



Política económica interna y externa de México

1.1 Influencia del gasto público en el desarrollo de la economía

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2019, el primero del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quedó aprobado la madrugada de este lunes, apoyado por la mayoría que Morena y sus aliados tienen en la Cámara de Diputados, y a pesar de los reclamos de la oposición y de que las bancadas de PRI, PAN y MC abandonaron la sesión.

Los 10 datos que sintetizan cómo quedó el reparto del dinero público para el 2019.

1. El total

El documento aprobado señala que el gasto neto total previsto para la Federación en 2019 asciende a 5 billones 838,059 millones de pesos. Esto es 23,768 millones de pesos más de lo que contemplaba la propuesta presentada el 15 de diciembre por la administración de López Obrador: 5 billones 814,291 millones de pesos.

2. Más gasto administrativo

El PEF avalado indica que los ramos administrativos —conformado por instancias como las secretarías del gabinete presidencial y los reguladores energéticos— tendrán un total de 1 billón 136,594 millones de pesos, lo que equivale a 27,022 millones de pesos más de lo originalmente planteado: 1 billón 109,392 millones de pesos.

3. Más dinero para algunas Secretarías

De las Secretarías y otras instancias gubernamentales incluidas en los ramos administrativos, 11 se vieron beneficiadas con los reacomodos de dinero y tuvieron incrementos respecto de lo que contemplaba el proyecto entregado en diciembre por el Secretario de Hacienda, Carlos Urzúa. Algunas de ellas son las Secretarías de Agricultura, que quedó en 65,434 millones de pesos; de Educación, que quedó en 308,000 millones de pesos, de Medio Ambiente, que quedó en 31,020 millones de pesos, y de Cultura, que quedó en 12,894 millones de pesos.

4. ...Pero no para la Cancillería de Relaciones Exteriores

Sin embargo, ese reacomodo no llegó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a pesar de que su titular, el canciller Marcelo Ebrard, había solicitado que hubiera incrementos. La dependencia se quedó con los 8,532 millones de pesos previstos en el proyecto presupuestal.

5. Y las Secretarías ganadoras respecto de 2018 son...

En comparación con lo aprobado para 2018 —último año del sexenio de Enrique Peña Nieto—, las Secretarías que tuvieron mayores incrementos de recursos fueron la de Trabajo y la de Energía. La de Trabajo, que tendrá a su cargo el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, tendrá 43,269 millones de pesos. La de Energía, responsable de reactivar un sector que López Obrador considera abandonado, tendrá 27,229 millones de pesos.

6. Recorte al Poder Judicial y a los órganos autónomos

Los diputados decidieron pasar tijera al presupuesto del Poder Judicial y de los órganos autónomos —incluyendo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)—, a los que en conjunto quitaron 4,207 millones de pesos en comparación con lo que habían pedido. El más afectado por este recorte fue el Poder Judicial, al que restaron 1,700 millones de pesos, y el único autónomo que se salvó de la disminución y quedó tablas fue la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).

7. ...Pero el Legislativo mantiene su presupuesto

Contrario a lo que hizo con el Poder Judicial y los órganos autónomos, la Cámara baja determinó dejar el presupuesto del Legislativo tal como lo había planteado. En conjunto, este monto será de 13,002 millones de pesos: 6,758 para San Lázaro, 3,990 para el Senado y 2,304 para la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Con todo, esa cantidad es menor a lo que el Legislativo tuvo aprobado para 2018: 15,574 millones de pesos.

8. Aumentos para el IMSS y el ISSSTE

En el PEF, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tuvieron incrementos respecto de 2018. El ISSSTE pasó de 282,632 millones de pesos a 323,322 millones, mientras el IMSS pasó de 679,284 millones de pesos a 746,738 millones.

9. Universidades, del recorte al aumento

Los diputados decidieron cambiar la propuesta del gobierno, que implicaba un recorte de 1,341 millones de pesos a la UNAM, la UAM y el IPN, para en cambio darles un aumento conjunto de 4,000 millones de pesos: 2,501 para la UNAM, 560 para la UAM y 798 para el IPN. La semana pasada, el rector de la UNAM, Enrique Graue, y el director del IPN, Mario Rodríguez Casas, se reunieron con legisladores para hablar del tema y dijeron estar dispuestos a bajarse el sueldo.

10. Y el sueldo del presidente quedó en...

En cuanto a lo que ganará el presidente López Obrador, este monto quedó en 108,656 pesos al mes solamente por concepto de sueldo, más prestaciones que harán que el monto mensual se eleve a 138,587.5 pesos.

