; segundo, la gestión o manejo de los recursos obtenidos; y tercero, la realización de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas.

Interpretando ambas definiciones, las finanzas públicas tienen por objeto la planeación de la distribución de los frutos del trabajo de la sociedad en su conjunto, entendiéndose que para esto se requiere de la extracción de recursos de fuentes predeterminadas para su posterior reasignación, que atenderá en todo momento a lo establecido por la política pública de ingreso y gasto federal.

Hasta este punto se tienen definidos los principios, la teoría, se ha señalado el camino a seguir para llevar a cabo la distribución a la que nos hemos referido, pero ahora se requiere poner en práctica lo anterior, aplicar estos principios a la realidad social; es así como damos lugar a la noción de la Hacienda Pública y cabe entonces una breve explicación de su significado.

Sergio de la Garza cita a Hipólito Rossy quien dice "la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino 'facera'...que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo pública, significa toda la vida de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, gastos de las entidades públicas".<sup>30</sup>

Flores Zavala entiende por Hacienda Pública "...el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo".<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Sergio De la Garza, Derecho Financiero Mexicano, 13ed. México. Porrúa, 1985. p.5

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.72

<sup>31</sup> Ernesto Flores. *op.cit.*, p.20

Hugh Dalton define la Hacienda Pública "como una ciencia... que se ocupa de los ingresos y gastos de las autoridades públicas y del ajuste de los unos a los otros".<sup>32</sup>

Las finanzas públicas y la Hacienda Pública se encuentran divididas por una línea tan tenue que aparentemente son lo mismo, pero consideramos que el primer concepto es el fin y el segundo el medio.

Resumiendo, las finanzas públicas tienen como fundamento los principios de eficiencia y equidad. Eficiencia en la asignación de recursos, esto es, determinar a quién se debe beneficiar para poder entonces orientar de manera adecuada el gasto público. Equidad en la determinación de quién debe financiar y cómo dicho gasto, observando en este caso, la capacidad de pago de los individuos y a quien se beneficiará.

En este sentido, en México la Hacienda Pública se encarga entonces de formular los proyectos de Leyes y disposiciones impositivas y las Leyes de ingresos federal y del Distrito Federal, así como el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos que marca la Ley; proyectar y calcular los ingresos de la federación considerando las necesidades de gasto público que prevca la Secretaría de Programación y Presupuesto; el manejo de la política de crédito público y el equilibrio financiero de la administración pública federal, entre otras funciones.

Por su parte la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de proyectar la planeación nacional del desarrollo con la colaboración de los grupos sociales interesados el plan Nacional correspondiente; procurar correspondencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y calcular los egresos del gobierno federal tratando de que esto sean compatibles con la disponibilidad de los recursos que señale la SHCP; formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, entre otras.

---

<sup>32</sup> Cit Post Benjamin Retchkiman en Teoría de las finanzas públicas, t.I. México. CIIH-UNAM, 1986. p.21

Ambas funciones permiten supervisar y proveer a las diferentes entidades públicas de los recursos financieros que les permitirán dar cumplimiento a los compromisos establecidos para cada sector administrativo de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y financiar así el desarrollo del país.

En este sentido el uso de los recursos financieros se determina a través de la política de gasto público que propiamente es la restricción presupuestal del gobierno. A esta restricción deben ajustarse las acciones contenidas en los programas oficiales; cuando los recursos generados por la propia sociedad no son suficientes para financiar dichos programas, necesariamente el gobierno recurre a la generación de déficit para cumplir con los objetivos que se ha fijado.

#### **Estructura del sistema impositivo mexicano.**

¿De dónde provienen los recursos financieros del gobierno para llevar a cabo su actividad? Mayoritariamente, los recursos provienen de la sociedad misma y se denominan recursos fiscales.

Se ha discutido sobre lo que es el gasto público, a continuación se describe el origen de los recursos fiscales que el gobierno utiliza para financiar su actividad teniendo como fuente los impuestos y gravámenes que las autoridades hacendarias imponen a la sociedad por causa de sus ingresos y/o patrimonio y que están clasificados de la siguiente manera:

**A) TRIBUTARIOS.** Son ingresos derivados de la canasta de impuestos establecidos.

**1. Petroleros.-** Dada la importancia preponderante que hay en México por la actividad petrolera, existe esta división en los ingresos tributarios.

1.1 Impuestos por PEMEX.- Es el pago que esta empresa cubre por concepto del derecho a la extracción de hidrocarburos.

1.2 IVA neto de PEMEX.- Resultado de sus operaciones comerciales de compra-venta.

1.3 IEPS.- Por la producción y comercialización de gasolinas.

2. No petroleros.- Es el resto de impuestos derivados de las actividades económicas de la sociedad.

2.1 ISR.- Incluye el impuesto al activo de las empresas, es el principal ingreso fiscal derivado de la obtención de ingresos gravables de personas físicas y morales.

2.2 IVA.- Es el impuesto que se aplica a las operaciones comerciales y mercantiles que agregan valor a los productos y mercancías.

2.3 IEPS.- Son los impuestos que se aplican a actividades de producción y servicios que requieren concesión: cerveza, servicios de telecomunicaciones, tabacos labrados, entre otros.

2.4 Importaciones-exportaciones.- Impuestos derivados por operaciones que transitan por aduanas.

2.5 Otros.- Impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN), tenencia y uso de vehículos, adquisición de inmuebles, etc.

B) NO TRIBUTARIOS.- Ingresos provenientes de las actividades económicas que se derivan del uso de bienes públicos para explotarlos y comercializarlos. Se clasifican en:

1. Derechos.- Contribuciones establecidas por Ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público

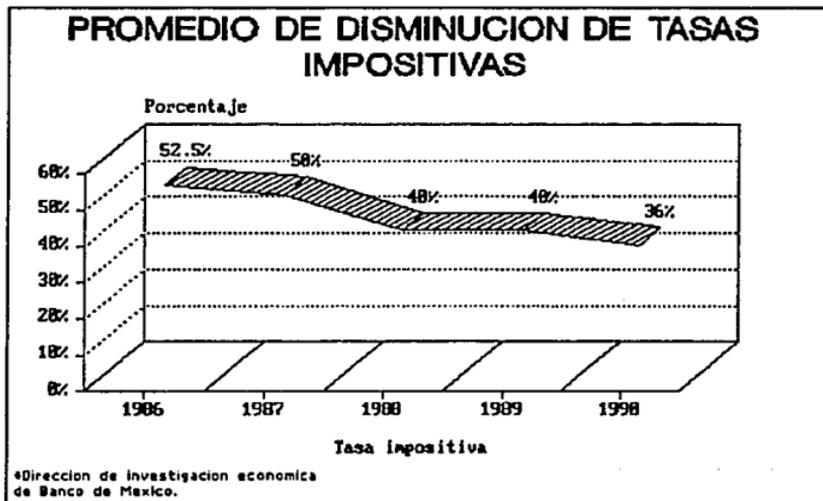
2. Productos.- Ingresos derivados de los servicios que presta el Estado.

3. Aprovechamientos.- Ingresos por actividades de Derecho Público, como multas, indemnizaciones, reintegros, recargos, sostenimiento de inmuebles.

4. Otros.- Aportaciones a la seguridad social, por ingresos derivados de financiamientos por emisiones de valores internos y externos y por otro tipo de financiamientos al sector público.

### Evolución del sistema Impositivo mexicano.

El sistema impositivo mexicano (SIM) ha sido objeto de una dinámica reforma instrumentada a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, en la que el objetivo fundamental ha sido disminuir la tasa impositiva y aumentar la base gravable (universo de causantes a diversos impuestos).

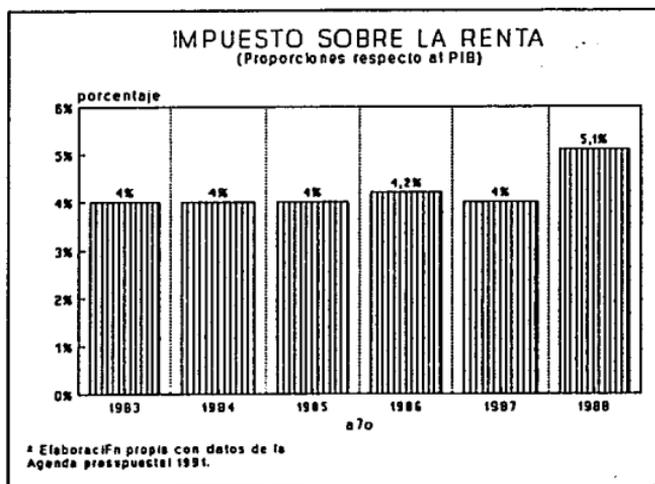


\*El objeto de disminuir las tasas impositivas aumentando la base gravable, es evitar que el ahorro interno disminuya motivado por considerar que los impuestos son altos, es decir, se busca evitar que el sistema tributario vigente reste competitividad internacional a la economía mexicana, así como financiar con recursos propios el gasto público<sup>33</sup>; de lo anterior se desprende que el descenso del promedio de las tasas impositivas fue

<sup>33</sup> Armando Baqueiro, Sistema Impositivo Mexicano, Material mecanografiado, México, INAP, 1990, p.5

motivado más por cuestiones de eficiencia administrativa -aumentar la base gravable y mantener competitividad internacional- que por objetivos de mejoramiento social, como lo es la disminución real de la carga tributaria; al mismo tiempo se debe tomar en cuenta que el hecho del descenso en las tasas se debe en principio, a un aumento de la base gravable, lo que en otras palabras indica que personas que no pagaban impuestos, ahora están obligadas a hacerlo.

Un efecto del nuevo enfoque del SIM es la evolución que el impuesto sobre la renta (ISR) ha tenido en relación con el PIB:



De esta gráfica se pueden deducir algunos aspectos importantes de la actividad económica nacional como lo son: un evidente crecimiento del ingreso público por recaudación, proveniente de la ampliación de la base gravable; la recuperación de la actividad económica bajo el supuesto de que el ISR grava esencialmente las actividades productivas de las personas físicas y morales; una tendencia hacia la equidad basada en el sistema impositivo

progresivo donde se establece la relación a mayor ingreso, impuestos más altos; por último, un ingreso real más participativo en el financiamiento del gasto, en otras palabras, la posibilidad de disminuir el uso de fuentes de financiamiento diferentes al régimen fiscal vigente; esto último debería reflejarse en el fortalecimiento de las finanzas públicas específicamente, en la reducción del déficit financiero. Cabe destacar que "la estructura fiscal implantada a mediados de la década de los ochenta fué diseñada para contar con un sistema impositivo eficiente, que asegure la transferencia de recursos financieros de los sectores económicos causantes de impuestos a los grupos sociales que demandan bienes y servicios públicos en un marco de equidad"<sup>34</sup>.

#### Política de gasto público.

La política de gasto público es "el conjunto de orientaciones y lineamientos sobre el gasto público que en el cumplimiento de sus funciones emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto"<sup>35</sup>.

El gasto público es un poderoso instrumento de política económica que busca principalmente redistribuir el ingreso, inducir la demanda interna y propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, con el propósito de alcanzar los objetivos nacionales.

---

<sup>34</sup> Ibid., p.13

<sup>35</sup> Cuadernos de renovación nacional. Reestructuración de las finanzas públicas, t.VI. México. F.C.E., 1988 p.118

A lo largo del sexenio el gasto público atendió cinco objetivos básicos<sup>36</sup>:

1. Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos productivos, la prestación de servicios públicos básicos y la reestructuración de los subsidios.
2. Inducir a través del nivel, estructura y calendarización del gasto un comportamiento adecuado de la demanda interna.
3. Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas.
4. Promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y el bienestar social.
5. Asegurar la eficiencia, honradez y control en el ejercicio del gasto público.

Esta política pretendió satisfacer las demandas de una población creciente, pero cada vez dispuso de menores recursos; en la práctica el efecto fue un estancamiento del desarrollo social y la contracción de la demanda interna.

#### **Principales programas de gobierno.**

A continuación se exponen los objetivos de política económica que se pretendieron alcanzar en la administración del sexenio, para promover el desarrollo económico nacional; se notará como la continuidad de objetivos no es por sí misma suficiente para garantizar el cumplimiento de la política económica y como aún teniendo clara y específicamente definidos los instrumentos y las medidas económicas que se deben aplicar, no es posible cumplirlos, ya sea por circunstancias endógenas o exógenas.

---

<sup>36</sup> Ibid., p.24

Es un ejercicio mediante el cual se comprueba que el enunciado mismo de las intenciones gubernamentales, es decir, lo que el titular del Poder Ejecutivo dijo en determinado momento que se haría, atiende más a necesidades del sistema político mexicano - donde lo importante es no perder ventajas electorales con respecto de los demás participantes-, que a un realismo económico limitado por circunstancias muy claras, que en caso de manifestarlas tal y como éstas se presentan se describiría la forma en que las decisiones de gobierno se fueron alejando cada vez más de lo que en la teoría económica se entiende por política de desarrollo, entendida esta a partir de cuatro condiciones fundamentales, a saber<sup>37</sup>:

1. Crear condiciones favorables al desarrollo.
2. Familiarizar a la sociedad con los beneficios del desarrollo.
3. Realizar inversiones básicas.
4. Estimular la actividad y las inversiones privadas.

El gobierno debe encargarse de organizar a la sociedad para coordinar su esfuerzo, pues es él quien tiene la unidad de mando administrativa y política. A su vez, los beneficios de esta sujeción voluntaria de la sociedad ante el gobierno deben ser tangibles, por ejemplo en la cantidad y calidad de los servicios que el gobierno proporciona. Para promover el desarrollo, el gobierno realiza inversiones básicas (infraestructura) para así, proporcionar condiciones favorables en la actividad y las inversiones privadas.

La política económica del sexenio se puede analizar a través de los programas económicos más relevantes que se instrumentaron; cronológicamente se inició con el Programa Inmediato de Reordenación Económica; en 1987 las condiciones de la economía determinaron un cambio en los objetivos de política económica y se puso en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento pero este programa no tuvo la capacidad de frenar el rápido proceso inflacionario que afectaba de manera negativa a la economía en su conjunto por lo cual, en diciembre del mismo año se introdujo el Programa de Solidaridad Económica para tratar de abatir la inflación.

---

<sup>37</sup> Jorge Ruíz Bouchot. Política y planeación presupuestaria, Material mecanografiado. México. INAP, 1990. p.3

El nuevo gobierno inició su gestión en condiciones económicas adversas, se cruzaba por una profunda crisis caracterizada por un "incremento de los precios sin precedente, una caída muy importante de los ingresos del sector público, un déficit financiero de grandes proporciones, una devaluación abrupta y desmesurada del peso e incluso fuga de divisas"<sup>38</sup>. La acción múltiple de estos factores dió lugar a una economía inestable, donde la inversión productiva del sector privado y del externo fueron nulas.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica pretendió combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento económico. Su estrategia se basó en los siguientes puntos <sup>39</sup>:

- Disminuir el gasto público.
- Proteger el empleo.
- Continuar selectivamente las obras en proceso.
- Reforzar la normas de disciplina, programación y eficiencia en el ejercicio del gasto público.
- Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- Aumentar los ingresos públicos.
- Canalizar créditos a las prioridades del desarrollo.
- Reordenar el mercado cambiario.
- Reestructurar la Administración Pública Federal.
- Actuar bajo el principio de rectoría del Estado.

Los resultados de la aplicación del PIRE no cubrieron las expectativas del gobierno en cuanto a mejoramiento de la economía, de hecho la crisis persistió ya que no se pudo frenar el proceso inflacionario que se agravó por el descontrol en variables económicas endógenas como tasas de interés y niveles de gasto público, y por variables exógenas como el tipo de cambio y la caída del precio del petróleo en 1986; por lo tanto los ingresos públicos fueron sensiblemente disminuídos.

Ante estos acontecimientos "el gasto público reforzó las normas de disciplina y control presupuestal e introdujo un ajuste adicional en programas y áreas de menor prioridad relativa, con lo cual el gasto corriente y la inversión

---

<sup>38</sup> Centro de Información y Estudios Nacionales. La economía mexicana, 1982-1988. México. CIEEN, 1989. p.128

<sup>39</sup> "Reestructuración de...". op.cit., p.16

se redujeron significativamente...<sup>40</sup>; en paralelo se prosiguió con la reestructuración del sector público, la desincorporación de entidades paraestatales y la apertura comercial.

