



13
24
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO
ECONOMICO DE 1983 A 1988

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A N :

GABRIELA ROQUE DEPLANCHE GALVAN
MIREYA CALDERON LOPEZ



1991

TESIS CON
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.

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	3.
CAPITULO I CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO ECONOMICO	10.
1.1. Crecimiento económico	
1.1.1. Concepto	10.
1.1.2. Características	12.
1.2. Desarrollo económico	
1.2.1. Concepto	16.
1.2.2. Características	19.
1.3. Diferencia entre crecimiento y desarrollo económicos	22.
CAPITULO II GASTO PUBLICO	25.
2.1. Antecedentes	25.
2.2. Concepto	32.
2.3. Generalidades	35.
2.4. Clasificación	41.
2.5. Efectos	50.
CAPITULO III GOBIERNO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	55.
3.1. Antecedentes: Sexenio del Lic. José López Portillo	55.
3.2. Características generales del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado	77.

	Pag.
CAPITULO IV GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO DURANTE EL SEXENIO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	104.
4.1. Desarrollo social	105.
4.1.1. Educación	108.
4.1.2. Salud	111.
4.1.3. Vivienda	115.
4.1.4. Desarrollo urbano	119.
4.1.5. Trabajo y previsión social	124.
4.2. Impulso a la actividad económica	128.
4.2.1. Desarrollo rural integral	130.
4.2.2. Pesca	139.
4.2.3. Comunicaciones y transportes	144.
4.2.4. Comercio y abasto	153.
4.2.5. Energía	159.
4.2.6. Industria	167.
4.2.7. Turismo	172.
CONCLUSIONES	182.
GRAFICAS	190.
BIBLIOGRAFIA	211.
HEMEROGRAFIA	217.

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

Las actividades que se desarrollan en un sistema económico pueden ser divididas en 2 esferas de intereses, en 2 órdenes institucionales: el público y el privado. El sector público llena las funciones económicas de importancia fundamental; y el privado, en cambio, se limita a enfocar sus actividades en áreas que le redituen beneficios personales.

Hace algunas décadas, el gobierno debía fundamentalmente, cuidar la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad. La importancia de la economía pública en las últimas 5 ó 6 décadas, por la extensión de las funciones del Estado, exige mayores recursos para el cumplimiento de sus funciones tradicionales y otras de tipo administrativo; otras funciones que tiene son educación, salud pública, servicios médicos y seguridad social, así como su contribución en la capitalización nacional al construir obras básicas de infraestructura y al extender su acción en la esfera de producción de bienes y prestación de servicios.

El gasto público ha sido un instrumento decisivo que el Estado tiene para el cumplimiento de sus fines; por lo que un gasto mal canalizado puede causar serios problemas en la economía. El crecimiento o decrecimiento de la organización estatal es un fenómeno administrativo, político y económico que ha modificado las estructuras económicas y administrativas de la distribución del poder económico. Su finalidad es incrementar el crecimiento económico y lograr una distribución del ingreso que permita alcanzar el desarrollo económico; esto, mediante una adecuada canalización del gasto público.

La influencia del gobierno es determinante en el crecimiento de nuestro país, ya que afecta al mismo vía su política económica; además, busca la optimización de la producción nacional y la distribución del ingreso que dicha producción genere; siendo éste su principal fin. Para alcanzar sus distintos objetivos el gobierno utiliza mecanismos variados de acuerdo a la estrategia que determine, traducidos en planes y programas.

El estudio que abordamos en la presente investigación que denominamos "Gasto público y crecimiento económico de 1983 a 1988", es para obtener el grado de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Administración Pública.

Seleccionamos este tema porque consideramos que el gasto público debe ser un instrumento decisivo para lograr el crecimiento económico, siempre y cuando, como se mencionó anteriormente, sus políticas se canalicen en forma adecuada.

Además, a pesar de que el gasto público es un tema que ha sido estudiado abundantemente, poco se habla de su comportamiento en el período de estudio y mucho menos de su relación con el crecimiento económico.

De esta forma, queremos mostrar cuál fué la influencia del gasto público en el crecimiento de la economía durante esos años, precisando que no investigamos la forma cómo influye, ya que es tema de otra materia. Asimismo, establecemos que sólo consideramos al crecimiento económico, porque como se verá más adelante, es necesario que primero exista éste para que posteriormente se logre el desarrollo económico. También, hacemos referencia al pago de la deuda pública por ser una variable determinante en el comportamiento de la economía; sin embargo, no se hace mucho hincapié al respecto, debido a su amplitud y tampoco consideramos el hecho de que no se deba cumplir con su pago.

De acuerdo a lo anterior, la investigación llevada a cabo se desarrolla de la siguiente manera:

En el Capítulo I, presentamos la definición y conceptualización del crecimiento económico y del desarrollo económico, estableciendo que el primero se confunde frecuentemente con el desarrollo económico; para lo cual presentamos diferentes puntos de vista para definir lo que es crecimiento económico y poder realizar la diferenciación con el desarrollo económico.

En el Capítulo II, realizamos un panorama general del gasto público, definiéndolo y presentando sus generalidades, clasificación y efectos. Esto con el fin de conocer el

sustento teórico del mismo, de forma general, y en particular de México; asimismo, su relación de éste con el crecimiento, ya que el crecimiento económico acelerado requiere de una política coordinada en todos los peldaños del gobierno, para facilitar el aumento de la productividad y la ampliación de la capacidad real de producción. En México, el gasto público ha experimentado un crecimiento absoluto de cierta magnitud. Sin embargo, no se han atendido debidamente las demandas sociales y productivas de una población en rápido crecimiento y de una economía en acelerado proceso de expansión y modernización. Esto se debe en parte, al excesivo crecimiento que tuvieron los subsidios y transferencias, a la mala planeación del presupuesto y a diversos fenómenos de corrupción y desperdicio.

El gobierno mexicano ha considerado que el gasto público básicamente, debe contribuir a la capitalización y ello se ha manifestado en que las erogaciones en inversión han aumentado en forma continua y sostenida. No obstante, cabe destacar que nuestro país ha sido víctima de una gran descapitalización, motivada por diferentes factores tanto internos como externos.

Para darnos una idea de esta problemática, abordamos en el Capítulo III el sexenio de José López Portillo, como un antecedente que desencadena la situación por la que atravesó México durante los años de 1983 a 1988.

La política económica de 1976 a 1982, se caracterizó por su visión expansionistas bajo el lema de crecimiento inflacionario o sostenido, para sentar las bases hacia la

transición de un nuevo modelo de desarrollo, apoyado en el auge petrolero y que, finalmente, se ve limitado por los problemas estructurales de la economía y, la caída del mercado mundial del petróleo, factores que originaron y magnificaron la crisis de 1982, que responde con un fortalecimiento de la rectoría del Estado y una estrategia económica de reordenación y cambio estructural, en donde el gasto público se utiliza como un instrumento en la recuperación, y su aumento impulsó a la actividad económica, aunque la expansión económica no dinamizó suficientemente la producción real de bienes y servicios diferentes al petróleo, ocasionando que nuestro país cayera en la petrodependencia externa, por lo que el desplome del mismo, conlleva nuevamente, al desequilibrio económico.

En este capítulo, también abordaremos las características generales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, destacando el agotamiento del modelo económico intervencionista y dirigista, agotamiento que se manifiesta en una situación concreta de estancamiento con inflación, con elevados costos, no solamente económicos, sino también políticos y sociales. Igualmente, se caracterizó por el establecimiento de diferentes planes y programas, los cuales pretendieron darle una resolución a cada uno de los problemas que se presentaron durante el sexenio, así tenemos, que nuestro país se enfrenta al desplome del precio internacional del petróleo, a la desconfianza internacional, ocasionando la suspensión del crédito externo, a los sismos de septiembre de 1985, al desplome internacional de la bolsa

de valores, a la devaluación del peso y, a una elevada tasa inflacionaria. Por tanto, este sexenio fue el de la permanencia de la crisis, misma que pone de manifiesto el agotamiento del sistema económico vigente desde hacía 3 sexenios.

En el Capítulo IV, presentamos el análisis de los diferentes sectores sociales y económicos que permiten el estudio del gasto público realizado durante el sexenio de Miguel de la Madrid H.

El acelerado avance de algunos sectores de actividad hace más contrastante la situación de atraso productivo en que se mantenían otros, mientras que en todas las actividades se registra una marcada dualidad: coexisten grandes unidades de carácter oligopólico con una multitud de unidades pequeñas, con baja capacidad para beneficiarse con economías de escala y acceso inadecuado a apoyos estatales.

Todo esto, ha acentuado ineficiencias que representan un obstáculo para lograr un crecimiento sostenido.

En primer término, realizamos el estudio del desarrollo social, ya que el gobierno mexicano debe efectuar erogaciones que respondan a las demandas de bienestar de una población en aumento, pero a consecuencia de la crisis en este sexenio, el sector experimenta la reducción del gasto público; presentándose un rezago en la cobertura de servicios en educación, salud, vivienda, desarrollo urbano y trabajo y previsión social.

En el apartado de impulso a la actividad económica, se establece que las erogaciones deben responder al incremento

de la actividad productiva y a la generación de empleos para de esta forma, lograr una mejor distribución de la riqueza. No obstante, dichas erogaciones se orientan principalmente a concluir el máximo número de obras y proyectos y a mantener y a conservar la infraestructura básica, con el fin de corregir las deficiencias heredadas del régimen anterior. Estos sectores, también se vieron afectados por la crisis, experimentando, de igual forma, la reducción del gasto público en detrimento de los mismos.

La cuestión que nos motiva para estudiar este problema es que, consideramos que durante este período se realizaron muchas erogaciones, pero no se reflejó en el crecimiento de la economía nacional. Esto se puede observar en cada sector de la economía, a los cuales se les destina cierta cantidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que pese a esto, como mencionamos anteriormente, mostraron solamente una escasa mejoría. Aunado a esto, se encuentra el pago de la deuda externa, el cual absorbió en su mayoría el gasto público, limitando el desarrollo social y el impulso de la actividad económica.

CAPITULO I

CRECIMIENTO ECONOMICO Y DESARROLLO ECONOMICO.

1.1. Crecimiento económico.

1.1.1. Concepto.

El crecimiento económico, puede definirse desde diferentes puntos de vista:

1. Desde el punto de vista de aumento de la producción económica íntegra de un país o región en un período determinado, implica "un proceso de mejoramiento y de expansión de los elementos productivos básicos, que se nutre de nuevas ideas, inventos, aparatos y técnicas, sin las cuales sería inconcebible."¹

2. En función del aumento de la producción por habitante o por trabajador "el crecimiento económico daña a ciertos grupos y beneficia a otros, estableciendo una relación entre

(1) Goñi Montilla, G. Antonio. Análisis de los egresos del sector público. p. 17.

costos y beneficios del crecimiento; además de la ampliación de la productividad y mano de obra."² La productividad se mantiene y se aumenta por la inversión, que se destina a mejorar los recursos.

3. De acuerdo al aumento del consumo por habitante, el crecimiento económico es un progreso conseguido por una sociedad dependiendo del ritmo de cambios tecnológicos, y de cambios en el conjunto institucional. La economía en crecimiento, "es una corriente circular en expansión, que depende del comportamiento de la población y la demanda y tecnología, ya que el crecimiento ulterior dependerá en gran medida de las innovaciones y de la acumulación de capital."³

4. Por el aumento del bienestar personal, el crecimiento promoverá más crecimiento provocando un constante aumento del ingreso por habitante y elevando el nivel de vida, como consecuencia de la expansión del potencial productivo o de su mejor utilización y, resultante de modificaciones en la función de producción o de la absorción de recursos sustraídos de otros sectores.

5. Por el cambio de la estructura económica, los estadios económicos deben ser concebidos de modo que se considera a

(2) Gutmann, Peter M. Crecimiento económico. UTEHA. p. 252.

(3) Hoselitz, F. Bert.; et. al. Teorías del crecimiento económico. CEMLA. p. 237.

la economía en crecimiento como una corriente circular en expansión, su objetivo es establecer las condiciones dinámicas, tomando en cuenta su comportamiento en el tiempo, a partir de datos estructurales a los que se les atribuye cierta estabilidad.

6. En función de una serie de etapas por las que pasan los países en el curso del desarrollo económico, en donde cada etapa está señalada por una configuración estructural diferente, que significa la posibilidad de superiores niveles de vida material para consolidar el crecimiento del pasado.

De acuerdo a los diferentes puntos de vista podemos resumir que el crecimiento económico es un proceso de mejoramiento y expansión de los elementos productivos básicos al que se le atribuye cierta estabilidad, alcanzada mediante el progreso conseguido por una sociedad, dependiendo del ritmo de cambios en los recursos. Es una etapa que significa la posibilidad de superiores niveles de vida material aunque exista una inequitativa distribución de la riqueza, ocasionada por la concentración de recursos económicos en pocas manos, dañando a ciertos grupos y beneficiando a otros.

1.1.2. Características.

Los clásicos -Smith y Ricardo-, estudiaron el

crecimiento económico en un término de evolución histórica, esto es, como un proceso complementario de desarrollo independiente. Valoraban el hecho de que el crecimiento económico se origina en los cambios cuantitativos en necesidades, recursos y tecnología.⁴

El crecimiento no está caracterizado por el movimiento hacia adelante de todo el sistema económico, sino más bien, resulta de la reacción del sistema ante el impulso dado por un pequeño sector que alcanza un ritmo anormalmente rápido. Así, es factible expresar el crecimiento a un nivel de subconjunto.

La mayor parte del crecimiento económico parece ser consecuencia de factores diferentes del capital y el gasto nacional combinado con la formación de capital. Sin embargo, el papel del capital ha sido considerado como factor estratégico en el proceso de crecimiento, convirtiéndose el crecimiento económico en una función de la formación de capital.

El crecimiento económico crea condiciones, mecanismos y actitudes que refuerzan los factores que contribuyen a él, entre los cuales están:

- a) Mercados en expansión. El crecimiento económico se manifiesta inicialmente en una expansión de la producción junto a una expansión del mercado.
- b) Acumulación de capital, que le permitirá contar con los mecanismos para hacerlo, creando sus propias fuentes de

(4) Para ampliar, Vid. Ibid. p.p. 85-112.

financiamiento, y una tasa de inversión más alta de actividades productivas. De acuerdo a esto, podemos decir que en México se ligan directamente al comportamiento del crecimiento económico "instrumentos de inversión: acciones, certificados de aportación patrimonial (Cap's), y sociedades de inversión de renta variable."⁵

c) Innovación y cambio tecnológico, propiciados por los 2 factores anteriores.

El crecimiento económico debe realizar adelantos que propicien el desarrollo de las fuerzas productivas hasta un nivel que permita mejorar condiciones de vida no sólo en unos cuantos sino en todos los sectores.

Es innegable que en México, la influencia del gobierno es determinante en el crecimiento ya que afecta al mismo vía su política económica. De ahí que es fundamental considerar los objetivos que persigue el gobierno y hacer referencia a varios elementos, entre los que predominan los diferentes sectores de la economía:

En primer lugar, cabe mencionar al sector agrícola, que fué un elemento estratégico del crecimiento económico; pero por la inequitativa distribución de las tierras, además la falta de innovación tecnológica, se propició que el sector industrial desplazara al agrícola. Y así, el sector industrial se estableció como eje de la política económica, por considerarlo como el único camino hacia la independencia

(5) Ortiz Niño, Víctor. "Capital, mercados financieros", Bursamétrica. p. 42.

económica del país y como la base estable de su progreso.

Esto se derrumbó por la falta de integración de la industria y, por la adopción de modelos de crecimiento de países desarrollados, con la idea de acumular capital y, porque consideraban que al incrementar el producto se podría obtener el bienestar colectivo y el progreso económico.

En México, otro factor importante a considerar para el crecimiento es la posición de dependencia económica, tal que, en épocas de fortalecimiento de la economía se transmite vía el mecanismo de comercio exterior. Ejemplo de lo anterior es la Segunda Guerra Mundial, ya que, por más desastrosa que haya sido para muchos países, provocó un auge de la demanda externa, y obligó a que México se volviera autosuficiente en la producción de algunas manufacturas que ya no provinieron del exterior, y que le permitió acelerar su crecimiento. Así pues, el país por la necesidad del crecimiento económico y por la escasez de capital, necesita de la inversión extranjera que le ha permitido elevar la productividad y acelerar el crecimiento.

Al asociar capital nacional con capital extranjero, se puede apreciar un avance tecnológico, aunque las inversiones extranjeras no deberán desplazar al capital nacional y deberán destinarse a la creación de empleos para el personal del país, hechando las bases para que el crecimiento económico logrado sea equitativo y autosuficiente. Con la política proteccionista se ha tratado de seleccionar las importaciones de acuerdo a la integración industrial ligándola con una política de inversiones.

El crecimiento económico requiere de una política coordinada en todos los peldaños del gobierno para facilitar el aumento de la productividad y la ampliación de la capacidad productiva, así como de los otros sectores; es decir, el crecimiento resulta de la reacción del sistema como resultado de los diferentes sectores que componen el sistema; el crecimiento será una mutación gradual y continua al ir creando, como se mencionó, las condiciones para reforzar los factores necesarios para que se dé y, abatiendo las posibles presiones.

1.2. Desarrollo económico.

1.2.1. Concepto.

El desarrollo económico implica, históricamente, una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de producción, distribución y consumo, que nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desenvuelva plácidamente en el tiempo y espacio, sino que, varía bajo condiciones diferentes. El desarrollo económico como proceso no se refiere a clasificar una lista de desarrollos separados o individualmente dados. "El resultado general del proceso es el crecimiento nacional de una economía que, en

sí es un cambio particular a largo plazo."⁶

La búsqueda del desarrollo como el proceso a través del cual se logre mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la población en general, es el objetivo que los países no desarrollados, tratan de lograr siguiendo estrategias, programas y políticas económicas que los lleven a ese estadio de mayor y mejor bienestar.

Aspecto fundamental en las teorías y conceptualizaciones del desarrollo, es la dimensión del discurso ideológico que le da sustento, ya que los objetivos y aspiraciones de los grupos dominantes de la sociedad, no representan los intereses de la población. "La concepción de desarrollo de una sociedad no es ajena a la estructura social, y tampoco la formulación de una política de desarrollo y su implantación ideológica."⁷

La dimensión del discurso ideológico, es sumamente importante si consideramos que el país tiene una ideología o forma de pensar distinta; es decir, para los países socialistas el monopolio del Estado era considerado lo primordial para su desarrollo económico, mientras que para

(6) Meyer, M. Gerald y Robert Balwil E. Desarrollo económico. Ed. Aguilar p. 4.

(7) Furtado, Celso. Breve introducción al desarrollo. Ed. F.C.E. p. 27.

los países capitalistas el capital privado es lo primordial. Sin embargo, en los Estados modernos los sistemas políticos se componen de unidades políticas diversas que condicionan la actuación de los gobiernos. De ahí que se considera al gasto público como un instrumento muy importante para orientar el desarrollo económico y acelerar el crecimiento.

El estudio del desarrollo posee importancia práctica ya que la organización y distribución del poder político, además de las circunstancias políticas dan pauta al avance o fracaso del mismo. El desarrollo se realiza bajo "la acción conjunta de factores responsables por cambios en las formas de producción y de fuerzas sociales que condicionan la composición de la demanda."⁸

El desarrollo es "un proceso cuantitativo y cualitativo que da como resultado el aumento de la productividad media de la fuerza total de trabajo existente en un país y en un período determinado,"⁹ lo que significa que cuantitativamente aumenta el ingreso real en las inversiones en el consumo per-cápita y en los volúmenes de comercio exterior; cualitativamente implica cambios en la estructura

(8) Carrasco Gamboa, J. Enrique. Consideraciones críticas sobre la planeación del desarrollo en México. Tesis U.N.A.M. p. 76.

(9) Torres Gaitán, Ricardo. "El desarrollo de la economía nacional y de sus principales sectores", en Niveles de vida y desarrollo económico. Investigación económica de la U.N.A.M. p. 36.

de la producción, población, organización productiva en la técnica empleada y en el comercio exterior; y distributivamente, significa cambios en la distribución del ingreso.

Así, el desarrollo es dado por la capacidad que una sociedad tiene para cubrir las necesidades de sus miembros, puede suponer crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso, cubrir las necesidades normativas, pero ninguno de estos aspectos es en sí un indicador de desarrollo.

1.2.2. Características.

En todo el sistema económico existen componentes básicos que intervienen en el desarrollo, como lo son: el nivel de pobreza, desocupación y subempleo, el grado de desigualdad (social, cultural y política) y, el patrón de distribución del ingreso.

Históricamente, podemos apreciar que el desarrollo económico ha ido evolucionando, pasando de las comunidades agrícolas y que se abastecen a sí mismas, a un sistema de actividades comerciales y de intercambio y; sigue la introducción de la manufactura.

De acuerdo a los expertos de las Naciones Unidas,¹⁰ el desarrollo debe superar obstáculos como lo son: a) una agricultura sin eficiencia; b) falta de educación de la

(10) Expertos de las Naciones Unidas. Qué es el desarrollo económico. Ed. Siglo XXI p.p. 36-66.

estructura económica y escasez en factores esenciales de la producción; c) fallas en la Administración Pública; d) las limitaciones que sufren los países insuficientemente desarrollados como resultado de su posición internacional y; e) los problemas demográficos y sociales.

Los indicadores del desarrollo se manifiestan en la estructura material de la sociedad, como son: la distribución del ingreso y de la riqueza, mejores condiciones de vida para la clase trabajadora, satisfactores, seguridad social, educación, vivienda, servicios médicos y alimentos básicos, utilización y racionalización de recursos humanos, materiales y financieros.

Podemos decir que para el desarrollo económico es necesario dirigir la inversión de excedentes que existan por canales que se presten a fomentar el crecimiento económico.

Esto implica aumentar la agricultura para extraer un excedente; frenar la desigualdad social existente, elevando el nivel general de bienestar de la sociedad; instituir el control de la natalidad pues el fuerte crecimiento de la población y el retraso agrícola con relación a la industria ocasionan un desequilibrio en el desarrollo económico.¹¹

El fenómeno de desarrollo moderno consiste en el incremento persistente y sistemático del ingreso por habitante; aunque no es el único indicador del desarrollo de

(11) Padilla Aragón, Enrique. México: desarrollo con pobreza. Ed. Siglo XXI p. 56.

una economía. Algunos otros son: unidades de energía por habitante, ingreso por trabajador, aumento de la productividad, producto neto por horas/hombre de trabajo, capital disponible por habitante, así como la mayor propagación de educación y cultura, que permitan elevar el nivel de vida de la población, esto es, de toda una sociedad y no sólo de unos cuantos.

El desarrollo económico no consiste sólo en incrementar el stock de capital, el volumen y cualificación de la población, la falta de recursos naturales y el conocimiento técnico, consiste en utilizar los recursos existentes en forma eficiente. Es un proceso dinámico de adaptación, cambios en la demanda y en el progreso técnico.

Desde la década de los setentas hasta nuestros días, México ha estado inmerso en una profunda crisis económica que ha llevado al país a tener como eje para su desarrollo la aceleración del ritmo de producción de hidrocarburos y una política expansiva del gasto público, sumado a ello una importante expansión de la inversión privada. Pero la diversidad de las estructuras productivas nacionales y la relación con el exterior enmarcan las posibilidades del desarrollo en nuestro país, que sin duda alguna se ha venido frenando como resultado de los diferentes desequilibrios propiciados por la mala distribución del ingreso, ya que como se mencionó anteriormente, está concentrada en manos de unos cuantos.

1.3. Diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico.

La diferencia del crecimiento económico en relación al desarrollo económico se encuentra inmersa dentro de la formación del sistema económico capitalista mundial apoyándose, por lo tanto, en la transformación de las estructuras sociales, como en el proceso de modernización del estilo de vida. El desarrollo económico "no sólo exige catalizadores del crecimiento sino un equilibrio satisfactorio entre los incentivos para una eficaz utilización de las potencialidades económicas."¹²

El desarrollo económico no es un simple crecimiento de la economía que se manifiesta por el aumento de la población y de la riqueza, sino que, requiere además, que dicha población eleve su nivel de bienestar social y que la riqueza se distribuya de manera más equitativa.

"El concepto de crecimiento sirve para expresar la expansión de la producción real, en el marco de un subconjunto económico, (así pues) la hipótesis de crecimiento sin desarrollo, refiriéndonos a un conjunto económico de estructura compleja, resultaría una elaboración mental sin correspondencia con la realidad."¹³

(12) Retchkiman K., Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I. U.N.A.M. p. 38

(13) Furtado, Celso. Teoría y política del desarrollo económico. Ed. Siglo XXI p. 89.

"La presencia del crecimiento es indispensable pero no suficiente para el desarrollo,"¹⁴ porque el crecimiento económico es un elemento del desarrollo, ya que el primero es un concepto relativamente moderno y surge con la aparición del capitalismo, donde el mejoramiento depende del incremento de la producción per-cápita creciente, por medio de mejoras de los métodos productivos y de los avances tecnológicos.*

Mientras que el desarrollo económico es influido por aspectos de género muy diverso: educativos, de higiene y salubridad, políticos, de investigación y de diseño tecnológico, que permitan aumentar la productividad y eficiencia del trabajo, y la calidad de vida.

Los instrumentos de medición del crecimiento económico son diferentes a los utilizados para dimensionar el desarrollo: para medir al primero, tenemos el Producto Interno Bruto (P.I.B.), el cual es un indicador que se ubica en las cuentas nacionales, establece los bienes y servicios que produce la sociedad, abarcando trabajo, capital, recursos naturales, organización, energía, tecnología, etc.;

(14) Goñi Montilla, Guillermo A. Op. Cit. p. 44

* Ortega Blake, Arturo, consideró que el "concepto de crecimiento se dá cuando hay un ingreso per-cápita real constante más elevado que el ritmo de población creciente." Diccionario de planeación y planificación. Ed. Edicol. p.98

es decir, abarca todos los valores que hay en el mercado y la capacidad en cuanto a ingresos de los individuos para consumirlos, implicando el incremento real per-cápita.

En cuanto a los variados indicadores del desarrollo, éstos son dados por su complejidad; es un fenómeno que por diversos motivos ha sido simplificado hasta llegar a confundirlo con crecimiento económico. El desarrollo está relacionado con la noción de bienestar, con el mejoramiento efectivo del nivel y calidad de vida y, por tanto, tiene gran contenido económico, pero no sólo se limita al mero crecimiento.

Esto es, el desarrollo económico constituye crecimiento económico pero contemplando cambios sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos, etc., interactuantes entre sí que permitan como ya dijimos, el mejoramiento efectivo del nivel y calidad de vida de la sociedad, existiendo de esta manera la complementariedad dialéctica de lo económico y lo social.

El desarrollo económico de México contemporáneo, además de ser desigual está combinado de contradicciones, ejemplo de ello es que junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país. Esto ha originado en los últimos años que el proceso de desarrollo del país se caracterize por el estancamiento económico con inflación que repercute en los diferentes sectores de la economía haciendo su crecimiento más lento y desigual.

CAPITULO II

GASTO PUBLICO.

2.1. Antecedentes.

Los "gastos del Estado"¹⁵ pueden remontarse a las sociedades primitivas: al principio la vida pública y la familia estaban muy unidas, no existían organizaciones que demandaran gastos y no existía la riqueza necesaria para que se produjeran; sin embargo, conforme se fue dando la diferenciación social y se fueron creando organizaciones políticas, se fue requiriendo de estos tipos de gastos. En primera instancia, éstos se sufragaron con los recursos públicos que se obtenían de las actividades de la Iglesia, de la defensa y de las obras de arte; además, porque la actividad militar era obligación de los ciudadano y, eran

(15) Como Retchkiman K., Benjamín los llama en Op. Cit. p. 68.

ellos mismos quienes adquirirían sus armas; después, se sufragaron con los tributos* que se les cobraba a los países conquistados.

En Grecia, los gastos públicos pudieron desarrollarse favorablemente debido a las fuentes de ingreso y a las organizaciones políticas prevaletientes; estos gastos se destinaron, principalmente, a los monumentos y obras de arte (los cuales aún existen) y, para ayudar a los niños y a los viejos. En Roma, también los utilizaron para este tipo de ayuda; sin embargo, tuvo preferencia la construcción de carreteras que empleaban para fines militares, la de edificios y la de "actividades que contribuyeron a mantener su hegemonía."¹⁶

Durante el feudalismo, los gastos públicos volvieron a ser casi nulos como en las sociedades antiguas; el señor feudal al recibir los ingresos de sus propiedades, los utilizaba para fines propios, tales como la defensa militar. En esta época, era la Iglesia quien regía a la sociedad y, algunos de los gastos que realizó fueron para servicios públicos, como por ejemplo, ayuda a los pobres y para la defensa de sus propiedades.

* Esto es, contribuciones; posteriormente impuestos, que son la principal fuente de ingresos públicos los cuales tienen como finalidad financiar el gasto público. (Vid. 2.3. Generalidades).

(16) Ibid. p. 69.

Al iniciarse la era del capitalismo, en la etapa del mercantilismo precisando más, se limitaron los gastos que realizaba el Estado; pero cabe mencionar, que se utilizaron para expandir el poder de las nuevas naciones, ya que los recursos se obtenían del comercio exterior, el cual sólo podía subsistir con la ayuda del gobierno. Posteriormente, en la época de Adam Smith, a pesar de proyectarse una economía autorregulada por el Estado, los gastos continuaron creciendo hasta la llegada del Estado demócrata moderno, en donde aparecen de manera más precisa las obligaciones del Estado que surgen del contrato social entre Estado y el pueblo; en esta etapa existieron grandes cantidades de gasto público, hasta la llegada de un nuevo Estado: el socialista, en el cual predominaban los gasto públicos.

Actualmente, el Estado neoliberal plantea la escasa o nula intervención del Estado en la economía, porque el sector privado será quien tome las decisiones adecuadas para él, ya que el neoliberalismo "se basa en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas, permiten asignar de manera eficiente los recursos productivos, la tierra, el trabajo y el capital, en las distintas actividades económicas de la sociedad. Se sostiene además, que la acción de la libre competencia y el sistema de precios conduce a maximizar la producción, el empleo y a generar una adecuada distribución del ingreso en la sociedad."¹⁷

(17) Guadarrama Sistos, Roberto. "Política económica y proyecto nacional (México 1983-87)", en 17 ángulos de un sexenio. Germán Pérez y Samuel León (coordinadores). Ed. Plaza y Valdés. México, 1987. p. 47.

En este Estado, el gasto público se orienta principalmente, a proporcionar la infraestructura que requieran los particulares y a incrementar el bienestar social de la población, en los renglones de seguridad social, salud, vivienda y educación.

Para citar los antecedentes del gasto público en México, nos remontaremos al inicio del siglo XX, abarcando desde 1900 a 1970, para observar cómo se destinaban los gastos del gobierno, comparando la época de la Revolución Mexicana con los años posteriores en los cuales se tuvo que luchar para la reconstrucción de nuestro país.

Es importante mencionar que los gastos del Gobierno Federal durante el período citado, se dividieron en 3 ramas según su función: gastos económicos, gastos sociales y gastos administrativos.

Dentro de los gastos económicos se encontraban "los siguientes grupos de gastos funcionales, a saber: 1) comunicaciones y transportes; 2) agricultura, ganadería, conservación y silvicultura; 3) industria y comercio"¹⁸ y; 4) turismo.

En los gastos sociales encontramos lo relativo a: 1) educación y cultura; 2) salubridad, asistencia y programas hospitalarios; 3) beneficencia y seguro social; 4) agua potable y desagües y; 5) trabajo.

Finalmente, los gastos administrativos abarcaban lo

(18) Wilkie, James W. La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social. Ed. F.C.E. p. 45.

relativo a: 1) defensa; 2) administración y; 3) deuda pública.

Algunos de los gobiernos revolucionarios se caracterizaron por recurrir a préstamos forzosos y a la utilización de los recursos que se obtenían por la venta del ganado en la frontera norte para obtener los fondos necesarios para la compra de armas, equipo militar y municiones; además, en repetidas ocasiones se apropiaron de oficinas recaudadoras con el fin de proveerse rápidamente de fondos, y los comandantes militares asumieron en algunos casos, facultades que los posibilitaban para imponer contribuciones especiales y emitir billetes.

A principios del actual siglo, Porfirio Díaz asignó una gran cantidad de recursos a los gastos sociales, en comparación al período de Juárez, pero continuó dándole mayor énfasis a los gastos administrativos.

Sin embargo, a partir del gobierno de Alvaro Obregón los gastos sociales empezaron a tener mayor importancia, llegando a su mayor auge en el período de Lázaro Cárdenas. Disminuyeron en los sexenios de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, incrementándose nuevamente en la época de Adolfo López Mateos y más aún de Díaz Ordaz.

Durante el sexenios de Lázaro Cárdenas se dió énfasis a la educación y a la beneficencia pública:

"La política económica adoptada por el Gobierno Federal se inspira tanto en el propósito de incrementar la capacidad

productiva de nuestro país, cuanto en el asegurar para los trabajadores una justa participación en las utilidades obtenidas, estimando que sólo así será posible organizar la más provechosa explotación de nuestros recursos naturales y lograr para la mayoría de nuestra población las condiciones adecuadas de existencia de que por mucho tiempo ha carecido y que son la base del progreso económico y social de la nación..."¹⁹

Respecto al sexenio de Díaz Ordaz, "en materia de gasto sociales en proyecto,..., ofreció las mayores cantidades de la historia de México. Y a pesar de que,..., estas proyecciones tuvieron poco que ver con la realidad, si tuvieron los efectos de propaganda necesarios en la época, como las asignaciones para la educación que alcanzaron el 28.3% para 1970. Esta tendencia iría acompañada de una baja de las asignaciones administrativas al 23.7% de los gastos

(19) México, Secretaría de Gobernación. México a través de los informes presidenciales. Volumen 4. La hacienda pública. p. 521.

federales en 1967;..."²⁰

En cuanto a gastos económicos, es importante señalar que desde la presidencia de Díaz hasta la del general Obregón, no tuvieron mucho impulso, incrementándose con Plutarco Elías Calles y con Pascual Ortiz Rubio debido al recorte en gastos administrativos para, de esta forma, enfrentar la depresión económica por la cual atravesaba el país. Sin embargo, empezaron a aumentar notablemente durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, siendo en el período de 1953 a 1958, con Ruiz Cortines, cuando llegaron a su máximo; ya que López Mateos tuvo que destinar los fondos a gastos administrativos para el pago de la deuda y; Díaz Ordaz los mantuvo al mismo nivel de los 2 últimos años del sexenio de su antecesor.