ESTADO, GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Introducción

En las últimas décadas, México ha vivido bajo un régimen económico de libre mercado, después del retiro casi total del Estado de las actividades económicas y sociales en las cuales participaba de manera directa, y luego de implementar un profundo proceso de desregulación económica para desensamblar la elaborada ingeniería jurídico-económica en la que se sostenía el Estado para dirigir el desarrollo nacional.

La gran transformación que significó este proceso de reformas económicas a partir de 1983 constituyó la creación de un nuevo modelo de desarrollo con características distintas y antagónicas al precedente, por la profundidad de los cambios en los objetivos, las funciones y el contenido mismo del Estado; y de manera específica, lo que se refiere al uso y manejo de las Finanzas Públicas y su influencia sobre la creación y articulación de la estructura y dinámica de los procesos económicos y sociales.

En esta perspectiva se puede hablar de dos períodos distintos de la historia económica reciente del país, en cada uno de los cuales, es necesario evaluar el desempeño general de la economía a la luz del comportamiento de aquellas variables relacionadas con la intervención económica del Estado, que es el elemento diferenciador de ambos períodos.

Valoremos mediante el análisis de la magnitud, composición y evolución de algunas variables financieras del Estado, para reconocer la enorme influencia que sobre el desarrollo nacional en general y sobre la dinámica económica y el bienestar social en particular, logra alcanzar un Estado que coordina, controla, regula, produce y provee.

Al mismo tiempo se trata de observar como la falta de esta presencia, debilita de manera dramática la capacidad del país para alcanzar un crecimiento económico de largo plazo y para mejorar, de manera sistemática y continua, las condiciones de vida material de la población. Para este fin hagamos un corte histórico constituyendo estos dos grandes períodos.

- a) Uno que va de 1959 a 1982 en el que se identifica la presencia de un Estado interventor que jugó un papel primordial en la expansión económica que vivió México en esos momentos.**
- b) De igual modo se analiza y se compara el período 1983-2007, observando el efecto trascendental que sobre la economía del país tiene el Estado reconstituido bajo principios neoliberales, deshace de las responsabilidades económicas y sociales que había tenido, definiéndose un nuevo contenido y funciones, y retirándose de las actividades económicas que realizó durante el período anterior. Al final se presentan algunas propuestas de política económica que requiere el país, como parte de una nueva estrategia para el desarrollo.**

1. Crisis y ruptura.

La crisis de la economía mexicana en 1982 creó los elementos necesarios para que se manifestara una profunda crisis fiscal del Estado.

Esta crisis fue producto de los desequilibrios financieros que se habían acumulado durante la década de los 70's y de una política económica que fue incapaz de crear los mecanismos para reorganizar y darle continuidad al intervencionismo estatal, en función a las nuevos problemas y necesidades, y hacerlo auto-sostenible financiera y políticamente hablando. El equilibrio inestable entre clases y grupos sociales antagónicos que había mantenido vigente el intervencionismo estatal durante más de cuarenta años y la autonomía relativa del Estado que la hizo posible, terminaron por resquebrajarse por dos razones:

- 1) El fortalecimiento de las clases empresariales y grupos políticos e intelectuales a favor de la necesidad de reorganizar la economía nacional con base en un esquema de libre mercado. Dicho fortalecimiento les permitió acceder al poder al margen de acuerdos y alianzas con las clases populares, para imponer un nuevo contenido al Estado y nuevas tareas que permitirían consolidar el nuevo proyecto económico, donde el intervencionismo económico no tenía lugar.**

Pérdida de la capacidad de las fuentes de ingresos públicos para financiar el gasto público y para crear nuevas que permitan la continua expansión del gasto estatal. El Estado puede financiar el incremento de su gasto por tres medios: 1º, mediante la creación de empresas públicas que generen ganancias, 2do mediante la deuda y 3ro, mediante el incremento de las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos. Estas tres vías estuvieron prácticamente canceladas a partir de los ochentas en México, lo que habla claramente de una crisis fiscal del estado.

Proceso mediante el cual el Estado crea un conjunto de instituciones (reglas, normas, valores, principios, costumbres y agencias públicas) que le permiten modificar el comportamiento económico, político y social dentro del sistema capitalista y que a la vez, refuerzan su autonomía al cumplir con sus tareas de acumulación y legitimidad.

Capacidad del aparato estatal para actuar de una manera políticamente independiente de la clase dominante, para imponer restricciones, redefinir límites y formas de participación; redistribuir incentivos, tareas, y reorientar objetivos a todas las clases, fracciones y grupos e imponer fines colectivos. Amplio espectro de clases no propietarias, desde campesinos hasta vendedores ambulantes, pasando por los empleados, subempleados y desempleados. Y cuyo rasgo común es la subordinación que ejercen sobre ellas las clases propietarias. Subordinación que es resultado de su nula o precaria condición de propiedad de medios de producción. Estas clases, entonces, se identifican por su situación común respecto a la participación en la distribución de recursos económicos en la sociedad. Distribución que define, por un lado, su posición económica dentro del sistema y su conciencia política y por otro, restringe sus aspiraciones y medios de acción colectiva.