En 1987 las condiciones previstas para la política económica se desviaron del contexto esperado por lo tanto se procedió a la instrumentación del Programa de Aliento y Crecimiento que planteó una nueva estrategia de gasto para hacer compatible el control de la inflación con un crecimiento moderado de la economía. Los puntos básicos de este programa fueron<sup>41</sup>:

- Generar empleos productivos.
- Alentar la inversión privada.
- Fomentar las exportaciones no petroleras.

El comportamiento de las variables macroeconómicas arrojaron a fines de 1987 un panorama económico desalentador, la inflación alcanzaba niveles sin precedentes, las tasas de interés continuaron subiendo y la moneda se devaluó lo que necesariamente provocó que el gasto programable fuera superior a lo establecido.

En diciembre de 1987 y ante una economía inestable el gobierno aplicó el Pacto de Solidaridad Económica, con el propósito de iniciar una disminución acelerada de la inflación y crear las condiciones propicias para garantizar un crecimiento económico sostenido. Su principal característica consistió en la concertación entre los representantes de los sectores campesino, obrero e industrial. "En él se combina el congelamiento de precios, salarios y el tipo de cambio con una corrección presupuestaria a diferencia del programa del FMI, que pone énfasis en la política fiscal y monetaria"<sup>42</sup>.

Fue un programa estabilizador que pretendía lograr el orden en los precios internos y alcanzar ritmos inflacionarios similares a los de las principales naciones con las que se vincula el país. Para fines del sexenio

<sup>40</sup> Ibid., p.19

<sup>41</sup> Ibid., p.20

<sup>42</sup> Raúl Martínez Almazán. Las finanzas del sistema federal mexicano. México. INAP, 1988 p.135

se logró "descender de altos niveles de inflación a pesar del alto costo...pero finalmente, el saneamiento de las finanzas públicas fue uno de los factores claves del programa"<sup>43</sup>.

Si bien se puede afirmar que los esfuerzos emprendidos en materia económica empezaron a mostrar resultados positivos al final del sexenio, no se debe distraer la atención del hecho de que la caída constante en el nivel de bienestar social estuvo presente desde su inicio, afectando desde entonces los aspectos más vulnerables en la vida cotidiana de la sociedad.

#### El gasto público.

El gobierno realiza diversas actividades para concretar las metas establecidas en las políticas públicas para cada uno de los sectores administrativos <sup>44</sup>de gobierno, (educación, vivienda, ecología, hacienda pública, etc.). Una vez definidas las políticas públicas, la administración pública como cuerpo organizado, se encarga de realizar las actividades encaminadas a la prestación de servicios públicos y a la atención de demandas insatisfechas, colectivas o individuales de los diferentes grupos que constituyen la sociedad; para esto emplea recursos humanos, materiales y principalmente financieros, en el último caso concretamente se vale del gasto público.

En este trabajo se emplean dos definiciones de gasto público que a nuestro parecer se complementan:

---

<sup>43</sup> Ignacio Orendain kunhardi. "La economía de México". Ejecutivos de finanzas, México, IMEF, año XIX, no. 11, noviembre 1990. p.18

El concepto SECTOR tiene diversas acepciones, en este trabajo se debe entender como la agrupación analítica de instituciones de características y actividades comunes; que permite al mismo tiempo definir la clasificación sectorial de la actividad nacional.

El gasto público en palabras de Giuliani Fonrouge es "toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales".<sup>45</sup>

Gerardo Gil Valdivia lo define como "todo aquel gasto que el Estado realice a nivel federal, concentrado en el presupuesto de la Federación o en leyes federales ulteriores independientemente de las clasificaciones federales que al respecto se establezcan".<sup>46</sup>

La ejecución de los planes y programas requiere de financiamiento (gasto público) esto es, de un presupuesto que indique el costo en dinero de las metas que se deberán cumplir en cada uno; de acuerdo con Martner<sup>47</sup>, para tal efecto existen las clasificaciones presupuestarias que tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse. Según su utilización, las distintas clasificaciones podrían agruparse en tres categorías, a saber: las de análisis global para fines de política gubernativa, las de programación y las operativas. Cada grupo comprende clasificaciones específicas tal como se señala:

1. Clasificaciones para análisis y política globales.

- . ECONOMICA
- . FUNCIONAL
- . INSTITUCIONAL

2. Clasificaciones para programación.

- . INSTITUCIONAL
- . SECTORIAL
- . POR PROGRAMAS

3. Clasificaciones operativas.

- . ADMINISTRATIVA
- . POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES
- . POR OBJETO DEL GASTO

---

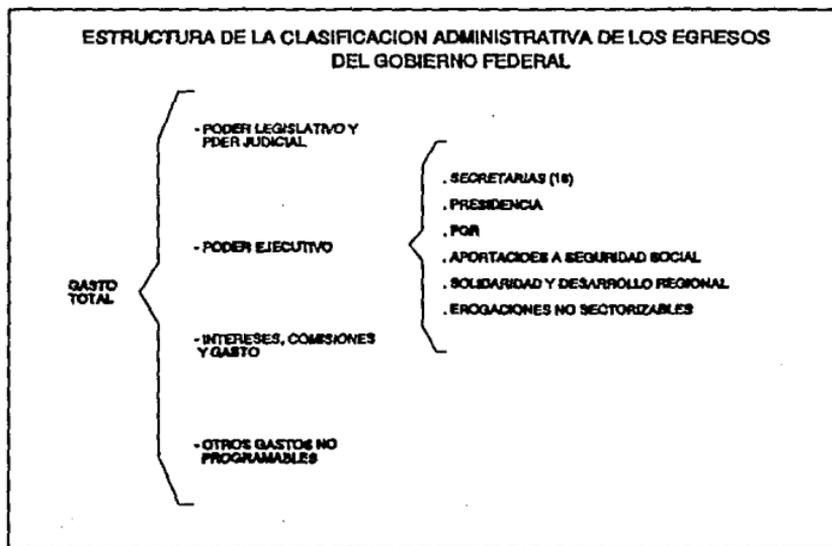
<sup>45</sup> Citado por Sergio de la Garza. op.cit., p.134

<sup>46</sup> Gerardo Gil. op.cit., p.33

<sup>47</sup> Martner. op.cit., p.85

El análisis del comportamiento del gasto público durante el sexenio en estudio emplea, de las clasificaciones operativas la administrativa que facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas dentro del marco institucional vigente. De las clasificaciones para programación, la sectorial que identifica los sectores económicos y sociales en que incidirán los gastos. Finalmente, de las clasificaciones para análisis y política globales, la económica que permite analizar los volúmenes de gasto de consumo e inversión, las transferencias, y la adopción de decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro.

#### Clasificación administrativa del gasto del gobierno federal.



Esta clasificación permite conocer la cuantía de los recursos asignados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los intereses, comisiones y gastos pagados y otros gastos no programables. Particularmente se analiza la distribución

del gasto total del Poder Ejecutivo a nivel federal, los recursos canalizados a aportaciones a seguridad social y desarrollo regional.

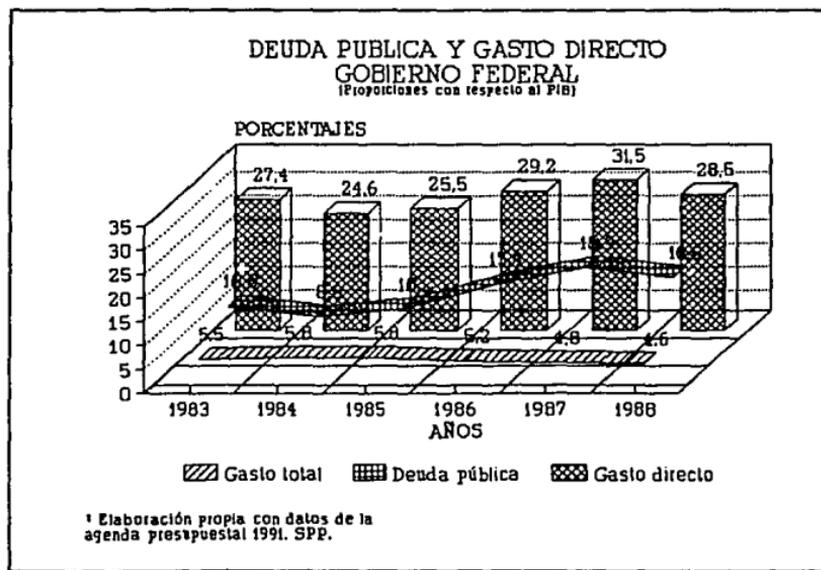
**Clasificación administrativa de los egresos del gobierno federal  
1983 - 1988 (proporciones con respecto al PIB)**

ENTIDAD	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TOTAL</b>	<b>27.4</b>	<b>24.6</b>	<b>25.5</b>	<b>29.2</b>	<b>31.5</b>	<b>28.5</b>
Legislativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Judicial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
organos electorales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gobernación	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
Relaciones Exteriores	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Hacienda y Crédito P.	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Defensa Nacional	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Agricultura y Rec. H.	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4
Comunicaciones y Trans	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6	0.4
Comercio	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Educación Pública	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6
Salud	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Marina	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2
Trabajo y Prev. Soc.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Reforma Agraria	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Pesca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Procuraduría Gen. Rep.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Energía, Minas e I. P.	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Aport. Seguridad Soc.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3
Desarrollo Urbano y E.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Erogaciones no Secto.	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.2
Programación y Pto.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Desarrollo Regional	0.4	0.5	0.3	0.3	0.2	0.1
Contraloría Gen. Fed.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Reconstrucción y Des.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>GASTO DIRECTO</b>	<b>5.5</b>	<b>5.8</b>	<b>5.8</b>	<b>5.2</b>	<b>4.8</b>	<b>4.6</b>
<b>TRANSPERENCIAS</b>	<b>7.8</b>	<b>7.1</b>	<b>6.6</b>	<b>6.0</b>	<b>5.0</b>	<b>4.0</b>
<b>GASTO PROGRAMABLE</b>	<b>13.3</b>	<b>12.8</b>	<b>12.4</b>	<b>11.2</b>	<b>9.9</b>	<b>8.5</b>
Participaciones y Est.	3.3	3.1	2.9	2.6	2.7	3.1
Deuda Pública 1/	10.8	8.6	10.2	15.4	18.9	16.8

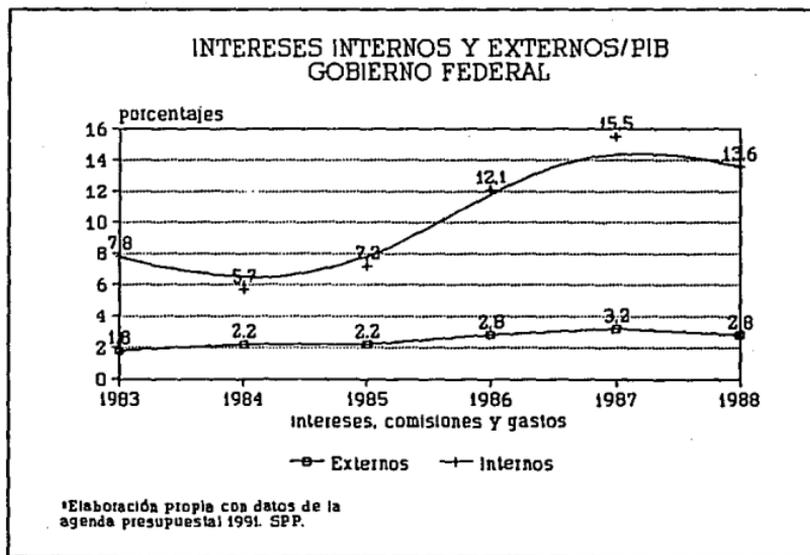
De acuerdo a esta clasificación el gasto total del gobierno federal se incrementó en cada año, pero el gasto directo que comprende las erogaciones de administración y de capital fué decreciente, lo que implica una menor disposición de recursos principalmente para las dependencias; en este sentido conforme se aproximó el término

del sexenio más se complicó el cumplimiento de los objetivos tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de los programas sectoriales.

Apegándose a las cifras presentadas se puede deducir que el motivo por el cual el gasto total del gobierno federal aumentó mientras que el gasto directo disminuyó fue la canalización de recursos al pago de la deuda pública. Si bien la tendencia del gasto programable fue decreciente, al analizar su composición, es decir, las partidas de participaciones y estímulos y deuda pública se tiene que la primera contó con niveles de recursos decrecientes en tanto que los asignados al pago de deuda pública mostraron variaciones importantes al alza en cuanto a asignación presupuestal.

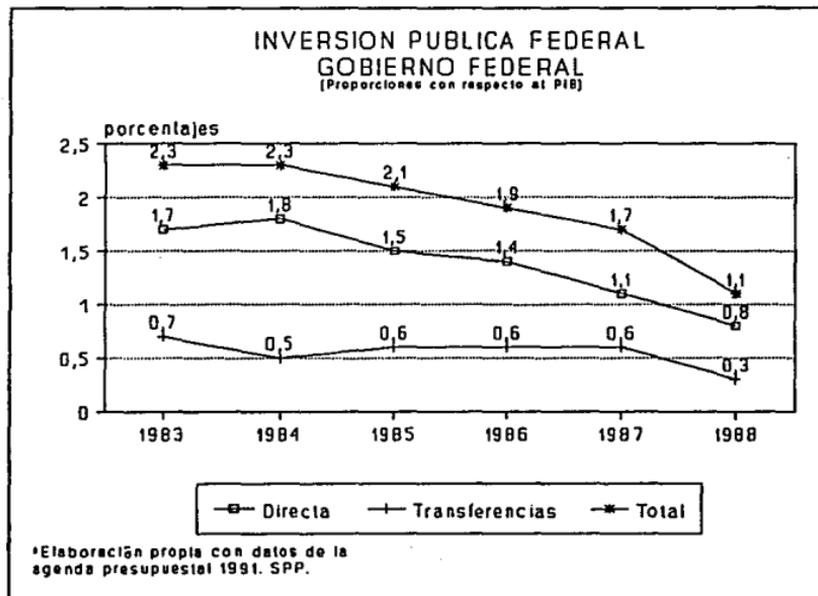


Por otra parte, se observa que el costo financiero de la deuda pública presupuestal del gobierno federal -que no la total-, se cubrió casi completamente con recursos internos de acuerdo con la siguiente gráfica. El cumplimiento del pago de intereses generados por la necesidad del gobierno federal de recurrir a fuentes de financiamiento extrapresupuestales, literalmente condujo a comprimir el gasto del sector central, complicando más aún el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Cabe entonces la reflexión sobre el hecho de que una parte del pago de servicios de la deuda se sufragó con recursos fiscales que por naturaleza propia se obtienen de la sociedad misma, pero que desde este punto de vista no le reporta utilidad alguna, muy al contrario, vale afirmar que se grava el ingreso y el consumo de la población para "sanear" las finanzas públicas.



Por el lado de la inversión pública federal esta se vió disminuida año con año. Al inicio del sexenio el gobierno federal erogaba para esta importante actividad el 2.3% de sus ingresos (calculado como porcentaje del producto

interno bruto) misma que al término del periodo representó solamente el 1.2%; cifras que demuestran una evidente disminución de casi el 50% en inversiones públicas.



Una de las funciones fundamentales del gobierno es proveer y fomentar las condiciones necesarias para crear un ambiente de crecimiento y progreso para el sector privado nacional o bien para recibir inversiones externas. La implicación más preocupante de la disminución de los niveles de inversión pública es que al retraerla el gobierno deja de cumplir con la función mencionada, los efectos a mediano y largo plazo se traducen en un "cuello de botella" para la economía, ya que la infraestructura juega un papel preponderante en el desarrollo económico; baste como ejemplo el supuesto de que se logra aumentar a niveles considerables la producción de

bienes, es necesario contar con la infraestructura ferroviaria o carretera que facilite su traslado hacia el interior de la república o hacia puertos aéreos o marítimos, por mencionar algunos aspectos; lo mismo en el caso de una mayor inversión externa, que no encuentra condiciones favorables para desarrollar sus actividades fabriles o mercantiles en el país debido al atraso en su infraestructura.

Las causas pueden ser de diferente índole, pero los resultados se pueden resumir: a bajos niveles de inversión pública corresponde un desarrollo económico más lento o nulo.

Clasificación sectorial del gasto programable del sector público presupuestal.