Por lo que a gastos administrativos se refiere desde principios de siglo hasta antes de que Cárdenas asumiera el poder, estos desembolsos tuvieron el mayor porcentaje debido a que el ejército era quien gobernaba el país. Al llegar Cárdenas a la presidencia, redujo estos gastos para destinarle mayor cantidad a lo social y a lo económico; siguiendo con esta reducción durante los 2 sexenios posteriores, incrementándose nuevamente, pero no en enormes cantidades, en el gobierno de López Mateos, como se mencionó antes.

En la gráfica I, podemos observar el porcentaje de cada uno de los gastos ejercidos, durante los períodos presidenciales de 1900 a 1988.

(20) Wilkie, James W. Op. Cit. p. 353.

Después de realizar este análisis de los antecedentes del gasto público, podemos afirmar que los gastos del gobierno siempre han sido y serán un instrumento muy importante para regir el destino de una nación y, de acuerdo a la dirección que se les dé, dependerá el grado de desarrollo y crecimiento económicos de la misma.

2.2. Concepto.

Para poder dar un concepto de gasto público, es preciso remontarnos al siglo XIX, ya que durante esta época fue cuando se constituyó el Estado moderno, en el cual ya se tienen obligaciones más precisas, que al transcurrir del tiempo han llegado a conformar un grande y complejo conjunto.

Debido a esa nueva estructura, el Estado ha tenido que realizar una serie de actividades para poder satisfacer las necesidades de la población; sin embargo, dichas necesidades crecen a mayor ritmo que los recursos de los que el Estado dispone, por lo que se ve obligado a ordenarlos de acuerdo a su utilidad.

Ahora bien, para poder realizar las funciones encomendadas, el Estado requiere utilizar recursos suficientes; estos recursos empleados es lo que se denomina "gasto público" que se define como "los que se hacen por la

autoridad legal para satisfacer con fondos del patrimonio nacional las necesidades propias de cualquier unidad política o administrativa..."²¹

También, puede ser definido como la cantidad de dinero empleado por el Estado, para que se cumplan las funciones que le son encomendadas, esto es, aplica sus gastos a innumerables fines y destinatarios; además, forzosamente, cada cantidad gastada por el mismo, deberá provenir de un ingreso, justificándose la existencia de los gastos públicos porque el Estado tiene en ellos un instrumento decisivo para cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal.

En México, los gastos públicos son el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal (en sus 3 poderes de gobierno), los Estados, los Municipios, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas y para la remuneración del personal que las realiza.

"El Estado a través del gasto, devuelve a la comunidad las cantidades que obtiene de la misma,"²² mediante la realización de sus funciones prioritarias, a saber: la producción de bienes y la prestación de servicios; haciendo

(21) Diccionario Enciclopédico. Lexis 22. Tomo 9
Far/Gev. p. 2548

2) Rosas Figueroa, A. y R. Santillán López. Teoría
general de las finanzas públicas. U.N.A.M. p. 46

referencia a este aspecto, el Dr. Francisco Sánchez G.,²³ define al gasto público como el conjunto de erogaciones que el Estado efectúa mediante actos unilaterales y con frecuencia de manera compulsiva para producir bienes o proporcionar servicios a la sociedad en general, por conducto de los organismos que integran el aparato gubernamental.

Estos egresos pueden constituir, por un lado, inversiones permanentes para prestar servicios públicos, sin dejar de olvidar que se deben jerarquizar de acuerdo con la importancia de las múltiples necesidades a satisfacer en la región a la que esté destinada; cabe mencionar que dichas inversiones son utilizadas por el gobierno, ya que pueden contribuir a la capitalización del país y a la integración de la economía nacional y; por otro lado, también pueden destinarse al fomento de la productividad.

Para efectos de este trabajo, consideramos de gran importancia mencionar una definición de gasto público que se relacione con el crecimiento económico, y así tenemos que, es el instrumento que el gobierno utiliza para operar y satisfacer las demandas y necesidades de la población, que se traducen en necesidades de bienestar social, por medio del incremento de la producción.

El gobierno, al asignar el gasto público, trata de garantizar la atención de dichas necesidades y, por medio de

(23) En Administración del presupuesto por programas. Ed. Contables y Administrativas, S. A.

su satisfacción pretende lograr el crecimiento y desarrollo económicos, esto es, busca elevar el nivel de vida de la población, mediante la generación de empleos, otorgando créditos a los distintos sectores, dándole estímulos fiscales a la productividad, etc.

Finalmente, destacaremos que el gasto público se divide en gasto programable y gasto no programable:

- 1) El gasto programable, es el que se utiliza para lograr el desarrollo social y para impulsar la actividad económica; es decir, es el que se destina a cada uno de los sectores de la economía.
- 2) El gasto no programable, es el que se destina al pago del servicio de la deuda, a participaciones y estímulos y, a Adefas.*

Como podemos observar, el gasto público tiene gran influencia en el logro del crecimiento económico del país.

2.3. Generalidades.

A medida que evoluciona el Estado, sus funciones se vuelven más extensas y su participación directa en la economía se requiere con mayor intensidad, porque al incrementarse la población se necesitan de más y mejores

* Significa: Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

servicios públicos. El Estado interviene mediante: la realización de obras de infraestructura; la producción de bienes y servicios; el suministro de insumos básicos, energéticos y bienes y servicios de consumo esencial. En resumen, puede decirse que su finalidad es satisfacer las necesidades humanas.

El Estado, a través de su participación en la economía obtiene sus propios recursos, ya sea por medio de los impuestos, que son cobros de carácter unilateral fijados por el gobierno, son obligatorios y generales y se emiten por una ley; de la prestación de servicios (derechos); por uso o enajenación del patrimonio (productos); por la aplicación de multas, penas, recargos, herencias, donaciones y/o confiscaciones (aprovechamientos); o en su caso, de empréstitos; que en conjunto conforman a los ingresos públicos,* los cuales utiliza (gasto público) para financiar su finalidad. Sin embargo, es preciso mencionar que los egresos públicos deberán ejercerse de forma tal que se evite el desperdicio, ya que sería en detrimento de la población porque se incrementaría la tributación, pero no se lograría el bienestar de la sociedad, ni la finalidad del gasto público, esto es, el desarrollo social con justicia.

Un aspecto importante del gasto público es su tendencia a la alta, en virtud de que la sociedad demanda servicios

* Mencionamos este punto de forma general debido a que el tema de la investigación no es sobre ingresos públicos.

públicos en mayor cantidad y más eficientes; no obstante, dado el limitado volumen de recursos para las ilimitadas necesidades públicas, el Estado se ve obligado a jerarquizarlas para satisfacer las más apremiantes. Algunas de las causas de su tendencia creciente son:

1. Catástrofes y guerras, porque después de suscitarse, una nación ya se está preparando para otra, por lo que la partida de los gastos públicos relacionada con éstos, se ve incrementada.

2. Urbanización, puesto que al aumentar la población la ciudad requiere, por su expansión, de una mayor cantidad y mejor calidad en los servicios.

3. Zonas subdesarrolladas, esto se debe a que los países desarrollados destinan una parte de sus recursos hacia zonas pobres, mal alimentadas y descontentas.

Harold M. Somers,²⁴ considera que los gastos públicos deben guiarse bajo ciertos principios, los cuales dependerán de los fines que el gobierno quiera alcanzar. Considera 4 principios, que a pesar de que son diferentes no se excluyen entre sí:

a) Principio del gasto mínimo. Los partidarios de este principio, consideran que el gobierno debe gastar lo mínimo posible, sin descuidar la protección a la ciudadanía. Este principio se refiere a la satisfacción de un "mínimo de servicios esenciales," pero manteniendo siempre el orden y

(24) En Finanzas públicas e ingreso nacional. Ed. F.C.E.

respetando la ley.

b) Principio de mínima interferencia con la iniciativa privada. El gobierno al efectuar sus gastos debe interferir lo menos posible con la iniciativa privada, esto quiere decir que las obras públicas que realiza el gobierno no deben de competir con las de los particulares, o en su caso, se deberán elegir programas que logren la mínima interferencia, dado que las obras públicas gubernamentales pueden estarse realizando para satisfacer alguna necesidad prioritaria; además, al realizarlas está disminuyendo el nivel de desempleo, puesto que ocupa la mano de obra que el sector privado no demandó.

c) Principio de la máxima ocupación. Se basa en la finalidad de los gastos públicos de elevar el nivel de empleo. Cabe la posibilidad, como se mencionó anteriormente, de respetar el principio de mínima interferencia con la iniciativa privada; pero en casos extremos, si el fin más importante del gobierno es incrementar el nivel de ocupación, la interferencia pública en el campo del sector privado no se reducirá.

d) Principio del máximo beneficio. "El principio tradicional de los gastos públicos es el que establece que en todos los casos debe obtenerse el beneficio máximo,"²⁵ esto se refiere a que los egresos deben "utilizarse racionalmente hacia adquisiciones que sean duraderas, que tengan beneficio y que

(25) Somers, Harol M. Op. Cit. p. 47

den permanencia a la sociedad."* Este principio se puede considerar como un complemento de los otros 3.

En México, han existido diversas finalidades que el Estado ha perseguido e intentado lograr a través del gasto público; principalmente éstas se pueden agrupar en 3 rubros:

I. De desarrollo económico.

II. De seguridad y protección sociales.

III. De elevación del nivel de vida.

En el primer rubro se encuentran las actividades a las que se les destina grandes sumas de dinero, de tal forma que promuevan el desarrollo económico; además, engloba la creación de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados. Las actividades a las que se hace referencia son: industria, agricultura y ganadería, comunicaciones, comercio, etc.

El segundo apartado engloba funciones a las que el Estado ha otorgado mayor atención por considerarlas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos; dentro de este punto hacemos referencia a los gastos sociales, que incluyen salubridad, educación, seguridad y protección social.

Finalmente, encontramos la finalidad de la acción del Estado de proporcionar a los individuos los medios necesarios para poder alcanzar el más alto nivel de vida, en la medida en que sea posible. Esto lo realiza el Estado a

* Citado por el Lic. Salvador H. Yáñez Campero en el curso de Finanzas Públicas del semestre 90-II.

través de diferentes programas: subsidios para evitar que se eleven los precios de consumo popular; además, está el programa de construcción de viviendas populares; asimismo, la prestación de servicios públicos.

En cuanto a la tendencia del gasto público en México, está ha mostrado una elevación constante, debido a que el Estado tiene que llevar a cabo una serie de programas como son: de educación, de salud, de servicios públicos, de comunicaciones, de vivienda, etc., para lograr su objetivo primordial que es lograr el bienestar de la población. No obstante, un renglón importante dentro de los gastos públicos es el pago de la deuda pública, a consecuencia de que durante los últimos años se ha recurrido con gran frecuencia a los préstamos extranjeros para poder cubrir las necesidades internas del país, ocasionando que el mayor porcentaje de los gastos públicos se destinen a la amortización de la misma, a causa de que las elevadas tasas de interés en el mercado mundial, no permiten que se reduzca, propiciando todo esto que el objetivo del Estado quede rezagado.

Otro factor que contribuye a la tendencia a la alta, es el fenómeno de la inflación, ya que al incrementarse los precios de las mercancías, es necesario que se dé un aumento a los salarios de los trabajadores para que puedan adquirir los bienes de primera necesidad.

Consideramos entonces que la tendencia del gasto público en México a la alta, solamente podría ser benéfica,

en la medida en que se destinen la mayor parte de los egresos gubernamentales a programas que contribuyan a satisfacer "la demanda efectiva de la población, la subvenciones y ayudas a sectores de bajos ingresos, así como también, deberá continuar la construcción de obras directamente productivas, como son las vías de comunicación, irrigación, energía eléctrica, etc., sin olvidar aquellas que contribuyen a aumentar la producción y el mejoramiento social...",²⁶ para que se logre como ya se mencionó, el desarrollo social con justicia.

2.4. Clasificación.

En virtud de la gran importancia que tiene el gasto público en la actividad económica de un país, se puede clasificar de diferentes maneras de conformidad con los objetivos a cumplir y con las necesidades a satisfacer; además, las clasificaciones de los egresos gubernamentales representan "instrumentos necesarios para adoptar decisiones aceptables, (ya que) su objetivo es analizar la tendencia del gasto; su aportación al desarrollo económico y el de

(26) Franco Anaya, Alfredo. Gasto federal y desarrollo económico. Tesis profesional p.p. 83 y 84.

decidir la política económica y de fomento que conviene aplicar."²⁷

Las clasificaciones más sencillas del gasto público son, entre otras:

1. Gastos ordinarios y gastos extraordinarios. Los gastos ordinarios son los que se refieren a las erogaciones de la administración que tienen un carácter normal, por lo que su monto y estructura son presupuestables y se preveen; los gastos extraordinarios son aquellos que, como su nombre lo indica, se originan por situaciones fuera de lo normal, de lo ordinario, como son las catástrofes, etc., y que generalmente tienen que ser financiados con recursos del extranjero; se caracterizan porque al ser eventuales también son imprevisibles.

2. Gastos de mejoramiento de la vida y gastos de preservación. Los primeros se refieren a los egresos que buscan elevar el nivel de vida de la población, buscando así, incrementar el desarrollo económico. Los segundos son erogaciones destinadas a mantener las condiciones de vida que ya existen.

Existen clasificaciones del gasto público que, a causa de su estructura, consideramos como las principales. Entre estas se encuentran:

I. Clasificación funcional.²⁸

Dentro de esta clasificación se encuentran los egresos

(27) Ibid. p. 119

(28) Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Ed. Siglo XXI p. 102.

que realiza el gobierno con el fin de cumplir con los propósitos que le han sido encomendados. Con esto, hacemos referencia a los objetivos a corto plazo, esto es, a los servicios que son financiados o proveídos por los organismos públicos de forma directa. En general, este tipo de clasificación trata de dar una idea de cuáles son las características del sector público en cuanto su esfera de influencia y cuál será el monto de recursos que se asignarán para la obtención de cada uno de los propósitos estatales. En esta clasificación existen 4 grupos de gastos, a saber:

1. Servicios generales: es el encargado de todas las actividades que prestan servicios, pero que requieren siempre del mandato de una autoridad. Este tipo de servicios sólo pueden ser producidos por el Estado y; está formado por:

a) Administración general. Dentro de este apartado se incluyen los gastos que se destinan a la remuneración del personal que conforma a los órganos del Estado (Poder Ejecutivo y Legislativo) y, de los bienes y servicios que utilizan. También comprende los gastos de los organismos encargados de la administración fiscal (recaudación fiscal, acuñación de monedas, etc.) y de los de regulación económica general (programas de desarrollo y fiscalización del empleo de recursos). De igual forma, incluye a los gastos que se destinan para proteger a los organismos del país que se ocupan de la política exterior en el extranjero (no se incluyen a los de carácter militar). Finalmente, están los gastos de la administración del personal público en el gobierno central; la recopilación y difusión de datos para

el público en general y; los servicios de registro de carácter social.

b) Justicia y policía. Se refiere a todos los gastos que se destinan para mantener el orden y la ley, así como para la construcción y conservación de lugares de corrección y detención, como es el caso de los tribunales de justicia, prisiones, fuerzas de policía, etc.

c) Investigación general y servicios científicos. Contiene a los gastos para los organismos gubernamentales que se encargan de investigar en el campo de la ciencia, así como de las aportaciones que se otorgan a instituciones que realizan actividades similares, pero que no tienen fines lucrativos. Se incluye la investigación sobre energía atómica (excepto militar); preparación de mapas; estudios meteorológicos y geológicos; etc.

d) Defensa. Engloba los gastos dirigidos directamente a las necesidades y fines de la defensa, esto es, la preparación del ejército, fuerzas área y marítima para que entren en acción cuando se les requiera; compra de equipo militar; investigaciones militares y; construcciones, entre otras.

2. Servicios sociales y comunales: está constituido por las actividades que prestan servicios sociales esenciales a la población, los cuales en su mayoría se producen por el Estado. A este grupo lo conforman:

a) Educación. Dentro de este concepto están todos los gastos que se destinan a la actividad educativa, como lo es la educación básica, educación media, educación superior, institutos de formación técnica; educación para adultos;

construcción y conservación de bibliotecas, museos; otorgamiento de becas; etc.

b) Sanidad. Los gastos se dirigen a preservar la salud pública. Comprende en general actividades encaminadas a la protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud; formular, evaluar y actualizar planes de salud y establecer normas técnicas sanitarias; así como colaborar en la asistencia de posibles situaciones de emergencia en las cuales esté en peligro la salud. También se contempla la construcción de obras médico-asistenciales.

c) Seguridad social y servicios especiales de asistencia social. Se refiere a las diferentes prestaciones a que tienen derecho los beneficiarios, como ejemplo podemos citar la protección a ancianos, a inválidos, a personas con retraso mental; pensiones a jubilados; etc.

d) Servicios comunales. En este inciso se incluyen los gastos que se utilizan para realizar programas que tengan como finalidad el desarrollo de la comunidad; tal es el caso de la construcción de viviendas, de medios de esparcimiento; abastecimiento de servicios sanitarios y de agua; etc.

3. Servicios económicos: dentro de este grupo se encuentran las actividades "que son ejecutadas por el sector empresas de la economía o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas."²⁹ Esas actividades pueden ser:

a) Agricultura y recursos no minerales. Este concepto

(29) Ibid. p. 109.

comprende los gastos que se utilizan para conservar, desarrollar y emplear de manera eficiente las tierras cultivables y no cultivables; los animales domésticos y no domésticos y los recursos pesqueros del país. Estos gastos llevan implícitos a los que se destinan para administrar y regular e inspeccionar a dichos recursos naturales; para investigar y experimentar; para la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

b) Combustible y fuerza motriz. Tiene que ver con los gastos que se necesitan para llevar a cabo todas las actividades que se requieran para extraer y explotar el petróleo, el gas natural y el carbón; así como para producir y distribuir la electricidad, el vapor, el gas y el vapor para fuerza motriz.

c) Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción. Gastos que se requieren para realizar las actividades necesarias para extraer y explotar los recursos minerales diferentes a los ya mencionados y, también incluye a los gastos para la industria manufacturera y de construcción.

d) Transportes, almacenaje y comunicaciones. Los gastos se destinan para instalar el transporte y la comunicación por mar, tierra y aire. Además, para mejorar los diferentes medios de comunicación y; por concepto de almacenamiento.

e) Cabe mencionar que existen otras actividades que no pueden especificarse en los conceptos anteriores, como es el caso del comercio; lo mismo sucede con algunos proyectos que son difíciles de agrupar; es por esto, que existe un

concepto denominado otros servicios económicos en donde se especifican las actividades que no han sido incluidas y; otro concepto llamado proyectos varios en donde se agrupan los diferentes proyectos.

4. El último grupo es el de los gastos-inclasificables, que comprende a los gastos que no se pueden asignar a alguna actividad o servicios determinado. Se pueden citar los intereses sobre la deuda pública; subsidios que no han sido incluidos en los otros grupos; transferencias a los gobiernos locales, etc.

Consideramos que este último grupo puede ser objeto para que se den malos manejos del presupuesto asignado, ya que no especifica con precisión la actividad o servicio al cual se otorga.

II. Clasificación económica.³⁰

Esta clasificación se utiliza con el fin de determinar la influencia y los efectos del gasto público en la vida económica y social del país. Se compone de 5 capítulos:

1. Gastos corrientes de administración; 2. Gastos de capital; 3. Gastos de transferencia; 4. Erogaciones especiales y; 5. Deuda pública.

El primer capítulo se refiere a las erogaciones que se realizan con el fin de mantener el aparato administrativo y para suministrar los servicios públicos; está integrado por

(30) Franco Anaya, Alfredo. Op. Cit. p. 120

los servicios personales que son los gastos en sueldos y salarios al personal asignado a las dependencias administrativas; por la compra de bienes y servicios de consumo para el funcionamiento de la Administración Pública o para la atención de servicios públicos básicos y; por los servicios generales que se destinan al pago de servicios públicos proporcionados por el sector privado al gobierno.

El segundo capítulo comprende a las "erogaciones tendientes a sostener e incrementar el ritmo de (crecimiento) económico del país;"³¹ lo integran las adquisiciones de bienes para conservar y reparar el estado físico de los activos ya existentes; las obras públicas y construcciones para ampliar los bienes de capital y; las inversiones financieras, que se refieren a que el Gobierno Federal adquiera activos físicos o financieros ya existentes, de otras entidades gubernamentales, del sector paraestatal o del sector privado.

El tercer capítulo representa a aquellas cantidades erogadas que se refieren a traslados monetarios a entidades del sector público o privado, pero no con el fin de obtener bienes y servicios o algún lucro, sino con el objeto de mejorar el nivel de vida de la población o para fomentar actividades de tipo económico. Dentro de este capítulo existen las transferencias al consumo que comprenden los gastos del gobierno en asistencia social, educación,

(31) Rosas Figueroa, A. Op. Cit. p. 55

pensiones, aportaciones a organismos públicos de seguridad social con el objeto de beneficiar a sus agremiados en caso de accidentes, vejez, etc. También contiene a las transferencias para inversión; es decir, los subsidios que promueven la capitalización del país; tal es el caso de construcción de caminos, de obras públicas, etc. En general, este capítulo se utiliza como un medio para distribuir el ingreso nacional.

El cuarto capítulo es el denominado "erogaciones especiales" que permite dar elasticidad a la actividad estatal, ya que el Ejecutivo puede gastar aquellas cantidades que no fueron previstas, pero que son necesarias para cubrir servicios específicos.

El último capítulo es el que se refiere a la deuda pública, en el cual se engloban los gastos que se realizan para la amortización del principal y para el pago de los intereses.

Aunque existen otros tipos de clasificación, solamente expusimos estos 4 tipos por considerarlos de gran importancia e interés; además, cabe mencionar que en México pueden darse estas 4 clasificaciones, según como se desee presentar el gasto público; sin embargo, la clasificación funcional se puede agrupar de forma distinta e incluye:³²

a) Fomento económico, que se realiza a través de las comunicaciones y transportes; del fomento agrícola, ganadero

(32) Idem.

y forestal y; de la promoción industrial y fomento comercial.

b) Inversión y protección sociales, que se lleva a cabo mediante los servicios educativos y culturales; de los servicios asistenciales y hospitalarios y del bienestar y seguridad social.

c) Ejército, armada y servicios.

d) Administración general y;

e) Deuda pública.

2.5. Efectos.

Como mencionamos anteriormente, el gasto público tiene efectos en la vida económica y social del país. Sin embargo, a causa de que este capítulo trata de dar una visión muy general del gasto público, enlistaremos sólo algunos de sus efectos.

Los gastos públicos se caracterizan porque pueden ser una fuente de trabajo cuando existen condiciones en las que no hay empleo pleno y porque, de esta manera otorga ingresos directa o indirectamente. Las personas que reciben ingresos provenientes de las erogaciones públicas, frecuentemente gastan parte de lo que reciben, y esos gastos, a su vez, significan ingresos para otros, por lo que se requiere de una demanda adicional de bienes y servicios; y así

sucesivamente. El gasto inicial del gobierno, va propiciando una cadena de gastos de quienes van percibiendo ingresos; sin embargo, cada una de las personas que reciben estos ingresos lo hacen en menor proporción y, por lo tanto, tienen que gastar menos, en comparación de los que antes eran los únicos que recibían ingresos. Esto significa que la proporción que se dedica al consumo es la que determina la magnitud del nuevo ingreso.

Las erogaciones gubernamentales tienden a aumentar con el fin de incrementar la actividad económica y el volumen de empleo; esta tendencia ha recibido el nombre de multiplicador.

Según esta teoría, el efecto total de un nuevo egreso durante un período de tiempo depende de la cantidad del nuevo gasto y de la propensión a consumir.

La propensión al consumo es, según Keynes, "la relación entre ingreso total y consumo agregado;... así pues, un ingreso mayor significa un consumo relativamente menor..."³³ entonces, cuando la proporción que se dedica al consumo es mayor, el efecto multiplicador de los gastos es igualmente mayor, mientras que la intensidad de este principio es menor cuando el ahorro es mayor.

En países subdesarrollados, como México, a causa de su alto coeficiente de consumo, el multiplicador es más grande

(33) Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas. Ed. F.C.E. p. 477

y la política de gasto "tendiente a derramar recursos en la actividad económica tendrá un efecto multiplicador mayor."³⁴

A medida que se extiende la demanda de bienes y servicios, se dá por resultado la necesidad de equipo industrial y de otros bienes de producción, como son materiales y bienes semiterminados y, que además fluctúan con gran intensidad. Esta demanda puede ser para reponer la maquinaria que se ha destruído o que ya es inutilizable o; para realizar ampliaciones y mejoras que dependen de la aceleración en el movimiento de bienes y servicios en el mercado. Este proceso recibe el nombre de aceleración y se refiere a la "proporción entre la variación del consumo y la cantidad de inversión,"³⁵ además, tiene estrecha relación con el multiplicador.

De estos 2 principios, se derivan los efectos del gasto público en la producción y en la distribución:

En la producción, porque el Estado al tener que promover y sostener su ritmo de desarrollo económico por medio de las inversiones públicas, incrementa el producto nacional de forma directa, ya que demanda mano de obra aumentando el poder de compra y el de ahorro para inversión

(34) Franco Anaya, A. Op. Cit. p. 15

(35) Retchkiman K., B. Op. Cit. p. 103

de la comunidad, con sus efectos en la producción; además estimula la actividad de los particulares porque para cumplir con sus funciones administrativas el poder público utiliza bienes de consumo y maquinaria burocrática que origina la creación de industrias privadas (originando también poder de compra y de ahorro del sector privado), las cuales demandan de igual forma mano de obra y otras actividades, y así sucesivamente.

Las obras necesarias para alcanzar el desarrollo económico, las realiza el Estado a través de los subsidios estimulando la producción de actividades deseables, ya que los particulares no pueden atenderlas por su cuantía o porque no les proporciona un mínimo de ganancia; así, el Estado actúa como un elemento de equilibrio y de ajuste de la producción. Cabe mencionar dentro de este punto, a los gastos que efectúa el Estado en educación y en salubridad, que le permiten conformar mejores recursos humanos que contribuyan a una mayor y más eficiente producción.

Respecto a la distribución, tiene efectos en virtud de que proporciona a los individuos ingresos monetarios o bienes y servicios para satisfacer sus necesidades; éstos los puede proporcionar en forma mediata o inmediata, directa o indirectamente. Los inmediatos son los que se realizan dentro de un período corto, que puede ser el año fiscal y, los mediatos se efectúan en un período de tiempo mayor; "los directos se refieren a las consecuencias primarias u originales del gasto, y los indirectos, a los derivados de

este último.³⁶ Estas normas llegan a confundirse ya que generalmente los efectos directos son inmediatos y los indirectos son mediatos.

El Estado contribuye a la redistribución de la riqueza mediante la prestación de servicios públicos y asistenciales, especialmente, cuando son destinados a las clases populares con el propósito de elevar su nivel de vida.

Los 5 puntos tratados en este capítulo, nos muestran el aspecto general del gasto público y su forma de actuar en la actividad económica de un país.

(36) Rosas Figueroa, A. Op. cit. p. 65

CAPITULO III

GOBIERNO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

3.1. Antecedentes: Sexenio del Lic. José López Portillo.

El proceso de desarrollo del país en los últimos años, se ha caracterizado por el estancamiento inflacionario y por una recuperación económica parcial con fuerte presión inflacionaria.³⁷

Después de los fuertes reajustes fondomonetaristas convenidos con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) por el gobierno del Lic. Luis Echeverría Alvarez y ratificadas por el de José López Portillo a fines de 1976 del gasto y déficit estatales, los salarios reales y otros de menor importancia, y en particular con el hallazgo de grandes

(37) Vid. Tello, Carlos. La política económica en México: 1970-1976. Ed. Siglo XXI. México, 1979.

mantos petroleros y su exportación, el mayor endeudamiento externo estatal y de empresas particulares, las grandes inversiones y gastos estatales y la reactivación de la inversión privada, el país superó su caída cíclica y volvió a crecer con rapidez a partir de 1978 hasta 1981.

El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976 proyecto populista, con mayor gasto público), demuestra en la crisis de 1976 la ineficiencia al querer seguir creciendo mediante el aumento del gasto público y renunció a mantener el tipo de cambio. La toma de posesión como presidente de la República, de López Portillo, marcó el inicio de una estrategia de reforma política y alianza para la producción y participación política y superación de la crisis económica.

En el sexenio de Echeverría se pone en marcha una estrategia económica basada en un modelo de "desarrollo compartido o como algunos autores lo llaman desarrollo sostenido,"³⁸ el cual tenía como finalidad atemperar la lucha de clases y satisfacer las demandas sociales, esto se logró a base de aumentar sustancialmente el gasto público destinado al bienestar social y a la apertura democrática que dió un amplio juego de oportunidades y ascensos a la clase media pauperizada. El gobierno decidió afrontar este hecho mediante incrementos del gasto público, sin atender las consecuencias; así al finalizar el período de Echeverría

(38) Cordera, Rolando y Carlos Tello. Op. Cit. p. 44
y Carrasco Gamboa, Juan Enrique. Op. Cit. p.p. 82-102

se tenía una inflación creciente de 14.7%

Con la sucesión presidencial, en diciembre de 1976, agrupaciones empresariales y grupos de presión dentro del aparato público, difundieron masivamente una postura según la cual, la crisis económica era producto de la política económica y la llamada "desconfianza empresarial,"³⁹ contribuyendo a acentuar la recesión productiva y la espiral inflacionaria. El fenómeno inflacionario fue impulsado originalmente por el estancamiento de la década de los setentas, y el deterioro de la capacidad productiva, reforzado por la congelación de precios de garantía.

La necesidad de modificar el molde de crecimiento y de dar respuesta a la crisis de legitimidad del sistema, cuestiones estructurales que no logró resolver el proyecto populista y el gasto público; se hizo aún más evidente con las elecciones presidenciales de 1976. El candidato del P.R.I., único registrado, enfrentó con relativo éxito el abstencionismo electoral, pero fue necesario reconocer el agotamiento del sistema. El estancamiento de la inversión, la capacidad ociosa del aparato productivo, la concentración del ingreso entre clases y regiones, la inflación, el desempleo, la descapitalización del campo, el desequilibrio en el sector externo, reflejaban los problemas estructurales del país.

La crisis de 1976 refleja las limitaciones del

(39) Villareal, René; Rogelio Montemayor; et. al. El sistema económico mexicano. Ed. PREMIA. México, 1982. p.p. 14-42.

MEXICO: TASAS DE INFLACION.

ANO	P.I.B. %	INFLACION %
1971	3.4	5.4
1972	7.2	5.0
1973	7.6	12.1
1974	5.9	23.7
1975	4.2	15.0
1976	1.7	27.2
1977	3.2	20.7
1978	7.3	16.2
1979	8.0	20.0
1980	8.3	29.8
1981	8.1	28.7
1982	-0.5	98.8
1983	-0.3	79.7
1984	3.5	59.2
1985	2.7	63.7

FUENTE: Banco de México. Informes anuales, 1971 a 1985.
Indicadores económicos.

Desarrollo Compartido y propone la Alianza para la Producción. La Alianza para la Producción y Reforma Política constituyeron la respuesta a la crisis de 1976; estrategia que adquirió viabilidad con la explotación petrolera. López Portillo, al asumir la presidencia tomó como propósito ordenar el desarrollo, superar los rezagos sociales y aprovechar la oportunidad petrolera.

La política económica de 1976-1982, se caracterizó por su visión expansionista bajo el lema de crecimiento inflacionario o sostenido para sentar las bases hacia la transición de un nuevo modelo de desarrollo, apoyado en el auge petrolero y que se vió limitado por los problemas estructurales de la economía y la caída del mercado mundial del petróleo, factores que originaron la crisis de 1982, que responde con un fortalecimiento de la rectoría del Estado y una estrategia económica de reordenación y cambio estructural; no obstante, el déficit en la balanza de pagos y el diferencial de precios internos con el exterior, originaron una sobrevaluación del peso desatando la especulación y la fuga de capitales y acentuó la concentración de la inversión privada al fomentar las importaciones, fenómeno que se acentuaría con la llamada crisis de confianza. No hay que olvidar que pese a la apertura de cuentas en dólares, no se estimuló la captación del ahorro y se prosiguió con la fuga de capitales, dolarizando la economía.

El régimen de López Portillo debía enfrentar un cambio en la política económica que implicaba la contención salarial y tenía que resolver problemas de inflación y

atención al campo. Todo ello obligó al reajuste del funcionamiento del sistema para recobrar su sustento social y contar con bases de legitimidad y consenso que evitaran un estilo autoritario y represivo que se revirtiera contra el propio sistema; era necesario abrir espacios democráticos.

