

## **Finanzas Públicas: Perspectivas Hacia el Futuro\***

**Constantino Pérez Morales•**

Reflexionar sobre el tema de las finanzas públicas en México obliga a no detenerse en el análisis de los resultados hasta ahora obtenidos en los agregados económicos y sociales de la actual administración, pues en estos momentos lo que se requiere es tratar de plantear las perspectivas en las que habrá de transitar la economía y la sociedad mexicana. Esto es así, porque el país atraviesa por una crítica etapa de transición tanto económica como política. Económica si se toma en cuenta el último intento del gobierno para tratar de controlar la inflación a través del Pacto de Solidaridad Económica. Política por el cambio de mando en el Ejecutivo Federal.

Nuestro planteamiento de partida toma en cuenta que si bien los resultados alcanzados en el control de la inflación en lo que va del año, permiten esperar que se rompa con los elementos de expectativas (inerciales) sobre futuros incrementos acelerados en los precios, dichos logros en el mediano plazo se verán entorpecidos si no se reactiva la inversión productiva en el país y en esto el gasto público de inversión deberá jugar un papel esencial, claro, basándose en dos aspectos claves, por un lado, la necesaria reducción del peso del

---

\* Una primera versión de este trabajo apareció con el título "Finanzas Públicas para el Desarrollo" en *El Día*. Suplemento de Aniversario, 27 de junio de 1988.

• Investigador del Área de Finanzas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, actualmente Director de la Coordinación de Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Finanzas de Oaxaca.

servicio de la deuda pública —interna y externa— y por otro, el cambio en las fuentes de financiamiento, nacionales y extranjeras, donde deberán tener preponderancia los recursos propios respecto a los créditos, sobre todo los externos, y dentro de dichos recursos la tributación directa sobre la indirecta.

### Finanzas Públicas: Una crisis no resuelta

Si nos ubicamos en la perspectiva de que la reducción del déficit fiscal ha constituido un elemento clave dentro de la reordenación económica, a través del cuadro 1 se observa que si bien el déficit público se redujo en forma importante entre 1982 y 1983, a partir de 1986 se vuelve a elevar en proporciones semejantes a los de 1982. Esto resulta más grave aún si se tiene en cuenta que en 1986 se había presupuestado que el déficit público respecto al PIB fuera del 4.9 por ciento y se llegó a 16.8 por ciento; destacamos ese año, pues se corrobora la fragilidad de nuestras finanzas públicas tanto, por el lado de los ingresos, en razón de la importancia adquirida por los ingresos generados por PEMEX (que de hecho permitieron, en gran medida, que hasta 1985 ese déficit no se elevara sustancialmente); como por el lado de los gastos, especialmente por el predominio de los intereses, que a partir de 1986 inician un repunte extraordinario a tal grado que para 1988 su magnitud casi se aproxima a la del gasto programable.

Ambos aspectos siguen denotando deformaciones tanto en el aparato productivo nacional —por la importancia que mantiene el sector petrolero como en el campo financiero, en cuanto a la deuda interna debido al manejo de las tasas de interés nacionales y respecto a la deuda externa— como por la política de devaluación y los cambios en las tasas de interés mundiales.<sup>1</sup>

Ampliando un poco lo anterior, debemos señalar que si bien en los ingresos del sector público controlado presupuestalmente se presentó, a partir de 1982, una reducción significativa de los ingresos por financiamiento, pues de participar con un 50 por ciento en ese año

<sup>1</sup> En este caso la contención de la inflación planteada con el Pacto de Solidaridad Económica debe impactar directamente en las tasas de interés nacionales y en el ritmo de devaluación, y por ende, en el servicio de la deuda pública.

disminuyó al 32 por ciento en 1985, para 1986 esta proporción se incrementó, llegando a representar el 51 por ciento de los ingresos, habiéndose programado para 1987 un 45.5 por ciento dentro de los ingresos totales y para la primer estimación de 1988 un 48.8 por ciento.<sup>2</sup>

Esto evidentemente resalta que el financiamiento del gasto público presenta una distorsión estructural por no apoyarse más ampliamente en fuentes propias.