- 2) El debilitamiento político de las clases populares, resultado del quebranto de la autonomía estatal. La crisis fiscal y económica modificó profundamente el esquema en que estas clases recibían de parte del Estado, incentivos vía reformas sociales. Es decir, es una etapa de crisis orgánica en la que se observa un cambio en la hegemonía del Estado, que se sostenía en una dominación basada en la coerción, la negociación, el consenso, la unidad ideológica y los beneficios sociales. Esta hegemonía se convirtió en pura coerción y abrió una etapa de represión política abierta, junto con grandes fraudes electorales y el reforzamiento de las tradicionales prácticas y estructuras autoritarias de control político del Estado Social Autoritario, para mantener el control sobre el descontento y los estallidos de las clases desplazadas y opuestas a las profundas reformas. De este**

modo, se alteró de manera definitiva el equilibrio de poder entre las clases sociales y apareció una nueva forma de hegemonía, en la que las reformas sociales que favorecían a las clases populares se redujeron o desaparecieron definitivamente. El Estado Social había perdido su eficiencia y eficacia para preservar y expandir el sistema de un modo no conflictivo, lo que propició la ruptura del Pacto de Dominación sobre el que se sostenía. Esta profunda transformación del Estado, comenzó a operarse desde 1983 y se manifiesta de manera particular en las nuevas tareas y funciones del Estado en materia económica y social, y el renovado discurso teórico e ideológico con el cual se pretenderá reunificar, material, política e ideológicamente en torno al Estado, a las fuerzas sociales opositoras, pero sin conseguirlo.

Autoridad y poder para consolidar y preservar el sistema en su conjunto mediante los cuales el Estado impone a la sociedad supremacía para cumplir con su tarea fundamental de otorgar racionalidad al sistema capitalista, mediante la implementación de medidas que permiten la expansión de la acumulación privada de capital, hacen posible el mejoramiento material de las clases populares e impulsan el desarrollo económico no conflictivo.

6Acciones mediante las cuales el Estado Social otorga concesiones y beneficios a las clases populares, realizando así la tarea de legitimación.7Forma material que adquiere el Estado derivado del Pacto de Dominación resultado de las luchas revolucionarias de 1910 y la Constitución de 1917. Un Estado que reconoce jurídicamente la lucha de clases, que asume una política de concesiones hacia las clases populares, pero también la responsabilidad de impulsar la acumulación de capital, ya sea destruyendo relaciones no específicamente capitalistas, ya sea creándolas ahí en donde todavía no existen, pero cuya naturaleza política es no democrática. Representa las formas concretas en que se negocian los conflictos permanentes y constantes entre clases, fracciones y grupos, entre capital y trabajo y la forma en que el resultado de las negociaciones, se constituyen en un conjunto de reglas de convivencia política y social administradas

por el Estado, que determinan la relación de dominio-subordinación que establecen las condiciones, legalmente definidas y aceptadas, de apropiación del excedente y del reparto de los recursos económicos del sistema. De igual modo el Pacto establece los medios institucionales a disposición de las clases sociales para modificar los términos de su subordinación. Este Pacto está respaldado coercitivamente, pero es resultado de un proceso consensual, es decir es parte de un acuerdo, de un asentimiento, porque se basa en la aceptación y apoyo social al sistema, que se renueva permanentemente a través de las reformas sociales. Así, el Pacto define, de modo estable, quién domina y gobierna, y quien se subordina.

El rompimiento del Pacto de Dominación, la cancelación del modelo del Estado intervencionista y la aceptación de las tesis Monetaristas¹⁰, son en gran medida, consecuencia del nuevo consenso que se extendía por todo el mundo en contra de las políticas keynesianas y de la conducción estatal de los procesos económicos. Bajo la lógica de este nuevo orden teórico y político, las reformas que se implementaron en el país desde 1983 descansaron sobre la base de una profunda reorganización de la forma y magnitud de la intervención estatal en la economía, particularmente en:

- a) la determinación del destino y los montos del gasto público**
- b) la capacidad reguladora del Estado**
- c) la participación como propietario de empresas y productor de bienes y servicios.**

La reformulación de estos 3 aspectos constituye el eje de todo el proceso de reformas, pues se parte de la consideración de que la participación directa del Estado limita e inhibe el funcionamiento adecuado del mercado, al reducir los espacios de acción y expansión empresarial privada; mientras que el volumen y destino del gasto público es identificado como el origen de la crisis fiscal y factor fundamental de la crisis económica nacional.