Ante la polaridad que se da entre las fuerzas sociales, a raíz de la crisis de 1976, era necesario rehacer el pacto social en el que se sustenta el sistema político mexicano y las relaciones entre Estado y sociedad. De ahí que el sistema, ante la crisis, responda con el proyecto de reforma política que buscó ampliar los márgenes democráticos e institucionalizar el conflicto social para dar espacio legal a la acción de las corrientes políticas opositoras. En abril de 1977, Jesús Reyes Heróles, plantea el proyecto de reforma política del régimen, como "una propuesta contra el endurecimiento o la rigidez del sistema mediante el ensanchamiento de la representación política del mosaico ideológico nacional."⁴⁰

Tres líneas de acción gubernamental, se realizaron durante la primera mitad del sexenio de López Portillo (1977-1979); la reforma política, administrativa y la económica:

López Portillo fue lo suficientemente hábil para atraer, si no el apoyo del sector obrero, por lo menos su consentimiento, por medio del vehículo electoral. En estas ambivalentes y aparentemente contradictorias acciones

(40) Carmona, Fernando; Arturo Guillén; et. al. México: el curso de una larga crisis. Ed. Nuestro Tiempo y U.N.A.M. México, 1987 p. 58

(restricciones laborales y apertura política), descansa una buena parte del éxito del sistema político mexicano para lograr la estabilidad.

La Reforma Política, propone la incorporación de las minorías ideológicas al sistema político para impulsar la convivencia democrática dentro de la ley. El Estado se encuentra aislado de numerosos sectores sociales y no cuenta con interlocutores válidos. Esta situación, a nivel electoral, se manifestó en las elecciones de 1976, en las cuales José López Portillo fue candidato único. La iniciativa de reforma política es una respuesta a la crisis del sistema de partidos para asegurar y fortalecer su existencia y, ofrecer los elementos para que puedan subsistir a fin de legitimar el sistema democrático. El resultado se concretizó en modificaciones a la Constitución y en una nueva ley electoral: Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.O.P.P.E.), aprobada por el Congreso en diciembre de 1977. Esta ley reconoce a los partidos como "entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y señala su derecho a contar en los procesos electorales... con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular... (así como) su derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social."⁴¹

(41) Guerra Díaz, Ma. Elena del Rosario. Planeación, desarrollo regional y sistema político mexicano. Tesis de licenciatura. U.N.A.M. F.C.P. y S. p. 61

Antes de 1977, existían 4 partidos registrados: Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), Partido Acción Nacional (P.A.N.), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (P.A.R.M.) y, Partido Popular Socialista (P.P.S.), lo que daba una apariencia de pluralidad al sistema. Pero, la reforma trajo al terreno político, a través del recurso de registro condicional establecido en la L.O.P.P.E., capítulo V, sección II, artículo 34, a 4 partidos más: Partido Comunista Mexicano (P.C.M.), Partido Socialista de los Trabajadores (P.S.T.), Partido Demócrata Mexicano (P.D.M.) y, Partido Revolucionario de los Trabajadores (P.R.T.); que representaron una variedad de opciones que, traducidas a programas políticos, podían ubicar a éstos conforme a la tipología común, como partidos de izquierda, centro y derecha.⁴²

La primera prueba de la reforma política la constituyeron las elecciones federales para diputados en 1979. Los resultados indicaron que a pesar de la participación de más partidos, la abstención no disminuyó. Otros datos importantes son, la disminución de votos a favor del P.R.I., el aumento en favor del P.A.N., con especial fuerza en el norte del país. Estos datos revelan que la reforma política había servido a los propósitos en términos relativos.

La Reforma Administrativa, se dió para tomar un control

(42) Meyenberg Léycegui, Yolanda. "México y España, análisis comparado de la reforma política," en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Num. 120. U.N.A.M. F.C.P. y S. p.p. 103-131.

más definido de la economía; por lo que López Portillo inició la redistribución del gobierno y empresas públicas, el mejoramiento de la eficiencia de las oficinas gubernamentales, y el establecimiento de un mecanismo de planeación central que tiene implicaciones considerables para el futuro de la intervención estatal en la economía. La Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P. rodeada de los sistemas nacionales de información, evaluación y administración), así como la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial (S.E.P.A.F.I.N. responsable de la industria) y la Secretaría de Comercio (S.E.C.O.M. responsable del comercio), pudieron resultar el centro de un poderoso instrumento económico en manos del gobierno.

López Portillo enfatizó que la Reforma Económica tendría 2 objetivos prioritarios del desarrollo: producción alimentaria y energética. Adicionalmente, se propuso recuperar la confianza del sector privado con una alianza para la producción. Respecto a la velocidad económica se definen 3 etapas: superación de la crisis (1977-1978), consolidación de la economía (1979-1980) y, aceleración del crecimiento (1981-1982). La tripartita alianza (obreros, industriales y gobierno) para la producción, parece haber funcionado durante la primera etapa, aunque no para la estabilización. Los obreros fueron mantenidos bajo un estricto control mientras que la industria en realidad no contribuyó mucho a la producción.

Con López Portillo "de un presupuesto austero en 1977 se pasó al gasto incontrolado. La expansión del gasto

público se hizo sobre todo vía la deuda pública interna y externa."⁴³ El crecimiento de esta última implicó un incremento acelerado de los intereses y amortizaciones que fueron cobrando una importancia creciente en el gasto corriente, mientras que la del gasto administrativo se redujo.

La política económica trató de reafirmar algunos postulados de la Revolución Mexicana dentro de un ámbito internacional, en donde el capitalismo se encuentra en un período de recesión e inflación generalizado; entre las medidas tomadas están el crecimiento del aparato público; mayores prestaciones sociales y revisión anual de los salarios mínimos; es decir, ampliando el gasto el Estado propone el desarrollo social, como elemento fundamental de la planeación gubernamental; pero esto no tuvo los resultados deseados enmarcándose así el destino y costos de la crisis.⁴⁴

Gracias al auge petrolero podemos hacer una caracterización del período 1977-1979, como el de una etapa de recuperación con base a una restauración del proceso de acumulación de capital.

La situación de crecimiento acelerado en el período

(43) Pérez, Germán y Samuel León. Op. cit. p. 17

(44) Vid. Sayano R., Raul. La administración de la crisis en el Estado mexicano. I.N.A.P. p. 91

1977-1979, empieza a cambiar a partir de 1980. Aunque de 1978 a 1981 el P.I.B. creció más, dado el gasto público, propiciado por el auge petrolero, y que constituyó una de los más altos del mundo, el proceso de endeudamiento continuó y el alza en la tasa de interés que se registra en 1980, precisamente, cuestiona la viabilidad de crecimiento sostenido. Entre 1977 y 1979, se eleva el crecimiento económico, el P.I.B. aumentó 6.1% anual. Esto fue posible por el impulso a la economía a través del gasto público; financiado mediante los crecientes ingresos petroleros, del encaje legal y del endeudamiento público.

El gasto público se utiliza como instrumento de la recuperación en 1978 y 1979, y su aumento impulsa a la actividad económica. Estos factores adquieren una nueva orientación en el proyecto de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo de más largo plazo, en base a la explotación petrolera, se supera la escasez de divisas como restricción al crecimiento económico.

El aumento de la actividad económica en 1977 y 1978, con el incremento de la inversión pública y privada, la liberación de las importaciones, los llamados cuellos de botella que aparecieron en ciertos sectores que fueron rebasados en su productividad por la demanda, inflación que se elevó constantemente en el período, fueron factores que alentaron las importaciones. En 1978, al descubrirse las reservas petroleras, el país recobró la confianza de la comunidad financiera internacional lo que facilitó que

México realizara un ajuste al desequilibrio externo a través del crecimiento económico, racionalización del proteccionismo y rectoría del Estado, liberándose de facto del ajuste del F.M.I. Así la economía, creció, aunque la expansión económica no dinamizó suficientemente la producción real de bienes y servicios distintos al petróleo, la demanda se canalizó hacia el exterior ante la insuficiente oferta del mercado interno, propiciando un impacto negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, dando lugar al estancamiento de las exportaciones no petroleras.

El gran despliegue de las exportaciones petroleras, desequilibró el desarrollo de las exportaciones industriales. Esta situación fue muy clara en el comercio exterior de México a partir de 1979. Hasta ese año, las exportaciones industriales medidas en dólares corrientes habían venido creciendo a una tasa de 12% (de 1975 a 1979). Sin embargo, después, por efecto de la sobrevaluación del peso, aquellas empezaron a perder mercado y entre 1979 y principios de 1982, se hallaban en una situación de relativo estancamiento. Ello puede observarse en la gráfica II, que representa el comportamiento de los 3 grupos principales de productos exportables. En el caso de los industriales, se aprecia una gradual pérdida de su ritmo de crecimiento, que se expresó primero en el aplanamiento de la curva respectiva, a partir de 1979 y, después en su leve pendiente descendente en 1981. La exportación de productos tradicionales (productos agrícolas principalmente) decayó

también. En 1981, las exportaciones de los sectores agropecuario y manufacturero disminuyeron 11.9% y 2.4%, respectivamente. Cabe señalar que de 1977 a 1981, el precio internacional de la plata se redujo de 40 a 8 dólares la onza, en tanto que las cotizaciones del café, del camarón, algodón y plomo, disminuyeron en más de 20%.⁴⁵

Estos problemas evidenciaron el mito petrolero como salida definitiva al problema, pues los mayores volúmenes de exportación y crecimiento económico registrado en esos años, y las divisas captadas, no fueron suficientes para pagar las importaciones adicionales provocadas por el crecimiento acelerado.

El auge petrolero y el de la economía mexicana, en general en el período 1978-1981, son financiados con préstamos del exterior y creciente apertura hacia la inversión extranjera directa, que logra en ese lapso una valorización de sus capitales; por lo que 2 fenómenos preocupantes están presentes: "el alto grado de dolarización y la alta liquidez,"⁴⁶ y si bien la dolarización después de alcanzar su pico durante la devaluación de 1976, había venido disminuyendo en términos relativos, comenzó a

(45) Rivera Ríos, Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano: 1960-1985. Ed. Era. Colección Problemas de México. p.p. 67-69

(46) Carmona, Fernando. Op. cit. p. 113

ascender nuevamente a partir de la baja de los precios del petróleo en junio de 1981 y de los rumores de una nueva devaluación.

Desgraciadamente, al rápido crecimiento económico no le correspondió la consolidación de una planta productiva acorde a lo requerido, por lo que las necesidades del desarrollo tuvieron que ser cubiertas con importaciones. Así, al abrir las fronteras a los productos extranjeros significó salida de divisas; aunado a esto, en el contexto internacional se presentó una aguda recesión en los países industrializados, por lo que éstos elevaron las tasas de interés, resultando grave para México al tener contratada la mayor parte de su deuda externa a tasa variable. Entre 1978 y 1981 la tasa de interés de los préstamos internacionales pasa del 6% hasta el 20%, y esto explica que en el caso de México, el pago por intereses de la deuda pública y privada documentada, alcanzaba en 1978, 2'606 millones de dólares, mientras que en 1981, correspondía a 8'200 millones de dólares. De este modo, los pagos por intereses registraron un crecimiento prácticamente exponencial.⁴⁷

En junio de 1981, se marca el inicio de una de las peores crisis por las que ha atravesado el país, afectando todos los ámbitos (político, social, económico) provocando una pérdida de confianza y credibilidad en el gobierno.

En junio de 1978, el precio de referencia del crudo

(47) López Portillo, José. "Sexto Informe de Gobierno," en Revista de Comercio Exterior. Vol. 32 Num. 9 México, septiembre de 1982 p. 933

liviano de Arabia Saudita ascendió a 18 dólares por barril y el mercado se conmocionó con el estallido de la revolución iraní. A mediados de junio de 1980, el precio del crudo de referencia ya había ascendido a 32 dls. por barril. En la conferencia de la O.P.E.P., en julio de 1982, volvió a poner de manifiesto los desacuerdos del Cartel de Productores; la organización fue incapaz de repartir la producción entre sus miembros por el desacuerdo de éstos en respetar los cupos por motivos que no sólo tienen una explicación central. La conferencia se suspendió sin llegar a un acuerdo efectivo, con lo que en los hechos, cada quien recuperó su libertad, y ello dificultó defender la estructura de precios de 34 dls. por barril. Arabia Saudita se negó a utilizar el petróleo para influir en la crisis del Líbano; al negarse, resta competitividad al crudo, deseosa de que ese diferencial (1.50 dls. por barril), se eleve al doble. En 1982, su crudo tenía un precio oficial de 34.25 dls., aunque lo estaba vendiendo a 31 dls. Sin embargo, la producción de la O.P.E.P. estaría por debajo de los 17.5 millones de dls. por barril (ver gráfica III).⁴⁸

Así, ante la caída de los precios internacionales del petróleo, el gobierno aplica varias medidas de índole fondomonetarista en junio de 1981: reducción del 4% en el gasto público, que afectaría sólo al gasto corriente para aplicarse en la segunda mitad del año. Se reintroduce el mecanismo de permiso previo a las importaciones y se

(48) Styrikovich, M. A. "La demanda mundial de petróleo y gas natural en los ochentas," en Revista de Comercio Exterior. Op. cit. p.p.986-1002

aumentan algunos aranceles en un intento de reducir el fuerte desequilibrio externo.

La aceleración del crecimiento de 1978 a 1981, merced a esa expansión estatal, fincada en el petróleo, la deuda externa y los déficits presupuestales, no logró evitar la profundización de la crisis del crecimiento económico y la nueva y más dramática caída cíclica en 1982-1983, que se proyecta hasta 1984-1985, sin dar lugar a una franca fase de auge.

A partir de 1981, se deterioran notablemente la relación Estado-empresarios; la crisis de 1982 demostró, que continuaban presentes los problemas estructurales de la economía, cuyo origen se remonta al proceso de industrialización del país.

El nuevo descenso de los precios del petróleo en enero de 1982, agravó la problemática financiera del país, se agudiza la demanda de dinero para ser cambiada por dólares en el sistema bancario. A pesar del llamado del Presidente de la República para frenar la especulación contra el peso, ésta continúa en un contexto en que el gobierno enfrenta crecientes dificultades para obtener créditos en el exterior.

En las primeras semanas del gobierno de López Portillo, el tipo de cambio fue de 12.50 a 20.50 pesos por dólar. Durante su mandato, éste se deslizó progresivamente hacia abajo, sobre todo en 1981, por un total del 26% más, entre el 10 de diciembre de 1976 y el 17 de febrero de 1982; es decir, de 5 a 3.7 centavos de dólar por peso, esto es, la

cotización del peso frente al dólar, se eleva de 47 a 100 pesos. El sexenio concluyó con una baja del peso hasta 1.4 centavos por dólar para el tipo de cambio preferencial y menos de un centavo el libre, -pérdida del 83%- , o sea un aumento de la cotización del dólar de 20.50 a unos 120 pesos, 485% después de que se estableció el control de cambios.⁴⁹ Pero aún antes de la devaluación de febrero de 1982, otros hechos económicos demostraron qué lejos estaba de superarse la crisis: "el lento incremento y aún el descenso de las exportaciones agrícolas, industriales y mineras; los agudos estrangulamientos en los transportes, electricidad, la incapacidad de almacenamiento y otros servicios; las dificultades financieras crecientes de las pequeñas y medianas empresas."⁵⁰

El 17 de febrero de 1982, el gobierno se ve forzado a abandonar la política cambiaria de deslizamiento lento del tipo de cambio sostenido desde 1976. El Banco de México sale del mercado cambiario, lo cual provoca una devaluación del peso del orden del 70%.

El 18 de febrero de 1982, en medio de una nueva caída del precio del petróleo, un déficit en cuenta corriente enorme cada vez más difícil de financiar con préstamos del exterior, una inflación en ascenso, un déficit fiscal de

(49) Carmona, Fernando. Op. cit. p. 52

(50) Ibid. p.p. 49 y 50

gran cuantía y una irrefrenable fuga de capitales al exterior, se decide devaluar el peso en un 74%. La medida como era previsible, no resolvió los desequilibrios ni frenó la fuga de capitales, pero sí en cambio, agudizó el proceso inflacionario que alcanzó en ese entonces una tasa anual del 60% y hundió a la economía en una recesión cíclica. Las acciones estatales resultaron inefectivas y hasta contraproducentes. La fuga de capitales, a pesar de la devaluación, continuó con mayor fuerza aún.

Con la devaluación de febrero de 1982,⁵¹ evidenció que el haber utilizado al petróleo como principal instrumento de ajuste al desequilibrio externo y sustituto de la reforma estructural, sólo propició que se cayera en la petrodependencia externa y, nuevamente en el F.M.I., ya que el inicio del auge petrolero requirió de fuertes inversiones públicas que agravaron tanto la balanza de pagos como la demanda interna.

A partir de que el precio sufrió nuevas caídas en febrero y agosto de 1982, acompañadas de un nuevo período de severa contracción productiva, quedó claro que no habían sido resueltos los problemas de fondo de la estructura productiva y distributiva del país; en lugar de corregir la estructura económica, "el Estado fue absorbiendo volúmenes cada vez mayores de financiamiento interno y externo..., que incrementaron los desequilibrios y desigualdades que

(51) Montemayor, Rogelio. Op. cit. p.p. 55-127

condujeron a la crisis."⁵²

En 1982, los recortes presupuestales implicaron una reducción en términos reales del gasto público, tanto por la inflación como por la escasez de divisas. A esta situación se sumó un bajo crecimiento de exportación, resultado de los problemas estructurales de nuestra economía. En estos años se observa un deterioro de las relaciones Estado-empresarios y se rompe la llamada Alianza para la Producción, hecho que propicia, aunado a las condiciones económicas, una fuga de capitales.

A raíz de la devaluación de febrero, se aplica un programa recesionista: se decreta una disminución del 3% en el gasto público, incremento de las tasas de interés, aumento de emergencia diferenciado a los salarios, reducción de aranceles a la importación de bienes de consumo popular y otros indispensables para la producción, eliminación de permisos previos a la importación, aumento de precios controlados según el alza de los costos, apoyo a zonas fronterizas y, el gobierno declara su propósito de cumplir con sus compromisos en el mercado internacional del dinero y de capitales.

La devaluación, en vez de frenar la especulación cambiaria, la intensifica expandiéndose a un ritmo vertiginoso en medio del descontento.

La crisis financiera del Estado, se fue agudizando aceleradamente entre abril y julio; al comenzar el mes de

(52) Olmedo, Raul. México: economía de la ficción. Ed. Grijalbo. México, 1983. p.p. 9-15

agosto se decreta la elevación de los precios de la gasolina y otros energéticos, así como de varios productos de consumo básico sujetos a control oficial (pan, tortilla, etc.). A partir de ese momento la inflación se acelera y dá un impulso desmedido a la especulación que agrava toda la problemática monetaria financiera y, alienta a la devaluación del peso.

Ante el agotamiento de las reservas de divisas del país, el gobierno decreta la confiscación de los ahorros en dólares que existían en el sistema bancario, los llamados mexdólares, garantiza su devolución en pesos a una tasa de cambio de 69 pesos por dólar, cotización que si bien era inferior a la del mercado, repercutiría en un mayor déficit fiscal. Con estas medidas se agrava la diferencia entre el sector bancario y privado y el gobierno.

En los meses finales del sexenio, se hace cada vez más evidente que la ilusión petrolera había sido eso precisamente, una ilusión, una ficción que camufló, pero de ninguna manera resolvió la crisis que aqueja a México.

El nuevo gobierno al tomar posesión el 10. de diciembre de 1982, pone en ejecución el Programa Inmediato de Reordenación Económica (P.I.R.E.), se propone llevar a cabo una serie de ajustes que permitan el crecimiento sostenido de la producción y el empleo y, corregir los desequilibrios financieros.

En agosto de 1982, las fugas de capital y el congelamiento del crédito externo condujeron a cerrar temporalmente el mercado cambiario; un mes más tarde, el 10.

de septiembre, se decreta el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca, en un intento por recuperar el mando sobre la política financiera.

La necesidad del gobierno de recobrar el control sobre las divisas para cumplir con el servicio de la deuda externa, aspecto nodal de las negociaciones con el F.M.I., explica el porqué no se opusieron a la nacionalización de la banca; tampoco se canceló la operación de sus oficinas de representación que en forma creciente se fueron instalando en el país para captar la plusvalía generada durante la expansión económica derivada del binomio auge petrolero-deuda externa.

La nacionalización de la banca privada y el establecimiento del control generalizado de cambios, no fue el resultado de una política premeditada, sino fruto de la agudización de la crisis económica, del colapso financiero de la oligarquía y del Estado.

La estatificación de la banca no puede sino funcionalizarse para servir a los intereses de las fracciones dominantes del capital; a la vez que expresa las crecientes contradicciones que enfrenta el desarrollo, contribuye dialécticamente a su fortalecimiento, como lo exhibe el desenvolvimiento de los acontecimientos y suerte misma de la nacionalización, desde la toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado; período en el que se decide convertir la banca nacionalizada en banca mixta, mientras que los altos funcionarios de los bancos permanecen en sus puestos directivos, en aras de la eficiencia. Además, se

establecen indemnizaciones bastante generosas a los bancos expropiados. Así el gobierno que tomó el poder en diciembre de 1982, debilitó su capacidad reformista por el agravamiento de la crisis económica.

De acuerdo a lo que hemos estado exponiendo, podemos hacer un balance en 3 etapas: la primera, de recuperación de la crisis de 1976, que duró cerca de un año y de acuerdo con los convenios con el F.M.I. y a la dinámica interna de la propia crisis, adoptó una política de contracción económica, de salarios reales y gasto público, con flotación del peso y reducción del déficit público. La segunda, abarca de 1978 a 1981, se caracterizó por la expansión, por el crecimiento sostenido aunque inflacionario, en base a la riqueza petrolera que resolvió la escasez de divisas para impulsar el crecimiento; el gasto público aumentó en términos reales, se elevó la tasa de crecimiento del P.I.B., pero también se acrecentaron las importaciones. La tercera etapa marca el desplome del crecimiento, que tiene su origen en la caída del petróleo y conlleva a la reducción del gasto público, el control de las importaciones, el desbordamiento de la especulación y la fuga de capitales.

Pese a las críticas que puedan hacerse del crecimiento sostenido inflacionario que promovió la alianza para la producción, para el término del sexenio 1976-1982, el aparato industrial logró una expansión tanto en los niveles de producción real como en su participación en el P.I.B. total.

Para Fitzgerald, la primera mitad del sexenio de López Portillo estaba apuntando hacia la perspectiva internacionalista, basándose en la adición de la paridad fija y en la libre convertibilidad del peso y la falta de énfasis en continuar con planes industriales de gran escala (por ejemplo, Las Truchas o Cd. Sahagún). Pero, la segunda mitad giró progresivamente hacia la perspectiva nacionalista basándose en la decisión de no entrar al G.A.T.T., el establecimiento del sistema alimentario mexicano (S.A.M.), que sugiere una participación más directa del Estado mexicano en la producción agrícola. Es decir, basa su supuesto en el funcionamiento interno de la economía mexicana y en las contradicciones implicadas.⁵³

Estas acciones constituyeron, las líneas de una política económica que, basada en el auge petrolero, intentó sentar nuevas bases de crecimiento económico.

3.2. Características generales del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.*

Al asumir el poder el 10 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid H. se encuentra con un país destruido en el

(53) Fitzgerald, E. U. K. "México: una nueva dirección en la política económica," Banco de Londres y Revista Sudamericana. Vol. 12 Num. 10 octubre, 1980 p. 537 o Excelsior 3, 4 y 5 de julio de 1984.

* Todos los programas, planes y pactos aquí enunciados serán descritos de forma muy general.

aspecto económico, por lo que el problema era complejo, ya que tenía que atacar el desastre económico y, además, el desprestigio heredado: atender los elementos de la "Carta de Intención" con el F.M.I., una deuda externa de aproximadamente 80,000 millones de dls., elevado crecimiento de la inflación (cercana al 100%), las reservas internacionales del Banco de México prácticamente agotadas y el crédito externo suspendido. "Todo ello con una contracción de los niveles de actividad económica y un deterioro patente de las condiciones de vida de la población, descontento y cuestionamiento de los grupos empresariales."⁵⁴

Así, en su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid propone como primera línea de acción en respuesta a la crisis, un Programa Inmediato de Reordenación Económica (P.I.R.E.) con políticas tendientes a controlar la inflación, el déficit de la balanza de pagos, la deuda externa e interna, el gasto público, protección al empleo y a la planta productiva y, recuperar la capacidad de crecimiento sobre diferentes bases; para esto, se plantean sus 10 puntos básicos.⁵⁵

10. Disminución del crecimiento del gasto público: se plantea racionalizar el monto del gasto público y ajustarlo

(54) Guerra Díaz, Ma. Elena del Rosario. Op. cit. p. 84.

(55) Vid. S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983 p.p. 117-119

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de acuerdo a la capacidad de absorción de la economía y fortalecimiento del ahorro interno, con el fin de destinarlo a servicios sociales; inversión; atender el pago de la deuda e incrementar el ahorro público.

2o. Protección al empleo, mediante la creación de empleos en las zonas rurales, en las zonas deprimidas de las principales áreas urbanas para realizar obras de beneficio colectivo y dar ingresos a la población; por medio de un programa de empleo a los pasantes para dar atención a la juventud recién egresada de los estudios superiores y; un programa de protección para la planta productiva con el fin de mantener los niveles de ocupación que existen y evitar el agravamiento del desempleo.

3o. Continuar selectivamente las obras en proceos, para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias, disminuyendo las no indispensables y cancelando proyectos suntuarios.

4o. Reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en el ejercicio del gasto público, para evitar el desperdicio o corrupción.

5o. Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos. Con esto, se busca la mejor intervención del Estado en estos procesos con el fin de asegurar la alimentación del pueblo y, que los recursos que se utilicen beneficien realmente a los sectores que los requieran.

6o. Aumentar los ingresos públicos, para que se frene el crecimiento del déficit y el aumento de la deuda; esto, mediante la profundización de la reforma fiscal, para lograr

más equidad y recaudación; aumento de los precios de bienes y servicios producidos por el sector público, incrementándose más a quien más tiene; exigiéndose mayor eficacia y productividad a la empresa pública para lograr la acción anterior.

7o. Canalizar créditos a las prioridades del desarrollo nacional, reestructurando a las instituciones de crédito para que a través del control que el Estado ejercerá sobre éstas, destinen los recursos confiados a ellas hacia usos de gran prioridad económica y social y; para asegurar que la banca nacionalizada actúe con honradez, evitando la especulación y la desviación de recursos hacia fines no justificados.

8o. Reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, para mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas que se necesitan para abastecer la planta productiva de bienes y servicios, para racionalizar la protección a los diferentes sectores, para eliminar ganancias indebidas que incidan de forma negativa en el bienestar de los consumidores y; lograr de esta manera, una mayor integración industrial de nuestros productos.

9o. Reestructurar la Administración Pública Federal, para que "cuenta con una infraestructura orgánica capaz de instrumentar programas y acciones con mecanismos más ágiles y adecuados."⁵⁶

10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado, dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución

(56) S.P.P. y S.H.C.P. "Evolución de la economía en el primer trimestre de 1983," Revista de Comercio Exterior. Vol. 33 Num. 5 mayo de 1983. p. 479

Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con el último punto, el 3 de diciembre de 1982, el Presidente de la República envía al Legislativo una serie de reformas y adiciones a nuestra Carta Magna, destacando las de los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, que se refieren "a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria (y) la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado..."⁵⁷ A continuación se presenta las reformas a dichos artículos:⁵⁸

En el artículo 25 Constitucional, se establecen claramente los propósitos de los sectores público, privado y social y su sujeción jurídica al principio legal, para el proceso de desarrollo de la economía mixta mexicana y, para modernizar toda la legislación que regule la intervención del Estado en la economía.

En el artículo 26 Constitucional, se establecen las bases normativas (Ley de Planeación) para organizar un

(57) De la Madrid Hurtado, Miguel. "La política económica del nuevo gobierno. Principales bases jurídicas," Revista de Comercio Exterior. Vol. 33 Num. 1 enero de 1983 p.p. 61-63

(58) Vid. Ibid. y Comisión Federal Electoral. Constitución Política de los E.U.M. México, 1983. p.p. 26-46

sistema propio y moderno de planeación (Sistema Nacional de Planeación Democrática) que incluya las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan (Plan Nacional de Desarrollo) y de los programas (sectoriales, regionales, institucionales y especiales).

Al artículo 27 Constitucional se adicionan las fracciones XIX y XX que introducen el concepto de desarrollo rural integral* y las condiciones necesarias para una justicia agraria y para fortalecer la seguridad jurídica en el campo.

"El artículo 28 Constitucional se adiciona para profundizar acciones contra los monopolios, el intermediarismo, y promueve la organización de consumidores. Asimismo, define con claridad las actividades económicas estratégicas reservadas al control del Estado."⁵⁹

En general, estas reformas establecen y norman la participación de los 3 sectores: público, privado y social en el proceso de desarrollo, precisando sus ámbitos de competencia respectivos.

En el mes de mayo de 1983, a raíz de la reforma al artículo 26 Constitucional y a la promulgación de la Ley de Planeación (enero 1983), se presenta a la nación el Plan

* Vid. Capítulo IV

(59) Guerra Díaz, Ma. Elena del Rosario. Op. cit. p.75

Nacional de Desarrollo 1983-1988 (P.N.D.) como "el programa de gobierno del régimen para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad de desarrollo y en él se retoma al P.I.R.E. como una de las líneas estratégicas."⁶⁰ En el P.N.D.,⁶¹ se reconoce que el país atraviesa por la más seria crisis económica que ha enfrentado en su historia moderna con evidente vulnerabilidad del sistema económico que, debido a deficiencias estructurales, reproduce negativamente los impactos de los desajustes externos; reconoce que persisten desigualdades sociales y desequilibrios regionales; que falta integración en los procesos productivos y que no existen suficientes recursos para financiar el crecimiento. Reitera que para recuperar las bases del desarrollo nacional es necesario el esfuerzo de toda la sociedad para dar viabilidad a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores privado y social y, coordinar los esfuerzos de los 3 órdenes de gobierno.

También, señala un gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo. El propósito nacional es "mantener y reforzar la independencia de la nación para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas de un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una

(60) Ibid. p. 84

(61) S.P.P. Op. cit. p.p. 17 y 18

mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático."⁶² De este propósito se derivan 4 objetivos fundamentales que el Plan propone alcanzar:

"1o. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenerse como nación libre e independiente; con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposiciones para el cambio.

"2o. Vencer la crisis: enfrentar las condiciones actuales para abatir las causas de la inflación, defender el desempleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral del desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.

"3o. Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y

(62) Guerra Díaz, Ma. Elena del Rosario. Op. cit. p.

regionales del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.

4o. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales: con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planación democrática, orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática."⁶³

El propósito nacional y los 4 objetivos fundamentales dan origen a la estrategia económica y social que busca elevar la calidad del desarrollo y recuperar la capacidad de crecimiento. Dicha estrategia se centra en dos líneas fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí; estas líneas son: reordenación económica y cambio estructural.⁶⁴

La reordenación económica incluye al P.I.R.E., cuyos

(63) De la Madrid Hurtado, Miguel. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988," El primer tramo 1982-1983. p. 133

(64) Vid. S.P.P. Op. cit. p.p. 114-149.

propósitos fundamentales que lo animan son:⁶⁵

- + Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- + Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- + Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural busca reorganizar el proceso productivo y distributivo, con el fin de superar las insuficiencias y desequilibrios del desarrollo y proyectar al país, hacia una sociedad igualitaria; se basa en 6 orientaciones generales para guiar las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan; éstas se sintetizan a continuación:⁶⁶

- + Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- + Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr un sector industrial integrado hacia dentro y competitivo hacia afuera; un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure los alimentos básicos de la población y; un sector de servicios más moderno y funcional a las necesidades de la producción y el consumo.
- + Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

(65) De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 134

(66) Ibid. p.p. 134-136.

- + Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- + Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.
- + Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

En general, puede decirse que con la política económica establecida en el P.N.D. se busca lograr un crecimiento económico más acorde a la situación por la que atraviesa el país y, lograr mejores condiciones de vida de la población.

Sin embargo, los resultados de esta política económica no fueron del todo satisfactorios para el primer año de gobierno (1983), ya que "la tasa de crecimiento del P.I.B. disminuyó en un 5.3%, el producto interno bruto por habitante disminuyó en relación a 1982, la tasa de inflación fue de 80.8%, el desempleo abierto era superior al 11% y la deuda externa alrededor de 90,000 millones de dólares."⁶⁷ No obstante, se dió un superávit en la balanza comercial, debido a que la contracción de las importaciones (40% respecto a 1982), fue mayor que la expansión de las exportaciones.

En 1984, los resultados de la aplicación de dicha política empezaron a dar su fruto, ya que el P.I.B. creció a

(67) Burgueño Lomeli, Fausto. "La economía mexicana, tendencias y perspectivas. 5 años de ajuste y deterioro nacional," Revista Latinoamericana de economía. Problemas de desarrollo # 71. I.I.Ec. U.N.A.M. México, 1988 p. 9

una tasa real de 3.6%; se redujo la inflación al 60% aproximadamente; el déficit del sector público como proporción del producto disminuyó en más de 8 puntos porcentuales del registrado en 1982, pasando del 15.5% a 5.8%; se mantuvo un superávit en la balanza comercial; las exportaciones no petroleras registraron un incremento del 19%; se generó un mayor volumen de ahorro que fue canalizado a actividades productivas, incidiendo en la generación de empleos.⁶⁸ Sin embargo, esto fue posible gracias a un alto costo social, esto es, la pérdida del poder adquisitivo, debido a que durante este año se reducen los salarios reales y; en contraposición, no se impide el aumento constante de los precios; además, de que el pago del servicio de la deuda externa también se incrementó. Evidentemente, esto afecta principalmente a las clases de menores ingresos.