### ESTRUCTURA SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

G  
A  
S  
T  
O  
  
P  
R  
O  
G  
R  
A  
M  
A  
B  
L  
E

DESARROLLO RURAL  
PESCA  
DESARROLLO SOCIAL  
COMUNICACIONES  
Y TRANSPORTES  
COMERCIO Y  
ABASTO  
TURISMO  
ENERGETICO  
INDUSTRIAL  
JUSTICIA Y  
SEGURIDAD 1/  
ADMINISTRACION 2/

EDUCACION  
SALUD Y LABORAL  
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL  
DESARROLLO URBANO

1/ Incluye poder judicial y órganos electorales  
2/ Incluye Poder Legislativo

La clasificación pública presupuestal sectorial, demuestra como áreas prioritarias como comunicaciones y transportes, desarrollo rural y desarrollo social, experimentaron un retroceso de inversiones, es decir, no obstante que las condiciones económicas eran desfavorables de manera más notoria entre la población de menores recursos, con la política de inversión pública, consistente en llevar a cabo sólo aquellos programas que presentaran un importante avance, se dejaron de lado otros encaminados a compensar en algo la pérdida de bienestar social de la población.

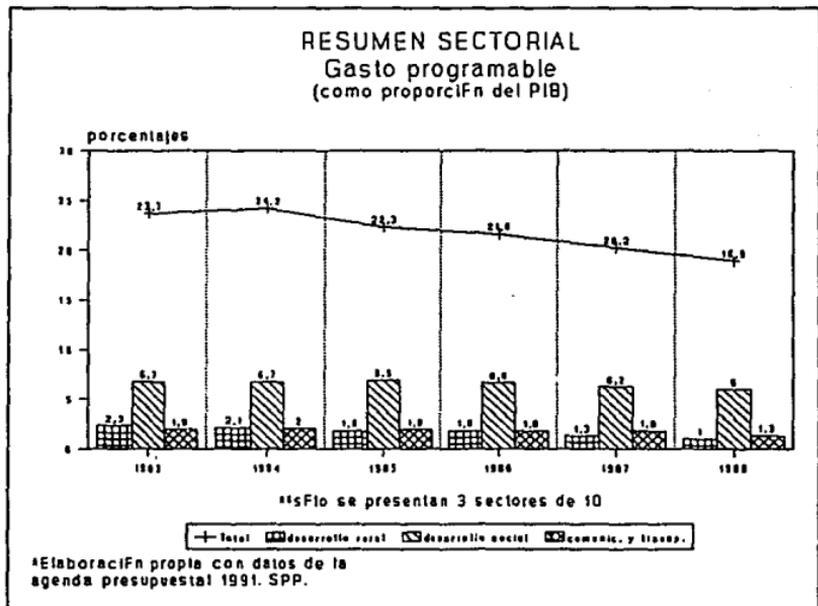
Los bajos y decrecientes niveles de inversión del gobierno provocan atrasos importantes en la economía y trae aparejadas implicaciones sociales dignas de tomarse en cuenta, por ejemplo un descontento social generalizado de la población ante la situación de tener que pagar más impuestos y recibir contraprestaciones que no elevan su calidad en la misma proporción en que suben los impuestos.

La política de gasto del gobierno federal por su parte, fue muy similar a la establecida para la inversión pública. Había que ser consistentes, si se invertía poco en consecuencia debía gastarse poco; en términos simples puede explicarse así lo que se dió por llamar disciplina presupuestal para el saneamiento de las finanzas públicas. La principal crítica es que el peso del costo social de esta disciplina presupuestal no se distribuyó equitativamente entre la sociedad, pagaron más los que menos tenían.

De acuerdo con el resumen sectorial del gasto programable del sector público presupuestal, las disposiciones financieras que se concedieron al sector desarrollo social presentan una tendencia negativa, iniciando el sexenio con una asignación de gasto que representó el 6.7% del PIB en ese año y terminó con asignaciones del orden del 6.0% en relación al mismo agregado económico registrado en 1988; esta diferencia al convertirse a cantidades reales o aún en cantidades nominales adquieren por su monto gran relevancia para el desarrollo de programas.

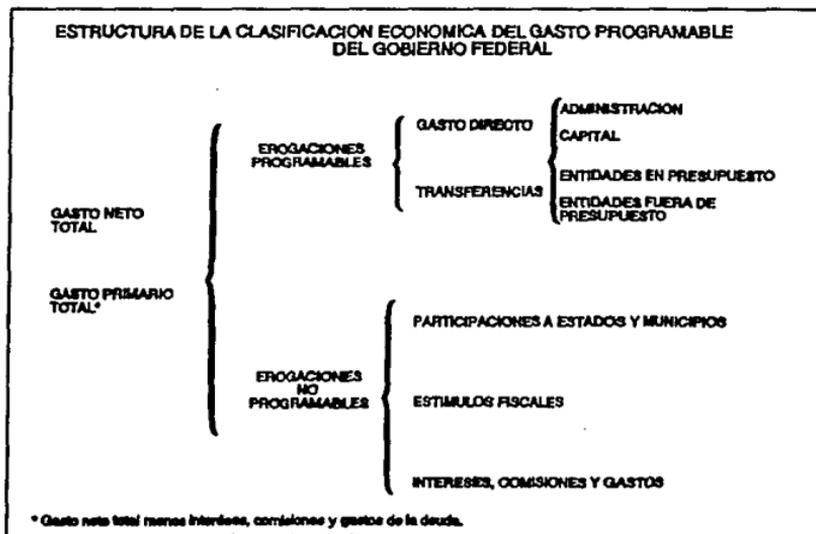
Si acaso la reducción de gasto federal en este sector pareciera mínima, considérese que la población creció, por lo tanto lo mismo se aplica en la demanda de servicios de salud y educación, por citar ejemplos.

En la siguiente gráfica se presenta información sobre las disposiciones financieras de los sectores considerados prioritarios.



Más notoria fué la reducción del gasto programable en el sector de desarrollo rural. Las conocidas condiciones de depauperización y "descampanización" del agro mexicano no cambiaron durante el sexenio; en este sector la reducción de disposiciones financieras al término del periodo fue más allá del 50%, la ausencia de créditos suaves a los ejidos y pequeños agricultores, insumos de producción subsidiados y la asistencia técnica, fueron característica de la administración del sexenio. Los sectores de comunicaciones y transportes, pesca, energético y los demás, fueron sometidos al mismo trato.

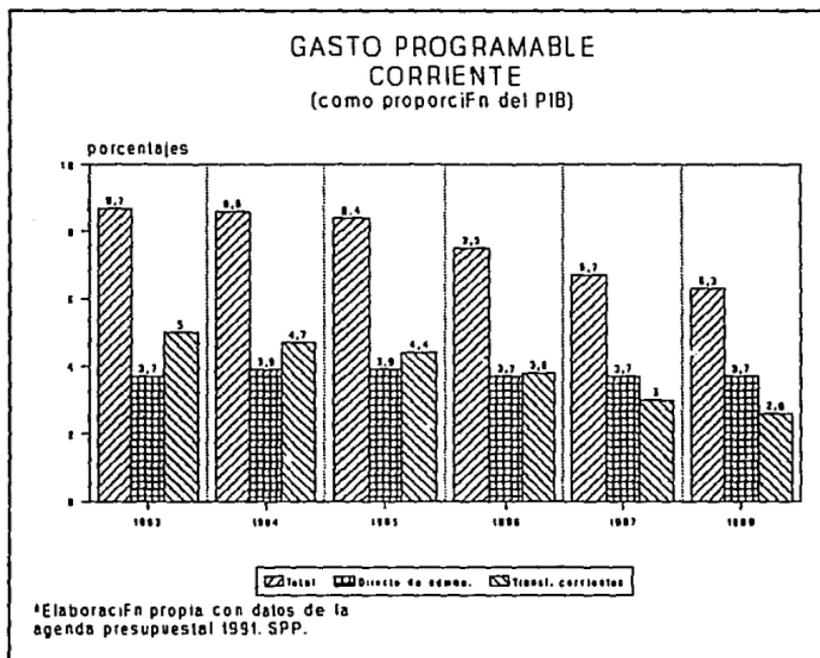
Clasificación económica del gasto programable del gobierno federal.



Los resultados del gasto público analizado a través de la clasificación económica, muestran también la contracción en la actividad financiera del gobierno federal; la política de reducción de gasto público aplicada cumplió con su objetivo de racionalizar las disposiciones financieras del gobierno.

Centrada la atención en el gasto programable y calculado como porcentaje del PIB registrado en cada año, se tiene que su monto total a lo largo del sexenio fue reduciéndose paulatinamente hasta terminar un 4.8% menos que al inicio. El gasto corriente, como se muestra en el esquema anterior, se constituye con las partidas de gasto directo en administración, que registra las erogaciones del gobierno federal en servicios personales, materiales

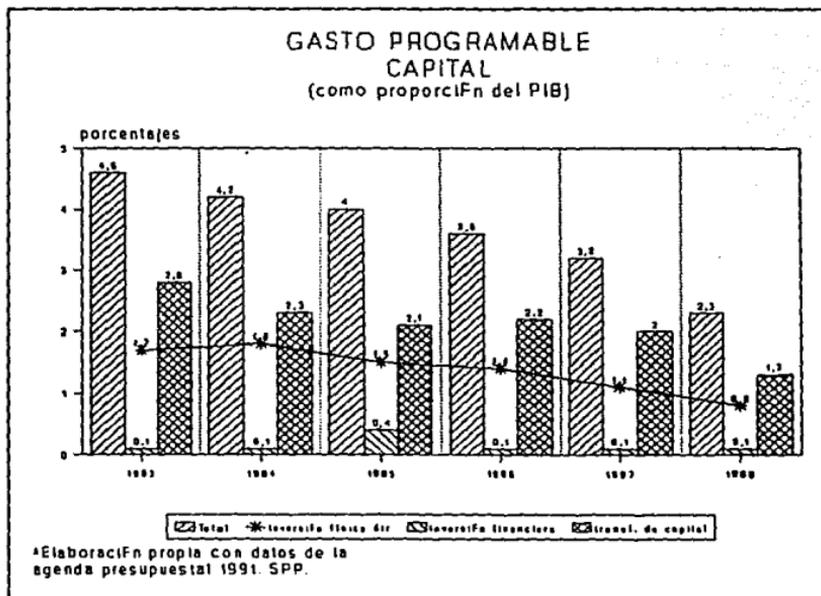
y suministros, servicios generales y erogaciones extraordinarias; y por otra parte las transferencias corrientes. En lo que respecta a servicios personales, atrae la atención su reducción, puesto que prácticamente el gobierno federal siguió empleando una cantidad constante de personas a lo largo del periodo; esto ejemplifica como parte del déficit del gobierno se financió, en alguna medida, con la reducción de los ingresos reales de los trabajadores.



Por el lado del gasto programable de capital se registra la inversión física directa, la inversión financiera y las transferencias de capital; se confirma la información obtenida de la clasificación administrativa en cuanto a la disminución de gasto de inversión. El gobierno dejó de invertir en infraestructura para hacer frente a sus

problemas financieros, en apariencia resultó ser la elección más apropiada, el problema radica en que las externalidades negativas de esta decisión -cuyo costo social no se puede medir de forma inmediata- sólo será tangible a medida que las exigencias que impone el desarrollo económico no se cumplan y se deba recurrir con mayor intensidad y de forma tardía a financiamiento público vía endeudamiento (interno y externo).

La tendencia de inversión pública se presenta en la siguiente gráfica.



Con la clasificación económica se comprueba cómo los volúmenes de gasto corriente y de capital se sometieron a reducciones constantes, lo que habla bien de la llamada disciplina presupuestal y del saneamiento de las

finanzas públicas, pero da lugar al surgimiento de interrogantes sobre el futuro no sólo económico sino también social de la nación.

**CAPÍTULO III**  
**INDICADORES ECONÓMICOS**

## **Indicadores económicos.**

Se señaló que el principal objetivo del gasto público es financiar las actividades del Estado tendientes al mejoramiento de la asignación de recursos a la sociedad, a una redistribución del ingreso equitativa entre los diferentes grupos sociales y sus niveles de ingreso y finalmente al fomento de la estabilidad y el crecimiento económico nacional. La política económica instrumentada trató de impulsar estas actividades pero por otro lado el costo social fue muy elevado ya que impactó sobre el poder adquisitivo de las personas y consecuentemente se intensificó un proceso de depauperización social que afectó mayormente a los grupos de menores ingresos.

Después de conocer la política de gasto público federal, se analiza el comportamiento mostrado a lo largo del sexenio por algunos indicadores económicos que reflejan los efectos de una política de gasto contractionista para posteriormente relacionarlos con los niveles de bienestar de la sociedad en su conjunto. Los índices que se estudian son:

- Índice Nacional de Precios al Consumidor
- Índice de Precios de la Canasta Básica
- Salarios
- Inflación
- Producto Interno Bruto
- Inversión Pública Federal
- Gasto-ingreso y déficit económico
- Tipo de cambio

### **Índice nacional de precios al consumidor.**

Este indicador permite conocer la variación de los precios de diversos artículos y servicios de un periodo a otro, el comportamiento de este índice está estrechamente relacionado con la evolución de la tasa de inflación. Desde

1983 los precios no dejaron de crecer intensivamente, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) calculado con base en 1978=100 señala que en enero de 1983 se encontraba en 469.9%, experimentó un incremento porcentual de 296.2%, ubicándose en diciembre del mismo año en 776.1%, es decir, en 1983 el precio de los productos que se adquirían en 1978, subieron 776 veces más. En el mismo mes de diciembre, para 1984 el INPC se encontraba en 1219.4%, para 1985 fue de 1996.7, en 1986 estaba en 4108.2%, en 1987 experimentó un aumento desmedido que alcanzó la cifra de 10647.2%, repitiéndose este salto en 1988 año en que registró un incremento porcentual acumulado de 16147.3%.

Índice nacional de precios al consumidor  
Índice general (base 1978=100)

MES-AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ENERO	469.9	814.8	1309.8	2173.3	4440.9	12293.5
FEBRERO	495.1	857.8	1364.2	2269.9	4761.3	13318.9
MARZO	519.1	894.5	1417.1	2375.4	5076.0	14000.9
ABRIL	552.0	933.2	1460.7	2499.4	5520.1	14431.9
MAYO	575.9	964.1	1495.3	2608.3	5936.2	14711.1
JUNIO	597.7	999.0	1532.8	2807.6	6365.7	15011.2
JULIO	627.3	1031.8	1586.2	2947.7	6881.3	15261.8
AGOSTO	651.6	1061.1	1655.5	3182.7	7443.7	15402.2
SEPT.	671.7	1092.7	1721.6	3373.7	7934.1	15490.2
OCTUBRE	694.0	1130.9	1787.0	3566.5	8395.2	15608.2
NOVIEMBRE	734.7	1169.7	1869.5	3807.5	9277.0	15817.3
DICIEMBRE	766.1	1219.4	1996.7	4108.2	10647.3	16147.3

\*Elaborado con datos del Banco de México.

La intensidad con que se manifestó el alza de precios durante el sexenio estuvo determinada entre otras cosas por un mecanismo de incrementos continuos desarrollado por las empresas líderes del mercado, por medio del cual no sólo se recuperaba la proporción en que se elevaban los costos de producción sino que se ampliaba también el margen de ganancias mediante un incremento de los precios superior al de los costos implicados.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> "La economía nacional.", op.cit., p.93

Los aumentos en este índice reflejan la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Si la indexación de estas variables fuera perfecta no repercutiría en los niveles de consumo, pero no fue así; siempre aumentaron con mayor velocidad los precios y quedaron rezagados los salarios.

#### **Índice de precios de la canasta básica.**

La canasta básica es el conjunto de artículos mínimos necesarios que debe consumir una familia para poder subsistir.

Este indicador comprueba el acelerado ritmo en que crecieron los precios durante el sexenio, pero representa a la vez una situación mucho más grave que la del mismo índice nacional de precios al consumidor puesto que sólo se contabiliza el costo de una serie de productos que incluso por sí mismos ya no son suficientes para la manutención de una pequeña familia y que además, ha quedado fuera del alcance del poder adquisitivo de los trabajadores que perciben el salario mínimo.

Calculado con base en precios de 1980 los incrementos anuales acumulados en este índice son; para 1983 de 195.9%, en 1984 es de 289.6%, para 1985 se ubica en 417.3%, en 1986 es de 1,513.8% y en 1987 y 1988 llegan a incrementos de 4,477.6 y 1,816.1%.