Al respecto, señalemos que dentro de los ingresos presupuestales los ingresos no petroleros adquieren un mayor peso relativo sólo cuando se inicia una reducción significativa en los ingresos petroleros. Así, si en 1983 dichos ingresos significaron el 49 por ciento de los ingresos presupuestales, para 1987 se estimaba que aportarían un 39.3 por ciento (véase el cuadro 2, los Ingresos Petroleros y PEMEX). Evidentemente, dentro de los Ingresos no Petroleros, los tributarios han disminuido significativamente su participación entre 1983 y 1987, lo cual es resultado del estancamiento y retracción de la economía.

Tales hechos se vienen a sumar a la distorsión y fragilidad financiera de los ingresos del Sector Público.

En los ingresos tributarios (véase cuadro 3), se presenta un comportamiento variado dentro de los mismos, pues, en tanto los ingresos al comercio exterior (importaciones y exportaciones) siguen una tendencia ascendente, el de la renta y al valor agregado manifiestan movimientos cíclicos conforme al ritmo de la economía. Sobre esto podemos decir que: *a*) el incremento de los impuestos al comercio exterior guarda una estrecha relación con la política de apertura de nuestra economía; *b*) las variaciones en el impuesto sobre la renta destacan la necesidad de mejorar los mecanismos de tributación directa que consigan gravar más a los que concentran el ingreso, sobre todo si se toma en cuenta que esto se agudiza ante altos ritmos de inflación; y *c*) el hecho de que un impuesto indirecto, como lo es el IVA, muestre variaciones tan pronunciadas es indicativo que no sólo responde (y afecta) al ritmo de la inflación sino que además el mismo se ve afectado por la evasión fiscal.

En este campo, aunque no se puede subestimar el papel que han venido jugando por el lado de los ingresos tributarios el combate a la

<sup>2</sup> Véase, Andrés Blancas, *Financiamiento u Obstrucción del Desarrollo*, mimeo, UNAM, IIEC, México, 1987 y SPP, *Cuenta Pública de la Federación 1986*, Tomo 1, p. 533.

evasión y elusión fiscales, como mecanismo fiscal demuestra en el mediano plazo sus limitaciones para incrementar la recaudación tributaria.

Conforme al cuadro 2 se puede apreciar que a partir de 1984 los ingresos del sector paraestatal, sin incluir a PEMEX, han visto aumentar su participación en el total de los ingresos de dicho sector debido no sólo a la reducción de la importancia relativa de PEMEX, sino además, al impactante papel que jugó dentro de la estrategia económica el incremento en los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público. Muchos analistas han señalado que los aumentos decretados al respecto impactaron irremediamente en el fenómeno inflacionario, no obstante ello y conforme a la segunda fase del Pacto de Solidaridad Económica, PSE al permanecer dichos precios y tarifas más o menos estables coadyuvarán al control de los precios, frenando así su acelerado ascenso.

Por su parte, en lo que toca al gasto programable, conforme al cuadro 1, la política de restricción en este campo adquiere una especial relevancia; pues, la racionalización del gasto y la reestructuración del sector paraestatal, principalmente a través de la venta de empresas públicas, han traído, entre otros efectos, la contención y disminución de la inversión pública, pero independientemente que signifique una reducción de la intervención del Estado en la economía, en términos macroeconómicos implica también, por efectos multiplicadores, una disminución de la inversión privada.<sup>3</sup>

El resultado global se expresa entonces en una disminución de la capacidad para generar en el presente y hacia el futuro producción y empleo; convirtiéndose a su vez en una pérdida de salarios y de bienes y servicios para la población.<sup>4</sup>

Finalmente, conforme a la información del cuadro 1, si al déficit económico le restamos el pago de intereses totales de la deuda pública nos encontraremos que a lo largo de los últimos cuatro años

<sup>3</sup> En el mes de octubre de 1988 se vuelve a recurrir al recorte presupuestal, esta vez por un monto de 500 mil millones de pesos, con lo que el ajuste durante este año alcanza los 13 billones de pesos. El punto de vista oficial sobre dicho recorte destaca que los ajustes anteriores habían sido adoptados como resultado de la estrategia antinflacionaria seguida por el país, pero que este último era resultado directo de la disminución en los ingresos petroleros. Véanse al respecto los periódicos *La Jornada* y *Excelsior*, 8 de octubre de 1988.