Durante este año, las relaciones entre el sector privado y el público empiezan a ser cordiales, ya que el gobierno intenta recuperar la confianza de los empresarios, perdida con la nacionalización de la banca, mediante "la reprivatización del 34% del capital de los bancos nacionalizados...", (también) se completó y comenzó a ejecutar un generoso plan de indemnizaciones para los exbanqueros apropiados, decisión a la que siguió otra quizá más importante: la reprivatización de las empresas propiedad

(68) Vid. Ibid. p.p. 10-14 y Cuadernos de renovación nacional. Tomo VI. Reestructuración de las finanzas públicas: Gasto público. Ed. F.C.E. México, 1988. p.p. 16 y 17.

de los bancos, otorgando preferencias a los exbanqueros para adquirirlas."⁶⁹

La rápida recuperación en la actividad económica durante 1984 fue sólo momentánea; ya que "a partir del último trimestre se empezaron a observar cambios preocupantes en algunas variables fundamentales...el dinamismo de la demanda limitó a la caída de la inflación, deterioró la balanza comercial, presionó el mercado cambiario y aumentó la vulnerabilidad de la economía frente a las perturbaciones del exterior..."⁷⁰ Así, para 1985 se busca primordialmente, abatir la inflación con recuperación económica para, asimismo, aumentar los niveles de bienestar y avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas. Desgraciadamente, esto no fue posible, porque la demanda agregada empezó a crecer y no existía la suficiente apertura de la economía en relación con el exterior; al existir este crecimiento excesivo, fue necesario destinar mayor cantidad de productos al mercado interno, reduciéndose la posibilidad de comerciar bienes en el exterior, incrementándose de esta forma, las importaciones de mercancías. Aunado a esto, se encuentra que la balanza comercial se ve desfavorecida por

(69) Basañez, Miguel. El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Ed. Siglo XXI. México, 1990 p. 96

(70) Banco de México. "La actividad económica en 1985," Revista de Comercio Exterior. Vol. 36 Num. 5 mayo de 1986. p. 438.

el proteccionismo practicado por los países industrializados y a que los precios internacionales del petróleo se ven reducidos, a principios de año en 1/2 de dólar por barril y a mediados del mismo en 1.8 dólares, esto, junto con una disminución en el volumen de exportación. Asimismo, la deuda pública seguía representando un gran problema, ya que "el nuevo gobierno 1982-1988, decidió crear las condiciones necesarias para reanudar los pagos del servicio de la deuda externa como un prerequisite indispensable para vencer la crisis,"⁷¹ ya que a finales del sexenio anterior se había suspendido dicho pago. En este año, el descontento empresarial fue aminorado con la liberación de precios como medio para sobrevivir en la recesión económica. Todo esto, contribuyó a detener el proceso de desaceleración de la inflación, situándose ésta en un nivel ligeramente mayor al de 1984 llegando al 63.7%. Además, fue necesario que el Gobierno Federal replanteara su política económica y financiera para ajustarse a la baja en la producción y precios del petróleo; para esto, se anunciaron durante el año varios paquetes de medidas de recorte presupuestal, que sumaron un recorte total de aproximadamente 850,000 millones de pesos, que no sólo significó una reducción del gasto presupuestario, sino que además, tuvo un impacto en el empleo del sector público:*

(71) Taller de Coyuntura Económica (T.A.C.E.). "México 1982-1988: Una política económica del endeudamiento," Coyuntura 15. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón. México, diciembre 1987. p. 117

* Se señala como característica importante del sexenio, sin hacer un análisis más profundo.

"En febrero la reducción fue de 300,000 millones de pesos y se logró mediante la cancelación de 15,490 plazas de confianza y 7,080 contratos de honorarios; la congelación de 48,311 plazas de base...; en mayo y junio la racionalización del gasto permitió reducir el monto de egresos en 400,000 millones de pesos;"⁷² y el 25 de julio, tras dar a conocer el tercer recorte presupuestal que ascendió a 150,000 millones de pesos, se anuncia el proceso de reestructuración de la Administración Pública, que afectaba a 51,000 burócratas de los cuales 28,000 eran de confianza y serían liquidados definitivamente y, los 23,000 restantes eran de base y serían reubicados; pero esta reubicación se hizo a costa del desplazamiento de un número similar de trabajadores, principalmente de confianza, en otras dependencias del sector, quedando prácticamente sin empleo el total de trabajadores afectados por el recorte presupuestal anunciado: 51,000; asimismo, el recorte implicó la eliminación o fusión de 15 subsecretarías y unas 50 direcciones generales, la desaparición del 30% de las asesorías de dependencias públicas, la cancelación de las coordinaciones generales y el ajuste del 10% en los sueldos percibidos desde los directores generales hasta el Presidente de la República. Como ejemplos podemos citar: desaparece la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la S.R.E.; se fusionan las direcciones: Federal de Seguridad e

(72) Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 61

Investigaciones Políticas de la S.G.; desaparece la Dirección de Planeación de la S.E.C.O.F.I.; se fusionan 3 subsecretarías: Agricultura, Ganadería y Forestal de la S.A.R.H.; se elimina la Coordinación General de Gestión de la S.E.M.I.P. y; se anunció la liquidación de 35 asesores de la S.P.P.* 73

Esta situación se vio agravada con los sismos registrados en el mes de septiembre y con los costos que implicó la reconstrucción. No obstante, la economía creció por segundo año consecutivo y a pesar de que se lograron pocos avances en algunas de las metas cuantitativas de la reordenación económica, el gobierno profundizó el proceso de cambio estructural:

"Se trata de reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el acelerado proceso de industrialización y urbanización, crear equilibrios que no han podido actualizarse por rezagos no superados, tales como la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y el saldo desfavorable de las transacciones con el exterior."⁷⁴

Para 1986, se pretendía consolidar los avances que se habían obtenido a lo largo del régimen en materia de balanza

* Para mayor detalle Vid. Wilde, Roberto. "Quién es quién en el recorte," El Cotidiano. Año 2 Num. 7 agosto-septiembre de 1985 p.p. 22, 23, 26 y 27

(73) Vid. Dogart, Alberto; et. al. Varios artículos, *Ibid.* p.p. 1, 13, 14, 16, 19-23, 26, 27, 44 y 47.

(74) Guerra Díaz, Ma. Elena del R. *Op. cit.* p.p. 94 y

de pagos y finanzas públicas, reforzando de esta forma la lucha contra la inflación. Sin embargo, a principios de año (enero-febrero), "la economía nacional enfrentó en el ámbito externo un choque adverso de gran magnitud al desplomarse el precio internacional y el volumen exportado del petróleo..., fuente importantísima de los ingresos del sector público y el principal producto de exportación."⁷⁵ Ante esta situación, el Ejecutivo Federal planteó la necesidad de modificar el programa económico para el año en curso ya que el "originalmente formulado supuso que el precio promedio del crudo durante el año sería de 23 dólares por barril, 9.3% inferior al de 1985; sin embargo, dicho precio fue de 11.8 dólares por barril, 46.6% del nivel promedio que tuvo en 1985;"⁷⁶ por lo que se tuvieron que tomar diversas acciones instrumentando una "estrategia de contención para avanzar más rápido en los procesos de cambio estructural, destacando las medidas de ajuste presupuestal resultado del redimensionamiento del sector público; continuar aplicando una política realista de los precios y tarifas del sector público; promoción de exportaciones no petroleras; la política de racionalización de la protección comercial con el ingreso del país al G.A.T.T.; intensificación de la promoción turística; y facilitar la participación de la inversión extranjera en campos en que contribuya a la

(75) Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 18

(76) Vid. Banco de México. The mexican economy. México, 1988 p. 7

modernización tecnológica;"⁷⁷ con el fin de reducir los efectos negativos del impacto externo. Así, el 23 de junio de 1986, se da a conocer el Programa de Aliento y Crecimiento (P.A.C.), con el propósito de enfrentar la crisis económica del país. En este programa se establecen como objetivos:⁷⁸

1. Alentar el crecimiento económico moderado pero con alta generación de empleos, mediante una mayor disponibilidad de crédito a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a la inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión pública.
2. Renovar el combate a la inflación, ya que genera una gran variación entre los precios de los diferentes bienes y servicios, entorpeciendo toda la actividad económica.
3. Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural, mediante el fortalecimiento de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público, la

(77) Vid. Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 19 y Banco de México. "La política económica y la evolución de la economía en 1986," Comercio Exterior. Vol. 37 Num. 6 junio, 1987. p. 502

(78) Vid. Nacional Financiera. "La reforma fiscal para 1987," El Mercado de Valores. Año XLVII Num. 3 enero 19 de 1987. p.p. 46 y 47 y Nacional Financiera. "Criterios Generales de Política Económica para 1987: Consideraciones técnicas complementarias," El Mercado de Valores. Año XLVII Num. 1 enero 5 de 1987 p. 13

desincorporación de las entidades que no lo son y la modernización de la planta industrial nacional.

4. Impulsar la descentralización de la vida nacional, mediante el fortalecimiento del pacto federal, la promoción de programas especiales de vivienda y de dotación de infraestructura en las regiones más necesitadas.

Sin embargo, para lograr estos objetivos se requerían apoyos externos de alrededor de 12,000 millones de dólares y, adicionalmente una suma que sirviera como una especie de seguro de garantía, de tal forma que si se volvían a presentar efectos catástroficicos se pudieran compensar al menos parcialmente. Así, el 22 de julio de 1986 nuestro país presenta una Carta de Intención al F.M.I. para llegar a un Acuerdo de Contingencia (Stand by Agreement), por medio del cual se apoyaría la recuperación económica y el cambio estructural.⁷⁹ Con esto se logró que los capitales mexicanos comenzaron a regresar al país; además, un saldo favorable en la balanza comercial por el incremento de las exportaciones no petroleras y; los precios internacionales del petróleo empezaron a evolucionar favorablemente. Sin embargo, según el informe de Nacional Financiera,⁸⁰ no fue posible evitar que la inflación alcanzara el 105% y el producto decreciera en 4%.

(79) Nacional Financiera. "Acuerdos recientes sobre la deuda externa de México," El Mercado de Valores. Año XLVII Num. 18 mayo 4 de 1987. p.p. 442-443 e Idem.

(80) "Sexto Informe del Presidente Miguel de la Madrid," El Mercado de Valores. Año XLVIII Num. 18 septiembre 15 de 1988. p. 4

Así, el año de 1987 se caracterizó principalmente, por el aumento continuo y rápido de la inflación, que sobrepasaba el 140% en noviembre. Esta aceleración se vio influida por una política de precios y tarifas que se aplicó por motivos presupuestarios en el sector público y que se tradujo en una elevación de los precios de los bienes y servicios por él suministrados; también influyeron las alzas de las remuneraciones, el colapso del mercado bursátil en octubre y la fuerte devaluación del peso en noviembre.⁸¹

Así pues, todos estos factores obligaban a la adopción de un programa antiinflacionario urgente; fue entonces que el 15 de diciembre de 1987 en un acto encabezado por el Presidente de la República; el Gobierno Federal y los representantes del sector obrero, campesino y empresarial firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (P.S.E.) con el fin de evitar que el país cayera en la hiperinflación y que se redujera aún más el poder adquisitivo de la población de bajos recursos. Este Pacto "representaba el fin formal del P.A.C. y de toda intención de recuperar en el corto plazo el crecimiento económico. La meta de abatir la inflación fue antepuesta a cualquier otro objeto de orden económico...."⁸²

En este documento se establece que:⁸³

(81) Vid. Nacional Financiera. "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987," El Mercado de Valores. Año XLVIII Num. 4 febrero 15 de 1988 p. 24

(82) Basañez, Miguel. Op. cit. p. 108

(83) Vid. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. Firma del Pacto de Solidaridad Económica. México, D. F. 15 de diciembre de 1987. p.p. 5-20

1. Los salarios mínimos y contractuales se incrementarían en un 15% a partir del 16 de diciembre; a partir del 1o. de enero de 1988 los salarios mínimos se incrementarían un 20% más y a partir del 1o. de marzo se renovarían cada mes en base a la inflación mensual proyectada.

2. Los precios y tarifas del sector público se ajustarían a partir del 16 de diciembre para recuperar el rezago acumulado y para evitar el crecimiento del déficit público y disminuir las presiones de financiamiento del Gobierno Federal que propician el alza de las tasas de interés y de la inflación. Durante los meses de enero y febrero de 1988 no se incrementarían y a partir de marzo lo harían de acuerdo a un porcentaje igual al de la inflación prevista para cada mes.

3. Evolución estable de la paridad peso-dólar, con la perspectiva de que la política cambiaria ayudaría a reducir la inflación y aseguraría la competitividad de la planta productiva.

4. Se aceleraría el programa de liberación comercial.

5. Se realizarían ajustes a las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal con el fin de instrumentar cambios en materia tributaria y; a los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal para reducir el gasto público programable como proporción del P.I.B., dándole prioridad al gasto social.

Para fortalecer la estrategia del P.S.E., el Gobierno Federal decretó el 4 de enero de 1988 el Acuerdo de

Austeridad, el cual implantaba disposiciones normativas con el fin de obtener "la mayor racionalización, regulación, control y correcto aprovechamiento de los bienes y servicios públicos puestos a disposición de los servidores públicos, para llevar a cabo la producción de bienes y servicios, la construcción de obras públicas, así como las actividades que se traducen en la prestación de servicios educativos, administrativos, de salud y otros que inciden en el bienestar de la población."⁸⁴ Las medidas de este Acuerdo, representaron un ahorro aproximado de 154 miles de millones de pesos.⁸⁵

En vista de que hubo una relativa mejoría de la economía durante la vigencia del Pacto, el 28 de febrero, los representantes del gobierno y de los 3 sectores se reunieron para firmar un documento de concertación para el mes de marzo en el cual se acuerda que:

"1. El Gobierno Federal no aumentará los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público durante el mes de marzo.

"2. Las autoridades financieras mantendrán fijo el tipo de cambio del peso con respecto al dólar en el nivel correspondiente al 29 de febrero de 1988.

"3. Puesto que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante el mes de marzo,

(84) Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 111

(85) Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. Pacto de Solidaridad Económica, reporte de avance a marzo de 1988. México, D.F. marzo de 1987 p. 24

no se autorizará aumento alguno en los precios de los bienes y servicios sujetos a control o registro por parte de la S.E.C.O.F.I.

"4. El sector empresarial expresa que no es recomendable aumentar durante el mes de marzo los precios de los bienes y servicios no comprendidos en el punto anterior y al efecto exhortará a todos los productores, industriales, comerciantes y prestadores de servicios para que no los aumenten en el propio mes de marzo, en cumplimiento de lo dispuesto en el P.S.E.

"5. Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que apoyen la propuesta que les formulará el Presidente de dicha Comisión, para que se otorgue a los salarios mínimos vigentes un incremento de 3% con vigencia a partir del 1o. de marzo de 1988.

"6. El sector empresarial, de acuerdo con lo previsto en el P.S.E., hará extensivo a los salarios contractuales el aumento que se otorgue a los salarios mínimos.

"7. El sector empresarial recomendará a sus miembros a absorber los aumentos de los salarios a los que se refieren los puntos 5 y 6 anteriores, sin trasladarlos a los precios de los bienes y servicios.

"8. En los términos del P.S.E., se ratifica que, de acuerdo con el calendario agrícola, se harán los ajustes correspondientes en los precios de garantía.

El Gobierno Federal al ratificar en todos sus términos los compromisos contraídos, reitera su voluntad y firme

decisión de mantener el superávit primario de las finanzas públicas comprometido en el P.S.E. con el propósito de abatir sustancialmente la inflación, de continuar racionalizando las estructuras administrativas del sector público y desincorporando empresas públicas no estratégicas ni prioritarias."⁸⁶

Con estas medidas adoptadas, se tuvo como resultado que la inflación se redujera durante el mes de marzo.

Esto condujo a que el 27 de marzo se firmara la tercera fase del P.S.E., el cual se extendía hasta mayo y, ratificaba los compromisos de los 3 sectores y el gobierno. Con esto se logró que la inflación se situara en 3.1% en el mes de abril y en mayo, fue de 1.9%. Respecto a las finanzas públicas, las cifras del primer trimestre indican un incremento en los ingresos públicos en términos reales, de 9.6% con respecto al mismo período de 1987. El gasto programable disminuyó en términos reales en un 8.7% durante el mismo período. Las exportaciones no petroleras mantuvieron su dinamismo, mientras que las reservas internacionales del país continuaron incrementándose. Las tasas internas de interés descendieron en más de 100 puntos porcentuales.⁸⁷

(86) Nacional Financiera. "Pacto de Solidaridad Económica. Concertación para el mes de marzo de 1988," El Mercado de Valores. Año XLVIII Num. 6 marzo 15 de 1988 p. 7 y 8.

(87) Banco de México. Op. cit. p.p. 30 y 31

En vista de estos signos favorables, el 22 de mayo, los firmantes del Pacto decidieron extender los términos de la concertación a los 3 meses siguientes: junio, julio y agosto. En esta etapa, se acordó que los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público no aumentarían, al igual que los salarios mínimos y precios sujetos a control; también se establece que el tipo de cambio se mantendría fijo hasta finalizar el mes de agosto; respecto al sector agrícola, los precios de garantía se ajustarían de acuerdo al ciclo agrícola con el compromiso de mantener sus niveles de 1987 en términos reales. Además, el gobierno autorizó la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte usados.

El 14 de agosto, nuevamente se prolongó el Pacto, para los meses de septiembre, octubre y noviembre. Esta vez, se acordó disminuir el medio circulante, reducir la liquidez; bajar aún más las tasas de interés; continuar reduciendo el gasto programable mediante la desincorporación de empresas públicas y recortes en el gasto corriente; además de lo ya acordado en las etapas anteriores. Durante esta concertación, los 3 sectores y el Gobierno Federal consideraron indispensable continuar con los esfuerzos de seguimiento para consolidar los avances logrados, por lo menos hasta que concluyera la administración. No obstante, el 16 de octubre, el presidente electo de México, para el sexenio 1988-1994, Lic. Carlos Salinas de Gortari, firma un convenio que prorroga en sus términos, los acuerdos pactados en la concertación suscrita el 14 de agosto de 1988, hasta el 31 de diciembre de 1988:

" ... frente a una nueva inestabilidad de nuestros ingresos petroleros, se ha vuelto a imponer la concertación, la solidaridad y el acuerdo para tomar medidas que nos permitan hacerle frente;..., y preever una incertidumbre futura de los precios petroleros; ello nos va a permitir que en el futuro consolidemos los avances que se han logrado con el Pacto, que podamos tener el especio necesario para evitar políticas deficientes y lograr un financiamiento externo que nos permita continuar con los esfuerzos..."⁸⁸

Otro punto importante* y que se ha venido mencionando, es el de la empresa pública; ésta, como se menciona en el P.N.D.⁸⁹ constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. Sin embargo, ésta se ha visto deteriorada por el rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen, propiciando a su vez, la ineficacia de la misma y escasa competitividad.

Por eso, "a partir de las áreas de participación exclusiva del Estado en el artículo 28 Constitucional y de la definición de áreas estratégicas y prioritarias, se incrementó la parte del cambio estructural correspondiente a la desincorporación de entidades del sector público, a fin de retirar por completo la presencia del Estado en aquellas

(88) Nacional Financiera, S.N.C. "Ampliación del Pacto de Solidaridad Económica," El Mercado de Valores. Año XLVIII Num. 21 noviembre lo. de 1988. p.p. 3 y 4

* Lo desarrollamos de forma muy general, ya que su análisis implicaría otro trabajo de investigación.

(89) Vid. S.P.P. Op. cit. p.p. 176 y 177

ramas de actividad económica en las que ya no se justifica su participación,⁹⁰ y hacerla más fuerte y eficiente en las áreas que contribuyan al desarrollo.

Así, "de 1,155 entidades del sector público existentes a principios de 1983 se decidió la desincorporación de 765. La desincorporación de muchas de ellas aún se encuentran en ejecución. Para atender necesidades impostergables, se crearon 59 entidades nuevas. (Por lo que), en la actualidad quedan 449 entidades públicas (que) ... no incluyen 339 empresas no bancarias, en las que participaban las instituciones de crédito nacionalizadas y que fueron ofrecidas en venta a particulares por ser innecesarias para su operación."⁹¹

Así, el 30 de noviembre de 1988 finaliza la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, dejando al país en condiciones distintas a como lo recibió: control de la inflación, tasas de interés bajas y reservas internacionales importantes; además, ampliación del P.S.E. hasta fin de año.

(90) Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 56

(91) Nacional Financiera, S.N.C. Op. cit. p. 6

CAPITULO IV

GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO DURANTE EL SEXENIO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.*

En este capítulo desarrollaremos el análisis del gasto público que en este sexenio experimentó un incremento absoluto, y que a pesar de ello no se registró el crecimiento de la economía, sino que al contrario, se agudizó la crisis económica al considerar diferentes problemas, tanto internos como externos, que se dieron en estos años.

* Nota: Los datos de los resultados obtenidos en cada uno de los sectores, se tomaron de S.P.P. Poder Ejecutivo Federal. Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988.

Los datos del gasto programable ejercido para cada sector, del gasto programable total ejercido, del gasto no programable y del gasto total ejercido, se obtuvieron de De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno de 1988. Informe estadístico. Presidencia de la República p.p. 55-60 y de S.P.P. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983 a 1988.

El hecho de que no se analice al desarrollo económico se debe a que, durante estos años no se registró el incremento de la producción, requisito importante para que se logre el primero; por lo tanto, no se puede hablar de éste sin que antes exista crecimiento en la economía.

4.1. Desarrollo social.

El Estado mexicano debe efectuar erogaciones importantes para responder a las demandas de bienestar de una población en aumento, así como satisfacer la provisión de infraestructura pública de forma suficiente para alcanzar las metas de crecimiento económico.

El desarrollo social, las inversiones del sector público en educación, salud, vivienda, dependen de la presión ejercida por el pueblo trabajador y de sus organizaciones, para aumentar los recursos fiscales del Estado a costa de un capital que en México goza de exenciones, concesiones y subsidios, que son necesarios limitar y reorientar hacia las inversiones y gastos nacionales y populares.

El sector desarrollo social es indispensable para lograr el mejoramiento del individuo, la familia y la sociedad. El propósito fundamental es el incrementar los niveles de educación, seguridad social y servicios urbanos, acciones que contribuyen a una mejor distribución del ingreso.

El objetivo de la política social del gobierno mexicano, entendiéndola como aquellas acciones del Estado encaminadas a lograr de una u otra manera el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto, así como las que se aplican para la solución de problemas específicos; es el de permitir a las mayorías participar en forma equitativa de los beneficios del crecimiento económico, proporcionándoles un mejor nivel de vida para alcanzar el desarrollo económico.

"El proceso de desarrollo económico del país en los últimos años se ha caracterizado por el estancamiento inflacionario y por una recuperación económica parcial con fuerte presión inflacionaria."⁹² Del desarrollo social y económico alcanzado por México, puede decirse que junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas, está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país; junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que éste ha alcanzado, está el rezago en la cobertura de servicios básicos (vivienda, educación y salud) y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población; junto al elevado nivel de formación de capital está la subsistencia de elevados niveles de desempleo y subocupación; junto al crecimiento está la penetración de capital extranjero; junto al crecimiento de la industria, está el de la infraestructura y de los centros urbanos. Se puede observar el carácter desigual del

(92) Cordera, Rolando y Carlos Tello. La disputa por la nación. Siglo XXI Editores. México, 1984 p. 44

desarrollo también en el grado y la naturaleza de la organización de las diferentes clases sociales, por lo que México, tiene que adoptar una política de redistribución de los beneficios del crecimiento a fin de lograr que las desigualdades sociales sean menos brutales, para asegurar la paz social.

El gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que reducir en términos reales el gasto público como condición para lograr préstamos del exterior, por lo que uno de los primeros sectores que experimentó esta reducción fue el de beneficio social.

En el período de estudio, dentro de los sectores educación, salud, alimentación, medio ambiente y desarrollo urbano y vivienda, la mayor parte de los esfuerzos se dedicaron a la elaboración de planes, reformas, cambios y modificaciones; es decir, movimientos en la administración, en el papel pero no en hechos, en resultados inmediatos o a corto plazo.

En el P.N.D. 1983-1988, aludiendo al crecimiento y aplicación del gasto público, se señala que: se incrementó de manera significativa y sufrió importantes modificaciones en su estructura durante la última década. A ello contribuyó también, el excesivo crecimiento de los subsidios y transferencias, la falta de precisión en las prioridades, los problemas en la programación e indisciplina en el ejercicio del presupuesto y diversos fenómenos de corrupción y desperdicio.

El gasto ejercido para desarrollo social durante el

período tuvo un incremento del 110.8% en 1986 como consecuencia de los sismos de septiembre de 1985 y; un descenso en 1988 (Gráfica IV).

4.1.1. Educación.

La educación es la adopción progresiva de la sociedad a las nuevas formas de la división del trabajo. De acuerdo al P.N.D., la educación se impulsaría vigorosamente a un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, se considera a la educación pública como el medio idóneo para promover e impulsar la renovación moral e intelectual.⁹³ La crisis del proyecto educativo corresponde al modelo de desarrollo de industrialización dependiente y, la crisis de alianza política que le dá sustento, se encuentra en la antesala de la crisis económica. Por lo que, desde la educación elemental hasta la investigación científica y tecnológica, pasando por la educación media y superior, el mismo propósito descentralizador fue la pauta de la reforma educativa. Parte sustancial de la reforma educativa es la reforma de los medios de comunicación de masas, los cuales conforman los modos de relacionarse con la sociedad y los

(93) S.P.P. Op. cit. p.p. 221-235

modos de comportamiento (idiosincracia).

Con base a lo anterior, las principales acciones que habrían de realizarse para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo, son: promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema; depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza. Para elevar el promedio de escolaridad nacional, se diversificaron y mejoraron las opciones educativas.

Con De la Madrid, se realizó un diagnóstico general de la situación del sistema educativo nacional, con sus avances y deficiencias, vicios e incongruencias; éste, se encuentra en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988; del que se transcriben algunos fragmentos: "... subsisten serias deficiencias y problemas. La baja calidad de la enseñanza, que se observa en todo el sistema, se refleja necesariamente en los bajos niveles de capacitación, en el escaso desarrollo de habilidades socialmente útiles. La educación secundaria ha experimentado una expansión considerable... En el nivel de educación media superior coexisten más de 160 programas y planes de estudio... La educación superior ha aumentado vertiginosamente... en matrículas. Sin embargo, esto no se ha visto acompañado de la calidad y el tipo de profesionistas que se requieren... No existe una correspondencia óptima entre los planes y programas de estudio normal y los de educación preescolar, primaria y secundaria, donde los egresados de aquella realizan su ejercicio profesional... Si bien la investigación se ha

incrementado significativamente en los últimos años, México no ha alcanzado los niveles recomendables."⁹⁴

Las acciones educativas se encaminaron a ampliar la cobertura en aquellos niveles que presentan deficiencias como son la preescolar, educación para adultos, secundaria y media superior; se dió especial atención a la calidad de la enseñanza a través de la modificación de programas de estudio y la capacitación de maestros.

En materia de educación se daría prioridad a elevar la calidad de la docencia con la formación integral de los maestros ampliándose el acceso a este servicio. Se vinculó la educación, investigación científica y tecnológica, con los requerimientos del desarrollo nacional. Se impulsaría también la elevación educativa, así como avanzar en la descentralización de la educación.

Como se estableció en el P.N.D., se tuvo como objetivos: mejorar la calidad y satisfacer la demanda de educación del mayor número de mexicanos, registrándose avances sustanciales.

En este período se realizaron tareas encaminadas a promover el desarrollo integral del individuo y la sociedad, para lo que se planteó la necesidad de renovación del sistema. En todos los niveles, se impulsó la formación de los docentes y, se implantó el bachillerato pedagógico.

Para 1988, en la escolaridad promedio de la

(94) S.E.P., Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. Síntesis o La Prensa. 16 de agosto de 1984 p.p.12-14

población se alcanzaron 6.2 grados a nivel nacional, frente a 5.7 que existía en el ciclo 1982-1983, que implicó una variación de 8.7%. Así, para el ciclo 1988-1989, la cobertura de los servicios educativos se amplió implicando un incremento del 15.7% y la atención del 35.5% de la población total del país. En el período 1983-1988, se pasó de un índice de analfabetismo de 14.3% al 6.1% (Ver gráfica V).

A partir del ciclo 1982-1983, se calculó el incremento promedio anual por sexenio; con todo y el cambio abrupto y a favor del crecimiento, el promedio sexenal es de 2.36%, casi la mitad que el anterior y, casi tres veces menor que el estimado por la estrategia nacional del P.R.O.I.D.E.S.; aunque en realidad fue un promedio de 1.28% de incremento en los 3 años finales del sexenio.⁹⁵

En el sexenio, los recursos continuaron decreciendo en educación un 30.3% (ver gráfica VI). En este sector, en síntesis, en lo relativo al crecimiento y su regulación en los últimos 6 años, más bien indican que fue muy pequeño y su regulación prevista fue rebasada por las tendencias inerciales del sistema.

4.1.2. Salud.

La consolidación del sistema nacional de salud, ha dado

(95) Bolívar, Augusto y Rosa Albina Garavito. México en la década de los ochentas. La modernización en cifras. Ed. U.A.M.-El Cotidiano. México, 1990 p. 3470

frutos que se reflejan en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios. Con la sectorización se crean instrumentos jurídicos para conformar el marco legal, destacando la expansión del derecho constitucional a la salud y los cambios en los consejos de administración de las instituciones de seguridad social.

De acuerdo al P.N.D.,⁹⁶ la salud no es sólo la ausencia de enfermedades, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propio para su sustento y desarrollo. La salud es un elemento imprescindible del desarrollo en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos. La salud requiere de acciones específicas para prevenir, reservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas en donde pueden estar expuestos a distintos riesgos; por lo que se debe mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud. Además, impulsar vigorosamente en la sociedad, una cultura de la prevención y del autocuidado de la salud.

El estado general de salud en el país, no sólo es resultado de las acciones preventivas, curativas y rehabilitatorias, sino que influye de manera determinante la presencia de factores relacionados con los niveles generales de bienestar económico y social del país. La existencia de grupos sociales que no tienen acceso a servicios de salud,

(96) S.P.P. Op. cit. p. p. 242-248

generalmente coincide con el desempleo o subempleo, alimentación insuficiente, vivienda no higiénica e insalubridad general, lo que en conjunto repercute negativamente en la calidad de la vida.

Se crearon mecanismos de apoyo para la coordinación de políticas, objetivos y programas generales, entre los que sobresalen, el Gabinete de Salud, el Consejo de Salubridad General, los grupos interinstitucionales y las comisiones específicas de alta prioridad. Los principales resultados de estos mecanismos son: el establecimiento de sistemas de planeación, información y evaluación de carácter sectorial; la operación de programas sustantivos bajo criterios homogéneos, con la definición de universos y de normas técnicas, así como la introducción de mecanismos para mejorar la eficiencia global como los cuadros básicos y compras consolidadas.

En salud, se ampliaron y mejoraron los servicios, a través de la coordinación efectiva de las instituciones y la reorganización y el aprovechamiento eficiente del potencial de recursos disponibles. Adicionalmente, se establecieron convenios con el sector privado y social, destinados a estimular el desarrollo científico y tecnológico en los campos de producción de instrumental y equipo médico.

Se tuvo como prioridad la prevención y control de enfermedades y accidentes, la consolidación del sistema nacional y las acciones orientadas a la planificación familiar y la educación para la salud, así como la formación y desarrollo de recursos humanos.

Se consolidó el sistema nacional de salud, la reorganización de los servicios y, el mejoramiento del nivel de vida de la población. El sector se orientó a avanzar en la desconcentración y descentralización administrativa, la reordenación y modernización del aparato distributivo de los servicios de salud, a estimular la participación social y desarrollar el potencial.

Se definieron lineamientos básicos y configuró el marco normativo de la política en materia de salud, pero la crisis económica afectó directamente al sector salud al incrementarse los costos que no pudieron ser compensados con recursos presupuestales y ocasionó importantes retrasos. Se desarrollaron tareas de los grupos interinstitucionales de programación operativa anual; se creó el Consejo Nacional contra la Farmacodependencia; se instituyó el sistema de control de calidad de medicamentos e insumos; se articularon diferentes acciones elaborando boletines con contenidos educativos en salud y educación sexual.

En la prestación del servicio de salud, entre 1983 y 1988, la consulta externa general tuvo un crecimiento del 43.9% y los egresos de hospitalización general del 17.4%. Para 1988, se estimó una tasa de mortalidad general en descenso a menos de 5 defunciones por cada mil habitantes; la tasa de natalidad presentó un decrecimiento al pasar de 32.8 nacimientos por cada mil habitantes en 1982 a 27.2 en 1987; la esperanza de vida se incrementó de 65.7 años en 1983 a 69 años en 1988. La cobertura de los servicios de salud, no obstante el crecimiento de la población, tuvo un

avance significativo, se estimó que en 1988 77.7 millones de personas, esto es, el 93.9% de la población, contaron con la protección de estos servicios (ver gráfica VII).

Durante el período de 1983 a 1988, tomando sólo en consideración los datos de derechohabientes del I.M.S.S. y del I.S.S.S.T.E., se obtuvo una tasa de crecimiento anual del 5.5%; lo que significa que en términos absolutos pasó de 32.2 millones a 42.1 durante ese lapso.⁹⁷

La tasa de mortalidad general descendió de 5.7 a 4.5 defunciones por cada mil habitantes y la mortalidad infantil de 33 a 23; la esperanza de vida se calculó en 69 años lo que significó un incremento de 3.3 años durante el sexenio.

En salud, la cobertura registrada durante el sexenio de Miguel de la Madrid, no tuvo un correlato en calidad del servicio, esto es, el sector salud incrementó considerablemente su cobertura; sin embargo, la falta de inversión y el restringido gasto social, tuvieron como efecto una disminución notable en la calidad del servicio (ver gráfica VIII).