Expansión del Estado, Reforma económica y Contracción fiscal.

La reforma económica se manifestó primordialmente en la reformulación de la concepción teórica de las finanzas públicas, su filosofía, sus objetivos y sus instrumentos. Bajo una renovada óptica liberal se impuso el principio del equilibrio fiscal y se implementó una política fiscal orientada a revertir el modelo de participación del Estado en la economía.

Este cambio es posible observarlo en la tendencia de largo plazo del gasto público, el cual crece en términos reales de modo permanente desde 1959 y hasta el año de 1982 a una tasa de 2,422% durante todo el período; a una tasa promedio anual del 15.1%. A partir de ese año, esta tendencia expansiva cambia mostrando una profunda caída, con un ritmo y en una magnitud tal que de 1983 a 2007 apenas mostró un crecimiento del 23.6%, a una tasa media anual de 0.9%.

Esta contracción fiscal se muestra también en la tendencia que sigue el gasto público como proporción del PIB, observándose que, mientras en 1959 representaba el 10.1% en 1982 alcanzó un valor de 42.2, pero a partir de ese momento se reduce hasta llegar a un 25.6% en 2007, valor muy cercano al que tuvo en 1974.

Si se compara el crecimiento del gasto con el tamaño de la población, puede observarse que el gasto total por persona creció en un 1128.5% en el primer período, a una tasa media anual del 11.5%. En cambio, en el segundo se redujo en un 18% a una tasa media anual del -0.8%. Lo anterior es indicativo, en el primer período, de una mejor respuesta del gasto al crecimiento de las necesidades de una sociedad en expansión. En contraste, en el segundo período, debe entenderse como una amplia reducción de esa capacidad.

La expansión del gasto público de 1959 a 1982 impulsó un vigoroso proceso de crecimiento económico que se manifestó en un aumento del PIB en un 317%; una expansión a una tasa media anual de 6.4%.

En cambio en el período 1983-2007 el PIB apenas creció un 93%, a una media anual de 2.8%. Asimismo el PIB per cápita durante el primer período registró un crecimiento de 103%, a una tasa media anual de 3.1%. En contraste, en el segundo, el aumento fue de sólo 28% a una tasa media anual del 1%. Esta reversión del proceso de crecimiento y de acumulación de capital se explica por la modificación de las funciones que realizaba el gasto público y el gasto del sector paraestatal, lo que constituía el principal mecanismo de impulso al crecimiento.

En este sentido vale la pena señalar la correspondencia en las tendencias de las trayectorias del gasto público, el gasto paraestatal y el PIB, a lo largo de los dos períodos antes referidos; observándose que hasta 1982 las tasas de crecimiento positivas del gasto público estatal acompañan el crecimiento del PIB, de modo que las fluctuaciones en los primeros determinan las del segundo. Para valorar la relación existente entre el gasto público y el crecimiento económico, hay que considerar que el valor del Coeficiente de Regresión del PIB/Gasto Público Total es de $R^2_{PIB/GT} = 0.9545$ en el primer período, es decir, existe una alta correspondencia entre ambas variables.

A partir de la gran depresión de 1982, deja de existir esa coincidencia entre la tendencia del gasto y el PIB, sobre todo a partir de 1986 en que la recuperación del crecimiento del PIB no va acompañada del crecimiento del gasto, el cual muestra significativas reducciones en su valor a partir de 1986, mismas que continúan en vaivén hasta 1999. Es sólo hasta 2003 que el valor real del gasto alcanza el nivel que registró en 1983. Como medida de esa falta de correspondencia entre el gasto y la producción nacional.

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL PIB Y GASTO DEL SECTOR PÚBLICO 1959-2007 1959-1982 1983-2007

Fuente: Elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; Inegi, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP.

***Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública.
Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.
Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la
Hacienda Pública Federal, 1980-2007.***

En gran parte de la etapa de expansión del PIB posterior a 1987 el gasto público mostró una considerable reducción y después una muy lenta recuperación; esto redujo su capacidad para participar como impulsor del crecimiento económico y evidencia que fue sustituido por otros factores, que sin embargo, no lograron propiciar el amplio y permanente crecimiento que logró el primero. Vale señalar que el crecimiento económico, particularmente a partir de 1996 está impulsado por la gran expansión del sector exportador que se vio favorecido con la apertura comercial del país

El Gasto Paraestatal

Otro factor de vital importancia para entender el impacto de la acción del Estado sobre el crecimiento económico es el Gasto Paraestatal, es decir, gasto ejercido en organismos y empresas públicas, dedicadas en su mayoría a la producción de bienes y servicios para el mercado y que por lo mismo impulsaban la actividad productiva como proveedoras de materias primas industriales, de energía, combustibles comunicaciones, transportes, seguridad social y apoyo a la comercialización de productos.