Índice de precios de la canasta básica  
(Base 1980=100)

MES-AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Enero	315.2	537.7	917.0	1492.9	3216.0	9054.5
Febrero	324.7	573.3	959.1	1564.1	3440.5	9846.2
Marzo	337.5	597.1	990.7	1644.2	3655.7	10148.3
Abril	364.6	638.9	1007.6	1746.1	4054.0	10298.3
Mayo	376.9	669.6	1027.0	1840.8	4384.8	10337.2
Junio	385.4	692.2	1044.4	1959.0	4727.9	10372.2
Julio	408.3	709.1	1063.6	2061.3	5075.0	10783.6
Agosto	425.7	717.8	1098.5	2325.4	5535.0	10554.3
Sept.	439.6	735.7	1131.8	2470.8	5845.5	10500.6
Octubre	456.6	770.7	1172.4	2610.9	6220.2	10539.7
Nov.	496.4	793.1	1211.7	2798.1	6578.5	10721.5
Dic.	511.1	827.3	1334.3	3006.7	7693.6	10870.6

\*Tomado de "Indicadores económicos". Banco de México.

Se tiene que el INPC mantuvo un aumento acelerado en los precios, mismo que resulta más alarmante en el IPCB donde la demanda de productos es inelástica ya que se trata de productos no sustitutos; esto acompañado por una drástica caída del poder adquisitivo del salario, hecho comprobado en el índice del salario mínimo real diario.

De estos indicadores económicos se concluye que las medidas de política económica adoptadas por el gobierno para intentar recuperar estabilidad y promover el crecimiento económico tuvieron repercusiones verdaderamente negativas, pues los costos sociales fueron elevados e implicaron el deterioro del nivel de vida de la sociedad, pero de forma más aguda en las clases con menores ingresos, y en contradicción los beneficios que en su momento rindieron los programas económicos fueron apropiados por un reducido grupo de personas que de por sí, detentaban ya un gran poder económico.

En otras palabras, se dió lugar a la extrapolación de la riqueza y la concentración del ingreso nacional en unas pocas manos siendo la clase obrera, que no dispone de excedentes de riqueza la que tuvo que modificar sus patrones de consumo.

## Salarios.

El periodo se caracteriza por una clara política de contención salarial que afectó severamente el poder adquisitivo de la población. Uno de los principales problemas económicos desde el punto de vista del gobierno, era provocado por una sobredemanda agregada que la planta productiva nacional no podía cubrir, el argumento central para la justificación de la contención salarial es que esta sobredemanda ejercía fuerte presión sobre los precios de los bienes y servicios, dada la situación de que los demandantes competían por una cantidad limitada e inferior de productos; esto repercutió efectivamente en el aumento sostenido de los precios.

Con la contención salarial se trató de "enfriar" a la economía reduciendo la demanda agregada, el medio seleccionado fue la reducción real del ingreso de las personas mismo que en la mayoría de la población es igual al salario mínimo.

El comportamiento del salario mínimo real diario calculado con base enero de 1983=100, mostró una tendencia hacia la baja, en diciembre de 1983 se encontraba en 70.7%, en el mismo año el salario tuvo una caída de 29.2%, en diciembre de 1984 el salario estaba en 69.6%, pasó a 65.4% en 1985, a 64.4% en 1986, en 1987 era de 65.1%, cerrando el sexenio en 53.2%.

De enero de 1983 a diciembre de 1988 el salario mínimo real tuvo una caída de 46.9%, casi la mitad, con el propósito de equilibrar demanda y oferta de bienes y servicios, equilibrio que acabaron pagando por una parte los grupos de ingresos medios que vieron reducir su estándar de vida.

Asimismo, los grupos de ingresos bajos entraron de manera acelerada en un proceso de depauperización social; además de que no se pudo contener el alza de precios y por lo tanto la inflación continuó en aumento intensivo por lo menos hasta 1987.

Índice del Salario Mínimo Real Diario General  
(Enero 1983=100)

Mes-Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Enero	100.00	86.72	84.60	80.08	73.38	67.60
Febrero	94.91	82.38	81.23	76.67	68.44	62.40
Marzo	90.52	79.00	78.20	73.27	64.20	61.14
Abril	85.12	75.72	75.86	69.63	70.88	59.32
Mayo	81.59	73.29	74.11	65.97	65.91	58.19
Junio	90.65	84.96	85.30	77.55	61.46	57.03
Julio	86.37	82.25	82.42	73.86	69.99	56.09
Agosto	83.15	79.98	78.97	68.41	64.70	55.58
Sept.	80.66	77.67	75.94	64.54	60.70	55.27
Octubre	78.07	75.05	73.16	61.05	70.06	54.85
Noviembre	73.74	72.56	69.93	69.56	64.92	54.12
Diciembre	70.72	69.60	65.48	64.47	65.04	53.02

\*Elaborado con datos del CIEN.

La política salarial del sexenio se circunscribió a un marco de austeridad convenido con el FMI y a la estrategia del cambio estructural que trató de reorientar el aparato productivo nacional hacia la exportación.<sup>49</sup>

Los efectos de esta política, se dejaron sentir en dos aspectos, primero, el incremento constante de la inflación provocaba la caída del salario real a la vez que se reducía la inversión pública con lo que se abarata la mano de obra; en segundo lugar, de gran importancia, es que el peso de los reajustes económicos cayó sobre los grupos sociales de menores ingresos.

#### Inflación.

"La inflación es un movimiento continuo a la alza en el nivel general de precios."<sup>50</sup> El comportamiento de la inflación se entiende con mayor facilidad si se analiza a través de los programas económicos que se expusieron

<sup>49</sup> Ifigenia Martínez. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México", en Carlos Tello, Et. al. México: Informe sobre la crisis (1982-1986). México. CIH-UNAM, México 1989. p.384

<sup>50</sup> Robert Barro. Macroeconomía, México. Interamericana, p.149

en el capítulo anterior; al iniciar el sexenio la inflación se concebía como producto del desequilibrio entre demanda y oferta, el camino que se optó por seguir fue la contención salarial y la reducción de la oferta agregada hasta 1986 en este año cambia el enfoque que se tenía del problema y se le identificó entonces como producto de la presión de los costos ascendentes en la producción.

En 1987 el crecimiento de la inflación persistía, en ese momento se interpretó que era producto de la presión en los costos de producción y se sostuvo que era "inflación inercial" fundamentalmente porque no respondía ya a exceso de demanda agregada ni a costos de producción crecientes y su solución fue entonces "la apertura comercial para controlar de manera más estricta los precios internos y conciliar la inflación con la recuperación económica".<sup>51</sup> A pesar de las medidas tomadas por el gobierno la inflación siguió en aumento. A finales de 1987 mediante mecanismos de concertación entre obreros, industriales, campesinos y gobierno se logró realmente, aunque de manera momentánea congelar los precios y controlar el tipo de cambio, apoyándose en políticas de contracción monetaria y presupuestal, es decir, manejando deuda pública interna y reduciendo el déficit público que venía arrastrándose de años anteriores con lo que se logró frenar el avance inflacionario reduciéndolo a casi la tercera parte de lo que se registró en 1987.

La política económica se concentró en programas antiinflacionarios, en este sentido la instrumentación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) pretendió iniciar la reordenación económica, entre los puntos medulares estaba un control estricto de precios para entonces reducir los incrementos acelerados de inflación que se presentaban. "La inflación fue considerada en el PIRE como producto de un exceso de demanda interna"<sup>52</sup>; se procedió a reducir el gasto programable del gobierno y a la contención salarial, pero a pesar de estas medidas la inflación continuó en ascenso registrando en 1983 un nivel de 80.8% que se redujo en 1984 al 59.2% pero que desde entonces aumentó para llegar a 1986 con un nivel del 105.7%.

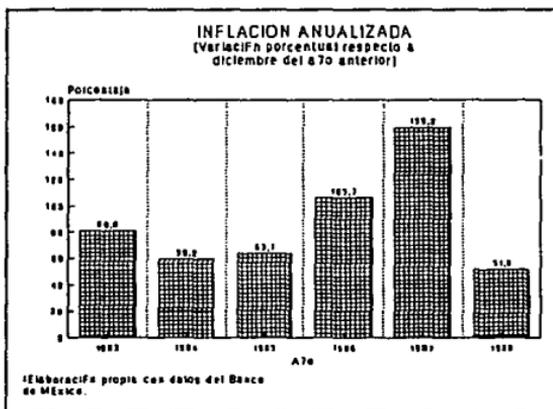
---

<sup>51</sup> Ibid., p.73

<sup>52</sup> "La economía mexicana...". op.cit., p.72

El siguiente paso consistió en sustituir el PIRE por el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en virtud de que el panorama económico previsto había sufrido graves alteraciones por el llamado "choque externo"; en un contexto inflacionario más profundo se consideró que la inflación era producto del "desplome del precio del petróleo, escasez de financiamiento externo, los niveles del tipo de cambio y las altas tasas de interés"<sup>53</sup>. El PAC resultó inapropiado para detener la inflación y mover a la economía del estancamiento en que se encontraba.

Para 1987 y con una inflación de 159.7% sin precedente en la historia del país, se instrumentó el Pacto de Solidaridad Económica que partía de un diagnóstico que consideraba como problemas centrales de la economía "el insuficiente ahorro interno y un aparato productivo no competitivo"<sup>54</sup>; la inflación pasó a un segundo término y se combatió con una mayor apertura comercial que en teoría obligaría a detener el alza de los precios ya que de persistir estos podrían ser desplazados por importaciones, se instrumentaron las medidas de concertación previstas por el PSE y al fin del sexenio la inflación se redujo al 51.6%.



<sup>53</sup> *Loc.cit.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.73

Dejando de fuera variables exógenas de la economía, se considera que el control de la inflación se dificultó en tanto que se partía de una percepción inapropiada de las causas que la generaban, por lo tanto la política gubernamental de control de precios y tarifas no fue consistente con objetivos antiinflacionarios.

Los instrumentos de política económica contenidos en los programas de reajuste económico que fomentaron inflación son<sup>55</sup>:

1. Las elevadas tasas de interés. Impactan sobre los costos financieros y producen déficit presupuestal.
2. Elevados márgenes de utilidad. Debido a los altos costos financieros que repercuten en los precios de productos con demanda inelástica que manejan empresas oligopólicas.
3. La indexación. Precios y tarifas de insumos básicos controlados por el sector público, energéticos, transportes, fertilizantes, telecomunicaciones, etc; que provocan expectativas inflacionarias.
4. La subvaluación permanente del peso que encarece las importaciones de granos, insumos industriales, maquinaria y equipo.

En estas condiciones, las expectativas de inversión, ahorro y consumo, estimulan la especulación y aceleran la devaluación de la moneda.

Los índices que se han usado permiten considerar, con fundamentos sólidos que los aumentos de los salarios durante el sexenio quedaron siempre rezagados en relación con la inflación, tanto en términos nominales como reales.

---

<sup>55</sup> Ifigenia Martínez. op.cit., p.373

### Producto Interno bruto.

Esta variable macroeconómica mide el valor en dinero de todos los bienes y servicios finales que se producen durante un periodo determinado. El PIB puede expresarse en términos nominales o reales.

El PIB nominal está expresado en unidades de pesos (o de cualquier otra moneda, v.gr. dólares) donde el valor en dinero es el precio al cual se venden los artículos finales en el mercado; pero para analizar la función de producción nacional (relación entre cantidad de producción y esfuerzo laboral), el cálculo del PIB nominal resulta inadecuado por que se distorsiona por las variaciones en los precios (inflación).

El problema de los cambios en los niveles de precios se resuelve al calcular el PIB en términos reales; para esto se considera el índice de precios de un año determinado, que es la base, y se multiplica por la cantidad actual de producción y se expresa así en pesos constantes.

El crecimiento del PIB durante este sexenio fue muy modesto e incluso presentó retrocesos en su monto; en 1985 fue 4,920,430 (de millones) y descendió en 1986 a 4,732,150, caída que representó una variación anual real de (-3.7).

Las distintas ramas productivas que conforman el PIB presentaron un desarrollo desigual. Dentro de las ramas que se estancaron, está la minería y la industria editora, que a lo largo del periodo no presentaron variaciones considerables en sus cifras.

Las actividades en que fue notorio un retroceso, sobre todo a partir de la caída del PIB total en 1986 fueron la construcción, el comercio, la madera; actividades que no alcanzaron nuevamente el nivel productivo que mantenían al principio del sexenio.

### PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Millones de pesos de 1980)

AÑO	P . I . B	VARIACION ANUAL REAL
1983	4, 628,937	( 4.2 )
1984	4, 796,050	( 3.6 )
1985	4, 920,430	2.5
1986	4, 732,150	( 3.7 )
1987	4, 802,394	1.5
1988	4, 855,171	1.1

\* Elaboración propia con datos del CIEH

Cabe señalar que el impacto del estancamiento económico de algunas ramas de la producción implica toda una serie de desequilibrios sociales. Por un lado, se contrajo el empleo en las ramas que no crecieron, generando una presión adicional en la oferta de trabajo traducida en una mayor número de desempleados que de manera

indirecta facilitó la contención salarial; por otro lado, las ramas que mostraron un crecimiento en la generación de producto, se concentran en las principales ciudades del país propiciando altos índices de concentración demográfica y consecuentemente presión en la demanda de servicios urbanos.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE PRODUCCION**  
(Millones de pesos de 1980)

RAMA-AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agropecuario	390 605	401 120	413 495	407 760	412 246	405 725
Minería	177 917	181 769	181 674	174 198	183 325	183 985
Manufacturas	943 549	990 856	1 051 109	991 331	1 016 694	1 038 694
Alimentos	261 611	265 415	275 410	273 845	276 398	274 726
Textiles	129 508	130 741	134 088	127 153	120 650	123 651
Madera	38 731	39 651	41 109	39 768	40 832	37 691
Imprenta	53 061	56 030	60 902	58 880	59 844	59 907
Química	162 781	174 015	184 060	177 559	187 264	190 271
Miner. no básicos	64 063	67 690	72 862	68 002	74 436	71 522
Metálicos básicos	54 283	60 577	61 215	57 032	63 259	67 383
Maquinaria y Equipo	157 244	171 555	194 160	164 727	170 741	189 591
Otras	22 617	25 182	27 263	24 455	23 270	23 952
Construcción	246 762	260 003	276 076	239 521	243 024	235 005
Electricidad	54 806	57 548	62 331	64 598	64 598	69 400
Comercio	1 266 538	1 298 133	1 312 451	1 226 647	1 226 647	1 248 111
Transportes	283 419	297 922	306 204	296 437	296 437	312 199
Serv. Financieros	445 040	469 763	486 818	506 001	506 001	532 377
Ser. Comunales	879 614	901 188	899 434	892 997	892 997	897 574
Serv. Bancarios	-59 313	-62 252	-62 830	-64 421	-64 421	-67 899
Total	4 628 937	4 798 050	4 917 762	4 735 069	4 804 235	4 855 171

\* Elaborado con datos del CIEN

### Inversión pública federal.

Se entiende por inversión pública aquellas erogaciones que hacen las dependencias del sector público en bienes de capital fijo y circulante; a diferencia de las inversiones privadas, buscan una rentabilidad social que se traduzca en beneficios para la comunidad. La inversión pública puede ser<sup>56</sup>:

- a) física directa: son las erogaciones en la construcción, conservación y mantenimiento de las obras públicas de infraestructura y en la adquisición de maquinaria y equipo; en el caso del sector paraestatal se incluyen los inventarios.
- b) física indirecta: Son las transferencias del sector público a otra entidad pública, destinada a la construcción de bienes de activo fijo.
- c) financieras: erogaciones destinadas a la adquisición de acciones, bonos, obligaciones, fideicomisos y títulos de crédito.

Enseguida se analiza la asignación presupuestal para las inversiones públicas federales por clasificación sectorial administrativa realizadas durante el sexenio.

En el siguiente cuadro se representa la inversión pública realizada en cada sector a lo largo del sexenio, el resultado presentado en cada uno de ellos es la sumatoria del porcentaje acumulado hasta 1988 en relación al PIB de cada año. Se deduce que durante el sexenio se dió prioridad al desarrollo de la infraestructura en

<sup>56</sup> Rafael Barandiarán. Diccionario de términos financieros, México. Trillas 1986. p.59

comunicaciones, entiéndase red carretera, transporte ferroviario, conservación y ampliación de puertos, creación de terminales aéreas y equipo para telecomunicaciones.

**Inversión pública federal por clasificación sectorial  
administrativa  
(Proporciones del PIB)**

SECTOR	PERIODO (1983-1988)
SG	.027
SRE	n.s.
SHCP	.024
SEDENA	.287
SARJI	2.454
SCT	2.411
SECOFI	n.s.
SEP	.029
SSA	.010
SM	.095
STPS	n.s.
SRA	.039
SEPESCA	.044
SIEMIP	.027
APORT. SEG.SOC.	
SEDUE	n.s.
SECTUR	.380
SPP	n.s.
SECOGEF	.020
	n.s.