4.1.3. Vivienda.

Disponer de una morada digna y suficientemente provista de servicios, es un componente esencial del bienestar

(97) Bolívar, Augusto y Rosa Albina Garavito. Op. cit. p. p. 298 y 299

social. Existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada, por lo que se planteó, consolidar el sistema nacional de vivienda digna mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, así como fomentar la descentralización de las decisiones en materia habitacional y, en la modernización de los organismos de vivienda. Las acciones de fomento de la vivienda se realizarían en concordancia con el programa nacional.

Debido al incremento demográfico, al proceso de urbanización, a la inmigración interna, a la proletarianización de fuertes grupos de la pequeña burguesía y, en general a la crisis, nuestro país se ha visto afectado, haciendo patentes el déficit creciente de viviendas y, las condiciones deplorables en que muchas de ellas se encuentran.

El P.N.D.,⁹⁸ señala respecto a la vivienda, que es una necesidad básica y es un elemento clave del desarrollo social y se concibe no sólo en su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador del desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

Los efectos de la crisis se resintieron en el sector que, además de la reducción de recursos públicos, experimentó un fuerte incremento en el índice del costo de

(98) S.P.P. Op. cit. p. p. 254-256

la vivienda.⁹⁹ El P.N.D. 1983-1988, plasma la política habitacional del régimen, promulgándose la Ley Federal de Vivienda. Además, se crea el Sistema Nacional de Vivienda y en febrero de 1984, se da a conocer el Programa Nacional de Desarrollo de la Vivienda.

En materia de vivienda en el sexenio de Miguel de la Madrid, se promovieron acciones de vivienda y se contempló la reordenación de los sistemas financieros, auspiciando créditos adecuados.

Se reformó la estructura legislativa del sector vivienda y se estableció un marco normativo para la gestión y coordinación de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Vivienda. Se formuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, se constituyeron 31 comités estatales de normas y promoción de vivienda. Se amplió el número de familias con acceso a créditos para vivienda (FOVI-FOGA) de interés social y se fortaleció la promoción de los programas de vivienda en renta. Se llevaron a cabo acciones para fomentar la autoconstrucción y apoyar a cooperativas de vivienda, con el establecimiento de parques materiales. A través del C.U.D., se transfirieron a los estados recursos para apoyar la construcción. Se contribuyó a la reducción de costos de vivienda y sus insumos, mediante el Sistema Integral de Normas y Tecnologías de Vivienda. Las acciones superaron las metas por la participación de los

(99) González Rubí, Rafael. "La vivienda. Un desafío atroz," Revista de Comercio Exterior Agosto de 1984 p. p. 730 y 731.

institutos estatales de vivienda, realizando con recursos propios 87,000 acciones de vivienda en los estados.

La política de vivienda se orientó a continuar los esfuerzos para impulsar el proceso de generación de vivienda mediante la constitución de reservas territoriales, determinación de posibilidades de uso habitacional de predios y, promoviendo la construcción de vivienda fuera del D. F., lográndose incrementar la cobertura del PRONADEVI, orientando sus acciones a satisfacer los requerimientos de las familias de menores ingresos.

La política de vivienda en 1986, se enfrentó a la necesidad de continuar afrontando los efectos de los sismos de septiembre de 1985 y atender la demanda de vivienda generada por el déficit habitacional y por el crecimiento de la población. Las metas del PRONADEVI fueron destinadas a vivienda, asimismo se incrementó el porcentaje canalizado a vivienda progresiva.

La política de vivienda, también se orientó a revertir la situación prevaleciente al inicio de la administración de De la Madrid, caracterizada por un alto déficit habitacional; una limitada canalización de recursos; una elevada especulación de suelo e irregularidad en la tenencia de la tierra y en la oferta de insumos y componentes; concentración de acciones en la zona metropolitana; escasa participación social y; exceso de trámites administrativos de vivienda. Con la aplicación de los programas anuales de vivienda, en el período de 1983-1988 se concluyeron más de 1.5 millones de unidades de vivienda, ello representa una

cantidad superior en 13.6% a la edificada en el sexenio de López Portillo.

Para conocer el impacto que la crisis tuvo sobre la vivienda durante el sexenio, no se cuenta con información desagregada que permita precisar con certeza la situación de ésta. Raul Livas afirma,¹⁰⁰ que los siguientes indicadores dan pauta del comportamiento:

+ La industria de la construcción disminuyó un 18% con respecto al P.I.B. en 1983.

+ El precio de los materiales de construcción creció un 89%, mientras que la inflación promedio fue de 80.2%.

+ Los organismos encargados de construir y otorgar financiamiento para vivienda, canalizaron sus programas a la población que mantiene relaciones formales de trabajo.

4.1.4 Desarrollo urbano.

La crisis urbana es uno de los elementos del deterioro en la calidad de vida de las clases populares. De acuerdo a Alicia Ziccardi,¹⁰¹ existe una crisis urbana cuando la

(100) En "Ni pan, ni techo, ni abrigo," en El Cotidiano. Num. 18 julio-agosto de 1987. p. 253.

(101) Ziccardi, Alicia. "Problemas urbanos," en México ante la crisis, de González Casanova, Pablo. Siglo XXI Editores p. 52

organización de las grandes ciudades no corresponde con las necesidades y valores de la mayor parte de los grupos sociales y, al mismo tiempo, los intereses estructurales dominantes encuentran dificultades para la realización de sus objetivos en estos espacios.

La situación urbana se caracteriza por un patrón de urbanización, a la vez centralizado y disperso, agravado por la ausencia de una política regional, urbana y de vivienda explícita y, por la presencia de factores estructurales tales como, una inequitativa distribución del ingreso y una desmedida especulación inmobiliaria.

La S.E.D.U.E.,¹⁰² se encarga del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que señala como objetivos: alcanzar un crecimiento urbano más equilibrado en el territorio; responder a las necesidades de suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; combatir el deterioro de los espacios abiertos; promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

El desarrollo de una ciudad depende, también, de la compleja estructuración de intereses económicos y fuerzas sociales locales que actúan sobre su territorio. El fortalecimiento municipal, constituye la línea de acción cuyo principal sustento son las modificaciones del artículo Constitucional 115 que plantea importantes cambios en las atribuciones que posee el municipio para actuar sobre el desarrollo urbano.

(102) S.P.P. Op. cit. p. p. 59-61 y 252-254.

Los principales y más recurrentes problemas, son la ocupación irregular de la tierra y los marcados déficits en materia de infraestructura, equipamiento y servicio; para enfrentarlos en una situación de escasez de recursos se impulsa el desarrollo de tecnologías alternativas y la incorporación de mano de obra de la comunidad.

Las fuentes de financiamiento del desarrollo urbano fueron: I. Los recursos provenientes de la captación fiscal del gobierno, asignados vía C.U.D., que es "el documento administrativo programático y financiero que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones"¹⁰³ y, II. Los recursos provenientes del financiamiento externo canalizado a través de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal por medio de BANOBRAS.¹⁰⁴

Junto a las desigualdades entre campo y ciudad está la que prevalece dentro de las propias ciudades. Extremos de pobreza y riqueza se combinan en los centros urbanos, donde los más no disponen de las mínimas condiciones de bienestar material y contrastan, visible y cotidianamente, con la riqueza de que disfrutaban los privilegiados urbanos. La desigualdad en los centros urbanos también se puede apreciar

(103) El C.U.D. se estableció en 1983, su antecedente es el Convenio Unico de Colaboración (1977). S.P.P. Op. cit. p. 49

(104) S.E.D.U.E.-P.M.P. 1984. Presupuesto IV. Metas y previsión de recursos.

en el acelerado y múltiple deterioro de la calidad de vida, que afecta sobre todo a las mayorías cotidianas.

El desarrollo urbano no sólo es la provisión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y electrificación, sino que es la convivencia de una comunidad y que en ella concurren los más diferentes fenómenos de la amplia riqueza. Por lo que, se expidieron declaraciones de reservas, programas parciales de crecimiento y de mejoramiento que incluyen las declaratorias de usos y destino. Por medio de diferentes fuentes de financiamiento, en 1986 se proveyó de recursos, que atendieron de manera estricta las prioridades sociales y de funcionamiento de la ciudad y sus servicios y, la descentralización requerida por los efectos del sismo. En este sector se fortalecieron proyectos de uso intensivo de mano de obra y la inversión en las zonas con mayores desequilibrios.

De 1983 a 1985, se impulsaron ciudades medias y pequeñas para avanzar hacia una nueva base de la distribución de la población en las actividades económicas en el país. En materia de ordenación territorial, se iniciaron acciones intersectoriales en 22 ciudades medias de impulso industrial, 18 centros de apoyo a la actividad turística, 20 centros de apoyo agropecuario, 80 centros de integración rural. Asimismo, se sentaron las bases programáticas para la operación de los programas del C.U.D.; además, por medio de éste, se realizaron obras de agua potable y alcantarillado. No obstante, el contexto de recesión económica y la restringida disponibilidad de

recursos del país, se logró incrementar la cobertura del Programa Nacional del Desarrollo de la Vivienda.¹⁰⁵

El 19 de septiembre de 1985, el titular del Poder Ejecutivo estableció 2 comisiones de emergencia, una nacional y otra metropolitana, para enfrentar el problema presentado por el sismo.

Se calculó que se habían destruido cerca de 42,000 viviendas. El presidente ordenó que se formulara, para esto, un plan de emergencia. En los primeros días de octubre se expidió un decreto por el que fueron expropiados 4,300 predios de 117 colonias del centro de la capital. La negociación y coordinación de la rehabilitación de las viviendas ubicada en los predios expropiados, estuvo a cargo del Programa de Renovación Habitacional Popular (P.R.H.P.), bajo la responsabilidad del D.D.F. El programa se propuso dotar de vivienda a 44,437 familias de damnificados. En 1986, se comenzó la reconstrucción del 92% de las viviendas afectadas en esa zona. En abril de 1987, concluyó el P.R.H.P. un total de 42,090 viviendas nuevas, se repararon 4,210 y se reconstruyeron 2,500 viviendas en 150 edificios considerados monumentos históricos.

Además del P.R.H.P., para asistir y proveer de viviendas a los damnificados, el Gobierno Federal emprendió otros 3 programas: el emergente de vivienda (P.E.V.), el de reconstrucción de la unidad habitacional de Adolfo López Mateos, Nonoalco, Tlatelolco y la fase II del P.E.V.¹⁰⁶

(105) S.P.P. Informe de ejecución 1984 del P.N.D. p. p. 102 y 103 e Informe de ejecución 1986. p. p. 185-188

(106) Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año. Ed. F.C.E. México, 1988 p. p. 157-160

El esfuerzo de ordenamiento territorial se hizo en apoyo a la descentralización y se impulsó el desarrollo de las ciudades medias y el control de las zonas metropolitanas con la participación de los gobiernos estatales y municipales. Se puede observar que la asignación presupuestal del sector no mostró incremento alguno después de 1986 (ver gráfica IX).

La política de desarrollo se orientó a equilibrar económica y socialmente el crecimiento de las ciudades. Las ciudades medias en 1988, contaban con una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%, superior al crecimiento de las principales áreas metropolitanas. En 1982, la cobertura de servicios era de 66% en agua potable y 43% en alcantarillado a nivel nacional, sin incluir al D. F., en donde los índices eran del 91.9% y 82.6%, respectivamente; para 1988, las coberturas son de 72% en agua potable y 50% en alcantarillado.¹⁰⁷

4.1.5. Trabajo y previsión social.

La politización del país es un fenómeno innegable en los últimos años. El desarrollo económico exige que una

(107) S.P.P. Informe de ejecución. Avance 1988 y balance sexenal. p. p. 198-201.

proporción cada vez mayor de la población, participe en política y que esta participación sea más intensa. Participar en política significa participar de los beneficios del desarrollo económico, esto significa a su vez, ampliar el mercado interno para impulsar el desarrollo económico. El gran crecimiento de la población ha hecho de México un vasto campo para que los partidos y los movimientos sociales incorporen a la participación política organizada, a millones de personas.

En el P.N.D. 1983-1988, se establece que la finalidad última del desarrollo consiste en avanzar hacia una sociedad igualitaria, entendiéndose por ésta, "el logro de la equidad en los procesos productivos y distributivos y ampliar las capacidades y las oportunidades de superación. Los objetivos de empleo y distribución del ingreso son fundamentales en este contexto y constituyen los elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social, son el eslabón que vincula la política económica en la política social."¹⁰⁸

En materia de empleo, se logró contener la caída en el nivel ocupacional en el sector moderno de la economía. Los propósitos fundamentales del subsector se orientaron a elevar y proteger la generación de empleos y mejorar el poder adquisitivo del salario, así como disminuir la marginación y la pobreza dando especial atención a las necesidades básicas de la población.

(108) S.P.P. Op. cit. p. p. 212 y 213.

La creación de plazas se limitó y se busca principalmente, la reubicación del personal hacia las áreas sustantivas o de carácter productivo en empresas públicas. Sólo se contempla la creación de las demandas de incremento de las prestaciones en los servicios educativos, de seguridad nacional y salud. De 1983 a 1988, el presupuesto asignado creció solamente, el 0.01% para este sector.¹⁰⁹ (Ver gráfica X).

El gobierno recortó ligeramente el gasto de capital del sector público federal, que en 1982 fue de 10.6% y 7.8 y 6.9% en los 2 años siguientes, 6.3 y 6.0% en 1985 y 1986, así como 5.5% en 1987. El gasto corriente pasó de 26.2% del P.I.B. en 1982 a 22.0 y 21.5% en 1985 y 1986, respectivamente y, a 19.0% en 1987, un recorte de 7 puntos del P.I.B. Para lograr esto, las erogaciones del sector público por servicios personales de sus empleados, disminuyeron en cerca de 2 puntos del P.I.B. y, las transferencias corrientes, concepto que incluye a los subsidios, descendieron en más de 4 puntos del P.I.B.¹¹⁰

El I.M.S.S., para avanzar en la modernización de la seguridad social, continuó con la desconcentración de las

(109) Cálculo propio obtenido como porcentaje del P.I.B. De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 55-60

(110) Presidencia de la República. Op. cit. p. 24

funciones de afiliación y vigencia de derechos y prestaciones en dinero. Para fortalecer el otorgamiento de los servicios, a finales de 1984, fueron aprobadas diferentes reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social. El I.S.S.T.E., avanzó en la constitución de reservas actuariales y financieras para garantizar el otorgamiento de pensiones e indemnizaciones. Para impulsar el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, se realizaron alrededor de 8,000 acciones de evaluación y control de las comisiones de seguridad e higiene y se avanzó en los estudios sobre riesgos de trabajo.

El fortalecimiento y modernización y simplificación administrativa y de ampliación de la cobertura de las prestaciones, se llevó a cabo; así, según estimaciones del I.M.S.S., la tasa de incidencia de riesgo de trabajo de 10.5 en 1982 pasó a 9.2 en 1987.

Los derechohabientes del I.M.S.S., crecieron a una tasa media anual del 5% en el período 1982-1988, en tanto que el porcentaje de trabajadores afiliados se incrementó a una tasa anual de 4.9%. El Seguro Social, realizó diferentes acciones con el fin de disminuir la tasa de incidencia de los riesgos de trabajo, misma que en 1982 fue de 10.3 casos por cada 100 trabajadores asegurados, a menos de 7.3 casos en 1988. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, llevó a cabo actividades en el campo de seguridad e higiene del trabajo, destacando el trabajo directo en las empresas; y la difusión de la legislación y la normatividad sobre seguridad e higiene.

4.2. Impulso de la actividad económica.

Con el fin de lograr un crecimiento más equitativo, justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, es precisa la formulación de políticas sectoriales que se encarguen de enfrentar los problemas más urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo; asimismo, los problemas fundamentales de ineficiencia y baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre las diferentes regiones y las personas.

El sector agropecuario ha sido fundamental para la consolidación de la economía; sin embargo, debido a deficiencias dentro del mismo, inició un período de lento crecimiento de la agricultura; desaparecieron los excedentes y se convirtió el país en importador de alimentos. Asimismo, las actividades pesqueras han mostrado un crecimiento dinámico, pero muy por debajo de su potencial; por lo que es necesario que nuestro país fortalezca su desarrollo sobre bases de un mejor aprovechamiento de sus recursos, para generar mayor ocupación y proveer una alimentación popular más diversificada y económica.

En cuanto al desarrollo industrial, se ha caracterizado porque ha sido el motor más dinámico del desarrollo del país; además, ha contribuido a la generación de empleos. Pese a esto, el sector requiere de un mayor grado de integración interna y de autonomía frente al exterior, así

como de una mejor ubicación en el territorio nacional.

Respecto al abasto y al transporte, han incrementado de forma muy significativa su participación en el producto y el empleo. No obstante, debido a la acelerada expansión económica, el transporte reflejó que sus ampliaciones han sido insuficientes y que algunos de sus modos (ferrocarril), se ha estado rezagando, creando un deficiente aprovechamiento del equipo y de la infraestructura. Esto ha propiciado retraso en las entregas y mermas en los productos y a su vez, deficiente organización en los centros de abasto; por lo que se necesita fortalecer a ambos sectores para vincular más estrechamente su crecimiento con las necesidades del aparato productivo.

Los sectores energético y turismo, deben diversificar sus fuentes y mercados, respectivamente, así como establecer precios reales en cuanto a su oferta, con el fin de generar divisas y, de esta forma fomentar el ahorro interno. También, es necesario que generen empleo en las distintas regiones, para contribuir de esta forma, a reducir la desigualdad social que impera en el país.

Por tanto, los objetivos planteados en cada una de las políticas sectoriales que a continuación se desarrollan, hacen referencia al conjunto de demandas prioritarias de la sociedad, buscando que los resultados sean viables y permanentes.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, dentro de los sectores de desarrollo rural integral, pesca, comunicaciones y transportes, comercio y abasto, energía, industria y turismo, la mayoría de los esfuerzos se dedicaron al

mantenimiento y conservación de la infraestructura básica y de la planta productiva estatal y; a concluir el máximo número de obras y proyectos; sin embargo, esto no contribuyó al impulso de la actividad económica, ya que en primera instancia, se buscó corregir las deficiencias estructurales heredadas del régimen anterior.

4.2.1. Desarrollo rural integral.

Nuestro país ha vivido durante las últimas décadas, un proceso de industrialización y de urbanización que ha sido apoyado en gran parte, por la población rural y por el campo en general, ya que al emigrar del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, la población rural aporta a la ciudad su mano de obra y, además, el campo provee a las industrias de materias primas y alimentos que éstas requieren.

Sin embargo, y a pesar de que en los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana de 1910, se lleva a cabo el reparto agrario; que se mejoran los servicios públicos asistenciales en las zonas rurales con el fin de abatir el analfabetismo, la mortalidad causada por enfermedades infecciosas; la población rural no ha podido alcanzar aún un medio de vida satisfactorio.

Por eso, en las reformas hechas a nuestra Carta Magna

se introducen en el artículo 27 Constitucional las fracciones XIX y XX, referentes a la justicia agraria, al desarrollo rural integral y al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. En la fracción XIX,¹¹¹ se establece que para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, el Estado será quien disponga de las medidas para que se imparta expedita y honestamente la justicia agraria, asimismo, apoyará la asesoría legal a los campesinos. La fracción XX dice que "el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."¹¹²

Con esto, se busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo; que participen de forma organizada en la defensa de sus propios intereses; que se modernicen

(111) Vid. Comisión Federal Electoral. Secretaría Técnica. Op. cit. p. 43

(112) Idem.

los vínculos entre producción, marco jurídico y organización social en el campo, asimismo, entre población rural y el resto de la Nación; todo esto con el fin de avanzar hacia una sociedad igualitaria y establecer así, las bases para el logro de un crecimiento más equilibrado y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales.

Dentro del sector desarrollo rural integral se encuentran incluidos varios subsectores, así tenemos:

Subsector agrícola: Este subsector se considera de gran importancia porque el campo debe ser capaz de producir alimentos suficientes, para lograr que el país sea autosuficiente en materia alimentaria y mejorar las condiciones nutricionales de la población; además, se debe incrementar el empleo en el medio rural con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y evitar así, las desigualdades existentes entre los habitantes del campo y de la ciudad, esto, a través de la redistribución del ingreso en favor de los campesinos; asimismo, se debe mejorar la balanza comercial promoviendo las exportaciones para ingresar al país una importante porción de divisas.

Subsector pecuario: Este subsector es importante porque contribuye a incrementar la variedad de proteínas de origen animal en la dieta alimentaria de la población.

Subsector forestal: Se refiere a los recursos naturales de los bosques y selvas, que son importantes, ya que los productos maderables y los no maderables pueden ser exportados, proporcionando una fuente de divisas al país;

además, estos recursos naturales contribuyen a mejorar el medio ambiente del país, porque se pueden utilizar para la construcción de viveros en las grandes ciudades.

Subsector reforma agraria: El subsector tiene especial relevancia dentro del sector, porque es el encargado de otorgar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para permitir que los recursos se utilicen de forma más adecuada; repartir toda la tierra legalmente afectable, con la condición de que sea aprovechada eficientemente; asimismo, propiciar la organización de los productores para incrementar la eficiencia de los servicios y apoyos que reciban los campesinos.

De acuerdo a esto, el P.N.D. 1983-1988¹¹³ plantea sus objetivos a cumplir: fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, mediante el fortalecimiento de su organización; mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación y en general, de vida de la población rural, sobre todo a los más desprotegidos; aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso; ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, principalmente en las zonas de temporal, para garantizar la soberanía nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población; mejorar la balanza comercial sustituyendo importaciones y

(113) Vid. S.P.P. p. p. 277 y 278.

promoviendo las exportaciones de estos productos; repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra; propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justo entre el sector agropecuario y otros sectores, para permitir la retención del excedente económico generado en el campo; aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, conservando los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua; aprovechar la preservación y expansión de áreas forestales por medio de la reforestación.

Así y en base a los Informes de ejecución del P.N.D., durante este sexenio se llevaron a cabo las siguientes acciones: la organización y capacitación de productores se orientó básicamente a la consolidación de las organizaciones existentes, abarcando los procesos de producción, transformación y comercialización, para ampliar y retener los excedentes económicos que genera la población, y que permiten mejorar los niveles de bienestar social de los núcleos agrarios y, aumentar la capacidad de gestión de las organizaciones; también se orientó a la asesoría para el establecimiento y uso de praderas y cultivos forrajeros, al mejoramiento genético mediante la distribución de semen, así como al canje de sementales; aproximadamente, se consolidaron 38,000 asociaciones.

Se incrementó la disponibilidad de bienes básicos con adecuado contenido nutricional en producción de autoconsumo y en mercados regionales con menor nivel de precios; se

fomentó la adopción de patrones de consumo que mejoraran la calidad de alimentación a base de productos de origen animal; el sector salud aumentó la cobertura de servicios a la población rural abierta, por medio de la construcción, rehabilitación, ampliación y mejoramiento de unidades de primer nivel en el medio rural; se dieron servicios mínimos de salud a comunidades rurales dispersas que antes no recibían atención; se realizaron acciones de promoción y apoyo de paquetes de materiales a grupos organizados y de mejoramiento de vivienda rural a través de la autoconstrucción dirigida; se intensificó el programa de educación comunitaria fomentando el rescate y promoción de la cultura y la capacitación en actividades productivas; la alfabetización se brindó a la población que habita en comunidades dispersas, abarcando a campesinos organizados, ejidatarios, comuneros y jornaleros del campo.

La política de precios de garantía permitió que los productores recuperaran los costos de producción y obtuvieran un margen de utilidad; se buscó también que ésta fuera remunerativa para elevar el nivel de vida de la población rural, contribuyendo de esta forma, a mejorar la distribución del ingreso; se proporcionó capacitación para la plantación de árboles y la ejecución de otras actividades agropecuarias, con el fin de incrementar el empleo; asimismo, se corrigió el diseño de algunas obras y los procedimientos utilizados para su construcción y conservación para ocupar, de esta forma, mano de obra en mayor escala.

La producción de los 10 cultivos principales (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, algodón semilla, cártamo, soya, cebada y sorgo) se incrementó, aún cuando las condiciones climatológicas obstaculizaron un mayor volumen de producción en los 2 últimos años, permitiendo lograr la autosuficiencia en arroz al eliminar las importaciones a partir de 1986, asimismo, se logró la autosuficiencia en trigo con una producción promedio de 4.5 millones de toneladas; en el caso del maíz, los volúmenes producidos no alcanzaron a satisfacer la demanda nacional, por lo que se recurrió a importaciones para cubrir los déficits; se consolidaron los distritos de desarrollo rural, dando énfasis a la asistencia técnica intensiva, con esto se dió prioridad a los programas de incremento a la producción de básicos, permitiendo elevar los rendimientos medios de estos cultivos, principalmente en las zonas temporaleras; en apoyo al objetivo de autosuficiencia alimentaria se formuló el Proyecto Estratégico de Fomento a la Producción de Maíz, para tratar de dar respuesta a la crisis estructural presentada por la producción de maíz en el campo, planteándose en él una política orientada al apoyo de manera conjunta, a los campesinos dedicados a la producción de maíz, sobre todo a los temporaleros, que constituyen la prioridad fundamental para avanzar en la política de soberanía alimentaria.

Las exportaciones del sector se incrementaron, pasando de un millón 769 mil toneladas a 4 millones 387 mil toneladas, mientras que las importaciones mostraron una

tendencia a la baja, pasando de 11'403,900 toneladas a 7'262,500 toneladas; el saldo de la balanza comercial pasó de un déficit de 512 millones de dólares a un superávit de 542.5 millones de dólares.¹¹⁴

La creciente dificultad para identificar y localizar terrenos que pudieran ser repartidos, no fué obstáculo suficiente para detener la entrega de tierras a campesinos; la estrategia puso especial énfasis en desahogar las resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar. Durante este sexenio, el programa de catastro rural se constituyó como el instrumento dinamizador para legalizar la tenencia de la tierra, y para definir claramente la estructura agraria del país, en cuanto a sus diferentes formas de tenencia. Al respecto, se lograron ejecutar resoluciones que amparan el reparto de 8 millones 446 mil hectáreas en beneficio de 223 mil 804 campesinos.

Los términos de intercambio no fueron del todo favorables para la actividad agrícola; no obstante, se observó una tendencia a disminuir la brecha entre los precios relacionados con la agricultura y los precios clave de los otros sectores.

La actividad hidráulica concentró sus acciones en la terminación de obras, el rescate de infraestructura ociosa, el uso eficiente del agua, la incorporación de superficies a la producción y rehabilitación de tierras; se construyeron

(114) S.P.P. Op. cit. p. 214.

diversas obras que permitieron incrementar el suministro de agua en bloque con objeto de abastecer de agua a los centros urbanos e industriales.

En cuanto a áreas forestales, se otorgaron servicios para el aprovechamiento racional de bosques, selvas y zonas áridas, mediante la utilización de técnicas modernas con la mayor participación de los productores; en apoyo a los programas de plantación y reforestación se produjeron 159 millones de plantas y se reforestaron 105,558 hectáreas. Sin embargo, cabe mencionar que en este subsector al igual que en el pecuario, se registraron disminuciones en la producción, debido principalmente a la contracción de la demanda final, a las condiciones climatológicas desfavorables y a la elevación de costos.

El promedio anual del monto del gasto programable ejercido es de 1992.0 mil millones de pesos y, representa el 8.3% del gasto programable total ejercido durante el sexenio.

Esto nos permite afirmar que, pese a que se buscó darle un mayor impulso al sector, éste no fue favorecido en cuanto a asignación presupuestal, ya que en 1983 el gasto programable ejercido del sector representaba el 4.9%, mientras que en 1988 es del 3.0%, del gasto total ejercido (ver gráfica XI).

Además, "los resultados de las acciones emprendidas permitieron que durante este período el P.I.B. sectorial

creciera aproximadamente cerca del 2%; ..."¹¹⁵ sin embargo, en el sector aún prevalecen grandes deficiencias en cuanto a tecnología, ya que todavía se sigue utilizando equipo viejo; en cuanto a producción, porque es necesario que el país deje de importar alimentos para atender la demanda nacional; además, no se han logrado satisfacer las necesidades más apremiantes de la población rural, persistiendo la desigualdad entre ésta y la población urbana.

4.2.2. Pesca.

México cuenta con amplios recursos marítimos, por lo que la actividad pesquera tiene un carácter prioritario dentro del contexto nacional, ya que se orienta principalmente, a generar alimentos que son básicos para la dieta alimentaria de la población; a incrementar el empleo productivo y; a mejorar los niveles de vida de la población dedicada a dicha actividad.

Sin embargo, este sector no ha sido determinante para el desarrollo y crecimiento económicos, debido en primer lugar a que la población no consume frecuentemente productos

(115) S.P.P. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1988. Tomo I. p. 44.

marítimos por los altos precios y por malos hábitos alimenticios; y además, porque no ha existido el suficiente apoyo a la actividad pesquera, por lo que se ha mantenido rezagada en cuanto a tecnología, eficiencia, organización, capital y marco legal. Por tanto, el régimen del Lic. De la Madrid, considera necesario darle auge al sector, planteando en el P.N.D. 1983-1988,¹¹⁶ los objetivos de la política pesquera:

- + Contribuir a mejorar la alimentación de la población, esto con el fin de lograr una mayor equidad social en el país.
- + Generar empleos, especialmente en las zonas y grupos más rezagados, de tal forma que se mejoren los niveles de vida de los trabajadores dedicados a la actividad pesquera.
- + Captar divisas por medio de las exportaciones de productos pesqueros, para el desarrollo y consolidación de este sector.
- + Promover el desarrollo regional y comunitario, ya que por las características de la pesca, ésta se puede realizar en los estados costeros pero también en otros estados a través de la acuicultura.
- + Incrementar y racionalizar la explotación de los recursos pesqueros.
- + Fomentar la acuicultura y la pesca rural construyendo infraestructura básica y pesquera.

De acuerdo a los Informes de ejecución del P.N.D.

(116) Vid. S.P.P. p. p. 304 y 305

durante este sexenio; la distribución de productos pesqueros de consumo popular, se realizó mediante acciones de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales, se realizaron ferias del pescado y se continuó con los programas de cuaresma; la política de fomento a la comercialización se orientó a mejorar la dieta alimenticia de la población, agilizando y mejorando la distribución regional de los productos pesqueros para facilitar su acceso a los consumidores; se apoyaron procesos orientados a la producción de especies de consumo humano directo, dando prioridad a las pesquerías masivas, porque en ellas se sustenta la atención a las mayorías.

Se integraron a los pescadores en asociaciones para mejorar la productividad y las condiciones de vida, se registraron 513 sociedades cooperativas y se regularizaron 309 en beneficio de 20,358 pescadores; la estructura ocupacional de la actividad pesquera contribuyó a conservar y crear puestos de trabajo mediante acciones de ampliación de flota existente y mejoramiento de su operación; con la acción coordinada del sector público, del privado y del social, aumentaron los niveles de producción y utilización de la capacidad instalada, permitiendo que el empleo en el sector pesquero se incrementara.

Durante este período, se exportaron 703,000 toneladas con valor de 2,874 millones de dólares. Las especies más importantes fueron camarón, algas y atún; mientras tanto, las importaciones registraron un volumen de 62,841 toneladas con un valor de 60.3 millones de dólares, por lo que el

saldo favorable de la balanza comercial de productos pesqueros ascendió a 2,813 millones de dólares; para promover y mejorar la comercialización externa, las acciones se orientaron a fortalecer la captación de divisas, con la consolidación y diversificación de mercados, mejorando la calidad competitiva de los productos y aprovechando los mecanismos de fomento al comercio exterior.¹¹⁷

La composición de la producción acuícola estuvo integrada básicamente por especies destinadas al consumo popular, como son mojarra, carpa, bagre, trucha y ostión; la política de fomento a la acuicultura generó una producción que permitió apoyar al arraigo de la población en los núcleos rurales en los que se ubican las 1,914 unidades de producción abiertas al cultivo; se logró que en los estados con mayor déficit nutricional del país se obtuviera un mayor crecimiento en la producción pesquera.

La producción pesquera se incrementó ya que la captura se realizó en una área marina más amplia y por la mayor productividad de las embarcaciones de altamar; se realizaron estudios sobre las principales pesquerías que permitieron instrumentar medidas de administración y regulación.

En cuanto a infraestructura portuaria pesquera, se construyeron 3,117 metros de muelle en 21 puertos permitiendo disponer de 26,616 metros de muelles y rompeolas de protección en 8 puertos más y se aumentó la profundidad

(117) S.P.P. Op. cit. p. 228.

en 9 puertos; para apoyar a las comunidades rurales pesqueras y al desarrollo regional se concluyeron 3 fábricas de hielo, 5 centros de recepción con bodega refrigerada, 3 cámaras de conservación, 2 neveras modulares, 4 atracaderos para embarcaciones menores y 3 depósitos de combustible; por su parte, la acuicultura se constituyó en un instrumento de fomento al empleo rural, además, para satisfacer con elevada calidad nutricional la demanda de alimentos de amplios sectores de la población, principalmente de las zonas marginadas.

El monto del gasto programable ejercido asciende a un promedio anual de 421.6 mil millones de pesos, y representa el 1.7% del gasto programable total ejercido y el 0.8% del gasto total ejercido durante el régimen (ver gráfica XII).

Ante esta escasez de recursos presupuestales, el sector tuvo que limitar un gran volumen de obras y proyectos; dándole especial atención a la conclusión y continuación de obras y servicios de carácter prioritario.

Pese a la reducida asignación presupuestal otorgada al sector durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el sector pesquero creció a una tasa media anual de 8.6%;¹¹⁸ no obstante, es necesario que se incremente aún más la producción, se fomente la comercialización y se mejore la distribución de los productos pesqueros, porque todavía persisten los malos hábitos alimenticios de la población en

(118) S.P.P. Op. cit. p. 70.

cuanto a estos productos y; en ciertas épocas del año, como en cuaresma los precios de los mismos se incrementan de tal forma que la población con escasos recursos no puede adquirirlos fácilmente.