En la década de los sesentas, el 79% de la producción de la industria paraestatal estaba constituida por bienes de consumo intermedio; el 64% de la producción se generaba en la industria de la transformación, el 10% en la Eléctrica y 15% en la Minera; y la participación de éstas tres en la producción total de la industria nacional era del 12.4%.

Asimismo el 50% de la producción estaba constituido por la fabricación de gasolinas y aceites, el 15% laminación secundaria y el 3% de fertilizantes¹¹. Al inicio de los sesenta este sector estaba constituido por un total de 271 entidades públicas, pero durante la siguiente década su número creció aceleradamente, con el fin de contrarrestar la crisis económica nacional, impulsar la expansión petrolera y el mejoramiento del bienestar social. Todo esto le dio al Estado una capacidad muy amplia para proveerle un fuerte impulso al crecimiento económico.

En efecto, la fuerte dinámica económica impulsada por el Estado hasta 1982, se sostenía en el amplio y complejo sistema de empresas públicas y organismos descentralizados encargados de producir bienes y servicios públicos y privados cuyo ritmo de crecimiento tuvo un efecto muy amplio sobre los niveles de demanda y oferta en el país, pero, también sobre los niveles de rendimiento de las empresas privadas, gracias a su política de precios subsidiados que favorecían la expansión de las inversiones privadas¹.

El gasto de este sector se duplicó al pasar de un 10.7% como proporción del PIB en 1965 hasta un 20.3% en 1982. Esta expansión impulsó un vigoroso proceso de crecimiento económico que se manifiesta en un aumento del PIB en un 318.8% de 1959 a 1982, que equivale a una expansión a una tasa media anual de 6.4%.

Hay que señalar que el gasto destinado a Pemex también representó un factor de impulso al crecimiento económico lo cual se corrobora al calcular para el período 1970-1982 el Coeficiente de Regresión PIB/Gasto de Pemex $R^2_{PIB/GPEMEX} = 0.7285$, que contrasta con el que se observa para el período 1983-2007 que es de tan sólo $R^2_{PIB/GPEMEX} = 0.21634$, lo que significa que el gasto en Pemex también dejó de ser impulsor del crecimiento económico. De lo anterior se puede afirmar que la caída del gasto público total y la pérdida de su capacidad para generar crecimiento se debió en buena medida a la contracción del gasto paraestatal, y de la importancia que había alcanzado dentro de la

estructura del gasto total. Y que a su vez, la caída del gasto paraestatal es resultado de la reducción del gasto de Pemex, el cual, por lo mismo, disminuyó su capacidad para influir en la dinámica económica. Es decir que el proceso de privatización del sector paraestatal redujo la participación del Estado en las actividades económicas y canceló sus posibilidades de seguir operando como factor de crecimiento económico.

Esto representa una profunda alteración del contenido del gasto total y de su función de promotor del desarrollo económico, particularmente porque significa la pérdida del elemento que le otorgaba capacidad para influir en el proceso de acumulación de capital. Por esta razón, es posible decir que el crecimiento del PIB se independiza tanto del gasto paraestatal, como del gasto total. Es decir el crecimiento económico ya no guarda una relación significativa con estas variables presupuestales, de modo que adquiere un comportamiento tendencial

El Gasto Económico

Al analizar el gasto en su clasificación funcional se puede conocerla manera en que se ha utilizado el gasto público y los propósitos u objetivos socioeconómicos que persigue, es decir, se presenta el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios gubernamentales que se compran. Interesa aquí valorar el comportamiento del Gasto en funciones de Desarrollo Económico que es un tipo de gasto que contribuye, promueve, fomenta y apoya la expansión de la producción, la comercialización y en general el crecimiento económico.

Esto significa que representa un mecanismo para impulsar las actividades productivas, el empleo y la acumulación de capital; por ello su presencia y evolución determinan en buena medida la evolución de la economía nacional en conjunto, particularmente en este período de expansión productiva.

Se destaca el importante crecimiento que tuvo este tipo de gasto al pasar un 4.6% como proporción del PIB en 1959 a un 13.9% en 1983. A partir de este año, se reduce de manera considerable, de modo que ya en 2007 representa tan sólo el 5.8%.

Esta clasificación fue incorporada al Presupuesto Público en 2003 y con base en ella, el gobierno federal reclasificó las estadísticas del gasto desde 1980.

El Gasto de capital.