Las inversiones efectuadas en este sector son de gran importancia debido a que impactan directamente en el movimiento de mercancías en el interior del país facilitando su traslado, así como las destinadas a la exportación y por otro lado la recepción y distribución de los productos importados.

A diferencia del sector comunicaciones, los sectores educación, salud y pesca, presentan inversiones mínimas, incluso menores a las destinadas a la defensa nacional. Destaca entonces el hecho de que la inversión pública se orientó más al fomento de condiciones favorables a actividades ajenas al desarrollo social; no obstante es innegable que el mejoramiento de las condiciones económicas coadyuvan al desarrollo económico y por ende

a una economía más competitiva en el ámbito internacional, pero esto sólo es tangible en el largo plazo, mientras tanto surge así un cuestionamiento, ¿qué pasa con los mínimos de bienestar que debe disfrutar la población de hoy, no las generaciones futuras?. Lo cierto es que la población sigue creciendo y las demandas sociales como la educación y la salud, legítimas por naturaleza permanecieron sin solución alguna.

Los niveles del gasto gubernamental determinan en gran magnitud el cauce que debe seguir la economía, a grandes niveles de gasto por lo regular corresponde el inicio de importantes proyectos de inversión que son generadores de empleo además de mejorar la infraestructura económica y fomentar la participación del sector privado como inversionista. Durante el sexenio el gasto público tuvo que reducirse como consecuencia de la inestabilidad económica, estas condiciones exigían que el gasto atendiera prioridades y su uso fuera eficiente.

### Gasto-ingreso y déficit económico.

Los ingresos disponibles del gobierno federal fueron menores cada año, esta caída de los ingresos en gran medida fue provocada por el desplome del precio del petróleo en 1985 y años siguientes; por su parte los ingresos tributarios se mantuvieron estables mostrando una ligera variación a la alta.

Con ingresos cada vez más bajos, el gobierno tuvo que recurrir consecuentemente a bajar sus niveles de gasto público, ya que de mantener el mismo nivel el déficit público seguiría en aumento y eso era considerado un factor altamente inflacionario.

Desde el inicio del sexenio el nivel de gasto comenzó su descenso, pero en 1986 después de una importante reducción de ingresos y ante el compromiso ineludible de cubrir el pago de los intereses internos y externos de la deuda pública el gasto aumentó.

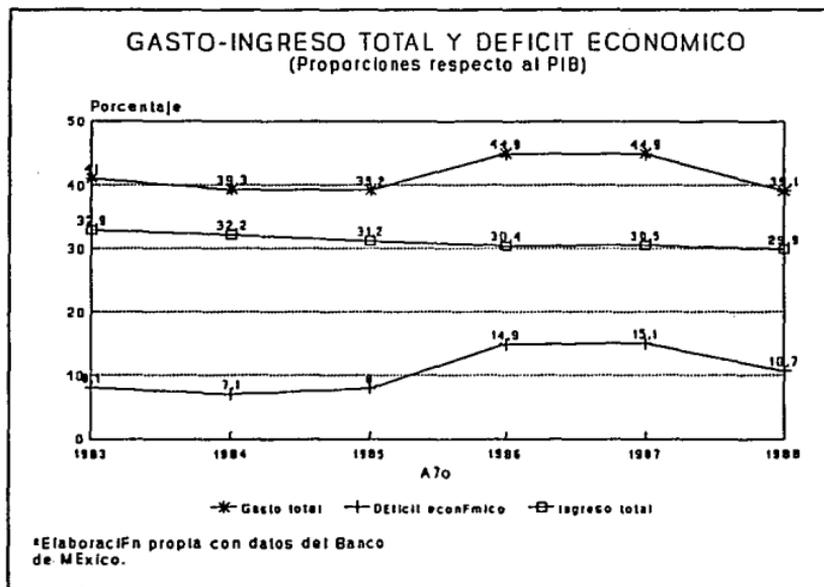
La incongruencia entre ingreso y gasto generó un creciente déficit económico, es decir el financiamiento de la actividad gubernamental no era sano ya que gastó más de lo que disponía, todo gasto adicional genera déficit, el déficit por sí mismo no es malo mientras se cuente con fuentes de financiamiento que no impacten de manera negativa en la economía. Fundamentalmente existen tres fuentes de financiamiento público: emisión de moneda, colocación de bonos gubernamentales y financiamiento externo<sup>57</sup> y el gobierno recurre a ellos cuando los ingresos del sistema tributario resultan insuficientes para cubrir los compromisos establecidos.

El déficit público es un factor altamente inflacionario cuando es usado para gasto corriente o de manera improductiva, es decir, en teoría cualquier proyecto que se financiará con déficit debe en el mediano o largo plazo generar los recursos necesarios para cubrir los financiamientos obtenidos.

---

<sup>57</sup> Guillermo Barnes. Finanzas públicas I, Apuntes mecanografiados. México. INAP 1991. p.4

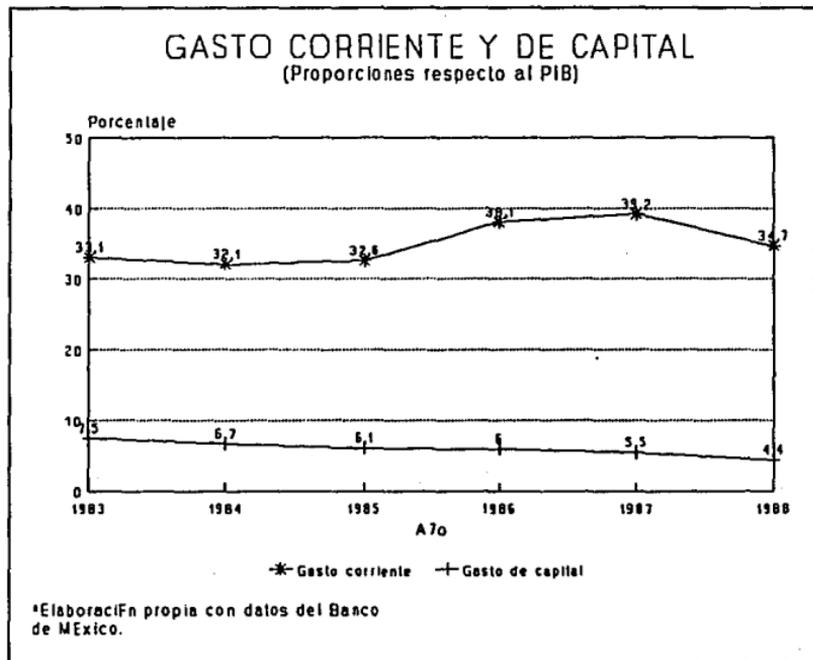
Durante el sexenio los ingresos bajaron, el gasto aumentó y se generó un déficit económico que supuso en un 100% al existente en 1983.



De manera más detallada, el gasto corriente del gobierno fue mayor que el gasto de capital durante este periodo. El aspecto más importante en la composición del gasto corriente es que se destinó casi la mitad al pago de intereses internos y externos, mientras rubros como servicios personales y participaciones netas fueron disminuyendo.

Por otra parte, el gasto de capital en 1983 representó el 7.5% como proporción del PIB pero la política de gasto público indicaba que el gobierno debía reajustar su nivel de gasto, empezó por reducir los recursos en proyectos

de inversión. Esta decisión se entiende en tanto que el gasto corriente (excluyendo el pago de intereses) se mantuvo en el mínimo indispensable para poder operar y por lo tanto no era posible reducirlo más allá de ese punto. Lo peligroso de esta política de gasto público es que en primer instancia cancela o suspende los proyectos de inversión que al mediano plazo podrían mejorar la infraestructura nacional o simplemente intensificar la actividad económica.



Uno de los principales problemas de la política de gasto del sexenio es que atendió prioritariamente los compromisos del servicio de la deuda pública, en consecuencia la canalización de recursos para gasto de capital fue reducida.

### Tipo de cambio.

El tipo de cambio es la relación cuantitativa que indica la competitividad de la moneda, en nuestro caso el peso, en comparación con una divisa de aceptación internacional; esta relación determina las condiciones de intercambio comercial con el resto del mundo.

"El tipo de cambio puede ser nominal o real, el primero está dado por  $P = e \cdot p^*$ , donde P es el índice de precios internos y "e" es el tipo de cambio y "p\*" representa los precios internacionales; el tipo de cambio real es igual a  $e = p/p^*$ , y está ajustado por precios relativos (internos y externos) en virtud de que los precios son indicadores de calidad y costo."<sup>58</sup>

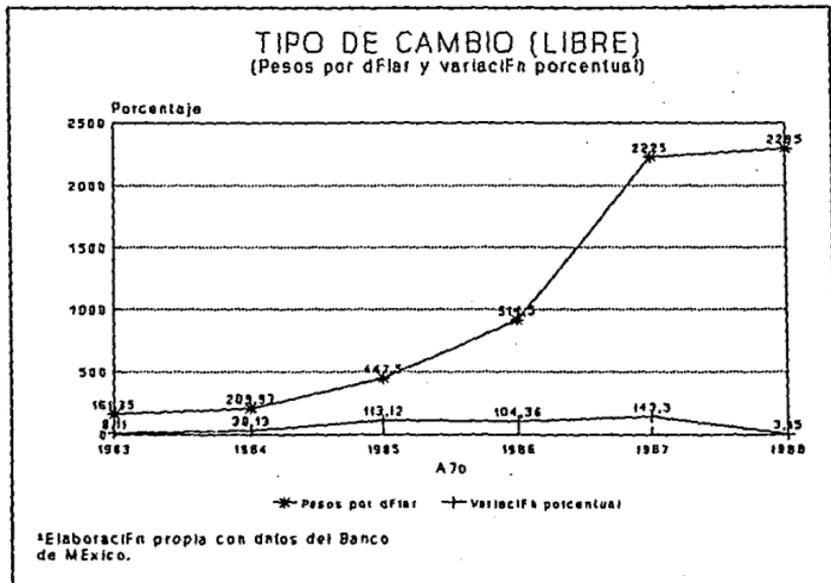
En 1983 y 1984 el tipo de cambio libre se mantuvo más o menos estable, pero a partir de 1985 y debido al cambio de las condiciones económicas del país fue necesario devaluar la moneda para que el nivel de exportaciones no se redujera, en una etapa en que el ingreso de divisas al país era indispensable para no caer en una recesión profunda pues ya en este año no se contaba con financiamiento externo.

En 1986 se devaluó fuertemente el peso para tratar de mantener la competitividad de las mercancías nacionales en el resto del mundo, pero la economía dependía fuertemente de los ingresos del petróleo y el nivel de exportación de manufacturas era insuficiente para cubrir la diferencia provocada por la caída de los precios del petróleo.

---

<sup>58</sup> Salvador Bonilla. Gasto público. Apuntes mecanografiados México. INAP 1991. p. 15

Aún con la fuerte devaluación que pasó de 914 pesos por dólar en 1985 a 2,225 pesos por dólar en 1986, México experimentó un retroceso en sus términos de intercambio comercial con el resto del mundo.



Por otro lado, el tipo de cambio es un factor que influye en la política de gasto público. Una fuente de financiamiento es precisamente la contratación de crédito externo, los recursos captados de esta forma se aplican a la economía en forma de gasto pero la política de tipo de cambio trae consigo una tasa de inflación implícita que en el corto plazo se traduce en un aumento del déficit público, que impacta en el munciu de la política fiscal y la monetaria.

**CAPITULO IV**  
**EL IMPACTO SOCIAL DE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO**

### El impacto social del gasto público.

Una sociedad cuyos actores políticos se constituyen a partir de múltiples intereses necesariamente se encuentran en discusión permanente y siempre enfrentados, lo que propicia la lucha entre estos grupos por encontrar consenso social para legitimar el cumplimiento de sus intereses. Cuando el Estado representa intereses de una clase única y reducida es normal que utilice la coerción para imponer esos intereses al conjunto de la sociedad en ese caso, el consenso ocupa un lugar subalterno y la concertación social pasa a ser una forma de sutil coerción para obtener el consenso de los otros grupos sociales inducidos y minimizados por la demagogia del discurso oficial, que pretende a todas luces legitimar la formulación de políticas públicas que de antemano ya han sido dispuestas debido a que los patrones de selectividad del gobierno, es decir, los criterios de que se vale para decir qué debe ser objeto de política pública, atiende a las demandas de los grupos de interés que concentran el poder económico.

Se considera que las políticas públicas tienen como fin último el mejoramiento del bienestar social pero durante el sexenio tuvieron un gran obstáculo principalmente por los recortes del gasto público en obras sociales, proyectos de infraestructura nacional -generadores de empleo- y subsidios, principalmente en productos básicos y transporte. No se solucionaron las condiciones de vida de los grupos sociales distintos al que detenta el poder económico. Clases medias pero sobre todo los grupos de por sí desposeídos quedaron a merced de la voluntad de las fuerzas económicas, donde no tienen representatividad alguna.

Ante el evidente repliegue de esfuerzos gubernamentales por proveer a la comunidad de condiciones de vida cada vez mejores, tratando de retribuir equitativamente la participación de cada factor de la producción - específicamente a la fuerza de trabajo- a través del gasto social y los subsidios, se deja que estos grupos resuelvan por sí mismos las limitantes y carencias de su disminuido estándar de vida, para lo cual, la mayoría

sólo disponen de su salario que como lo expusimos en el capítulo anterior se redujo en términos reales a casi la mitad al terminar el sexenio.

Si se define la pobreza en términos del monto de ingresos mínimos necesarios para obtener alimentos, vivienda, ropa y otros satisfactores, tenemos como resultado del análisis desarrollado que en vista de la reducción real de los salarios, cada vez un número mayor de habitantes se ubicó por debajo de este ingreso mínimo. Se considera entonces que las políticas públicas durante éste período concurren a la vez en un mismo punto, el deterioro del nivel de vida de la comunidad y por lo tanto se generó más pobreza.

Así, "el ámbito de realización de los derechos sociales...se sitúa al interior de límites análogos a los del salario; o sea que no se puede ampliar el nivel de satisfacción de las demandas sociales más allá del punto en que dicha ampliación pone en peligro la reproducción del capital global..."<sup>58</sup>. La contradicción resulta obvia, para reducir la pobreza es necesario modificar la distribución del ingreso nacional, pero el gobierno demostró no estar dispuesto a continuar financiando los niveles alcanzados de bienestar social -por mínimos que se puedan considerar- a costa de un crecimiento sostenido de déficit público ya que esto atenta contra una economía que se debate entre una peligrosa recesión económica y una estabilidad vacilante.

Resumiendo, durante este sexenio se premió la inversión y se castigó duramente el salario y sin políticas públicas que compensaran esta pérdida de bienestar social, las repercusiones son contundentes.

Los principales indicadores de bienestar social durante el periodo de De la Madrid en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y salario remunerador se estancaron notablemente. Como consecuencia se vivió de manera generalizada un periodo de detrimento social que tuvo como marco económico una excesiva

---

<sup>58</sup> Carlos Nelson. "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía", en Sonia Fleury, Et. al. La reforma sanitaria, México. Universidad de Guadalajara, 1990. p.69

concentración de la riqueza nacional en unas cuantas personas y consecuentemente una inequitativa distribución del ingreso llevando a gran parte de la población a vivir en condiciones de pobreza extrema.

#### Alimentación.

"La alimentación adecuada es un derecho y una necesidad fisiológica de primer orden. El hambre es un estado severo de falta de alimentación, que ocasiona sufrimiento y enfermedad física, moral y mental. El hambre deteriora la condición humana, por el sufrimiento y daño que ocasiona, hasta el punto de hacerlo no sólo al organismo, sino a una de las capacidades más nobles del ser humano, como es el raciocinio."<sup>59</sup>

Esta definición describe precisamente los aspectos sociales que más se descuidaron durante el periodo en estudio, que si bien venía arrastrando deficiencias de años anteriores en sus estructuras de producción y distribución en éste se realzaron; sin atender estos atrasos no es posible aspirar como país a la autosuficiencia alimentaria. A continuación se expone lo que en términos oficiales se esperaba realizar al inicio del sexenio en materia alimentaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señaló como propósitos de gobierno en materia alimentaria<sup>60</sup>:

- Procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.
- Mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos particularmente afectados y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos.

---

<sup>59</sup> "Alimentación" Necesidades esenciales en México. México. COPLAMAR. S.XXI, 1982. p.27

<sup>60</sup> México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, México 1983, p.p. 236,237.

- Proteger los niveles alcanzados de alimentación y nutrición, así como el poder adquisitivo de los grupos mayoritarios, a través de una oferta garantizada, a bajo costo, de un paquete básico de alimentos de consumo popular.

El Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 señala los siguientes objetivos generales a corto y mediano plazo<sup>61</sup>:

Primero. Procurar la soberanía alimentaria.