Asimismo, se debe otorgar mayor apoyo financiero al sector, con el fin de evitar la limitación de obras y proyectos de infraestructura básica y pesquera, ya que contribuyen al fomento de la acuacultura y de la pesca rural y, por ende, a la generación de empleos y al mejoramiento del sector.

4.2.3. Comunicaciones y transportes.

Este sector es muy importante para el desarrollo social y económico del país, ya que los transportes intervienen de manera determinante en los costos de producción y distribución de los bienes y servicios y, además, incrementan su valor al disponer de éstos en el lugar y momento en que son necesarios; también, contribuyen a la generación de empleo. Las comunicaciones, por su parte, permiten facilitar la difusión cultural, educacional y de entretenimiento, así como noticias e información sobre la comercialización de bienes y servicios necesarios.

No obstante, "en los años recientes (se) ha mostrado (que este sector) carece de la flexibilidad, la capacidad y

la eficiencia para responder a las necesidades del México actual. En este problema han influido la concentración de los asentamientos humanos, la demanda creciente de personas y mercancías, así como la necesidad de intercomunicar las regiones y los núcleos de población.¹¹⁹

Como respuesta, el P.N.D. 1983-1988¹²⁰ establece que la estrategia se debe orientar a conservar las carreteras y caminos de las redes troncal y alimentadora mediante el uso intensivo y racional de la mano de obra local; completar las obras en proceso otorgando mayor atención a las que rindan más beneficios a corto plazo; modernizar la red troncal básica, ampliando la longitud de las carreteras; continuar la ejecución de caminos rurales, sin descuidar su conservación y reconstrucción; consolidar las centrales de servicio de carga; fortalecer el autotransporte público de pasaje, principalmente en el servicio suburbano; en cuanto a transporte ferroviario, concentrar esfuerzos en la conservación de vías, patios y terminales; realizar obras pequeñas de rehabilitación de vías; concluir las vías dobles, así como las rectificaciones de curvas; completar la estructura de la red ampliando ejes troncales; implantar programas rigurosos de mantenimiento de locomotoras y reducir el ciclo de carga de los carros, para incrementar la disponibilidad de los equipos y disminuir las adquisiciones;

(119) S.P.P. Presupuesto de Egresos de la Federación 1983. Tomo I. p. XXVI.

(120) Vid. S.P.P. Op. cit. p. p. 357, 358, 388 y 389.

consumar la fusión de las 4 empresas ferroviarias existentes, modernizar su administración y promover acciones que favorezcan el aumento de la productividad; aumentar la seguridad y productividad del sistema portuario; mejorar las instalaciones portuarias de carga y descarga para apoyar el transporte de cabotaje; fortalecer la operación coordinada de las 2 compañías nacionales aéreas, racionalizando sus rutas, evitando duplicaciones y estableciendo compromisos para mejorar la productividad; instalar el sistema mexicano de satélites para la conducción de señales de televisión, telefonía y datos; modernizar y expandir las redes de microondas; extender la red nacional del servicio telefónico, ampliar la oferta de servicios a los sectores de menores ingresos, ampliar la red de transmisión de datos; modernizar y aumentar la cobertura de servicio telegráfico, automatizar el servicio telegráfico internacional, consolidar la prestación del servicio telex y fomentar la capacitación de los trabajadores vinculada a una mayor productividad y calidad del servicio; reorganizar el sistema de servicio postal mejorando las instalaciones y aplicando procedimientos operativos y administrativos modernos, para reducir el tiempo de entrega de la correspondencia; consolidar la aplicación del código postal; ampliar la cobertura de radio y televisión.

Los resultados obtenidos se establecen en los Informes de ejecución del P.N.D. y, éstos son: para consolidar la integración del territorio nacional y acercar a las

distintas regiones, se construyeron 2,080 kms. de nuevas carreteras troncales y 7,440 kms. de carreteras alimentadoras, además, se reconstruyeron 1,198 kms. de carreteras alimentadoras con la participación de los gobiernos estatales.

Para mejorar e incrementar la oferta de infraestructura carretera al ritmo de los requerimientos nacionales, se aumentó su cobertura de 213,702 kms. a 237,833 kms.; además se concentraron esfuerzos en la modernización de tramos con mayor volumen de tránsito y que presentaban problemas de congestión, inseguridad y altos costos de operación, dándose prioridad a obras en proceso que total o parcialmente fueron puestas en operación.

En el rubro de modernización, en la red federal libre se concluyeron 3,530 kms. en diversos tramos congestionados, destacando la transformación a 4 carriles.

Se dió prioridad a los trabajos de conservación y reconstrucción por el papel tan importante que tienen para incrementar la seguridad y calidad del servicio a los usuarios de la red carretera, además de cumplir con el propósito de preservar el patrimonio nacional; así, se construyeron 14,272 kms. de caminos rurales; con estas obras se apoyó la generación de empleo local y la integración del medio rural al desarrollo económico y social.

Para racionalizar los servicios del autotransporte de carga se otorgaron permisos para la circulación de vehículos con semirremolque y doble semirremolque.

Se logró mejorar la operación y la coordinación de las

102 terminales de pasajeros; se continuaron desarrollando acciones para mejorar el servicio suburbano de pasajeros, así como fomentar el turismo con tarifas diferenciales, operando servicios de fletamento para grupos provenientes del extranjero.

Con respecto al transporte ferroviario, se construyeron y modernizaron 5 patios y terminales; la rehabilitación de vías recibió un impulso determinante lográndose cubrir 4,020 kms.; destaca la construcción de 360 kms. de vías dobles en los tramos México-Querétaro y México-Veracruz; se realizó la rectificación de 120 kms. de vía. Los trabajos de modernización se efectuaron en las principales líneas troncales, así como en los accesos a los puertos industriales y en patios de diversas terminales.

Se reestructuraron los talleres y sistemas de mantenimiento para aprovechar mejor la flota existente; se compraron 167 locomotoras; en carros de carga se logró su mejor utilización, reduciendo las compras a 4,612 carros en el período; para la modernización del servicio de pasajeros se adquirieron 189 coches; en reconstrucción de equipo se logró la reparación de 200 locomotoras, 1,803 carros de carga y 117 coches de pasajeros. Cabe destacar que tanto en la construcción como en la reconstrucción de equipo los componentes utilizados son de procedencia nacional en su mayor parte.

Se consiguió la integración de todos los servicios ferroviarios en los Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), reorganizándose su estructura administrativa

favoreciendo la descentralización y la delegación de facultades a centros regionales autónomos; la empresa antes citada y el Gobierno Federal suscribieron un Convenio de Modernización y Saneamiento Financiero que derivó en una mejoría generalizada de la operación de la empresa; también, se adoptó una política realista que permitió eliminar los subsidios de operación y solamente destinar apoyos a la infraestructura y a la capitalización de la empresa.

Se continuaron los trabajos de construcción para mejorar la infraestructura portuaria; se unificaron las normas que regulan las maniobras portuarias para elevar su productividad; para enfrentar la escasez de recursos de inversión se realizaron revisiones periódicas para atender las obras más urgentes; los índices de productividad en la operación obtuvieron mejorías importantes al reducir la estadía de los buques en puerto, permitiendo economías en el flete que repercutieron en el consumidor final.

Se incrementó el número de embarcaciones con bandera nacional que transportan con mayor eficiencia y en mejores condiciones, carga que antes desplazaban barcos extranjeros; sin embargo, no fue posible atender en su totalidad el tráfico de cabotaje.

Se constituyó la empresa Aerovías de México que sustituyó a Aeronaves de México, ya que por las difíciles condiciones en que operaba derivó en su quiebra; con ello se libera al Gobierno Federal de los cuantiosos subsidios que otorgaba y se garantiza con la nueva empresa un buen servicio a los usuarios, ya que opera con rutas

reestructuradas, mejor equipo y sobre bases rentables y eficientes.

A partir de 1985 se pusieron en órbita los 2 satélites Morelos y se inició el desarrollo de su infraestructura en tierra mediante la instalación de 553 estaciones, de las cuales se cuenta con 237 del sistema de satélites, 6 internacionales y 150 para el servicio educativo; además, se flexibilizó el sistema de regulación para permitir a los usuarios privados la instalación de 160 estaciones más para su servicio. Se inauguró el Centro de Control "Walter C. Buchanan" para telemetría, rastreo y comando de los 2 satélites del sistema.

Se llevaron a cabo acciones de modernización de la red federal de microondas (que mostraba ya un alto grado de obsolescencia, ya que la mayor parte de la red estaba construída por equipos de más de 20 años de antigüedad, con grandes problemas para su conservación), con el fin de cubrir la demanda insatisfecha de conducción de señales de larga distancia, particularmente por parte de Teléfonos de México (Telmex).

En el servicio telefónico se aumentó infraestructura mediante la puesta en operación de 1.2 millones de líneas, duplicándose la capacidad existente al llegar a 4.4 millones de líneas en servicio instaladas, y se alcanzó la cifra de 8.8 millones de aparatos en servicio; respecto a la telefonía pública, ese servicio fue ampliado de manera importante durante el sexenio, mediante la introducción de 13,500 aparatos públicos, teniendo en servicio 45,103 teléfonos públicos, alcanzándose una densidad telefónica de

10.9 aparatos por cada 100 habitantes; la red de transmisión de datos, que permite el tratamiento, comunicación y consulta de información a distancia mediante enlaces entre computadoras y terminales, cubre 23 ciudades de la República Mexicana a través de 4 centrales nodales estando en proceso la intercomunicación de 30 ciudades más.

Se constituyó el organismo descentralizado Telégrafos Nacionales (TELENALES); se conformó la nueva red de servicios integrados de telegrafía; así, el sistema de comunicación automática de telegramas, parte a la fecha de 4 puntos nodales ubicados en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Hermosillo y Distrito Federal; mismas que están dotadas de tecnologías avanzadas; la modernización del equipo permitió a TELENALES incursionar en la prestación de servicios de alto valor agregado tales como el correo electrónico y telex; para ampliar la capacidad técnica y operativa en el interior del país, se crearon las gerencias regionales y se elaboró el manual de organización de los órganos foráneos; para elevar la calidad del servicio, parte del personal administrativo fue asignado a funciones de reparto, además, se capacitó al personal técnico para elevar la eficiencia de las comunicaciones y asentar las bases para reducir la dependencia tecnológica del exterior.

En cuanto al servicio público de correos, se creó el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano cuya modernización administrativa se basó en la utilización de equipos de cómputo en las actividades financieras, administrativas y de control, agilizando los trámites; en el

área de reparto, se repuso parcialmente el equipo de transporte del organismo para mejorar la calidad del servicio; se dotó de servicio postal a todas las poblaciones con más de 5,000 habitantes, mediante la instalación de 181 administraciones y 396 agencias, de acuerdo con las necesidades de cada localidad; el correo tradicional movilizó 2,445 millones de piezas disminuyendo en un 60% los tiempos de entrega y; se prosiguieron las campañas para el uso del código postal.

Se creó el organismo desconcentrado Servicios de Telerreservaciones (SERTEL), para ampliar los servicios de radio y televisión en empresas aéreas, turísticas y de hoteles nacionales.

El monto del gasto programable ejercido, tomado como promedio anual, representa 2,314.7 mil millones de pesos, representando el 8.3% del gasto programable total ejercido.

Como se puede observar, este sector también tuvo estrechez de recursos financieros, los cuales se destinaron principalmente, a la conclusión de obras y proyectos prioritarios con el fin de mejorar y ampliar la infraestructura existente, para elevar la calidad de servicios de transportes y comunicaciones y apoyar la generación de empleos.

En cuanto al mejoramiento y ampliación de la infraestructura, a pesar de que se llevaron acciones para su modernización, aún existen deficiencias en cuanto al transporte; además, se deben construir más caminos rurales,

ya que todavía muchas comunidades se encuentran sin comunicación alguna; el transporte ferroviario y marítimo requiere de más y mejor equipo y; el transporte aéreo debe mejorar su operación.

Respecto a la calidad de los servicios de transporte, el servicio de autotransporte urbano y foráneo necesitan modernizarse, ya que prestan al público un servicio muy deficiente. Sin embargo, el sistema integral de transportes tuvo una participación en la actividad económica durante el período, del 5.9%.¹²¹ Esta tasa media anual de crecimiento se mide por la carga y pasajeros transportados en este sexenio. Por su parte, la calidad de los servicios de comunicación, aunque todavía presentan deficiencias, tuvieron un avance muy importante dada la destrucción de la infraestructura como consecuencia de los sismos de 1985, y a pesar de éstos, el gasto ejercido del sector para 1986 (1.8%) fue menor que el de 1983 (1.9%), tomados como porcentaje del P.I.B. (gráfica XIII).

4.2.4. Comercio y abasto.

El comercio "es una actividad fundamental en la vida

(121) Vid. S.P.P. Op. cit. p. 251.

económica, puesto que pone en relación a productores y consumidores;"¹²² por lo tanto, es muy importante contar con una actividad comercial eficiente a fin de que contribuya al desarrollo equilibrado de los sectores productivos y los vincule con las necesidades de consumo de los estratos de la población de escasos recursos.

El abasto popular se ocupa de los bienes de consumo generalizado, de tal forma de poder atender las necesidades de los grupos sociales de ingresos bajos.

Actualmente, nuestro país se enfrenta a serios problemas que demandan mayor atención,¹²³ tal es el caso de los obstáculos para satisfacer adecuadamente los requerimientos del consumo popular, el crecimiento distorsionado del comercio, la vinculación insuficiente y desigual con los sectores productivos y, las prácticas nocivas que condicionan el consumo.

Para resolver estos problemas, el P.N.D. del sexenio¹²⁴ propone fomentar la producción y distribución de básicos en coordinación con otros sectores; ejercer un papel determinante en la reorientación de los hábitos de consumo hacia aquellos bienes producidos en el país; mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transformación, transporte y servicios;

(122) Círculo de Lectores. Diccionario Enciclopédico Vox. Lexis 22. Tomo 5 Cauj/Coro España, 1976 p. 1334

(123) Vid. S.P.P. Op. cit. p. 360

(124) Ibid. p. p. 362 y 363.

reducir los márgenes de comercialización y como consecuencia los precios al consumidor intermedio y final, principalmente de los productos básicos; reducir la intermediación excesiva mediante la capacitación de consumidores, comerciantes y productores; combatir los monopolios, el acaparamiento y las prácticas especulativas que lesionan el consumo popular y; promover, junto con otros sectores, la integración del productor directo en los procesos distributivos para generar y retener una mayor proporción del excedente.

Así, en base a los Informes de ejecución del P.N.D., durante esta administración para fomentar la producción y distribución de alimentos básicos, se articularon acciones relativas a la regulación de precios al público y de precios de garantía; CONASUPO adquirió parte de las cosechas nacionales y de las importaciones complementarias del abasto; se dieron estímulos preferenciales a campesinos y abasto de insumos y; se realizaron compras a la pequeña y mediana industrias por parte del sector paraestatal. La fijación de precios de garantía y los programas de compras oficiales se orientaron a estimular la producción de granos y semillas básicos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria, así como evitar la descapitalización del campo.

Se impulsó la orientación y protección a los consumidores, por lo que el Instituto Nacional del Consumidor llevó a cabo un programa de difusión mediante la prensa y la televisión, informando sobre los precios oficiales vigentes, puntos de venta de productos de la canasta básica y ofertas por tipo de producto, entre otros.

También, se ha logrado modificar los patrones de consumo, orientando a los consumidores hacia productos con mayor poder nutricional, de producción nacional y con precios menores.

Se conformó el Sistema Nacional para el Abasto que respondió a la necesidad de impulsar la modernización de la actividad comercial; se promovió la creación y adecuación de la infraestructura básica de abasto para responder a los requerimientos regionales; se incorporaron los servicios básicos de apoyo a los principales centros de producción y consumo, permitiendo una mayor integración entre oferta y demanda nacional; se favoreció el manejo de productos en mejores condiciones de higiene y mejoría en la distribución regional de abasto que benefició al consumidor al ofrecerle productos de mayor calidad a un menor precio, y al productor, al asegurarle la adquisición de sus bienes. La transformación anual de alimentos básicos por empresas paraestatales se incrementó en 52% en promedio, durante el sexenio, destacando la producción de leche por LICONSA.

Se eliminaron fases innecesarias de comercialización y se procuró garantizar un abastecimiento oportuno de productos y elevar la eficiencia del comercio, para esto se instrumentó el Programa de Modernización del Pequeño y Mediano Comercio Privado, se organizó e incrementó la eficiencia de tiendas sindicales y del sector público.

Con la consolidación del Sistema Nacional de Mercados sobre Ruedas se continuó combatiendo el intermediarismo, paralelamente, se instalaron listas de precios oficiales.

Para impulsar la organización y eficiencia de los pequeños y medianos comerciantes se implantó el programa de capacitación de comerciantes para difundir los beneficios de la asociación en cooperativas de consumo y servicios, así como ventajas de la utilización de nuevas técnicas y comercialización y reacondicionamiento de locales.

Cabe mencionar que, pese a estas acciones, los precios de los productos ofrecidos en los mercados sobre ruedas, son muchas veces más elevados que los ofrecidos en las tiendas de autoservicio; además, en repetidas ocasiones dichos mercados, dejan los lugares en donde se establecen, en malas condiciones ya que abundan los desperdicios, todo esto, en detrimento de la ecología y de la salud de las personas. Por tanto, creemos que estos mercados deben respetar los precios y no abusar de la clientela y, además, limpiar el lugar de establecimiento, para cumplir con el fin para el que fueron creados, esto es, reducir la intermediación excesiva, mediante las condiciones de higiene para darle mayor calidad a los productos vendidos.

Las prácticas nocivas de comercialización como acaparamiento, especulación y condicionalamiento de ventas se contrarrestaron, intensificando las actividades de inspección, vigilancia y sanciones; se enfatizó la inspección de bienes básicos y de consumo generalizado, vigilando el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios, normas, pesas y medidas. A partir del Pacto, la labor de inspección se centró en la vigilancia de los productos de la canasta básica y hacia todos aquellos

productos o servicios con precio libre, para evitar incrementos injustificados de precios y prácticas especulativas nocivas a los consumidores.

Se enfatizaron las acciones que propiciaran la integración de los procesos productivos de la pequeña y mediana industria procesadora de alimentos socialmente necesarios, apoyando su capitalización interna; se alentó al sector privado a la realización de compras directas de alimentos básicos para hacer posible una sana simplificación de los circuitos de intercambio y desahogar de las cargas financieras que representaba para CONASUPO, la operación de grandes volúmenes adquiridos para complementar las diferencias entre producción y demanda interna.

"La operación del Sistema Nacional para el Abasto permitió modernizar las distintas fases de comercialización. Actualmente, el Sistema opera en 27 estados de la República y cuenta con 9 centrales de abasto....¹²⁵

El promedio anual del monto del gasto programable ejercido asciende a 1628.2 mil millones de pesos, cifra que representa el 7.3% del gasto programable total ejercido y el 3.5% del gasto total ejercido del sector público.

Este sector al igual que los anteriores, sufrió un gran recorte presupuestal, ya que a principios de sexenio su gasto representaba el 2.4% del P.I.B., mientras que a finales del mismo, representó el 1.0% (ver gráfica XIV).

(125) Nacional Financiera. "Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal," en El Mercado de Valores. Num. 22, noviembre 15 de 1988 p. 5.

Pese a esto, el sector siempre buscó proteger las condiciones alimenticias de la población de escasos recursos a pesar, también, de las condiciones económicas adversas. Así, CONASUPO incrementó su producción a una tasa media de 12.4%¹²⁶ y, consecuentemente, el abasto de alimentos básicos procesados a precios accesibles para la población.

No obstante, nuestro país aún tiene un índice muy alto de desnutrición; y esto se debe, a que mucha gente no posee los recursos suficientes para adquirir los alimentos básicos; a que todavía no existe la plena conciencia de la planificación familiar, por lo que, al tener demasiados hijos, no los pueden alimentar debidamente y; a que los bonos y credenciales que otorga CONASUPO y sus filiales para adquirir leche o tortillas, en repetidas ocasiones no llegan a las personas más necesitadas, sino que se reparten entre personas que ahí laboran y que en realidad no los necesitan, y a veces, ni ocupan.

4.2.5. Energía.

"El sector energético ha jugado un papel determinante en el proceso de desarrollo nacional. Como oferente, ha

(126) Cuadernos de renovación nacional. Op. cit. p. 31

suministrado la energía necesaria para el funcionamiento y expansión del aparato productivo y ha abastecido buena parte de los insumos para el desarrollo de la petroquímica...Destaca su participación como generador de divisas, agente financiero internacional y uno de los contribuyentes más importantes para el erario público..."¹²⁷

No obstante que este sector ha tenido innegables efectos positivos, actualmente, "el esquema de precios ha distorsionado los patrones de consumo generando el dispendio de un recurso no renovable que, en caso de no corregirse, eliminará las posibilidades de usufructo para las generaciones venideras. Además, con estos patrones (se limitaría) el potencial de transformación de un recurso de usos múltiples, al destinarlo solo a carburante."¹²⁸

Frente a esto, en el P.N.D. 1983-1988¹²⁹ se plantea impulsar el desarrollo nacional, garantizando la autosuficiencia en la producción de energéticos para satisfacer eficiente y oportunamente el consumo presente y futuro del país; incorporar cada vez más a los núcleos de la población rural y de zonas urbanas rezagadas a los beneficios que conlleva la disponibilidad de energía; lograr

(127) S.P.P. Op. cit. p. 337

(128) S.P.P. Op. cit. p. LXXXVIII

(129) Vid. S.P.P. Op. cit. p. p. 340-342

un equilibrio más racional mediante la diversificación de las fuentes, preservando la dotación de recursos no renovables; racionalizar el uso de energía, reduciendo el consumo desproporcionado en los centros urbanos y en algunas actividades económicas y estableciendo un esquema realista de precios y tarifas diferenciales; participar eficientemente en el mercado internacional para reforzar su capacidad de generación de divisas, defendiendo el justo valor de nuestros recursos; aumentar las exportaciones apoyando al sector industrial para que exporte productos derivados de la petroquímica secundaria; limitar la importación de tecnología, bienes de capital e insumos a aquellos que solo complementen y no obstruyan el desarrollo de la industria nacional; aumentar la productividad y eficiencia de las empresas; lograr su saneamiento financiero de tal forma que su ahorro interno sea la principal fuente de recursos para su expansión; culminar los proyectos petroquímicos con mayor grado de avance e incorporar nuevos proyectos para la sustitución eficiente de importaciones; racionalizar el aprovechamiento de hidrocarburos mediante instalaciones que eviten la quema de gas a la atmósfera e instalaciones que optimicen la explotación de los yacimientos.

Los resultados obtenidos se establecen en los Informes de ejecución del P.N.D., de esta forma tenemos que la producción de crudo en el período de estudio, mostró una ligera tendencia a la baja, registrándose el menor nivel en 1986 siendo de 2,428 miles de barriles diarios (MBD),

recuperándose en 1987 y 1988, regresando a volúmenes en torno a los 2,500 MBD. Como podemos observar, este incremento no fue muy grande; esto se vió influido por las reducciones en la plataforma de exportación y la lenta evolución que tuvo la demanda interna. La producción de gas natural registró una constante caída, ya que la mayor parte se extrae asociado al crudo. La producción bruta de petroquímicos básicos mostró una tendencia ascendente pasando a 15.3 millones de toneladas, conformándose por más de 40 productos, destacando por su participación relativa el amoniaco, etano, etileno y azufre; mientras que en 1982 la producción fue de 10.6 millones de toneladas.¹³⁰

En cuanto a electrificación rural, durante el período de referencia, se logró extender la red a más de 10 mil comunidades rurales y colonias populares, beneficiando a aproximadamente 5 millones de habitantes. Se contempla también, la utilización de fuentes alternas de energía como la solar.

Para la rama eléctrica, la capacidad instalada de generación se incrementó en 6,575 Megawatts (Mw); de este aumento 3,203 Mw correspondieron a fuentes alternas y 3,372 Mw a unidades termoeléctricas convencionales; así, al finalizar 1988 se cuenta con una capacidad a base de fuentes distintas a los hidrocarburos de 10,258 Mw.

El ahorro y uso eficiente de energía se instrumentó a través de programas específicos de ahorro en las entidades

(130) S.P.P. Op. cit. p. 239

del sector energético y del resto de la industria paraestatal, del fomento al uso de maquinaria y equipo que utilice menos intensivamente la energía, de programas de asesoría técnica en la pequeña y mediana industrias y de la realización de amplias campañas y esfuerzos de promoción y difusión para el ahorro de energía, traduciéndose en el logro de importantes mejoras en los indicadores energéticos por unidad de producto, principalmente en entidades del sector industrial paraestatal como PEMEX, CFE, SIDERMEX, AZUCAR y FERTIMEX, así como en diversas industrias. Aunado a esto, se estableció una política de precios realista, que permitió sentar las bases de una mayor racionalización en el consumo de energía. Entre 1983 y 1987 se siguió una política de incrementos sustanciales en los meses de enero de cada año, acompañados de incrementos menores en los meses restantes, permitiendo de esta forma, que el precio medio de la energía eléctrica registrara un ligero incremento real durante el período; se introdujo, además un esquema de tarifas residenciales, se instrumentó un precio diferencial a las tarifas industriales en apoyo a la descentralización de la actividad económica.

En el plano internacional, durante este período se presenció un entorno difícil y adverso que alcanzó su punto decisivo con la crisis del mercado petrolero en 1986, cuando los precios se desplomaron llegándose a ubicar hasta por debajo de los 10 dólares por barril. En este contexto, se siguió una política petrolera internacional activa y responsable, basada en el diálogo, sin detrimento de los

intereses nacionales, realizando los ajustes necesarios a los esquemas de fijación de precios y comercialización externa de crudo para asegurar competitividad en todo momento.

Las exportaciones brutas de productos petrolíferos registraron un fuerte crecimiento entre 1982 y 1985, al casi triplicarse llegando a 135 MBD, influyendo principalmente las ventas de gasolina y carga virgen; en 1986, estas ventas se redujeron a 115.7 MBD y en 1987 a 95 MBD, para 1988 se sitúan en alrededor de 115 MBD; esto significa que en todo momento existió el superávit. Las importaciones de petrolíferos, por su parte, promediaron en alrededor de 50 MBD.¹³¹

Las actividades de los institutos de investigación y desarrollo del sector se dirigieron a otorgar apoyo tecnológico a las empresas y a promover el proceso de sustitución de importaciones, a incrementar la capacidad de selección, adquisición, adaptación y asimilación de las tecnologías más idóneas para el caso de nuestro país y desarrollar nuevos productos y procesos para los que existe una amplia demanda interna y, a reforzar la formación y capacitación de recursos humanos.

En materia de reestructuración financiera, inversión, precios y tarifas, se registraron importantes avances en el proceso de saneamiento financiero de las entidades del sector, como resultado de la aplicación de medidas de capitalización y productividad, mejoras administrativas y

(131) Ibid. p. 244

adecuación de precios y tarifas. Esto, con el fin de ir eliminando los subsidios otorgados por el Gobierno Federal a dichas entidades.

En materia de sustitución de importaciones, se establecieron sistemas de compras globales, estableciendo tipos y estandarizando materiales y equipos, elaborando y difundiendo los programas de adquisiciones anuales y otorgando apoyos tecnológicos y financieros en favor de los industriales nacionales; todo esto, mediante el desarrollo de tecnologías propias y la asimilación de las que resultan accesibles haciendo posible el diseño y desarrollo de la ingeniería y, fabricación de equipos, materiales y componentes.

La quema de gas se redujo paulatinamente debido a la ampliación de la infraestructura necesaria para su aprovechamiento, por lo que en 1988 se quemaron a la atmósfera 174.4 miles de millones de pies cúbicos diarios (MMPCD), equivalente al 5% de la producción, mientras que a principios del sexenio representaba el 15%.

El promedio anual del gasto programable ejercido del sector asciende a 6679.7 mil millones de pesos; esto, representa el 25.4% del gasto programable total ejercido y el 12.0% del gasto total ejercido.

Como podemos observar, este sector fue el que tuvo mayor asignación presupuestal durante el sexenio, pero también, es el que genera mayor fuente de divisas e ingresos al Estado por las exportaciones petroleras.

Además, como lo muestra la gráfica XV, el subsector eléctrico observó un crecimiento medio anual, durante el período de estudio, cercano a 5.5%, medido por la generación bruta de electricidad, la capacidad instalada, la venta de energía y el número de usuarios.¹³²

Por su parte, el subsector petrolero mostró un crecimiento medio anual de aproximadamente 6.1%, medido por la producción de hidrocarburos, por la comercialización interna de productos petrolíferos y por las ventas de petroquímicos básicos.¹³³

Tomando en cuenta a ambos datos, podemos decir que el crecimiento medio anual del sector es de aproximadamente 5.7%.

No obstante, se debe darle mayor impulso a las exportaciones no petroleras, ya que el petróleo es un recurso no renovable, por lo que debemos cuidarlo porque en el futuro no alcanzaría ni para el consumo nacional; además, por ser necesario el desarrollo y la modernización de toda la industria nacional, con el fin de que nuestros productos compitan y tengan la calidad de los extranjeros y así, nuestro país deje de importar, dándole preferencia a lo nacional.

En cuanto a electricidad, es necesario que la población y sobre todo las industrias, adquieran conciencia en cuanto

(132) Vid. Ibid. p. 240.

(133) Idem. y Vid. S.P.P. Op. cit. p. 237.

ahorro de la misma, ya que su generación es muy cara y sus tarifas y precios no son acordes a ésta.

Cabe mencionar que, a pesar de tener el mayor promedio en cuanto a gasto, éste también se vió reducido ya que en 1983 el gasto del sector representaba el 6.2% del P.I.B., mientras que en 1988, sólo fue del 4.6%, o lo que es igual, representó durante el período, el 4.0% del gasto programable total y el 8.7% del gasto total ejercido (ver gráfica XVI).

4.2.6. Industria.

En nuestro país, la industrialización se ha caracterizado porque las actividades manufactureras han tenido un intenso ritmo de crecimiento, que es superior en promedio, al del resto de las actividades económicas y, a pesar de que se ha avanzado en materia de producción, inversión, empleo y productividad, aún existen diferencias estructurales en el aparato industrial.

Dentro de este sector, se encuentran los siguientes subsectores:¹³⁴

Minería: Este subsector se encarga de apoyar y fomentar a los pequeños y medianos productores para coadyuvar a la generación de empleos, la obtención de divisas y la

(134) Vid. S.P.P. Op. cit. p. LXXV-LXXXVII.

sustitución de importaciones; además, su finalidad principal es extraer los principales minerales para exportarlos y fomentar la actividad de los minerales no metálicos que son insumos importantes de la industria energética, de fertilizantes, química y de construcción.

Siderurgia: Se caracteriza por el apoyo que le brinda a las actividades fundamentales de la economía nacional.

Manufacturas: Este subsector se concentra en la producción de bienes de consumo básico que requiere la población; destaca la industria azucarera que en los últimos años se ha caracterizado por la insuficiencia en la producción de caña de azúcar y consecuentemente de azúcar refinada para abastecer la demanda interna; la industria textil paraestatal que tiene como finalidad coadyuvar a la satisfacción de las necesidades básicas de vestido popular, facilitando el acceso de un número mayor de consumidores al mercado de telas e hilos; la industria de fertilizantes que se destina principalmente a la producción de granos básicos para satisfacer la creciente demanda alimentaria del país; empresas paraestatales de la rama de papel que se orienta básicamente a la producción de papeles y cartones para empaque y papel periódico con el fin de disminuir la fuga de divisas propiciada por su importación.

Equipo de transporte y maquinaria agrícola: Su importancia radica en que permitirá consolidar nuestro desarrollo independiente, reducir importaciones y fomentar exportaciones impulsando el avance tecnológico; se orienta a la producción de bienes de capital destinados a sectores

básicos como el energético, alimentario, petroquímico y el de comunicaciones y transportes.

Fomento industrial: Se dedica a otorgar apoyos a la mediana y pequeña industrias y a dar solución a problemas como limitación de divisas, el escaso desarrollo tecnológico, el alto costo de insumos y el excesivo burocratismo de trámites, entre otros.

Los objetivos que se plantean para este sector son:¹³⁵ atender las necesidades básicas de la población mediante la producción de bienes de consumo popular; ampliar la capacidad de la industria para ofrecer empleo productivo, permanente y bien remunerado; coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social; vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas; crear una base tecnológica propia, necesaria para la independencia económica nacional y; una industria paraestatal eficiente y competitiva.

De acuerdo a los Informes de ejecución del P.N.D., durante esta administración se diseñó y operó el Programa Integral de Desarrollo de la Industria Farmacéutica para satisfacer las necesidades de medicamentos de la población a precios accesibles y calidad adecuada, racionalizar el mercado de medicamentos, aumentar la participación de empresas de capital nacional mayoritario, incrementar la

(135) Vid. S.P.P. Op. cit. p. p. 318 y 319

producción nacional de insumos y ampliar el nivel de autoabastecimiento de materias primas. Asimismo, se aumentaron los flujos crediticios encargados de la atención a las pequeñas y medianas empresas que son pieza clave de los procesos de recuperación y reordenación económica, ya que generan un elevado número de empleos de acuerdo a sus inversiones, son productoras de bienes de consumo generalizado y se hallan distribuidas en zonas prioritarias de desarrollo, contribuyendo de esta forma, a una distribución regional del ingreso.

Se brindaron apoyos financieros a las diferentes empresas de las industrias con el fin de ampliar su capacidad instalada y generar así, un mayor número de empleos.