También llamado Gasto de Inversión, se utiliza para la realización de obras de infraestructura y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos del Estado, y su capacidad para proveer bienes y servicios a la sociedad. Durante el período de expansión productiva 1959-1982, el gasto de capital tuvo un incremento de 1450%, que si bien es la mitad del crecimiento del gasto corriente en el mismo período, representa un aumento sustancialmente alto, que le llevó a que creciera de un 4.6% como proporción del PIB en 1959, hasta un 12.3% en 1981

El Gasto Social.

Como se ha visto el profundo ajuste en la política de gasto público a partir de 1983 respondía al objetivo de dar estabilidad a la economía a través del equilibrio presupuestal, bajo la consideración de que la inflación y las distorsiones en los mercados tenían su origen en el déficit público. Para ello se llevó a cabo un proceso de reorganización de las prioridades presupuestales del Estado particularmente modificando sus tareas productivas y sociales. Esto canceló la vía de las reformas sociales practicada hasta 1982, lo cual se manifestó en una reducción del ritmo de crecimiento del gasto social¹⁶ que de 1959 a 1982 tuvo un incremento del 1,790%, mientras de 1983 a 2007 sólo creció un 183.4%. ¹⁶Se entiende como aquel que contribuye al desarrollo social. En el se incluyen los gastos del sector educación y cultura, salubridad, asistencia y programas hospitalarios, beneficencia y seguro social. De ahí que se

observen en éste rubro gastos en educación, salud, asistencia, agua potable, servicios médicos a empleados y gastos del sector paraestatal que ofrece servicios para el bienestar social tales como el ISSSTE, IMSS, etcétera.

La política de ingresos.

Hay que destacar que la expansión del gasto público durante el período 1959-1982 estuvo sustentada en una importante expansión de los ingresos públicos, a pesar de las limitaciones que tuvo, y que fueron resultado de un atrofiado sistema tributario que permitía enormes privilegios fiscales, que no sólo limitaban el tamaño de la base tributaria, sino que además, propiciaban una enorme regresividad en la tributación directa. Privilegios tales como el anonimato en las acciones, partes sociales, títulos de crédito y depósitos bancarios generadores de intereses y dividendos que impedían la globalización de los ingresos y la tributación progresiva. Pero también como consecuencia de la política de precios bajos de los bienes y servicios producidos por el Estado; lo que permitió la expansión de las empresas privadas, pero provocó una profunda descapitalización del sector paraestatal, debido al quiebre de su ciclo de acumulación de capital. Esto afectó su capacidad para autofinanciar la expansión productiva y lo obligó a demandar cada vez mayores recursos por transferencias o vía endeudamiento. Aun así los ingresos presupuestarios del Estado crecieron de un 10% del PIB en 1959 a un 42% en 1979; los del gobierno federal pasaron del 10% al 20.3% en los mismos años, y los tributarios del 6.5 al 13.3%. Asimismo los del sector paraestatal pasaron del 10.5% al 20% de 1965 a 1982. Sin embargo, a partir de 1983 también se perdió capacidad para recaudar de tal modo que los ingresos presupuestarios cayeron hasta un 24.7% en 2007.

Concluyendo.

Los resultados que aquí se observan, evidencian el poder del Estado para propiciar crecimiento económico y que su retiro de las actividades productivas propicia una pérdida del dinamismo económico. En otras palabras la reducción del gasto público y ausencia del Estado en la economía, debilitaron las bases del crecimiento económico nacional e hicieron más difícil y lenta la recuperación. Pero no sólo eso, estas bases estaban ligadas al mercado interno, a un crecimiento que permitía la expansión del empleo, las remuneraciones y el consumo popular; a un crecimiento que sostenía un proceso de desarrollo interno de la industria, mediante la creación y sostenimiento de cadenas productivas que daban estabilidad y autonomía al crecimiento y que abrían oportunidades de mejoramiento material para las clases populares.

Las nuevas bases sobre las que se cimentó el crecimiento económico a partir de 1983 están ligadas a los mercados externos, a la expansión de variables que quedan fuera del control de los agentes económicos nacionales y del propio Estado. Como consecuencia, el crecimiento ya no representa mejoras permanentes en el empleo, en las remuneraciones y en el consumo popular. Estas nuevas bases, además de ser incapaces de impulsar el desarrollo industrial masivo, destruyen cadenas productivas y promueven un proceso de industrialización selectiva dominado por los grandes grupos económicos, muchos de ellos transnacionales. El crecimiento se ha vuelto inestable pero sobre todo ha dejado de impulsar el desarrollo nacional

Propuestas para una nueva estrategia de desarrollo

Los problemas del desarrollo en México siguen requiriendo soluciones que se encuentran más allá del mercado y que definitivamente son responsabilidad del Estado.