<sup>4</sup> Aunque, a nivel macroeconómico, tal situación en cierta forma se ve compensada con las elevadas tasas de crecimiento que han tenido las exportaciones, especialmente de las no petroleras. Resulta evidente con esto que la economía requiere de una recuperación más integral de la pactada para lograr una mejor solución al problema.

la economía del sector público presenta su superávit (primario económico) que oscilaría en alrededor del 5 por ciento respecto al PIB. Esto desde el punto de vista oficial, indica que se seguirán obteniendo resultados positivos si se siguen manteniendo, conforme a la estrategia fiscal planteada la misma política de ingresos (no obstante la caída de los ingresos de PEMEX) y de reducciones en el gasto programable. Claro está que esa misma información nos permite deducir que esta es una solución ficticia, pues al mantenerse latente la carga que representa el pago por intereses de la deuda, significa que el problema del déficit continúa vigente, es decir, la estrategia oficial en el fondo no ha resuelto la crisis en las finanzas públicas.

### Modificaciones a la Estrategia Económica: crisis, inflación, desequilibrio externo y cambios en los programas

En nuestro país, el gobierno había venido enfrentando la crisis económica a través de dos estrategias que se complementaban y reforzaban: la reordenación económica y el cambio estructural, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En cuanto a la reordenación económica, según el discurso oficial, se constituía como la respuesta para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. Por su parte, el cambio estructural buscaba la transformación del aparato productivo y distributivo.

Sin embargo, ante el avance de los problemas que provienen de la crisis, de no fácil y pronta solución, pese a los ajustes, cambios en la estrategia y establecimiento de programas que no se sabe cuándo terminan, como es el caso del Programa de Aliento y Crecimiento Económico, se crea otro programa con el que se pretende enfrentar la crisis y convertirlo en un elemento esencial para recuperar la senda del crecimiento con estabilidad, nos referimos al Pacto de Solidaridad Económica; que bajo el principio de concertación entre los sectores obrero, campesino, privado y gubernamental, de la sociedad, tiene como gran finalidad evitar "que el país caiga en la hiperinflación y que la población de bajos recursos vea reducido aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo".<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase "Pacto de Solidaridad Económica" en NAFINSA, *Mercado de Valores*, año XLVII, suplemento al núm. 51, México, diciembre de 1987, p. 2.

En el discurso oficial se señala que "el Pacto es la respuesta de la sociedad mexicana, en su conjunto, al deterioro económico que ha sufrido el país a partir de mediados del mes de octubre (de 1987, en el que)... la economía mexicana se contagió de un movimiento especulativo internacional... la gente, los inversionistas, al ver que la bolsa no era ya un reducto de protección de sus ahorros con respecto a la inflación interna, empezaron a presionar al mercado del dólar y esto se tradujo en presiones en precios. Ante dichas presiones el Congreso del Trabajo demandó una revisión al alza de salarios".<sup>6</sup>

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, la explicación de este periodo coyuntural de la economía tiene raíces aún más profundas, por una parte, porque hubo elementos que venían demostrando que la política económica en los hechos no había dado los frutos esperados, no obstante la recurrencia a programas y políticas de coyuntura como lo fueron el Programa Inmediato de Reordenación Económica PIRE y el Programa de Aliento y Crecimiento Económico (PAC). Al respecto resultan reveladores los datos del cuadro núm. 4. En lo concerniente a la tasa de crecimiento del PIB a excepción de 1984, los resultados efectivos siempre se mantuvieron por abajo de lo programado; por lo que la tasa de crecimiento promedio anual de la economía fue de menos 2 por ciento entre 1982 y 1987.