Las filiales industriales de CONASUPO, como son Liconsa, Miconsas, Triconsas e Iconsas, realizaron el programa de desconcentración y descentralización para racionalizar su funcionamiento y ampliar la cobertura de sus programas con impacto social buscando generar una distribución del ingreso más equilibrada y mejorar los términos de intercambio entre los sectores rural y urbano.

Se fortaleció la política de apoyo a la micro, mediana y pequeña industrias, con el fin de darle mayor impulso a los proyectos que generan divisas mediante exportaciones permanentes y elevan la competitividad de la planta productiva.

Además, se estableció un trato preferencial para los proyectos de bienes de capital con uso mínimo de componentes

importados, así como para aquellos casos en que se puedan exportar los bienes a producirse con uso de tecnología nacional o que sean generadores netos de divisas; esto, con el fin de lograr mayor independencia de nuestra economía.

La política de empresa pública se orientó hacia la reestructuración financiera y administrativa destacando, como se establece en el Capítulo III, la desincorporación de las empresas no prioritarias y el fortalecimiento de otras que por ser estratégicas se incorporaron al proceso de reconversión industrial, para conformar un sector industrial competitivo, integrado, articulado y eficiente, capaz de impulsar el desarrollo económico. El gasto de las empresas paraestatales se orientó a estimular las actividades prioritarias y estratégicas, canalizando más del 70% de sus compras al mercado interno para contribuir al proceso de sustitución de importaciones e integración de cadenas productivas.

Durante el período de estudio, el promedio anual del monto del gasto programable ejercido del sector, es de 3430.1 mil millones de pesos, esto significa que quizá, se tuvo que otorgar un gran apoyo financiero al sector para superar las deficiencias que presentaba.

La participación de este sector como proporción del P.I.B., a diferencia de los anteriores, se mantuvo estable ya que en 1983 fue de 2.4% y en 1988, también (gráfica XVII), además, representa el 8.1% del gasto programable total ejercido durante la administración y, el 17.8% del gasto total.

Pese a esto, la tasa media de crecimiento anual de la producción industrial durante el sexenio es de 2.7%, mientras que la correspondiente a la producción manufacturera es de 3.2%. Así, tenemos que la tasa media de crecimiento anual del sector es de aproximadamente 2.9%;¹³⁶ es decir, la tasa de crecimiento del sector fue baja, sobre todo si se compara con décadas anteriores, que ha registrado tasas más altas, ya que en 1970 la industria manufacturera creció a una tasa promedio anual del 7.1% y para 1980 se duplicó la producción real del sector respecto a 1970.¹³⁷

Por tanto, como mencionamos anteriormente, es indispensable que la industria nacional sea más eficiente; de tal forma que sus productos además de abastecer la demanda interna en forma suficiente, sean de gran calidad para competir con los productos extranjeros, ya que con la entrada al G.A.T.T., nuestro país tiene que competir con países altamente industrializados y, por ende, con productos de gran calidad; asimismo, para la producción de tecnología nacional para dejar de importarla y, lograr que nuestra industria sea también más competitiva.

4.2.7. Turismo.

"El turismo es un fenómeno social que consiste en el

(136) Vid. S.P.P. Op. cit. p. 231

(137) S.P.P. Op. cit. p. 316.

desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural."¹³⁸

Este sector es muy importante ya que es un medio apropiado para obtener divisas que estimulen la economía, para compensar el déficit crónico que el país padece en su balanza comercial y para depender menos de los préstamos cuyos intereses crecen en forma desmedida; además, es un instrumento de integración y desarrollo regional.

Esta administración tiene como objetivos:¹³⁹ contribuir a la solución de los problemas nacionales, por medio de la captación de divisas y la generación de empleos; fomentar el turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos; contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y a fortalecer la identidad nacional promoviendo la cultura y los valores del país; fortalecer el turismo interno, especialmente el turismo social; ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional; ampliar y mejorar los informes que se brindan al turista sobre las alternativas de

(138) De la Torre Padilla, Oscar. El turismo. Fenómeno social. Ed. F.C.E. p. 19.

(139) Vid. S.P.P. Op. cit. p. p. 373-376.

esparcimiento ofrecidas por los diferentes centros turísticos del país; orientar la promoción y la publicidad externas a los diferentes mercados extranjeros para difundir los distintos tipos de atractivos que tiene el país; promover el desarrollo de la planta turística que ofrezca productos y servicios con calidad y variedad al turista norteamericano; mejorar los programas de capacitación de los recursos humanos. Todo esto, mediante el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, de la implantación de una política de precios para mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna y, la asignación óptima de recursos financieros.

Basándonos en los Informes de ejecución del P.N.D., tenemos que durante el período la balanza turística pasó de un saldo de 1,183 millones de dólares en 1983 a 1,800 millones de dólares en 1988, superior en 145% al obtenido en los 6 años precedentes; en relación al empleo generado por el sector, debe mencionarse que el personal ocupado en la actividad se sitúa en 1988 en 1 millón 804 mil personas, ya que se generaron 70 mil nuevos empleos.¹⁴⁰

Se intensificó la promoción del turismo nacional a través de campañas dirigidas a los diversos estratos sociales, difundiendo una amplia gama de posibilidades de viaje dentro del país, ayudando a reducir la tendencia de salida de los viajeros al extranjero. El fomento a la

(140) S.P.P. Op. cit. p. p. 263 y 266.

demanda interna tiene sus bases en los convenios con las entidades federativas y en las acciones de concertación con los gobiernos estatales y municipales, y con los sectores social y privado, contemplando la realización de programas integrales de promoción compuestos por campañas nacionales y regionales de destino, respaldados con un fuerte apoyo publicitario en el interior y exterior. A través de las acciones de fomento a la oferta se logró proteger el empleo e incrementar la planta productiva, fortaleciendo el desarrollo regional. La creación y operación de polos turísticos propició entre otros beneficios, la generación de empleos, el incremento en el ingreso personal, la creación de infraestructura como aeropuertos, mínimos de bienestar social en lo referente a cultura, recreación, seguridad ciudadana, capacitación, salubridad y asistencia médica, comercio, que han elevado sustancialmente el nivel de vida de la población permanente y vecina.

Para fortalecer el turismo interno y, especialmente el turismo social, se implantó una estrategia general basada en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada y el desarrollo de una política de precios que ha permitido incrementar la demanda interna y estimular la inversión privada; se intensificó el trabajo de promoción entre organizaciones sindicales, empresariales e institucionales, a través del Fideicomiso del Turismo Obrero (FIDETO), enfatizando las posibilidades de recreación del turismo obrero y de sus familiares, por medio de paquetes turísticos que buscan ofrecer atractivos opcionales de viajes a precios

accesibles.

El desarrollo y fomento de la oferta hotelera se estructuró con el desarrollo de centros turísticos, mediante obras de infraestructura básica, de urbanización y de equipamiento turístico y urbano.

En la promoción del mercado interno destacan las campañas "México una Aventura a tu Alcance" y "México te da a Escoger", que fomentaron los viajes de corta duración para contribuir a descongestionar los destinos tradicionales con paquetes turísticos que se consolidaron en el mercado internacional con ahorros en transportación, hospedaje y otros servicios complementarios. Otro esfuerzo importante fue la impresión de las Guías Estatales de Alojamiento y Servicios Turísticos y los Mapas Turísticos Estatales y Urbanos de Bolsillo de las 32 entidades de la República.

En cuanto al turismo receptivo, visitaron al país un total de 29 millones 600 mil personas;¹⁴¹ la dinámica del turismo de internación fue favorecida entre otros aspectos, por campañas publicitarias, participación en eventos promocionales; mejoramiento en la calidad de los servicios y un mayor atractivo en precios de bienes y servicios turísticos con respecto al mercado internacional. Para fomentar este tipo de turismo, se intensificaron las campañas de promoción y publicidad hacia los mercados con mayor potencial, resaltando las particularidades de centros

(141) Ibid. p. 264.

turísticos, cubriendo los más importantes mercados de E.U., Europa y Oriente.

Para mantener y fortalecer el turismo de origen norteamericano, se efectuó la publicidad a través de la difusión de varios comerciales en diversas ciudades de los E.U. y con la publicación de anuncios en revistas y periódicos dirigidos al consumidor y a la industria turística que incluyeron a las ciudades más importantes de Canadá.

Se continuó con el programa de capacitación para elevar la calidad de los servicios que se prestan al turismo, impartiendo cursos a instructores en diferentes localidades, buscando el efecto multiplicador para preparar a un número mayor de personal.

El monto del gasto ejercido para el sector, tomado como promedio anual del período, representa 49.7 mil millones de pesos; sin embargo, solo representa el 0.05% del P.I.B. a principios de sexenio y descendió a 0.03% a finales del mismo y, a pesar de la limitada asignación presupuestal, el sector tuvo una tasa media anual de crecimiento del 2.9% en el período.¹⁴²

En esto influyó el hecho de que el sector es generador de divisas y, aunque el gasto programable otorgado estuvo

(142) Vid. De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1988. Presidencia de la República. p. 66

limitado, no impidió que creciera (gráfica XVIII).

No obstante, es necesario que se le siga otorgando mayor impulso al turismo, ya que nuestro país cuenta con diversos centros turísticos, como playas y centros históricos, permitiendo la entrada de un gran número de turistas extranjeros y, por tanto, de divisas y; además que los turistas nacionales tengan lugares de diversión en el interior del país, para evitar de igual forma, la fuga de las mismas.

Todo esto contribuye también, a la ocupación de mano de obra, a la integración de las distintas regiones y, a la promoción de nuestra cultura y de nuestros valores en el exterior.

De acuerdo a los datos anteriores, el gasto programable total ejercido durante el sexenio es de 163,145.1 mil millones de pesos, representando aproximadamente el 20% del P.I.B. Asimismo, observando el gasto no programable total ejercido, asciende a 238,808.9 mil millones de pesos, en el periodo de referencia, representando el 28% del P.I.B., aproximadamente.¹⁴³

Como se puede ver en la gráfica XIX, durante los 3 primeros años de gobierno el gasto programable fue mayor que el gasto no programable, pero existiendo muy poca diferencia entre ambos; en cambio, en los 3 últimos años el gasto no programable creció en forma desproporcionada respecto al gasto programable.

Esto nos muestra que las erogaciones del Gobierno Federal en cuanto a fomento del desarrollo social e impulso de la actividad económica tuvieron un decrecimiento respecto a las erogaciones destinadas al pago de la deuda:

"El continuo esfuerzo gubernamental...se dificultó, no obstante, por la evolución del gasto no programable por concepto de intereses pagados por el sector público. Los intereses totales pagados por el sector, como porcentaje del P.I.B., pasaron de 8.5% en 1982 a 12.9, 12.2, 12.0, 16.5 y 19.5% en los cinco años siguientes, o sea, un aumento de casi 5 puntos porcentuales en 1983, el cual se logró reducir sólo ligeramente en los dos años posteriores. El incremento registrado de 1982 a 1983 se debió principalmente a la

(143) Cálculos propios obtenidos con los datos de De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. p. 55-60.

contratación masiva de deuda durante todo 1982 y a las extraordinarias devaluaciones del peso en ese año. La persistencia al mismo nivel de los pagos de intereses en los siguientes años obedeció no tanto a la contratación de nueva deuda, porque ésta fue mínima, sino a las altas tasas de interés efectivas sobre la deuda acumulada en el pasado..."¹⁴⁴

El total del gasto programable ejercido representa el 40% del gasto total ejercido del sector público que asciende a \$401,954.2 mil millones, durante todo el sexenio y, a pesar de que representa cuantitativamente un crecimiento, no contribuyó en su mayoría al mejoramiento de los sectores de la economía, ya que pese a que mostraron tasas de crecimiento positivas, éstas fueron muy bajas, porque se tuvieron que corregir las deficiencias estructurales prevaletentes en cada sector, heredadas de sexenios pasados. También influyeron las elevadas tasas de interés en los mercados financieros internacionales, debido al desequilibrio tan grande de la economía norteamericana que tenía considerables déficits en sus cuentas fiscales y de intercambio comercial. Estas agravaron el problema de la deuda externa, encareciendo su servicio; asimismo, el desplome de los precios internacionales del petróleo que propiciaron que el país dejara de recibir cerca de 8,500 millones de dólares por las exportaciones del petróleo. "Desde abril se recortó el gasto público presupuestado, por

(144) Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Op. cit. p. 24.

un total de 500,000 millones de pesos, para hacer frente a la disminución de los ingresos y abatir el déficit, en tanto se desarrollaban negociaciones con la comunidad financiera internacional para obtener nuevos empréstitos ante la crisis...,¹⁴⁵ así como la inflación.

Todo esto contribuyó a que el crecimiento de la actividad económica durante la administración de Miguel de la Madrid H. fuera aproximadamente del 0.9%,¹⁴⁶ ya que en 1982, 1983 y 1986 tuvo tasa negativas (0.6%, 4.2% y 4.0%, respectivamente), (gráfica XX); según estas estadísticas. Pero de acuerdo a las presentadas por la revista CIEMEX-WEFA¹⁴⁷ la tasa de crecimiento registrada fue de -1.0%. Esto muestra que en este período no existió crecimiento económico, mientras que el gasto público sí creció y, en forma acelerada, propiciando que no se lograra realmente el cambio estructural deseado, ya que no hubo una suficiente generación de empleos, ni se cubrieron las necesidades primordiales de la población en general.

(145) Ibid. p. 26

(146) Datos tomados de Basañez, Miguel. Op. cit. p. 110.

(147) En Perspectivas Económicas de México. Vol. XX
Num. 4 Diciembre, 1988 p. 247

C O N C L U S I O N E S .

De acuerdo a lo expuesto, consideramos que el crecimiento económico significa incremento en la producción y en la productividad; mientras que el desarrollo económico busca lograr mejores condiciones de vida de la población.

La diferencia entre ambos radica en que el desarrollo económico incluye al crecimiento económico, y para que se logre es necesario que primero se refleje el crecimiento de la economía.

Es decir, el crecimiento económico no sirve para expresar la expansión de la producción real, que se mide por el P.I.B., mientras que el desarrollo económico implica una elevación del nivel de vida de la sociedad, alcanzando la transformación en todos los ámbitos (político, económico, social, educativo y cultural). De ahí que el crecimiento económico es un cambio en cantidades y elementos que permitan ese aumento y; el desarrollo económico es la transformación del bienestar de la sociedad en la cual está inmerso ese incremento de ingresos.

De acuerdo a la gráfica I, concluimos que el gobierno que ha destinado mayor cantidad del Presupuesto de Egresos al pago de la deuda, es el de Miguel de la Madrid, ya que los gastos administrativos anteriores (de Díaz a Rodríguez), incluían también, y en mayor proporción, el pago a los militares.

En base a las definiciones mencionadas, podemos decir que el gasto público son las erogaciones que realiza el gobierno en todos sus niveles para cubrir los requerimientos básicos de la población y cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

Tomando en cuenta la clasificación funcional y la económica, consideramos que la primera es la más indicada, ya que permite que de desglose más ampliamente el gasto ha asignar, evitando malos manejos del presupuesto. Sin embargo, como se mencionó, el último grupo de la clasificación debe especificarse mejor para evitar el desperdicio.

Consideramos que una de las formas fundamentales para lograr el crecimiento económico, es estimulando las exportaciones, ya que esto no sólo tendría efectos internos importantes, sino que es la única forma ante la escasez de crédito externo para obtener las divisas que el país requiere para cumplir con sus obligaciones financieras todavía muy elevadas y al mismo tiempo, hacer las importaciones que requieren el estímulo del aparato productivo mexicano. Al no existir una política de exportación dinámica, de resultados positivos, solamente se

logrará un crecimiento excesivamente modesto que no permitirá elevar el nivel de vida de la población que es el objetivo esencial de todo esfuerzo de desarrollo económico.

Durante el sexenio de José López Portillo, se presentó un gran incremento del gasto público pero fue canalizado sobre todo, a la inversión de la infraestructura petrolera, descuidándose los demás sectores de la economía; de ahí que la devaluación de febrero de 1982, representó el factor detonante de la crisis económica y el reconocimiento del fracaso de la política de gasto público y subsidios. Aunque el auge petrolero había conseguido un importante crecimiento de la capacidad productiva del capital, no logró generar un avance de la capacidad industrial hacia el mercado mundial y, no pudo desarrollar las exportaciones industriales limitando, de esta forma, el crecimiento económico.

Creemos entonces, que el boom petrolero concluyó obstaculizándolo y llevando a la economía a una crisis de grandes proporciones, por cuanto la capacidad de gasto y endeudamiento público tendían a agotarse, al igual que las posibilidades de sostener el nivel artificialmente elevado de la tasa de ganancia. Así pues, pese a la gran afluencia de riqueza, la economía no pudo eludir el recrudecimiento de sus problemas estructurales experimentando un declive aún más pronunciado en todos los órdenes de factores.

Consideramos también, que ante la pérdida de confianza, la nacionalización de la banca mexicana, fue un recurso de emergencia del régimen lopezportillista, que le brindaría una nueva base de legitimidad y consenso al Estado en el momento más álgido de la crisis financiera; de tal forma, que en realidad resultó servir a los intereses de las

fracciones dominantes del capital, como lo demuestran los acontecimientos posteriores.

En la gráfica II, se puede observar el comportamiento de los 3 grupos principales de productos exportables, apreciando que se descuidó la exportación del área industrial y de los productos tradicionales al basarse sólo en las exportaciones petroleras.

En la gráfica III, se aprecia la caída de los precios del petróleo que ocasionaron el comienzo del desplome económico después de una ficticia recuperación.

Respecto a los programas que se realizaron durante el sexenio de De la Madrid, creemos que contienen objetivos esenciales tales como lograr el crecimiento de la economía, generar empleos y abatir la inflación, entre otros; sin embargo, el contexto por el que atravesó el país en esos años, no permitió que éstos se cumplieran; propiciando que sólo se quedaran en proyectos dando pie a la elaboración de otro diferente, con el fin de cubrir los problemas emergentes.

Por lo anterior, consideramos que el programa que tuvo mejores resultados fue el P.S.E., ya que logró disminuir y controlar la tasa de inflación que se había elevado en cantidades enormes; además, los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público no se aumentaron durante algunos meses. No obstante, este programa al igual que el P.I.R.E. y el P.A.C., a pesar de que tuvieron como uno de los principales propósitos, el de beneficiar a los sectores más desprotegidos; no lograron cumplir con él ya

que, podemos observar el empobrecimiento aún mayor de esos sectores y de muchos más.

Asimismo, en dichos programas se contempló sobre todo, la generación de empleos, pero esto también se quedó como un proyecto, ya que en todos contemplan la reducción del gasto programable a través de la desincorporación de empresas públicas, propiciando el despido masivo del personal que en ellas laboraba, parte del cual se reubicó en otras empresas, pero la mayoría fue liquidada; ésto se debió también y, en mayor medida, al recorte efectuado en el gasto corriente.

Un aspecto positivo, es la desincorporación de entidades paraestatales, no prioritarias ni estratégicas; porque eliminan o reducen algunos subsidios a las mismas, redundando en un mejor aprovechamiento del gasto público.

Los sectores económico, en su mayoría, mostraron tasas de crecimiento positivas, aunque bajas; sin embargo, esto no repercutió en el crecimiento de la economía nacional, ya que éste fue negativo.

Esto demuestra que la influencia que tuvo el gasto público en el crecimiento económico, durante este período, fue negativa, ya que se efectuaron demasiadas erogaciones y no se registró crecimiento alguno.

La reducción del gasto público es casi imposible al no disminuir el monto de la deuda y su pago de intereses, pues ésta impacta cada vez más la economía del país, ya que en México se ha estado orientando la política económica a conservar las fuentes externas de crédito y al mismo tiempo, intentar la entrada de nuevos flujos de recursos, lo cual se

logró básicamente, a través de las diversas reestructuraciones de la deuda, de nuevas contrataciones de crédito, que incluso se utilizan para el pago puntual del servicio de la deuda.

El desarrollo social es indispensable para lograr el mejoramiento del individuo, la familia y la sociedad; el Estado debe realizar acciones que logren mejorar las condiciones de vida de toda la sociedad, pero en los últimos años, ante la gran depresión que se ha dado en nuestro país, aún ante el relativo crecimiento económico en algunos sectores económicos, se puede observar el rezago en la cobertura de servicios básicos, con una inequitativa redistribución de ingresos que propician que las desigualdades sociales sean más brutales.

De acuerdo a la gráfica de desarrollo social, podemos ver que del P.I.B., sólo se destinó al sector menos del 6% y éste fue en decremento pasando del 5.7% en 1983 a 5.1% en 1988.

Por otro lado, se observa en las gráficas de salud, trabajo y previsión social, educación y desarrollo urbano, que se reduce también el gasto público en cada uno de ellos; aunque no hay que olvidar que a consecuencia de los sismos de septiembre de 1985, se da un incremento en ellos para restablecer los daños ocasionados, teniendo presente además, la ayuda conseguida del extranjero y de donaciones internas.

En cuanto a los sectores de impulso a la actividad económica, podemos decir que el de desarrollo rural y el de pesca, son muy importantes ya que son generadores de

alimentos para la población y de materias primas necesarias en otros sectores, por tanto, es necesario que no se limiten los recursos que se les asignan presupuestalmente, de tal forma, que se conviertan en sectores generadores de productos exportables y, que igualmente, generen los empleos necesarios para reducir la migración del campo a la ciudad y, el desempleo.

En lo que concierne a los sectores comunicaciones y transportes, comercio y abasto, energéticos, industrial y turismo, es importante que cuenten con los recursos suficientes para que puedan modernizarse, que puedan proporcionar los servicios de manera oportuna y eficiente y, que propicien la creación de tecnología adecuada, de manera tal, de que nuestro país deje de ser importador de productos y; en contraposición, los elabore para que pueda competir con los extranjeros, ahora con la firma del Tratado de Libre Comercio.

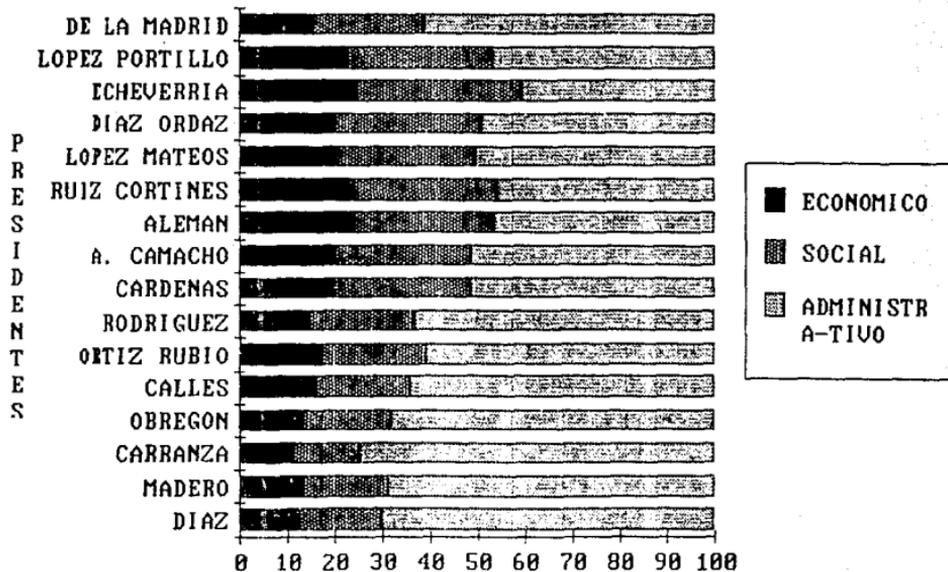
Como podemos observar, todos los sectores antes mencionados, requieren de más recursos para que logren los objetivos planteados y, de esta forma, también se registre el crecimiento de la economía. Consideramos que esto no se puede lograr rápidamente, por lo que es necesario que poco a poco vayan recibiendo impulso para que se modernicen y cumplan sus metas.

Nuestra propuesta, no es dejar de pagar la deuda, ya que es un compromiso y además, porque al dejar de pagar ya no obtendríamos crédito del exterior; pero sí consideramos, que este pago se debe de reducir para darle mayor atención a

las necesidades de la población y poder, paulatinamente, satisfacerlas y; lograr de esta manera, que el gasto público influya positivamente en el crecimiento de la economía y, después para el desarrollo económico y, por ende, social de México. Respecto al período 1983-1988, creemos que fueron años en los cuales se presentaron demasiadas dificultades adversas que no ayudaron al fortalecimiento de la economía, aunado a esto, que la administración del país fue deficiente ya que se enfrentó a la crisis heredada por el régimen anterior, teniendo que conciliar con los diversos grupos sociales, lo cual no pudo hacer, debido a que la crisis siempre tiene mayores repercusiones en los sectores más desprotegidos.

G R A F I C A S .

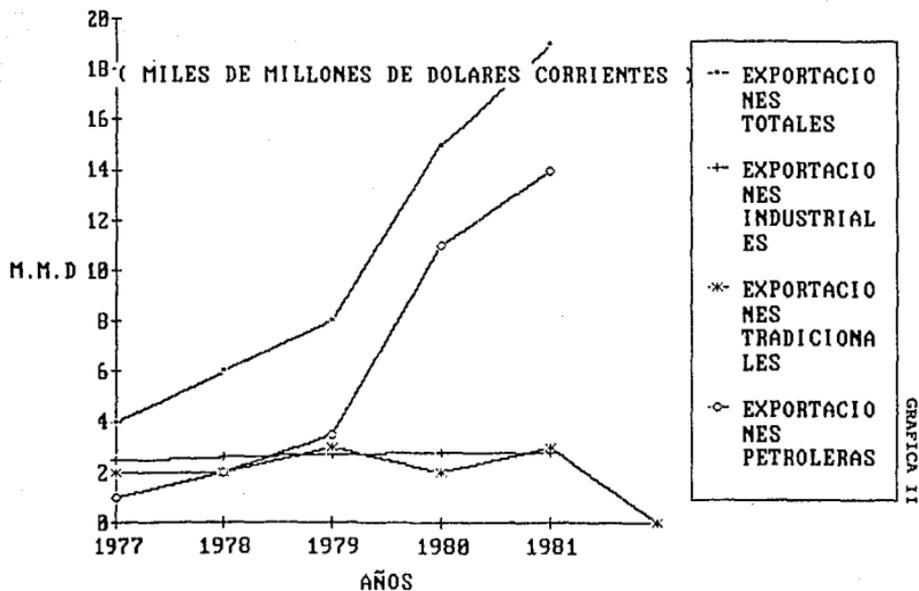
% DE GASTOS EJERCIDOS DURANTE LOS PERIODOS
 PRESIDENCIALES DE 1900-1988



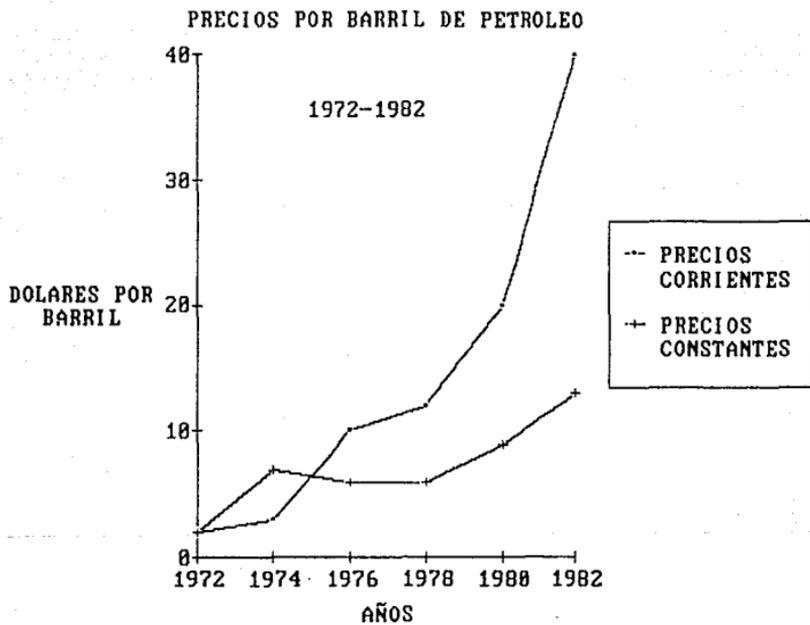
P
 R
 E
 S
 I
 D
 E
 N
 T
 E
 S

GRAFICA I

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS



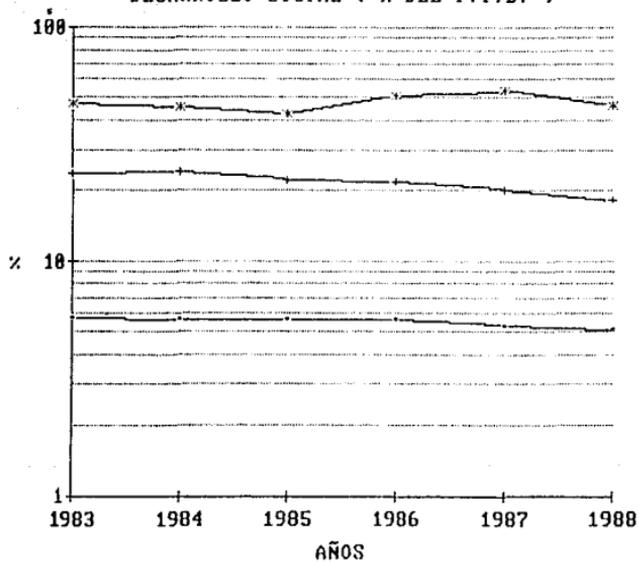
FUENTE: S.P.P. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Varios Años.



GRAFICA III

FUENTE: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983, Washington, D.C. p. 10

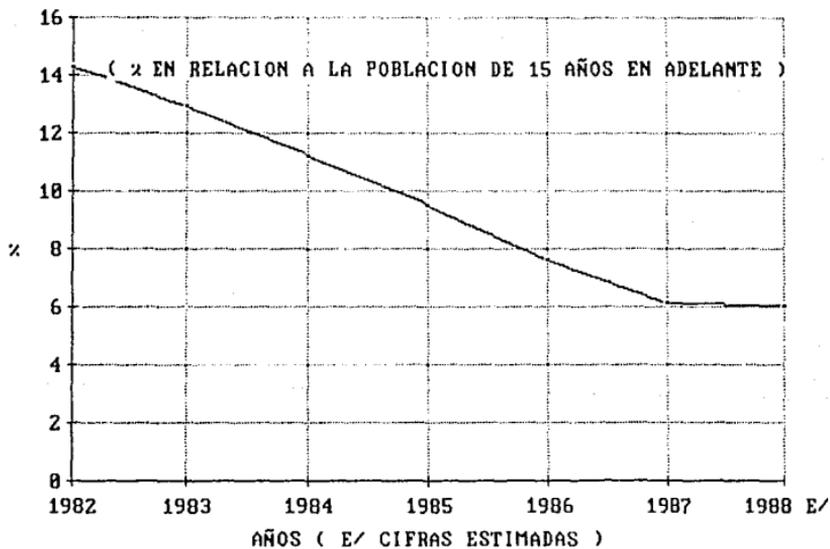
DESARROLLO SOCIAL (% DEL P.I.B.)



--- GASTO DEL SECTOR
--- GASTO PROGRAMABLE TOTAL
--- GASTO TOTAL

GRAFICA IV

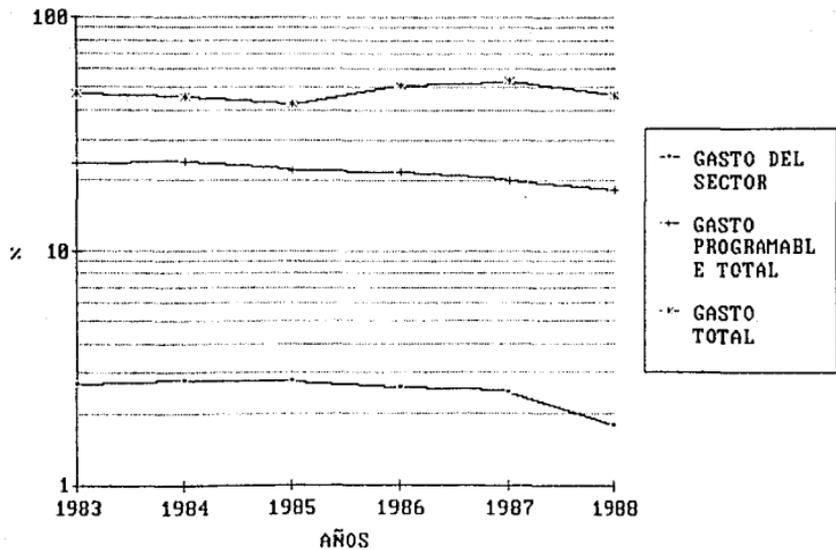
INDICE DE ANALFABETISMO



FUENTE: Secretaría de Educación Pública.

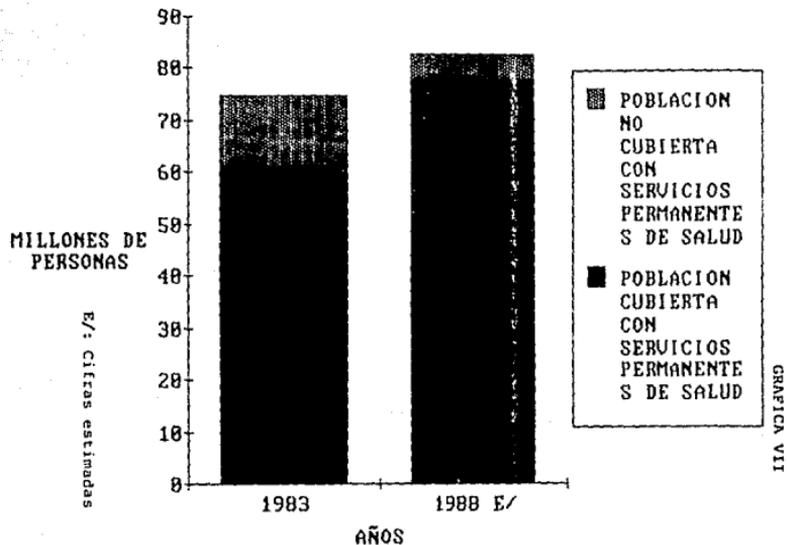
S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución.
Avance 1988 y balance sexenal. Poder Ejecutivo Federal. p.181

EDUCACION (% DEL P.I.B.)