Por ello resulta necesario construir una nueva estrategia de desarrollo nacional, la cual por principio, debe estar basada en la reconstitución del Pacto Social, entendido como el conjunto de acuerdos básicos que requiere la sociedad para garantizar la estabilidad política sobre la cual será posible consensuar, construir y ejecutar dicha estrategia.

Un pacto que contribuye a legitimar el papel del Estado y sus responsabilidades en el ámbito económico y social y que permite crear un patrón de funciones estatales generalmente aceptadas. También es necesaria la reformulación y creación de las instituciones clave para el desarrollo, para lo que se requiere que el Estado establezca:

- Sistemas legales no discrecionales**
- Normas que otorguen seguridad a los derechos de propiedad**
- Mecanismos de depuración de las burocracias para actúen imparcialmente, con honestidad y con eficiencia.**
- Una Política social de largo plazo que incremente la equidad y garantice la inclusión y que esté integrada a la política económica.**
- Medidas para impulsar el crecimiento económico que genere empleo de calidad en la magnitud que se demanda.**
- Medidas para reducirla heterogeneidad y desequilibrios estructurales entre sectores productivos y regiones**
- Políticas que subordinen el sistema económico a objetivos sociales más amplios**
- Acciones que amplíen el uso y generación de nuevas tecnologías,**
- Libertades que garantizan el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.**

Las variables incluidas en las acciones que se enuncian antes, están íntimamente ligadas y tienen la capacidad generar círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo.

Esto es así porque el crecimiento económico y el desarrollo humano son procesos que se condicionan y refuerzan mutuamente al formar una cadena de factores en la que el primero es fuente de recursos que permiten mejoras sustanciales en el desarrollo

humano y el mejoramiento de éste es el medio para impulsar el crecimiento gracias a que el avance en las capacidades de las personas aumenta la productividad

Asimismo hay que considerar que existe una relación estrecha que se refuerza mutuamente entre el desarrollo humano, el crecimiento económico y la tecnología. Esta relación es capaz de crear un círculo virtuoso en al menos tres sentidos porque:

- Las innovaciones tecnológicas elevan de modo directo la calidad de vida de las personas y el disfrute de sus libertades ya que mejoran la salud, la nutrición, los conocimientos y aumentan las posibilidades de participar más activamente en la vida social, económica y política del país.**

- La tecnología influye en el crecimiento económico gracias a que aumentan la productividad.**

- El desarrollo humano es un instrumento para impulsar la innovación tecnológica porque los mayores niveles de educación propician mayores contribuciones a la creación y difusión de la tecnología. Habrá más investigación y desarrollo, y productores de mayor nivel de educación que podrán aprender, dominar y aplicar las nuevas técnicas con mayor facilidad y eficacia. De igual modo, la libertad social y política, la participación y el acceso a los recursos materiales, crean condiciones que alientan la creatividad popular.**

Esta conexión virtuosa sólo estará garantizada si se crea o se reforma el marco institucional que permita que los recursos se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social y que se orienten a influir positivamente en la actividad productiva.

Para ello se requiere la intervención estatal y políticas públicas que incrementen:

a) La magnitud y el alcance del gasto público

b) La proporción del gasto público que se orienta al gasto social capacidades como porcentaje del PIB;

c) La proporción del gasto público en Desarrollo humano

- d) La proporción del gasto que se asigna a “áreas sociales prioritarias”**
- e) El nivel de inversión en capacidades. Además es necesario: f) Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso entre hogares y personas.**
- g) Mejorar el patrón de gasto de los hogares, para promover su uso en alimentación, servicios de educación; la salud y otras necesidades fundamentales, Asimismo se requiere la creación de instituciones sociales y económicas que permitan eliminar la privación de libertades fundamentales que deben disfrutar los individuos y que son fundamentales para la expansión del desarrollo humano, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.**

Esto significa que una aplicación óptima del gasto público deberá estar orientada a financiar acciones públicas que permitan alcanzar un conjunto de libertades que garantizan el desarrollo del país, específicamente:•Libertades sociales y de protección social.•Las libertades económicas

El Estado debe adquirir la responsabilidad de expandir las libertades sociales y de protección social. Particularmente medidas que estén orientadas a crear capacidades productivas por acumulación de conocimientos y destrezas, que pueden ser usadas con fines productivos para obtener una remuneración.

Estas medidas son:

- Mejoramiento y ampliación del capital humano de las personas,**
- Universalización del acceso a los sistemas de formación, sin exclusiones.**
- Garantía del derecho al acceso a los sistemas de educación**
- Provisión estatal de los sistemas de educación de manera universal y gratuita; de libre acceso y que genere conocimientos y capacidades de calidad, que sean útiles para incorporarse al mercado. También es necesaria la expansión de las libertades económicas, mediante,**
- La universalización del acceso a recursos financieros**

•Provisión de la infraestructura necesaria para la actividad productiva

•Provisión de los métodos de organización y gestión para mejorar el desempeño de las empresas, organizaciones y productores individuales y su incorporación al mercado.