En cuanto a la inflación se llegó a detectar que su origen se hallaba más allá de los excesos de la demanda sobre la oferta pues, no obstante los enormes esfuerzos que se realizaron en la disminución de la demanda por medio de la restricción presupuestal y el fomento del ahorro interno, la inflación mostró una dinámica extrema al rebasar siempre los cálculos programados, sobre todo en los años de 1985 y 1986 cuando el incremento de los precios casi duplicaron las expectativas inflacionarias. De esta manera, fueron incorporándose al análisis oficial la interpretación de fenómenos, tales como el de la inflación inercial y problemas como el incremento del precio proveniente de los costos financieros derivados de los aumentos en las tasas de interés y las devaluaciones del tipo de cambio.

Respecto al saldo en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos destaca lo siguiente: que no obstante el aumento de las exportaciones no petroleras<sup>7</sup> siguen teniendo un peso relevante, en este rubro, las

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Las exportaciones no petroleras han pasado de 4 846 millones de dólares en 1981 a 12 026 millones de dólares en 1987, y de representar 25 por ciento de las exportaciones totales en

tasas de interés a nivel mundial, así como los precios del petróleo a nivel internacional. En tal sentido, debe señalarse que el año de 1986 marcó una experiencia importante, pues aun cuando las tasas de interés se redujeron (como en el caso de la *Prime Rate* que pasó de 9.5 por ciento en diciembre de 1985 a 7.5 por ciento en diciembre de 1986), al disminuir en una proporción mayor los precios del barril de petróleo, se presentó un saldo negativo en la Cuenta Corriente.

### La Perspectiva de la Economía y las Finanzas Públicas

Con objeto de establecer la perspectiva de la economía, resulta necesario tomar en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento en cuanto a la inflación se refiere, en razón de la estrategia económica seguida en el PSE.

Hasta el mes de septiembre de 1988, según datos oficiales, la inflación había ascendido a 45.5 por ciento, presentándose una desaceleración tendencial del proceso inflacionario cuyo proceso fue el siguiente: 15.5 por ciento en enero, 8.3 en febrero, 5.1 en marzo, 3.1 en abril, 1.9 en mayo, 2.0 en junio, 1.7 en julio, 0.9 en agosto y 0.6 en septiembre.<sup>8</sup>

Conforme a lo anterior, podríamos suponer que un elemento primordial dentro de la estrategia según la versión oficial se ubica en la "concertación entre los sectores de la sociedad para combatir y controlar la inflación". Destacamos esto, porque en lo esencial se siguen manteniendo ciertos principios básicos de la política económica,<sup>9</sup> por lo cual de antemano se podrán seguir presentando contradicciones entre los diferentes objetivos de política económica, no

1982 a 58.2 por ciento en 1987. Aunque claro está que estas últimas proporciones se agudizarán si disminuyen los precios del petróleo. Sólo baste mencionar que el precio de exportación del barril de petróleo, en valor promedio anual pasó de 27.16 dólares en 1984, a 25.64 en 1985, 12.02 en 1986, 16.31 en 1987 y que el mismo se reducirá drásticamente si se tiene en cuenta que para octubre de 1988 los precios han llegado a ubicarse entre 8 y 9 dólares. Sobre los datos aquí presentados véase Miguel de la Madrid, *Sexto informe de Gobierno, 1988. Anexo Estadístico*, p. 287; Banco de México, *Informe Anual, 1987*, p. 204; CIEMEX-WEFA, *Perspectivas Económicas de México*, diciembre de 1987, Vol. XIX, No. 4 p. 36 y periódicos *La Jornada* y *Excélsior*, 8 de octubre de 1988.

<sup>8</sup> De acuerdo con estas cifras las estimaciones oficiales de la inflación para el año de 1988 eran de 49 por ciento. Véanse periódicos *Excélsior* y *El Financiero*, 10 de octubre de 1988.