Segundo. Alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

El Programa se diseñó para mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como los prevalecientes en regiones y grupos sociales particularmente afectados<sup>62</sup>. La situación que imperó en la realidad fue otra; ante la pérdida del poder adquisitivo las familias de ingresos medios y bajos sufrieron la carencia forzada y no voluntaria de alimentos.

Los grupos sociales más frágiles económicamente tuvieron que sacrificar la calidad y la cantidad de sus alimentos por cubrir otros gastos fijos (arrendamiento de vivienda, transporte, vestido, etc.). "La caída del ingreso real significó una disminución del consumo alimentario para los grupos de escasos recursos".<sup>63</sup>

Esto se notó sobre todo en la estructura de la demanda de productos alimenticios de los estratos de la sociedad de más bajos recursos, que de acuerdo con datos proporcionados por el Instituto Nacional del Consumidor

<sup>61</sup> México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la planeación en México, 1917-1988, t.11. México, S.XXI, 1985. p.233

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.234

<sup>63</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza, México. El Nacional, 1990. p.39

(INCO), se registró una disminución marcada en la compra de productos como carnes rojas, huevos, frutas, verduras y productos lácteos.

Indices comparativos de crecimiento  
1983-1988  
(diciembre 1983 = 100)

AÑO	ALIMENTOS BASICOS (1)	PRECIOS AL CONSUMIDOR (2)	SALARIOS (3)	RELACIONES	
				(2/1)	(3/1)
1983	100	100	100		
1984	184	159	156	+15.7	+17.9
1985	275	261	239	+ 5.3	+15.0
1986	503	536	468	- 6.1	+ 7.5
1987	1 269	1 390	1 237	- 8.7	+ 2.5
1988	2 156	2 025	1 530	+ 6.4	+40.9

Fuente: INCO, Comisión Nacional de Salarios Mínimos y Banco de México

Tomado de "México en la década de los ochenta. la modernización en cifras".

En el cuadro se comprueba cómo el derecho a la alimentación se vio cada vez más alejado de las posibilidades del poder adquisitivo del salario. El precio de los alimentos básicos creció más, en tres de los seis años en estudio en comparación con el índice nacional de precios al consumidor, se argumenta por lo tanto que aún dentro del índice nacional de precios al consumidor.

Estos productos mostraron una dinámica de precios diferente a la de los demás incluidos en el INPC pues en el mismo periodo aumentaron comparativamente más. La segunda relación mide el crecimiento entre salarios y productos básicos, permite afirmar que la demanda de estos productos a pesar de estar considerados como

"básicos" disminuyó por el decreciente poder de compra de la población en términos globales, considerando que para 1988 habían crecido casi al doble que los salarios.

En este sentido una variable estuvo presente durante el sexenio: se gastó nominalmente más en alimentos con un resultado nutritivo más pobre. Los carbohidratos y almidones sustituyeron a los productos con alto contenido en proteínas.<sup>64</sup>

La situación alimentaria se vió directamente afectada por la reducción del ingreso real de gran parte de la población de las zonas urbanas y más agudamente en las zonas rurales, donde a parte de la pérdida de poder adquisitivo se presentaron problemas de desabasto de productos básicos en diversas regiones del país y un vertiginoso aumento en sus precios.

"Aunque los productos agrícolas importados no han experimentado un crecimiento constante, sí alcanzaron entre 1983 y 1985 montos hasta un 70% superiores a los de 1982, dando un resultado negativo en la balanza comercial del sector agropecuario..."<sup>65</sup>

No obstante se afirmó que se habían logrado resolver los problemas de escasez y desabasto mediante la importación de básicos, con el consecuente endeudamiento público al pagar estas importaciones con divisas cada vez más caras y estimular, aún sin desearlo, la inflación.

Además, basta con analizar la demanda de granos, producto de consumo super básico y casi único de los grupos sociales de menores recursos para comprender por qué se dice que se "cubrió"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Loc.cit.

<sup>65</sup> Eduardo Pérez. "Básicos y mínimos de bienestar". en Rosa Albina; Augusto Bolívar. (coord.) México en la década de los ochenta. La modernización en cifras. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 1990. p.296

<sup>66</sup> Tomado de "La pobreza en México". op.cit; p.38

**CONSUMO DE PRODUCTOS BASICOS**  
consumo por habitante (kilogramos)

AÑO	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	TRIGO
1983	3.7	16.6	236.8	51.6
1984	6.4	12.6	201.5	63.4
1985	9.0	13.5	203.1	70.9
1986	4.5	15.9	168.4	62.8
1987	5.0	13.1	186.7	59.1
1988	3.0	14.2	142.4	49.3

El consumo de estos era mayor al inicio del sexenio que a su término, a través de los años el comportamiento en el consumo de ellos disminuyó y no alcanzó nuevamente los niveles que en 1983. Se entiende que en esta situación concurren dos aspectos fundamentales, la insuficiencia alimentaria (bajos niveles de producción) y salarios decrecientes.

La descapitalización del campo, el desempleo y la emigración rural, la miseria y sus consecuencias, son secuelas de un proyecto de crecimiento económico que desincentivó la producción de alimentos básicos y desatendió peligrosamente el desarrollo del agro mexicano; el costo de la ausencia e ineficiencia del gasto público de inversión y el destinado al mejoramiento social lo pagaron la población rural y la población urbana de bajos recursos.

En materia alimentaria y de nutrición todos los indicadores han tendido a la baja, las políticas que se implantaron provocaron un menor ritmo en el crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, esta situación se representa claramente en el siguiente cuadro<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Ibid., p.35

**CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS**

<b>PRODUCTO</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1987</b>
Maíz (mill. de tons.)	12.4	14.6	11.6
Frijol (mill. de tons.)	0.9	1.3	1.0
Arroz (miles de tons.)	294.0	430.0	390.0
Trigo (mill. de tons.)	2.8	3.2	4.4
Leche (mill. de litros)	7 022.0	7 150.0	6 350.0

La caída de los ingresos reales de las familias provocó un cambio en el patrón de su consumo recurriendo más a los productos básicos, que por el comportamiento de su precio se alejaron de sus posibilidades de consumo. De esta manera se desatendieron los objetivos sociales gubernamentales en materia alimentaria.

**Educación.**

La educación a lo largo de la historia de nuestro país ha sido de gran importancia social y política de ahí el hecho de que tenga rango constitucional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente en el capítulo I, artículo tercero, fracción VI, y en el capítulo II, artículo 31, fracción I, la obligatoriedad de impartir la educación primaria a todos los mexicanos. En el mismo artículo constitucional se

señalan los principios que deben normar los contenidos educativos (fracción I), la función docente en general (fracciones II, III, IV, V) y la función pública docente (fracciones VII y VIII).<sup>68</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo en relación a la educación contempló tres propósitos básicos<sup>69</sup>:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

De acuerdo con los propósitos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 se establecieron los siguientes objetivos<sup>70</sup>:

Primero. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.

Segundo. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

Tercero. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.

Cuarto. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.

---

<sup>68</sup> "Educación". Neceidades básicas en México, México. COPLAMAR. S.XXI, 1982 p.16

<sup>69</sup> "Plan Nacional...". op.,cit. p.p. 225,226.

<sup>70</sup> "Antología...". op.,cit. p.p. 255,256.

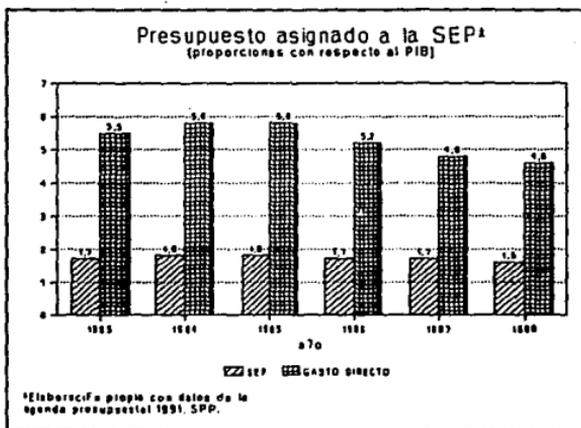
Quinto. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.

Sexto. Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

Los principales aspectos que atendían estos objetivos eran la solución de los problemas planteados por nuestro sistema educativo durante el periodo en estudio, pero estos no consistían solamente en remediar situaciones pasadas o dejar de lado deficiencias tanto de calidad como de cobertura.

El funcionamiento del sistema educativo y las condiciones sociales y económicas imperantes dificultaron la atención efectiva de la demanda educativa total.

Consecuentemente la aparición de bajos rendimientos y deserción del escolar, fueron un reflejo del impacto provocado por el retiro paulatino del gasto público para proyectos educativos y el cada vez menor presupuesto federal que se le asignó a la Secretaría de Educación Pública.



Durante el sexenio en estudio se observó una sustancial reducción del presupuesto asignado a educación. "En 1982 el presupuesto para educación representaba el 9.2% del presupuesto de egresos, para 1987 alcanzó sólo el 3.4%. Comparado con el PIB, pasó de 5.5% a 4% durante el mismo periodo."<sup>71</sup>

Esta situación repercutió de manera negativa en los niveles de educación, sugiere además la no ampliación de la infraestructura, la cancelación de proyectos y el despido de trabajadores de la educación.

En este sentido, se puede sintetizar la actividad gubernamental en materia de educación pública en los siguientes aspectos<sup>72</sup>:

- . La población no ha dejado de crecer, cuando existen insuficiencias tan grandes como que apenas la mitad de los niños terminan la primaria.
- . El financiamiento público a la educación se ha reducido en 40 por ciento respecto a 1982 y en esa medida se han deteriorado las condiciones materiales de la enseñanza y los salarios de unos 650 mil maestros.
- . La burocratización se ha agudizado con la llamada descentralización. El poder dual ejercido por las autoridades de oficina y por la casta de dirigentes sindicales asfixia toda posibilidad de autenticidad y renovación en la escuela mexicana.
- . Nunca hubo pobreza mayor de ideas pedagógicas. La indiferencia y la confusión sobre el sentido de la educación predominan en todos los niveles.

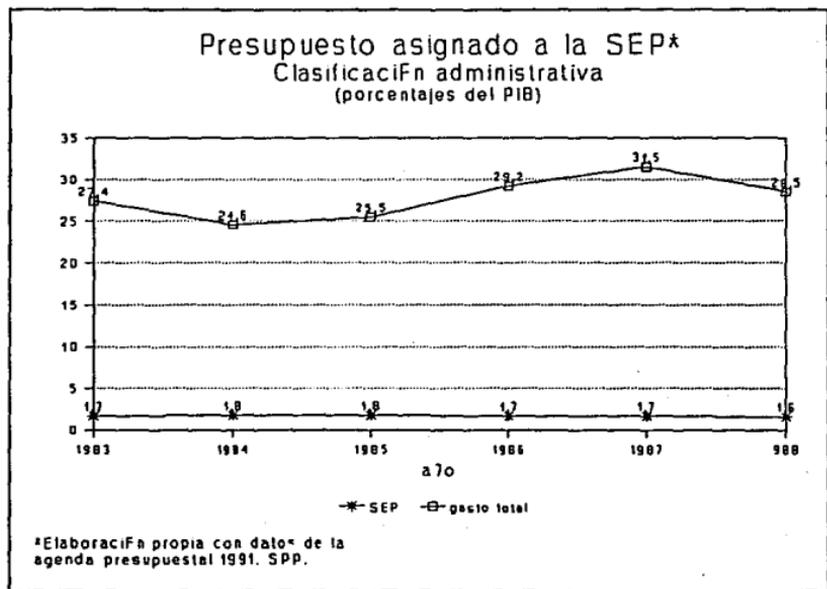
Si bien no todas estas afirmaciones pertenecen en su totalidad al campo propiamente financiero del gobierno (ya que contempla aspectos del sindicalismo y de corrientes de pensamiento en los puntos 3 y 4) sí es cierto que reseñan fielmente lo sucedido durante el sexenio. La política de los programas de crecimiento económico implicaron una gran reducción de recursos financieros para la educación pública, baste para demostrarlo que "el peso del servicio de la deuda, que pasó entre 82 y 87 del 18 por ciento al 49 por ciento del gasto federal,

---

<sup>71</sup> Eduardo Pérez. op.cit., p.298

<sup>72</sup> Olac Fuentes. "Educación: territorio devastado". en Rosa Albina. op.cit., p.339

liquidó cualquier posibilidad de ampliación o de simple conservación de recursos<sup>73</sup>. La pérdida del financiamiento real a la educación se detalla en la siguiente gráfica.



Por otro lado, "entre 1981 y 1984 ha habido un descenso en el número de niños matriculados en el primer grado de educación primaria...el descenso total estimado en la población de edad escolar es de -3.7%, mientras que la disminución total en el número de niños matriculados en el primer grado para el mismo periodo fue de -7.9%<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Ibid., p.341

<sup>74</sup> Nora Lustig. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)" en Carlos Tello. op.cit., p.434

El notorio recorte presupuestal que ha experimentado esta necesidad social se detalla en el siguiente cuadro<sup>75</sup>:

### GASTO EN EDUCACION

En términos reales, por habitante, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total

AÑO	MILLONES DE PESOS DE 1970	TCAP	MILES DE PESOS DE 1970 POR HABITANTE	COMO % DEL PIB	% DE GASTO TOTAL
1970	7 817	-----	152.7	1.8	7.1
1975	17 257	17.2	286.8	3.5	7.9
1981	27 044	7.5	426.7	3.7	8.0
1982	29 413	8.7	402.2	3.9	7.7
1983	22 165	-24.6	295.6	2.8	5.9
1984	21 528	- 2.8	280.3	2.9	6.3
1985	22 173	2.9	282.5	3.0	6.8
1986	21 685	- 2.2	270.1	2.6	5.0

\* Elaborado con datos de "México: informe..." p.469

En esto hay dos situaciones: primero, el descenso de los infantes en edad escolar matriculados es el reflejo de los costos

complementarios que implica el mantener los estudios de los escolares (por ejemplo útiles, uniformes, materiales educativos, etc.), a las familias de escasos recursos económicos que se ven forzadas a poner a trabajar de forma prematura a sus hijos para poder compensar la pérdida de los ingresos reales familiares y tratar de esta manera

<sup>75</sup> Francisco Báez, Enrique González. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo". en Carlos Tello. op.cit., p.(6)

de lograr subsistir a los graves cambios negativos en su condición económica y social; y segundo, la reducción real de los recursos gubernamentales asignados a esta importante función pública.

Nominalmente las asignaciones presupuestales a educación pública fueron en aumento pero la interpretación de estas difiere si se toma el porcentaje de gasto total de gobierno o bien la tasa de crecimiento anual promedio que a partir de 1983 fue menor que la de 1982 y años anteriores.

Por lo tanto, en el sector educación destacan dos características: a) una reducción de los gastos sociales asignados a este sector, asociada a una tendencia similar en el empleo y el salario de los trabajadores del ramo; b) como consecuencia de lo anterior, un estancamiento y aún un deterioro, en la oferta de servicios educativos públicos y retrocesos en la calidad de los mismos.<sup>76</sup>

Sin recursos financieros adecuados no fue posible elevar el nivel de eficiencia terminal de los estudios, básicamente en el nivel elemental y mucho menos recuperar el campo perdido en materia de modernización educativa y cobertura nacional.

#### Salud.

"Considerar la salud como necesidad esencial significa confrontar las causas y mecanismos que destruyen el organismo humano, más allá de su manifestación biológica individual, buscando la explicación social e histórica que dé cuenta de la distribución de los daños a la salud entre la población".<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Ibid., p.448

<sup>77</sup> "Salud" Necesidades esenciales en México, México. COPLAMAR. S.XXI, 1982 p.13

La situación que impera en materia alimentaria y sus efectos en términos sociales se reflejan necesariamente en los niveles de salud de la población. "La salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades; es un derecho fundamental y el logro del grado más alto posible de salud es un objetivo social importantísimo."<sup>78</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señaló como prioridades del sector salud<sup>79</sup>:

- Tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país.
- Mejorar el nivel de salud de la población, particularmente de los sectores rurales y urbanos rezagados, y con especial preocupación por los grupos más vulnerables.
- Contribuir, con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.
- Promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente a los menores, ancianos y minusválidos.

Con base en los resultados expuestos en relación a la alimentación, se afirma que la salud en los términos que se ha definido, presentó una tendencia decreciente. De conformidad con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo en lo referente a la Salud y después de la aplicación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se diseñó el Programa Nacional de Salud.