GRAFICA VI

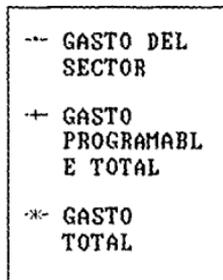
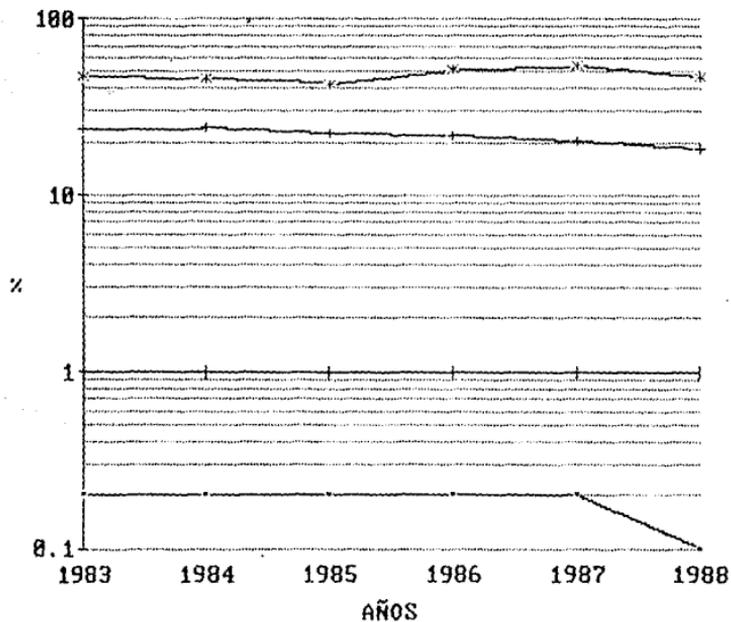
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD



FUENTE: Secretaría de Salud. Consejo Nacional de Población.

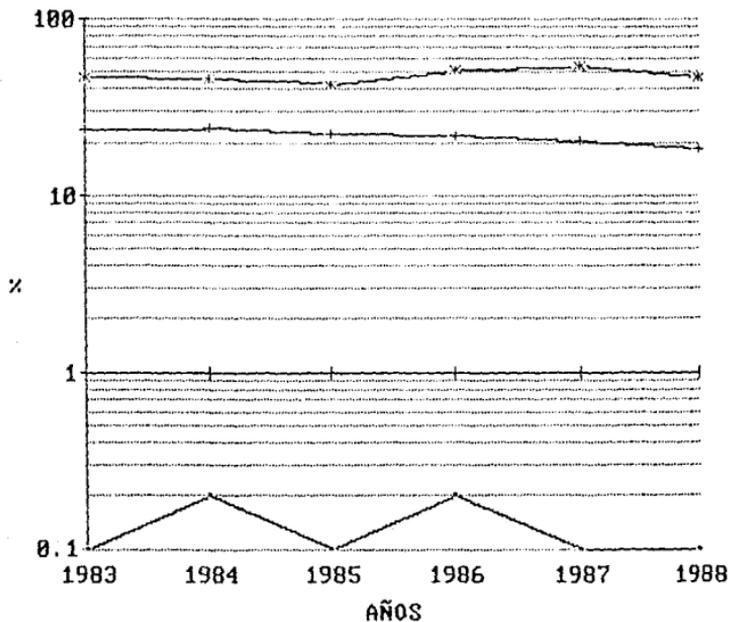
S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo Op. cit. p. 186

SALUD (% DEL P.I.B.)



GRAFICA VIII

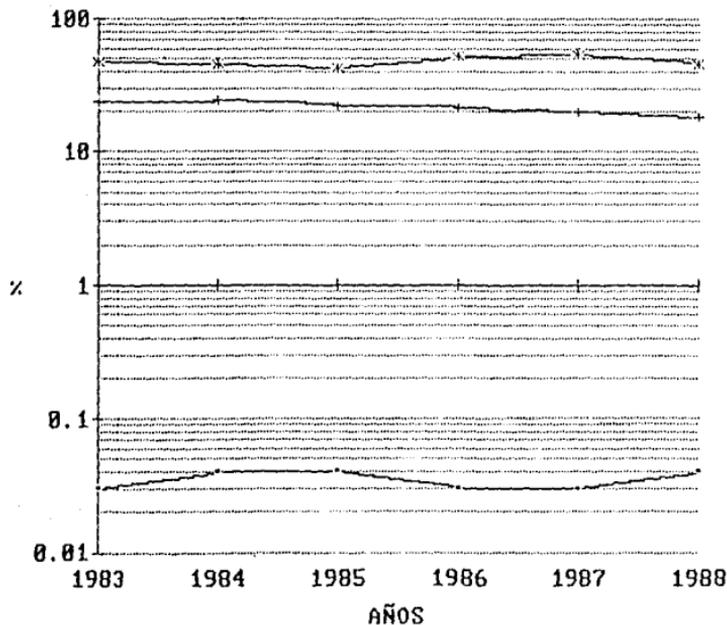
DESARROLLO URBANO (% DEL P.I.B.)



-- GASTO DEL SECTOR
 + GASTO PROGRAMABLE TOTAL
 * GASTO TOTAL

GRAFICA IX

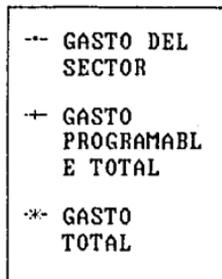
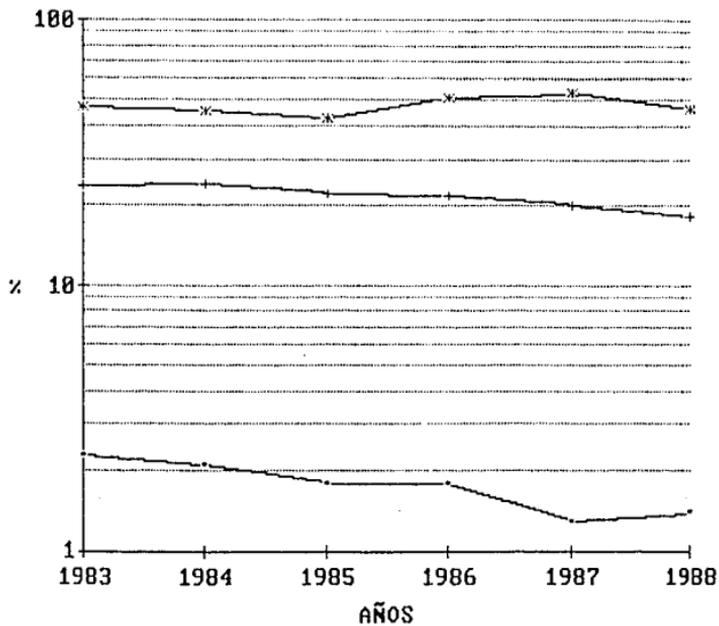
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (% DEL P.I.B.)



-- GASTO DEL SECTOR
 + GASTO PROGRAMABLE TOTAL
 * GASTO TOTAL

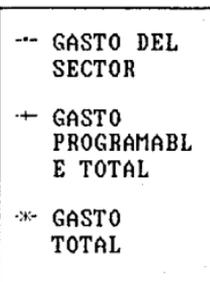
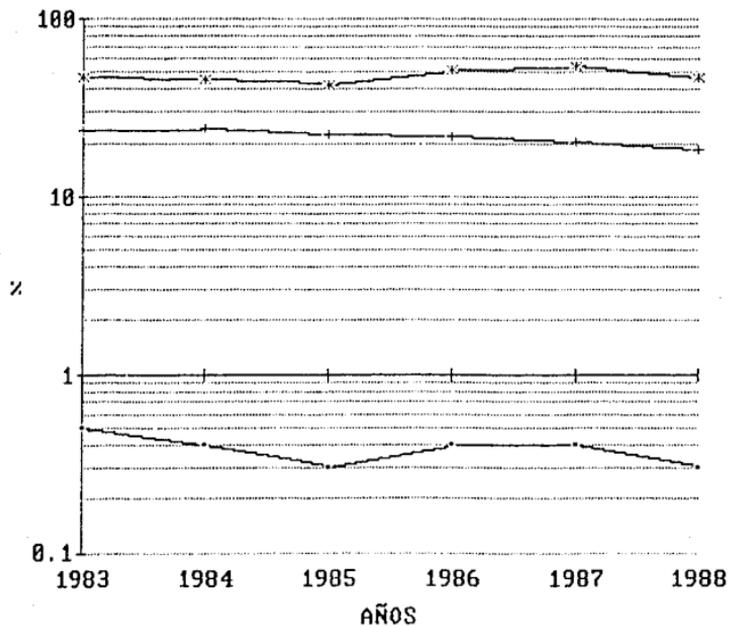
GRAFICA X

DESARROLLO RURAL INTEGRAL (% DEL P.I.B.)



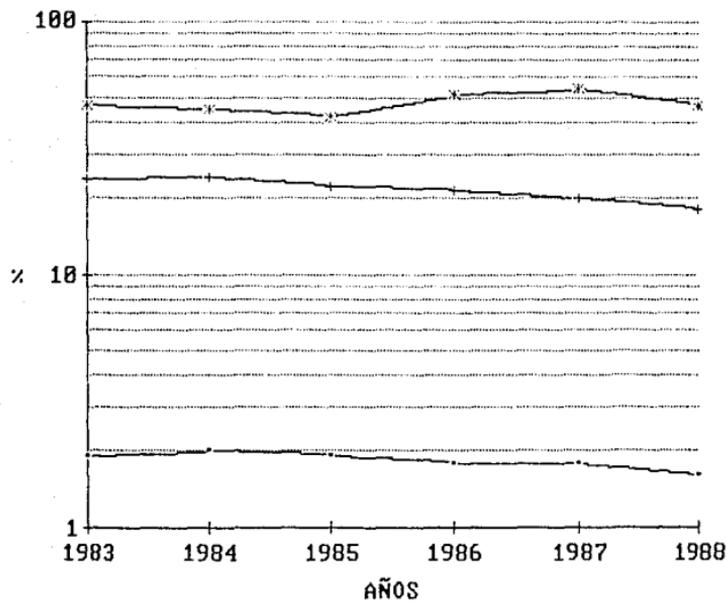
GRAFICA XI

PESCA (% DEL P.I.B.)



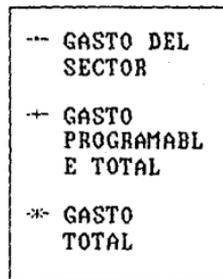
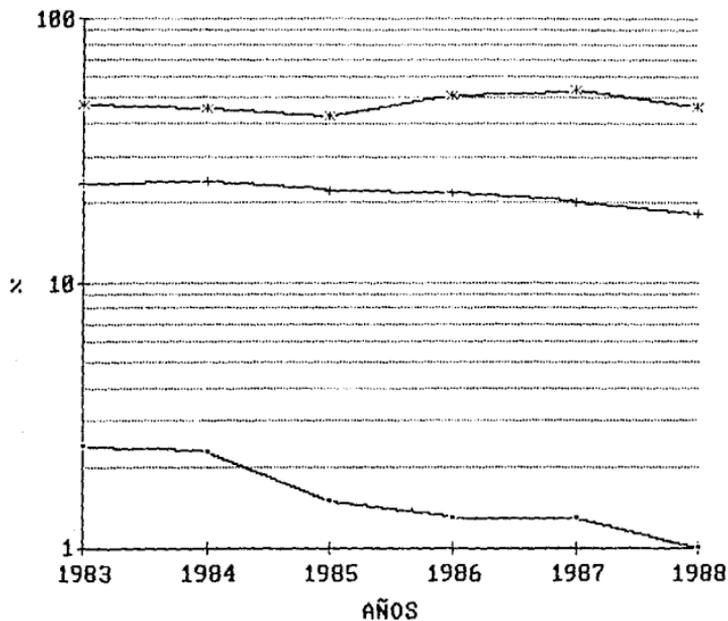
GRAFICA XII

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (% DEL P.I.B.
)



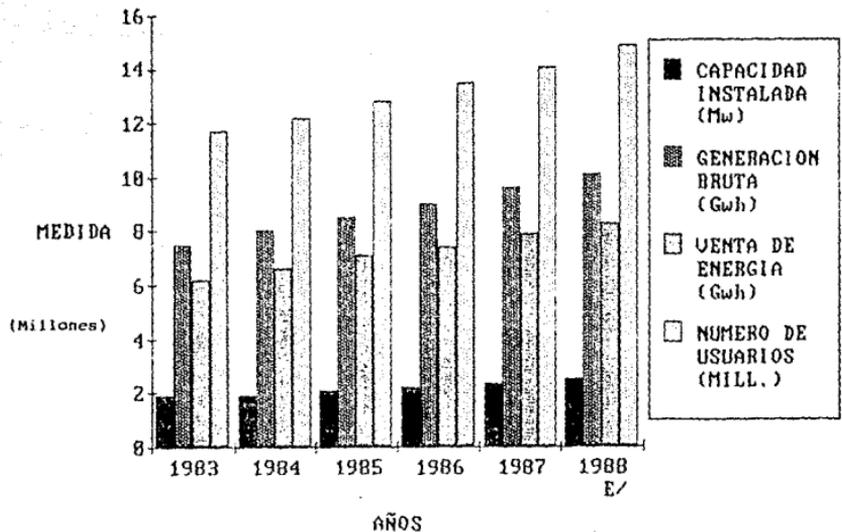
GRAFICA XIII

COMERCIO Y ABASTO (% DEL P.I.B.)



GRAFICA XIV

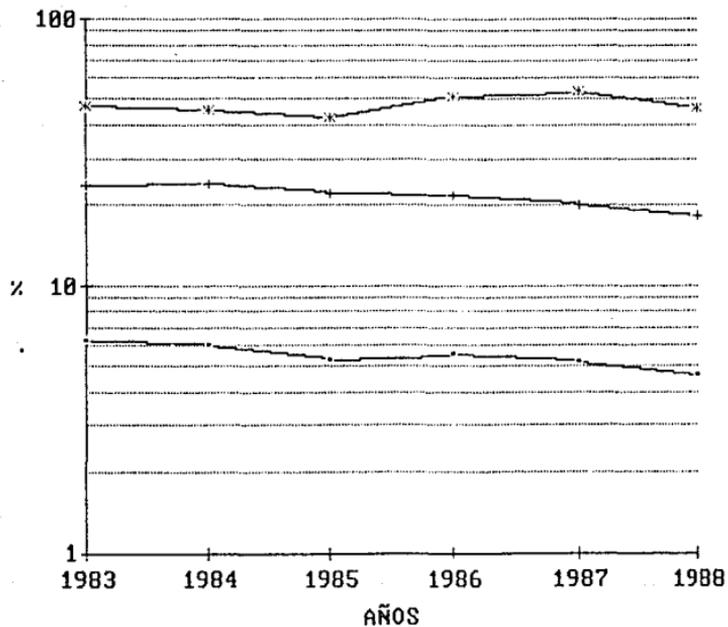
INDUSTRIA ELECTRICA



GRAFICA XV

E/: Cifras estimadas Mw= Megawatts Gwh= Gigawatts-hora
 FUENTE: Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

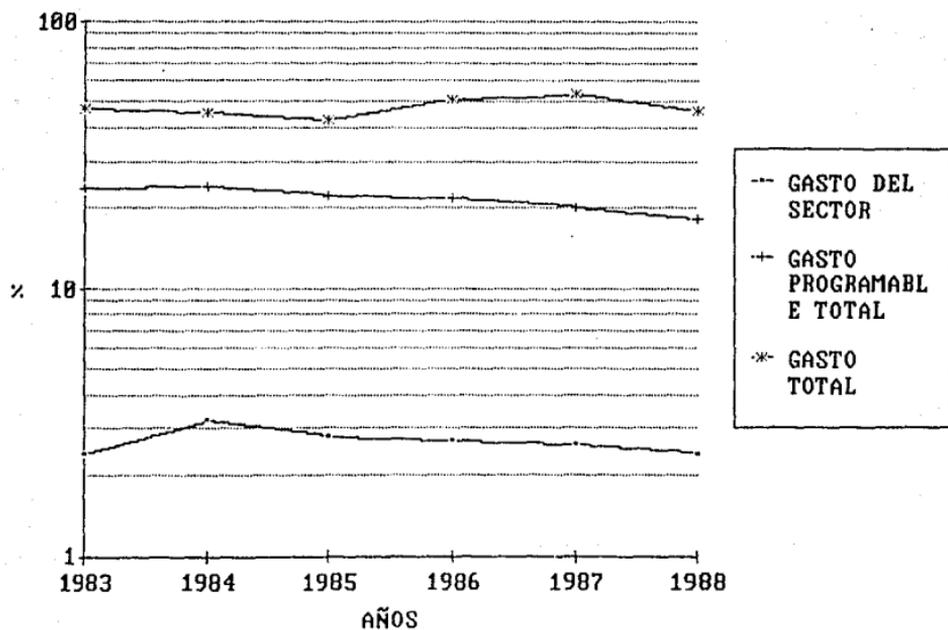
ENERGIA (% DEL P.I.B.)



-- GASTO DEL SECTOR
 + GASTO PROGRAMABLE TOTAL
 * GASTO TOTAL

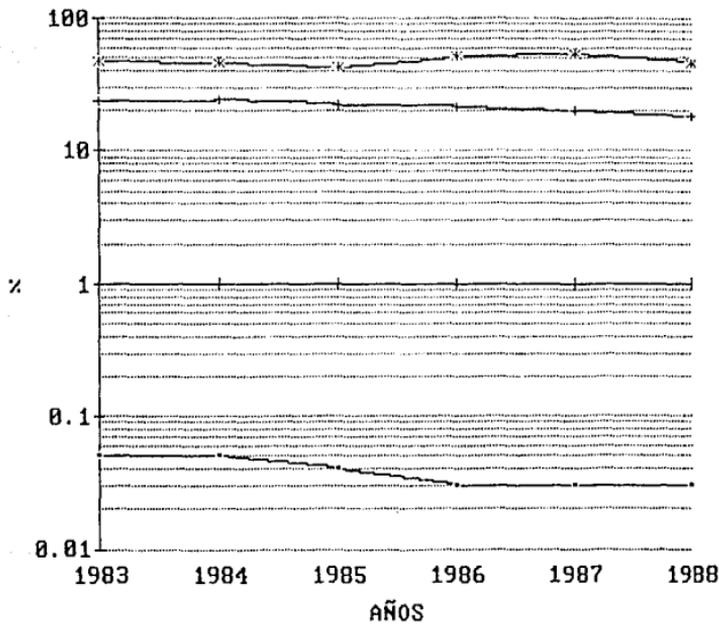
GRAFICA XVI

INDUSTRIA (% DEL P.I.B.)



GRAFICA XVII

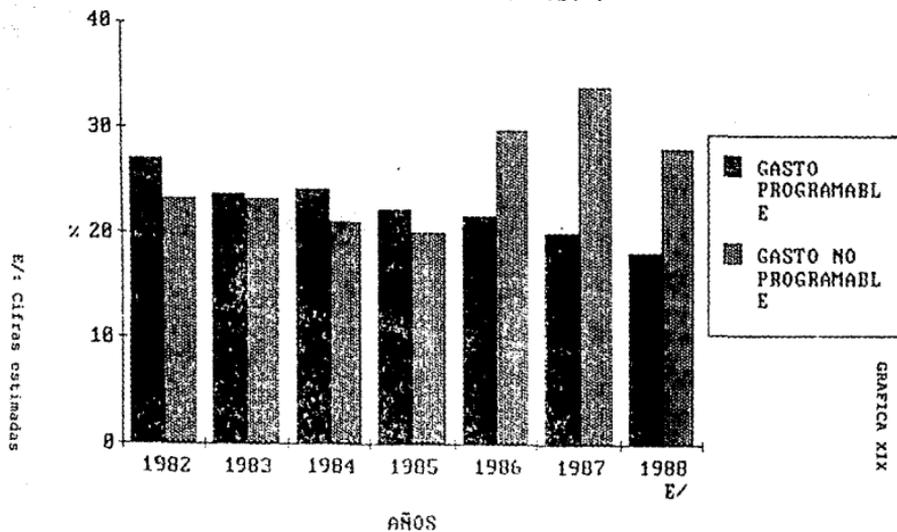
TURISMO (% DEL P.I.B.)



--- GASTO DEL SECTOR
 + GASTO PROGRAMABLE E TOTAL
 * GASTO TOTAL

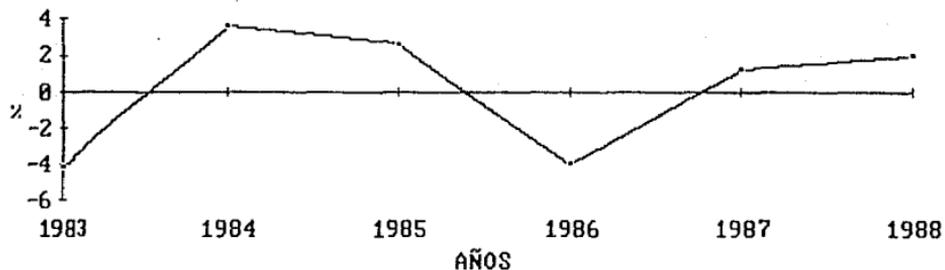
GRAFICA XVIII

GASTO PROGRAMABLE Y GASTO NO PROGRAMABLE DEL
SECTOR PUBLICO (% DEL P.I.B.)

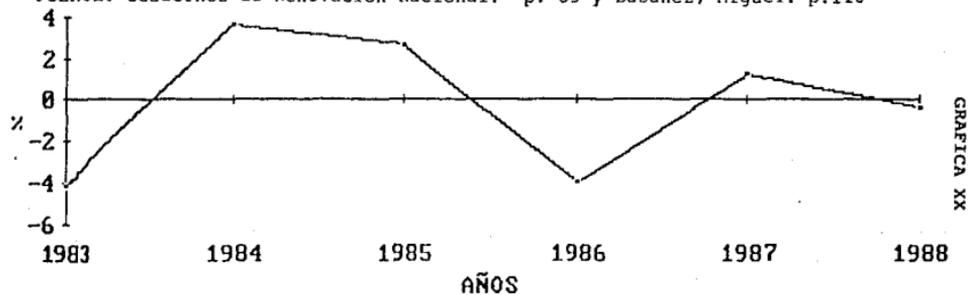


FUENTE: Datos calculados con los obtenidos en De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno, Informe Estadístico.

CUADRO COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO DEL
P.I.B. REAL (1983-1988)



FUENTE: Cuadernos de Renovación Nacional. p. 83 y Basañez, Miguel. p.110



GRAFICA XX

FUENTE: CIEMEX-WEFA. p. 247

B I B L I O G R A F I A .

- Aguilar, Alonso; Fernando Carmona; et.al. La nacionalización de la banca. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1982.
- Angeles, Luis. Crisis y coyuntura de la economía mexicana. Ed. El Caballito. México, 1982.
- Banco de México. The mexican economy. México, mayo de 1988.
- Baran, Paul A. La economía política del crecimiento. Ed. F.C.E. México, 1987.
- Basañez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México: 1968-1980. Ed. Siglo XXI. México, 1985.
- Basañez, Miguel. El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México. Ed. Siglo XXI. México, 1990.
- Bolívar, Augusto; Rosa Albina Garavito. México en la década de los ochentas. La modernización en cifras. Ed. U.A.M.-El Cotidiano. México, 1990.
- Carmona, Fernando; Arturo Guillén; et. al. México, el curso de una larga crisis. Ed. Nuestro Tiempo-U.N.A.M. México, 1987.
- Carrasco Gamboa, Juan Enrique. Consideraciones críticas sobre la planeación del desarrollo en México. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. U.N.A.M. México, 1988.
- Círculo de Lectores. Diccionario Enciclopédico. Lexis 22. Tomo 5 Cauj/Coro. España, 1976.
- Círculo de Lectores. Diccionario Enciclopédico. Lexis 22. Tomo 9 Far/Gev. España, 1976.
- Cordera, Rolando; Raul Olmedo; et. al. Economía y política en el México actual. Ed. Terranova. México, 1980.

- Cordera, Rolando y Carlos Tello. La desigualdad en México. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. La disputa por la nación. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- Cuadernos de renovación nacional. Reestructuración de las finanzas públicas (Gasto público). Tomo VI. Ed. F.C.E. México, 1988.
- De la Cruz Vázquez, Efrén. El gasto del sector público mexicano, estructura y ritmo 1947-1975 y pronóstico 1976-1982. I.P.N. Escuela Superior de Economía. México, 1976.
- De la Torre Padilla, Oscar. El turismo. Fenómeno social. Ed. F.C.E. México, 1980.
- Escuela Superior de Estudios Profesionales Aragón. Coyuntura 15. U.N.A.M. México, diciembre 1987.
- Expertos de las Naciones Unidas. Qué es el desarrollo económico. Ed. Siglo XXI. México, 1976.
- Franco Anaya, Alfredo. Gasto federal y desarrollo económico. Tesis U.N.A.M. Escuela Nacional de Economía. México, 1967.
- Furtado, Celso. Breve introducción al desarrollo. Ed. F.C.E. México, 1983.
- Furtado, Celso. Teoría y política del desarrollo económico. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- González Casanova, Pablo. México ante la crisis. Ed. Siglo XXI. México, 1983.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano. México hoy. Ed. Siglo XXI. México, 1983.
- Goñi Montilla, Guillermo Antonio. Análisis de los egresos del sector público. U.N.A.M. México, 1989.

- Groves, Harol M. Finanzas públicas. Ed. Trillas. México, 1980.
- Guerra Díaz, Ma. Elena del Rosario. Planeación, desarrollo regional y sistema político mexicano. Tesis F.C.P. y S. U.N.A.M. México, 1986.
- Gutmann, Peter M. Crecimiento económico. Ed. Uteha. Sección 13 economía. México, 1968.
- Noselitz, F. Bert; Joseph J. Spengler; et. al. Teorías del crecimiento económico. Instituto de desarrollo económico. CEMLA, 1974.
- Ibarra, David y Leopoldo Solís. El perfil de México en 1980. Volumen I. Ed. Siglo XXI. México, 1982.
- Lazcano Espinoza, Enrique. Política económica en México. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. México, 1989.
- Lewis, W. Arthur. Teoría del desarrollo económico. Ed. F.C.E. México, 1976.
- Martner García, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Textos del Instituto Latinoamericano de planificación económica y social. Ed. Siglo XXI. México, 1986.
- Méndez Silvestre, J. Problemas y política económica de México. Ed. Interamericana. México, 1985.
- México, Secretaría de Gobernación. México a través de los informes presidenciales. Volumen 4 La Hacienda Pública. México, 1976.
- Meyer, M. Gerald y Robert E. Balwil. Desarrollo económico. Ed. Aguilar. México, 1976.

- Olmedo, Raul. México: economía de la ficción. Ed. Grijalba. México, 1983.
- Ortega Blake, Juan Arturo. Diccionario de planeación y planificación. Ed. Edicol. México, 1982.
- Padilla Aragón, Enrique. México: desarrollo con pobreza. Ed. Siglo XXI. México, 1980.
- Pérez, Germán y Samuel León (Coordinadores); et. al. 17 ángulos de un sexenio. Ed. Plaza y Valdés. México, 1987.
- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año. Ed. F.C.E. Colección Tezontle. México, 1985.
- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año. Ed. F.C.E. Colección Tezontle. México, 1988.
- Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. El primer tramo 1982-1983, Miguel de la Madrid H. México, 1984.
- Puga, Cristina; Ricardo Tirado; et. al. Evolución del Estado Mexicano: Consolidación 1940-1983. Tomo III. Ed. El Caballito. México, 1986.
- Retckiman K., Benjamín. Teoría de las finanzas públicas. Tomo I. U.N.A.M. México, 1987.
- Rivera Ríos, Miguel Angel. Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. 1960-1985. Ed. Era. México, 1989.
- Robbins, L. Teoría del desarrollo económico en la historia del pensamiento económico. Ed. Ariel. Colección Demos. España, 1974.

- Robinson, E. A. G. Problemas del desarrollo económico. Tomo I. Ed. Gustavo Gili. Colección Ciencia Económica. España, 1987.
- Roll, Eric. Historia de las doctrinas económicas. Ed. F.C.E. México, 1985.
- Rosas Figueroa, Aniceto y Roberto Santillán López. Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México. U.N.A.M. Escuela Nacional de Economía. México, 1962.
- S.A.H.O.P. Glosario de términos sobre asentamientos humanos. México, 1978.
- Sánchez, G. Francisco. Administración del presupuesto por programas. Ed. Contables y administrativas, S. A. México, 1979.
- Salyano R., Raul. La administración de la crisis en el Estado. Ed. I.N.A.P. México, 1985.
- S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983.
- Solís M., Leopoldo. Controversias sobre el crecimiento y la distribución. Ed. F.C.E. México, 1983.
- Somers, Harold M. Finanzas públicas e ingreso nacional. Ed. F.C.E. México, 1977.
- Tello, Carlos. La política económica en México: 1970-1976. Ed. siglo XXI. México, 1979.
- Tello, Carlos. La nacionalización de la banca en México. Ed. Siglo XXI. México, 1984.
- Torres Gaitán, Ricardo. Niveles de vida y desarrollo económico. Investigación económica. U.N.A.M. México, 1983
- Villareal, René; Rogelio Montemayor; et. al. El sistema económico mexicano. Ed. Premia. México, 1982.

Wilkie, James W. La revolución mexicana, gasto federal y cambio social. Ed. F.C.E. México, 1967.

Yáñez Campero, Salvador H. Apuntes de finanzas públicas. U.N.A.M. F.C.P. y S. México, 1990.

Zamora, Francisco. La sociedad económica moderna. Ed. F.C.E. México, 1977.

HEMEROGRAFIA .

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Comercio

Exterior: Vol. 32 Num. 9 México, septiembre de 1982.

Vol. 33 Num. 1 México, enero de 1983.

Vol. 33 Num. 4 México, abril de 1983.

Vol. 33 Num. 5 México, mayo de 1983.

Vol. 34 Num. 8 México, agosto de 1984.

Vol. 35 Num. 1 México, enero de 1985.

Vol. 36 Num. 5 México, mayo de 1986.

Vol. 37 Num. 6 México, junio de 1987.

Banco de Londres y Revista Sudamericana. México: una nueva dirección en la política económica. Vol. 12 Num. 10 Octubre de 1980.

CIEMEX-WEFA. Perspectivas económicas de México. Vol. XX Num. 4 Diciembre 1988.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno 1988. Presidencia de la República. México, 1988.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno 1988 (estadístico). Presidencia de la República. México, 1988.

Revista El Cotidiano. Año 2 Num. 7 México, agosto-septiembre de 1985.

Revista El Cotidiano. Num. 18 México, julio-agosto de 1987

Instituto de Investigaciones Económicas. Revista latinoamericana de economía. Problemas del desarrollo #71.

U.N.A.M. México, 1987.

Instituto de Investigaciones Económicas. Revista momento económico # 23. U.N.A.M. México, abril-mayo de 1986.

López Portillo, José. Primer Informe de Gobierno. Anexo I-1977. México, 10. de septiembre de 1977.

López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. Sector Política Económica. México, septiembre 1982.

Nacional Financiera, S.N.C. El Mercado de Valores:

Año XLVI, Num. 1 México, enero 6 de 1986.

Año XLVII, Num. 1 México, enero 5 de 1987.

Año XLVII, Num. 3 México, enero 19 de 1987.

Año XLVII, Num. 18 México, mayo 4 de 1987.

Año XLVIII, Num. 4 México, febrero 15 de 1988.

Año XLVIII, Num. 6 México, marzo 15 de 1988.

Año XLVIII, Num. 18 México, septiembre 15 de 1988.

Año XLVIII, Num. 21 México, noviembre 10 de 1988.

Año XLVIII, Num. 22 México, noviembre 15 de 1988.

Año XLVIII, Num. 24 México, diciembre 15 de 1988.

Ortiz Niño, Víctor. Capital, mercados financieros. Editado por Bursamétrica. México, 1980.

Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social: Firma del Pacto de Solidaridad

Económica. México, diciembre de 1987

Pacto de Solidaridad Económica.

Reporte de avance a marzo de 1988.

México, marzo de 1988.

Pacto de Solidaridad Económica.

Evolución a mayo. México, junio de 1988.

Pacto de Solidaridad Económica.

Acuerdo de concertación para junio,

julio y agosto de 1988. México, mayo de 1988.

S.E.P. Programa Nacional de educación, cultura, recreación y deporte 1984-1988. México, agosto de 1984.

S.P.P. Poder Ejecutivo Federal:

- Informe de ejecución del P.N.D. 1983. México, 1983
- Informe de ejecución del P.N.D. 1984. México, 1984
- Informe de ejecución del P.N.D. 1985. México, 1985
- Informe de ejecución del P.N.D. 1986. México, 1986
- Informe de ejecución del P.N.D. 1987. México, 1987
- Informe de ejecución. Avance 1988 y balance sexenal. México, 1988

- S.P.P.: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1983. México, 1983
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1984. México, 1984
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1985. México, 1985
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1986. México, 1986
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1987. México, 1987
- Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1988. México, 1988. Tomo I.

- U.N.A.M. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.
Num. 120. F.C.P. y S. México, 1985.