En primer lugar se trata de crear un conjunto de oportunidades que permitan que el poseedor de capital humano pueda obtener el capital físico máquinas de trabajo, herramientas, terrenos, edificios, casas, locales, marcas, patentes y derechos de autor) y el capital financiero (el dinero en efectivo para comprar capital físico).En este sentido se requiere garantizar el libre y no discriminatorio acceso los recursos financieros. El trato inequitativo puede propiciar que no sea posible romper el círculo vicioso de la pobreza al permitir que las desiguales pasen de una generación a otra y la pobreza se repita de generación tras generación. El estado está obligado a romper ese círculo. Para ello es necesario:•Promover la justicia en los mercados financieros, de modo que toda la población, particularmente la de bajos ingresos, pueda acceder más fácilmente al crédito y los seguros y de este modo pueda explotar sus capacidades y conocimientos. •Crear una estrategia que masifique el crédito y el aseguramiento de bajo costo, que sirva de catalizador de las actividades productivas de la mayoría de la población que no tiene empleo, pero que cuenta con habilidades o saberes que no puede activar por falta de capital físico o financiero.

En segundo lugar, se requiere:

•Dar acceso a los productores a la infraestructura económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, mercados, centrales de abasto, etc. que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación y acumulación de riqueza.

•Transformar los métodos tradicionales de producción y organización para cambiar las estructuras productivas tradicionales, en estructuras de corte empresarial o cooperativo que pueden participar con ventajas en el mercado, mediante la creación y perfeccionamiento de: •habilidades y capacidad gerencial para el trabajo, •capacidades colectivas para generar,

adaptar y asimilar tecnologías, es decir, la producción endógena de tecnología y modelos de gestión de la innovación tecnológica.

- Crear los mecanismos que permitan la organización cooperativa de los productores para que puedan incorporarse al mercado, a través de la creación y gestión de modelos de integración productiva para abastecer al mercado y para realizar compras conjuntas abaratando costos.**

- Proveer modelos de gestión para convertir a los productores en proveedores permanentes, seguros y confiables de grandes empresas con garantía de seguridad y buenas condiciones de comercialización.**

- La ampliación de estas libertades económicas es un medio para**
- Ampliar y mejorar oportunidades de incorporación al mercado laboral.**

Este esfuerzo de ampliación del gasto y de las funciones del Estado requiere también la implementación de:

- Reglas claras de disciplina fiscal y transparencia en el ejercicio del gasto público,**

- Una vigilancia permanente en su cumplimiento,**
- mecanismos adecuados de evaluación así como criterios de eficiencia para la gestión estatal.**

Por último es necesario puntualizar que la amplia expansión del gasto público que requiere la aplicación de las medidas de política económica que aquí se proponen, exige un amplio incremento de los ingresos que percibe el Estado. Por ello es vital que al mismo tiempo que se reformula la política presupuestaria y se reorganiza la actividad del Estado, se resuelva de manera definitiva la precariedad de la recaudación de ingresos públicos mediante una profunda Reforma tributaria que amplíe los niveles de recaudación bajo criterios de eficiencia y equidad.

Desde luego, hay que reconocer que en la actualidad apelar a la intervención del Estado para impulsar un proceso de desarrollo económico genera temor y riesgo de autoritarismo, corrupción, ineficiencia e impunidad. Sin embargo hay que separar el problema en dos.

•Por un lado la capacidad que le debemos reconocer al Estado como Institución para modificar el comportamiento económico, político y social del resto de personas y organizaciones y establecer un marco jurídico que cambie la forma en que opera el sistema económico.

•Por otro lado la necesidad de crear un marco jurídico e institucional necesario y suficiente para evitar que se imponga una línea autoritaria que desvíe los objetivos sociales del Estado hacia objetivos y beneficios particulares por la vía de la ilegalidad y la ineficiencia. El mandamiento estatal aunque sea un acto de autoridad no es per se un acto de autoritarismo. Tampoco los funcionarios públicos son por naturaleza corruptos ni su conducta irremediabilmente incorregible.

El funcionamiento del Estado es perfectible, y su corrección depende del funcionamiento correcto de las instituciones: democracia y legalidad, lo cual implica el perfeccionamiento de la vida institucional y requiere la necesaria creación y consolidación de un esquema de contrapesos y límites jurídicos.

Es necesario buscar nuevos mecanismos para reformular las bases del desarrollo nacional, pero éstas deberán girar en torno a una revaloración del papel del Estado en el crecimiento y en el mejoramiento del bienestar.