El Programa Nacional de Salud 1984-1988 contempló los siguientes objetivos<sup>80</sup>:

Primero. Proporcionar atención médica a toda la población y mejorar su calidad básica.

---

<sup>78</sup> Ibid., p.19

<sup>79</sup> "Plan Nacional...". op.cit., p.p.244,245.

<sup>80</sup> "Antología...". op.cit., t.14, p.19,20

- Segundo. Abatir la incidencia de las enfermedades transmisibles y limitar las no transmisibles y los accidentes, otorgando prioridad a las acciones de carácter preventivo y a través de acciones de detección oportuna de enfermedades.
- Tercero. Promover la salud de la población, disminuyendo la incidencia de los factores que la ponen en peligro y fomentando el autocuidado de la salud.
- Cuarto. Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones sanitarias y del medio ambiente.
- Quinto. Apoyar la disminución de los niveles de fecundidad, con pleno respeto a la decisión y dignidad de las parejas.
- Sexto. Contribuir al bienestar social de la población, por medio de la asistencia social a los grupos más vulnerables a fin de incorporarlos a una vida más equilibrada en lo económico y lo social, y propiciar el desarrollo de la familia y la comunidad y su integración social.

Estos objetivos evaluados al final del periodo, resultaron ser sólo enunciados que no tuvieron el impacto que se esperaba en el bienestar social de la población, es decir, de la población que tiene como único recurso la asistencia social de las instituciones públicas.

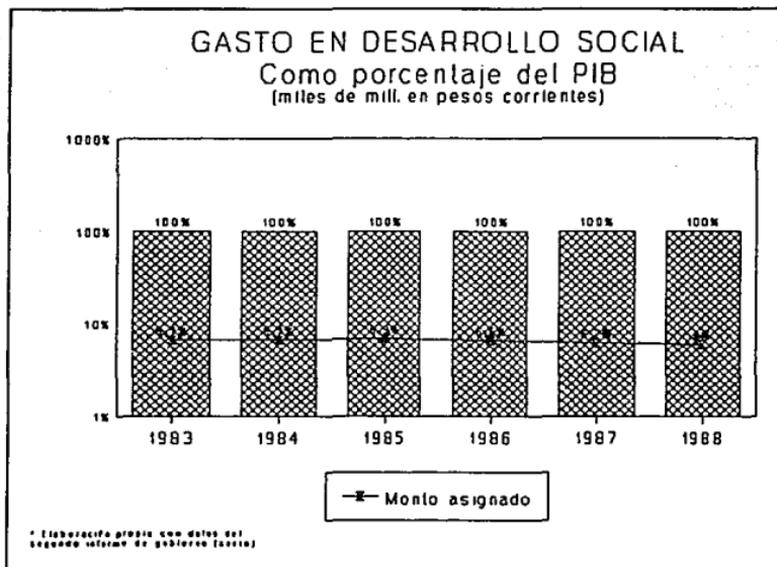
Otro aspecto que describe las desigualdades que se dan en el sector salud es la asimetría que existe entre los recursos asignados y las necesidades por atender. En 1985 el IMSS y el ISSSTE absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y la seguridad social y atienden aproximadamente a 38 millones de derechohabientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura abierta se le asigna el resto del presupuesto, esto es, el 16%, y debe atender a una población cercana a los 24.5 millones de habitantes.<sup>81</sup>

Uno de los datos que revela cuál fue en la práctica la política gubernamental en salud, es también la reducción del gasto público.

---

<sup>81</sup> Francisco Hález, op.cit., p.458

En el siguiente cuadro se compara el monto presupuestal asignado a desarrollo social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total:



Se comprueba desde el punto de vista de la disponibilidad de los recursos financieros, que necesariamente si por un lado aumentó la cobertura de personas atendidas por las dos instituciones de este sector más importantes, IMSS e ISSSTE, por el otro, la disminución de recursos financieros provoca que la calidad de los servicios que estas instituciones proporcionan estén en decadencia, situación que recae sobre los niveles de bienestar de la población.

Los proyectos de estabilidad económica que se pusieron en marcha a lo largo del sexenio no contemplaron como factor prioritario las condiciones de bienestar social de la población, así, el retiro del gasto público en ésta área ha traído graves consecuencias sociales que se padecen actualmente, pero que inevitablemente repercutirán tal vez con mayor ímpetu en las generaciones futuras de la sociedad mexicana.

#### Vivienda.

La condición necesaria y suficiente para definir una calidad mínima de vivienda es que cumpla -en forma satisfactoria y permanente- con las funciones que a continuación se enumeran<sup>82</sup>:

1. Protección
2. Higiene
3. Privacidad
4. Comodidad y funcionalidad
5. Localización
6. Seguridad en la tenencia

En lo referente a la vivienda el Plan Nacional de Desarrollo señaló los siguientes propósitos<sup>83</sup>:

- Apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno.
- Modificar las bases del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social, así como orientando las acciones de los sectores público, privado y social, por medio de la acción popular concertada.

---

<sup>82</sup> "Vivienda". Necesidades esenciales en México, México. S.XXI, 1982 p.17,18.

<sup>83</sup> "Plan Nacional...". op.cit., p.p.254-255

En la presentación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, De la Madrid, en consistencia con estos propósitos, señaló que la vivienda representaba una gran prioridad de su gobierno como factor social que necesariamente se debía cubrir, que la construcción de vivienda era generadora de empleo, impulsaba la actividad económica, no demandaba divisas y fomentaba el ahorro interno. En este marco contempló como prioridades de su gobierno en materia de vivienda<sup>84</sup>:

- Fortalecer la coordinación intersectorial y aumentar la productividad de los recursos, generando opciones para las diversas capacidades de ingreso.
- Ajustar los programas de vivienda a la estrategia general de desarrollo urbano del país y de los gobiernos de los Estados.
- Estrechar la coordinación entre el gobierno Federal y los gobiernos de los Estados, impulsando la descentralización de la vivienda, al tiempo que se unifican los criterios en materia de política, todo ello para una mayor productividad en la aplicación de los recursos.
- Apoyar los procesos populares mediante la autoconstrucción.
- Impulsar alternativas de desarrollo rural mediante apoyos técnicos y financieros.
- Agilizar los procesos de simplificación de trámites para la ejecución de los proyectos y programas.
- Establecer un marco jurídico apropiado para la promoción y regulación de la vivienda en arrendamiento.
- Sistematizar la determinación de costos y especificaciones de acuerdo a las condiciones regionales.

En el contenido del Programa, se establecieron los objetivos generales que permitieran dar continuidad a las prioridades antes mencionadas<sup>85</sup>:

**Primero.** Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento de la garantía constitucional que postula que todos los mexicanos cuenten con vivienda digna y decorosa.

**Segundo.** Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo económico y social, de ordenamiento territorial y estructuración urbana, propiciando la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

---

<sup>84</sup> "Antología...". op.cit., p.106

<sup>85</sup> Ibid., p.127

**Tercero. Garantizar la atención de la demanda de vivienda de los habitantes de medio urbano y rural, bajo la promoción y rectoría del Estado, con la participación de los sectores público, privado y social.**

Teóricamente de haber concretado estos objetivos se hubiese alcanzado un avance considerable en la satisfacción de una de las demandas básicas de toda población que aspira a alcanzar al menos los mínimos de bienestar que les mantenga su calidad de personas.

Las acciones en materia de vivienda realizadas durante el sexenio se quedaron rezagadas en relación a la demanda real de vivienda, lejos de reducirse, aumentaron; el hacinamiento y la proliferación de "ciudades perdidas", donde las "viviendas" ocupadas por la gente no satisfacen los requerimientos mínimos señalados, formando "cinturones de miseria" que rodean a las tres principales concentraciones urbanas del país: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Una descripción general de lo que sucedió en materia de vivienda durante el sexenio la proporciona Raúl Livas<sup>86</sup>:

1. La industria de la construcción disminuyó un 18% con respecto al PIB en 1983, como reflejo de la caída en la inversión privada y pública.
2. El precio de los materiales de construcción creció en promedio 89% mientras que la inflación promedio fue de 80.2%.
3. Los organismos encargados de construir y otorgar financiamiento para vivienda, canalizaron sus programas a la población que mantiene relaciones formales de trabajo.
4. El FOVI y las Sociedades Nacionales de Crédito atendieron a familias con ingresos conyugales de 2 a 10 veces el salario mínimo.

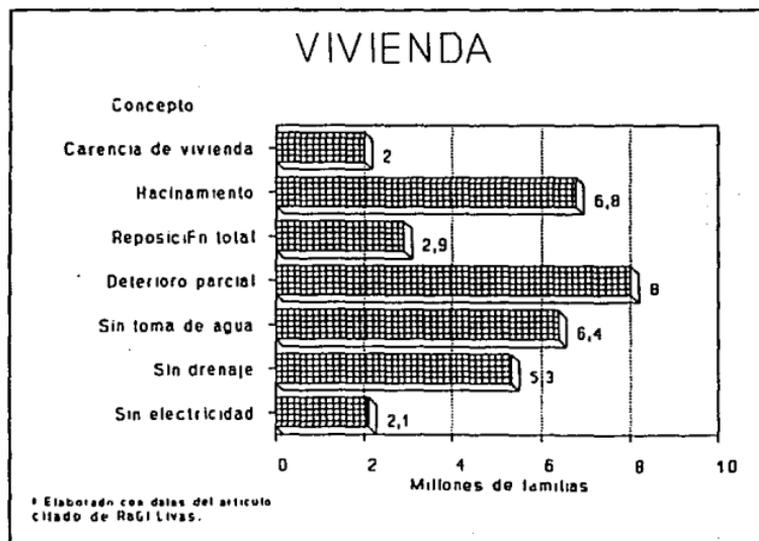
---

<sup>86</sup> Raúl Livas. "Ni pan, ni techo, ni abrigo". en El cotidiano, no.18, México. Julio-agosto de 1987, p.p. 250-255.

5. En 1985 el 90% del gasto se orientó a los requerimientos de familias con ingresos mensuales de hasta cinco salarios mínimos.

De lo anterior se desprende que el pretendido equilibrio de las finanzas públicas afectó de manera aguda a la población de bajos recursos que no tenían vivienda propia; al dejar de invertir en este campo el gobierno le trasladó indirectamente a estos grupos los costos de la reducción del déficit público. En el alza de los precios de los materiales de construcción se aprecia otro efecto de la falta de control sobre los precios en general, que repercutió directamente en los grupos de ingresos medios de la población que pretendían construir o que estaban construyendo su vivienda ya que la compra de los materiales escapó a sus posibilidades económicas.

En cuanto al otorgamiento de crédito, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, se buscó agilizar la recuperación de la inversión en vivienda, este lineamiento dejó fuera toda posibilidad de contratar créditos o conseguir vivienda a través de los organismos públicos correspondientes a toda la población subempleada o sin empleo, que en última instancia también requerían cubrir la necesidad básica de vivienda. En la siguiente gráfica se ilustran las condiciones generales que caracterizaron el problema de la vivienda durante el sexenio.



Otro efecto que provocó la insuficiencia de vivienda en las grandes ciudades fue el encarecimiento de la vivienda en arrendamiento, lo que redujo aún más la posibilidad de las familias de bajos recursos que carecen de vivienda y dependen sólo de su fuerza de trabajo para allegarse el sustento diario.

Por otra parte, la situación en las áreas rurales del país comparativamente mostraron una marginación aún mayor que al inicio del sexenio, en este caso no sólo carecen de los servicios públicos básicos sino de la vivienda misma, siendo otro indicador de las profundas diferencias socioeconómicas que caracterizaron este sexenio.

Se considera que las principales causas de insatisfacción de la vivienda de la mayor parte de la población nacional son de origen económico, como la incapacidad de generar nuevas fuentes de empleo para un número cada vez mayor de demandantes. Las condiciones económicas que se gestaron durante el periodo fueron reduciendo la posibilidad de los trabajadores de adquirir vivienda debido al decremento de los salarios y la consecuente pérdida del poder adquisitivo de los mismos, situación que se agrava al considerar el alto nivel de concentración de la población en las grandes ciudades que también se convierten en demandantes potenciales.

#### **El bienestar social.**

El derecho de gran parte de la población de tener acceso a la salud, la alimentación, la educación y la vivienda se dejó en entredicho durante el sexenio analizado; la comparación entre los compromisos del gobierno al inicio del sexenio plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales que del mismo se derivaron

y las condiciones al final del periodo, comprueban el desfasamiento o la inconsistencia entre lo que el gobierno pretendió hacer y lo que en la práctica hizo.

El comportamiento de cada una de las necesidades sociales básicas muestra un rezago enorme entre los objetivos que se formularon al inicio del periodo y las metas alcanzadas al término de éste.

Los proyectos económicos que se instrumentaron y la orientación del gasto público apuntaron en sentido contrario al señalado en el discurso oficial que decía tener como prioridad la protección y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con menores recursos económicos, que cabe decirlo, aumentó durante la administración de De la Madrid; su efecto inmediato fue la marginación de estos grupos, que se hizo presente cada vez de manera más contundente.

El concepto de marginación caracteriza a "aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible"<sup>87</sup>.

La insatisfacción de necesidades sociales básicas en México son producto de las distorsiones económicas provocadas fundamentalmente por la inadecuada distribución del ingreso, la excesiva concentración de la riqueza nacional y la disminución constante del gasto federal en pro del bienestar social, propiciando el crecimiento de la marginación.

"La marginación se expresa en: 1) bajos niveles de ingreso de la población económicamente activa; 2) altos niveles de subempleo; 3) altos porcentajes de población rural agrícola; 4) incomunicación de las localidades; 5) alimentación inadecuada; 6) bajos niveles de escolaridad; 7) bajos niveles de salud y dificultad de acceso a los

---

<sup>87</sup> "Geografía de la marginación". Necesidades esenciales de México. México. COPLAMAR, Siglo XXI, 1982. p.22

servicios médicos; 8) viviendas inadecuadas y sin servicios, y 9) escaso acceso a otros satisfactores como calzado, vestido, etc.<sup>88</sup>

En este apartado no trabajamos con todos los indicadores que señalamos arriba, pero sí con los más importantes: alimentación, educación, salud y vivienda. La insatisfacción de estas necesidades sociales básicas es un efecto que incide principalmente en los grupos que poseen únicamente su capacidad de trabajo no calificada, o bien que poseen medios de producción rústicos de manera individual o colectiva, el ejemplo más representativo de este último son los campesinos de tierras de temporal que representan un número importante de los agricultores mexicanos.

Las políticas públicas adoptadas sin duda redujeron de manera significativa el ingreso real de la población comprometiendo el desarrollo integral de las generaciones futuras.

---

<sup>88</sup> Ibid., p.26

## CONCLUSIONES

El replanteamiento de las funciones del Estado mexicano se presenta como el primer aspecto que debe readaptarse a las condiciones económicas y sociales por las que atraviesa el país.

Fundamentalmente la problemática gira alrededor de las actividades que debe desarrollar el gobierno en condiciones de eficiencia y eficacia para dirigir económica y socialmente a una comunidad creciente, demandante de bienes y servicios de una industria nacional que no acaba de encontrar la esencia de su papel protagónico en la sociedad sin la capacidad de inversión requerida para encabezar un crecimiento económico sostenido, condición que ha propiciado una intensa intervención estatal en la economía.

Desde el punto de vista del desarrollo económico y social se han descuidado el control de algunas funciones gubernamentales y la intervención del Estado en la economía se ha convertido en un círculo vicioso donde, por un lado el Estado mexicano tiene la responsabilidad histórica de llevar a cabo los grandes proyectos de infraestructura en todo el país, para ello requiere de recursos financieros que se destinan finalmente como gasto público -corriente o de inversión-, cuando los gastos exceden los ingresos se genera el déficit público y este a su vez, la necesidad de recurrir a diversas fuentes de financiamiento para realizar sus actividades lo que se traduce en un mayor endeudamiento, dando lugar a un proceso de déficit-inflación-deuda.

El cuestionamiento del Estado mexicano surge como producto de una difícil situación económica que ha repercutido en los grupos sociales más sensibles; esto provoca desequilibrios no solo en los aspectos económicos de gobierno, sino también en los políticos al cuestionar la legitimidad de las decisiones gubernamentales y lo que por exclusión el mismo gobierno decide no atender.

La organización gubernamental esta estructurada de tal forma que cuando el poder ejecutivo decide acometer alguna tarea de orden económico o político, todas las partes que la integran interactúan simultáneamente en diferentes actividades para dar cumplimiento a la voluntad del Ejecutivo; para ilustrar esto de manera más clara y sencilla, la función gubernamental se puede entender como el desencadenamiento de una serie de acciones con un objetivo específico y metas cuantificables que tienen como fin último un impacto en la sociedad, puede ser este un bien, un servicio o algún tipo de regulación. En síntesis esto es lo que se denomina política pública.

A lo largo de esta exposición se pretendió demostrar que los sistemas actuales de planeación y programación y las políticas públicas a que dieron lugar no fueron lo suficientemente eficientes para asignar la importancia debida a los diferentes problemas que enfrenta la sociedad mexicana, es decir, en este periodo el gobierno trató de dar cumplimiento a los objetivos nacionales enunciados en su Plan Nacional de Desarrollo, pero entre más transcurría el tiempo, la sociedad fue testigo de como se estancaron los problemas que en un inicio se prometió resolver; destacando entre ellos desde luego, los de índole social, puesto que el nivel general de bienestar vino a menos ante la difícil situación económica que atraviesa el país como producto de un fuerte desequilibrio de las finanzas públicas.

En este sentido no todos los problemas nacionales se derivan de aspectos financieros, existen otros que atañen exclusivamente a la administración pública y están relacionados con el proceso administrativo.

El sistema nacional de planeación democrática en la práctica se redujo a un acto de gobierno sin gran relevancia nacional que se perdió en un laberinto burocrático de pretendida democracia, empleado como instrumento demagógico de legitimación, donde la Secretaría de Programación y Presupuesto poco pudo hacer para que las demandas sociales producto de la concertación social que da lugar a este sistema, se atendieran con la prontitud y seriedad correspondiente.

El proceso de programación-presupuestación de donde se formula el Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante el cual son asignados los recursos financieros que permiten al gobierno cumplir con sus funciones, no fue congruente con los compromisos contraídos al inicio del sexenio.

Las cifras demuestran que actividades tales como alimentación, educación, salud y vivienda, calificadas al inicio del periodo sexenal como prioritarias se les asignaron montos financieros apenas suficientes para cubrir actividades básicas.

El estancamiento de los problemas sociales que aquejan al país no sólo se deben a la escasez de recursos financieros, estos se agravan desde su concepción y las alternativas administrativas para darles solución. En este sentido, el sistema nacional de planeación carece de veracidad y eficiencia. De veracidad, por que la información recabada de los foros de consulta popular, donde los diversos grupos sociales exponen sus demandas y sugerencias al gobierno para llegar a la definición "concertada" de las prioridades nacionales, no se ve plasmada en las acciones de gobierno, que escucha pero finalmente no toma en cuenta. De eficiencia, por que sus etapas e instrumentos atienden más a la necesidad de cumplir con un procedimiento administrativo, que al análisis exhaustivo de la viabilidad de las demandas o sugerencias recibidas de los grupos sociales participantes.

El proceso de programación presupuestación carece de oportunidad y eficacia. De oportunidad, por que los recursos que proporciona a las diferentes dependencias y entidades públicas no están disponibles con la facilidad y prontitud con que se requiere para resolver los problemas que se presentan -el más común- que las necesidades crecen pero los recursos no. De eficacia, por que la distribución de los recursos financieros no es proporcional al beneficio que cada una de las dependencias o entidades proporciona a la sociedad, sino de acuerdo a exigencias de compromisos externos o al "fortalecimiento de la soberanía nacional".

Entonces, si el sistema nacional de planeación democrática carece de veracidad y eficiencia y el proceso programación presupuestación carece de oportunidad y eficacia; se tiene que en conjunto, la planeación-

presupuestación, vista como una sola y trascendental función de gobierno, de donde emanan los ejes rectores del desarrollo nacional presente y futuro, se evalúa por los hechos como carente de veracidad, inoportuna, ineficiente e ineficaz. El efecto inmediato es que los recursos, escasos, no se canalizan apropiadamente a las necesidades más evidentes de la sociedad mexicana y el aprovechamiento de los mismos no es el óptimo.

En lo que respecta a la política económica, los programas diseñados específicamente para combatir los problemas económicos y sociales provocados por una inflación en aumento con recesión no funcionaron como se deseaba; no se controló la inflación y los términos de intercambio del país con el resto del mundo continuaron en retroceso. En general, la política económica diseñada por el gobierno durante este periodo no fue la correcta en tanto que los principales objetivos de toda política económica, como lo es tratar de llevar a la economía al pleno empleo, alcanzar la estabilidad de precios, mejorar la balanza de pagos y la expansión de la producción - por mencionar los principales- no se cumplieron. La profundidad de la crisis agravada de modo extraordinario en nuestro país por la sangría financiera ocasionada por la deuda externa, precipitó la disminución de los niveles generales de bienestar social.

La política económica se cimentó principalmente en tres programas: El Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Programa de Aliento y Crecimiento y el Pacto de Solidaridad Económica. Estos programas se fueron sustituyendo uno al otro en tanto el marco económico para el que se previeron iba cambiando y las circunstancias que se pretendieron resolver persistían e incluso se agudizaban, siendo el caso más sentido el de la inflación y el desempleo.

Para un desarrollo nacional adecuado, el gobierno debe contar con recursos financieros suficientes y por ende mantener un control rígido y equilibrado sobre las finanzas públicas. En este sentido el gobierno tuvo que solicitar recurrentemente financiamiento del exterior para seguir funcionando, esto se ha dicho, lo conduce a un círculo de endeudamiento que en el mediano plazo e incluso en el corto reduce considerablemente las alternativas de acción gubernamental y lo conduce a una situación de dependencia económica donde pone en

juego su capacidad de decisión y de dirección social, es decir, se pone en juego la soberanía nacional, principio rector del Estado moderno.

Sólo si se cuenta con recursos propios se pueden ejecutar los planes y programas de gobierno, en este punto se entra al aspecto medular del problema financiero del país.

Se conoce que las fuentes de financiamiento del gasto público son tres: La emisión de moneda, la recaudación fiscal y el crédito externo. En condiciones de altas tasas de inflación es demasiado arriesgado moverse a través de la política monetaria, es decir emitiendo más circulante, porque puede resultar altamente inflacionario; asimismo con el enorme déficit público y el difícil acceso a los mercados internacionales de crédito -además de su alto costo- se aumenta la deuda pública externa. Por lo tanto, se considera que lo más apropiado en estas circunstancias es manejar una política fiscal contractionista pero flexible; es decir, el gasto público se debe reducir a su menor expresión posible, guardándose sólo la responsabilidad de procurar las condiciones propicias para en un principio elevar y posteriormente mantener niveles apropiados de bienestar social, entendiéndose este término como la disponibilidad y el acceso inmediato que debe tener la sociedad -en particular aquellos grupos de escasos recursos- a servicios de educación, salud y alimentación y dejar los grandes proyectos de desarrollo para las distintas ramas de la producción e incluso en infraestructura a la inversión privada, sea esta nacional o exterior.

Por el lado de los ingresos, el sistema impositivo puede ser una solución eficaz. La generación de recursos propios, principalmente la recaudación fiscal, producto de las diferentes actividades que implican transacciones en dinero es una solución para aumentar los ingresos del gobierno y por lo tanto una mayor capacidad de gasto público para llevar a cabo las actividades antes mencionadas con resultados más satisfactorios. Este aumento en la disponibilidad de recursos no debe tener como base el aumento de las tasas impositivas de los distintos impuestos, al contrario deben disminuir con el tiempo. Se considera que las medidas gubernamentales que podrían apoyar el aumento de ingresos de esta fuente son: Ampliar la base de contribuyentes y tratar de

disminuir las tasas impositivas pero sin trasladar la incidencia fiscal a los grupos que se encuentran en precaria situación económica y simultáneamente ampliar la definición del ingreso con lo que se aumenta la capacidad de pago de los causantes; reducir los costos de recaudación e intensificar la actividad de fiscalización; por último, modificar el marco jurídico vigente y hacerlo más rígido y estricto, para en verdad inhibir la evasión y la elusión fiscal. Cabe recordar que esta fuente de ingresos no implica un mayor endeudamiento y disminuye la presión sobre el déficit económico.

El gasto público es el instrumento fundamental para la realización de la política económica, es además el instrumento más eficaz para redistribuir el ingreso nacional, sin este poderoso instrumento la actividad gubernamental no sería posible. En ocasiones los compromisos contraídos por el gobierno federal de proveer servicios y construir grandes obras de infraestructura para promover el desarrollo exceden su capacidad real, es decir, los recursos financieros con que cuenta, incurriendo en la generación de déficit.

La definición de la política de gasto público debe cubrir tres aspectos elementales: Familiarizar a la sociedad con los beneficios del desarrollo y lograr una mayor equidad social vía proporción de servicios públicos; realizar inversiones básicas buscando la estabilización de la economía; estimular la actividad y las inversiones privadas mediante la redistribución del ingreso nacional.

Los indicadores económicos permiten hacer un seguimiento del comportamiento general de la economía. El aumento sin antecedentes de los precios, el fomento de una política de contención salarial que en términos reales redujo el salario al final del sexenio a un 50% tomando como base el año de 1983; el proceso inflacionario que en 1987 llegó a registrar un nivel de 159.2% respecto a diciembre del año anterior, el retroceso experimentado en la producción nacional (PIB); la fuerte contracción de la inversión pública que condujo a la cancelación o suspensión de proyectos; la desproporción entre el gasto corriente y un mínimo gasto de capital y el crecimiento del déficit económico, así como la desventaja creciente en los términos de intercambio del país con el resto del mundo reflejado en el tipo de cambio; fueron el marco económico que caracterizó la conducción de la economía

durante el sexenio.

Las condiciones señaladas trajeron consigo altos costos sociales. El desequilibrio en las finanzas públicas repercutió en las condiciones de vida de la población. La calidad y cantidad de la alimentación disminuyó; persistió la insuficiencia en la producción alimentaria; la educación observó un descenso en los infantes matriculados a pesar del constante aumento demográfico de la población infantil y adolescente, además que por falta de recursos la calidad de la instrucción pública se deterioró permanentemente. En materia de salud resurgieron brotes de enfermedades que supuestamente estaban erradicadas pero que son enfermedades generadas por la pobreza extrema, los recursos asignados resultaron insuficientes ante el aumento de los demandantes de servicios de salud. El problema de la vivienda quedó sin resolverse, el déficit de casa habitación y los asentamientos irregulares se consolidaron.

La política de gasto público evaluada por los efectos que tuvo sobre el bienestar social, alejó toda posibilidad de mejoría de los grupos sociales más sensibles, se presenció un claro divorcio entre la orientación del gasto público y el bienestar social.

El equilibrio de las finanzas públicas debe venir acompañado de importantes logros de interés común entre los diferentes grupos que integran la sociedad, retribuyendo a cada actor social una parte de la riqueza que con su trabajo se genera y que la política de gasto público vigente en este sexenio fue incapaz de redistribuir.

## BIBLIOGRAFIA

Acle, Alfredo. "Pero: ¿cuál es el déficit del sector público?". Revista de empresa pública, vol.1. n.2. México, CIDE. 1983. 11-28 p.

"Alimentación" Necesidades esenciales en México. COPLAMAR. México. Siglo XXI, 1982, 302 p.

Báez, Francisco y González, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo". en Tello, Carlos. México: Informe sobre la crisis (1982-1986) México. CIICH-UNAM, 1989. 446-526 p.

Baqueiro, Cárdenas Armando. Sistema impositivo mexicano, Material mecanografiado. México. INAP, 1990. 42 p.

Barandiarán, Rafael. Diccionario de términos financieros. México. Trillas, 1986. 121 p.

Barnes, García Guillermo. Finanzas Públicas, Material mecanografiado. México. INAP, 1991. 35 p.

Barro, Robert. Macroeconomía, México. Interamericana, 1986. 562 p.

Bonilla, Salvador. Gasto público, Material mecanografiado. México. INAP, 1991. 47 p.

Buchanan, James. Ensayos. Alianza Editorial Mexicana, México 1990. 103 p.

Centro de Información y Estudios Nacionales. La economía mexicana. 1982-1988. Análisis anual 1989. México. CIEN, 1989. 209 p.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza, 2a.cd. México. El nacional, 1991. 150 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 88a.cd. México. Porrúa, 1991. 133 p.

- De la Garza, Sergio. Derecho financiero mexicano, 13a.ed. México. Porrúa, 1985. 996 p.
- Dirección de investigación económica. Indicadores económicos, México. Banco de México, 1991. 86 p.
- Dela Madrid, Hurtado Miguel. Planeación democrática, México. INAP, 143 p.
- Due, John y Friedlander, Ann. Análisis económico de los impuestos y del sector público. 4a.ed. Argentina. Atenco, 1981. 675 p.
- Dye, R. Thomas. Understanding public policy, 3a.ed. New Jersey. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1978. 377 p.
- "Educación". Necesidades esenciales en México, México. COPLAMAR, 1982. 190 P.
- Flores, Zavala Ernesto. Elementos de finanzas públicas mexicanas, 15a.ed. México. Porrúa, 1974. 434 p.
- Fuentes, Olac. "Educación: territorio devastado". en Albina, Rosa y Bolívar, Augusto.(coord.) México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, México. UAM, 1990. 466 P.
- "Geografía de la marginación". Necesidades esenciales en México, México. COPLAMAR, 1982. 305 p.
- Gil, Gerardo. "Fuentes de financiamiento para el desarrollo". en Financiamiento del gasto público. México. Trillas, 1988. pp. 33-52.
- Guerrero, Omar. La administración pública del estado capitalista, México. INAP, 1980. 439 p.
- Guevara, Julieta. "Administración Pública". en Diccionario de ciencia política y administración pública. México. clepap, 1978. pp. 47-70.
- Herschel, Federico. Política económica, 7a.ed. México. Siglo XXI, 1986. 140 p.
- Kuandhardi, Ignacio. "La economía de México". Ejecutivos en Finanzas, n.XIX, México, noviembre 1990. IMEF, pp. 16-26.
- Ley orgánica de la administración pública federal, 19 ed. México. Porrúa, 1988. 918 p.

"Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público". Leves y códigos de México, 22a.ed. México. Porrúa, 1987. 924 p.

Livas, Raúl. Ni pan, ni techo, ni abrigo. El cotidiano. n.18 julio-agosto 1987. pp. 250-255.

Lustig, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". en Tello, Carlos. México: informe sobre la crisis (1982-1986). México, CIICH-UNAM, 1989. pp. 421-445.

Maciver, M. Robert. Teoría del gobierno. España. Tecnos, 1965. 437 p.

Martínez, Almázan Raúl. Las finanzas del sistema federal mexicano. México. INAP, 1988. 359 p.

Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". en Tello, Carlos. México: Informe sobre la crisis (1982-1986). México. CIICH-UNAM, 1989. pp. 373-420.

Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. 15a.ed. México. Siglo XXI, 1983. 378 p.

Nelson, Carlos. "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". en Sonia Fleury, et.al. La reforma sanitaria. En busca de una teoría. México. Universidad autónoma de Guadalajara, 1990. 55-74 p.

Pérez, Eduardo y Romero Angel. "Mínimos de bienestar". en Albina, Rosa y Bolívar Augusto. México en la década de los ochenta. La modernización en cifras. México. UAM, 1990. 293-398 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan nacional de desarrollo 1983-1988. 430 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan nacional de desarrollo 1982-1994. México, 1989. 143 p.

Poder Ejecutivo Federal. Segundo informe de gobierno 1990. (anexo). México, 1990. 563 p.

Reestructuración de las finanzas públicas, t.VI. México. FCE, 1988. 123 p.

Retchkiman, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. t.1, México. UNAM, 1987. 360 p.

Rufz, Bouchot Jorge. Política y planeación presupuestaria. Material mecanografiado. México. INAP, 1990. 38 p.

"Salud". Necesidades esenciales en México, COPLAMAR. México. Siglo XXI, 452 p.

Sánchez, Armando. "Hacia un enfoque teórico de políticas públicas". REVISTA LAPEM. n. 1, enero-marzo. México. 1989, 151-164 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la planeación en México. 1917-1988, t.11, México, 1985. Siglo XXI, 1105 p.

Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid. INAP, 1989. 184 p.

Sulbrant, José. "El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países. en Memoria del seminario internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México. INAP, 1990. 157-170 p.

"Vivienda". Necesidades esenciales en México, COPLAMAR. México. Siglo XXI, 1982. 367 p.

Ward, Peter. Políticas de bienestar social en México. 1970-1989, México. Nueva Imagen, 1989. 247 p.

Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración". en Waldo Dwigth. Estudio de la administración pública, 2a.ed. Madrid. Aguilar, 1964. 530 p.

Willoughby, William. The government of the states, 2a.ed. New York. Appleton-Century-Crofts, 1947. 539 p.