<sup>9</sup> Véase "Pacto de Solidaridad Económica", *Op. cit.*, pp. 9-11.

obstante el manejo de esa llamada concertación. De esta manera continúan en vigencia:

En primer lugar, la necesidad de fortalecer las finanzas públicas, por un lado incrementando los ingresos públicos<sup>10</sup> en base a ciertas modificaciones en el Impuesto Sobre la Renta y algunos derechos y aprovechamientos, eliminación de estímulos a la importación, la concertación con los gobiernos estatales para aumentar sus ingresos propios y el reforzamiento del combate a la evasión y elusión fiscal y, por otro, manejando la reducción del gasto programable, la desincorporación de empresas públicas, la disminución o supresión de subsidios, la racionalización de las estructuras administrativas del sector público y, un elemento adicional, la reducción "concertada" del gasto público de las entidades federativas, especialmente en la primera parte del año.

En segundo lugar, la contención de los salarios, ya que sólo en la primera parte del Pacto se dieron incrementos del 15 y 20 por ciento en los salarios mínimos, para de ahí permanecer sin aumento alguno.

En tercer término, la disminución de la barrera al comercio exterior, para que la competencia externa ejerza una mayor disciplina en los precios internos.

Y en cuarto lugar, las políticas monetarias y crediticias restrictivas.

Veamos en una panorámica general la forma en que se conjugan los elementos aquí mencionados:

Para empezar, nos referiremos al sector externo. Si tomamos en cuenta que, por un lado los incrementos en las tasas de interés a nivel internacional (la Libor se ha pasado de 8.13 en promedio a principios de 1988 a 8.63 en octubre de 1988 y la *Prime Rate* de 8.75 a 10 puntos en el mismo periodo) y, por otro, la caída en los precios del petróleo, significarán un desequilibrio bastante fuerte en la balanza de pagos de nuestro país;<sup>11</sup> para 1988 las perspectivas no se presentan muy halagadoras. Ya que tal situación impacta de dos formas a la economía del país:

<sup>10</sup> Debe señalarse que a partir de la segunda etapa del Pacto pierde vigencia el incremento de los precios de los bienes y servicios del Sector Público, conforme a la propia estrategia.

<sup>11</sup> Al respecto sólo baste anotar que si en promedio esas tasas de interés suben un punto, significan para el país un aumento en el servicio de la deuda externa de alrededor de mil millones de dólares al año, y además que, según cálculos de diversos analistas, solamente hasta septiembre de 1988 la caída de los precios del petróleo habían significado una pérdida cercana a los 3 mil millones de dólares, la única manera de evitar la aparición de un déficit comercial sería garantizando un volumen de exportaciones no petroleras por más de 16 mil millones de

Por un lado, en el sector externo se reducen las posibilidades para cubrir el servicio de la deuda externa y se está en posibilidad de afectar a las reservas internacionales que podrían ubicarse apenas en 7 mil millones de dólares. Todo lo cual tendrá su contrapartida en la pérdida de confianza respecto al tipo de cambio, es decir, la caída de los precios del petróleo podrá verse reflejada en la necesidad de una futura devaluación, que obviamente alterará uno de los elementos fundamentales del Pacto de Solidaridad Económica: la estabilidad del tipo de cambio.

Por otra parte, a nivel interno el efecto se conecta a través de las finanzas públicas, pues la pérdida estimada para todo el año en 1 900 millones de dólares, que implica un monto de 4.3 millones de pesos aproximadamente, será enfrentada principalmente con reducciones al gasto. Así, respecto al último trimestre de 1988 las cifras consideradas serán de 1.6 billones de pesos de reducción en los ingresos públicos, que con el recorte de 500 mil millones de pesos aún quedaría una brecha de 1.1 billones de pesos, la cual significaría un aumento en el déficit público de alrededor de 0.2 por ciento del PIB.<sup>12</sup>

Ahora bien, con respecto a las variables económicas internas destacaría lo siguiente:

Evidentemente, como ya se señaló, el factor primordial de la estrategia al recaer en la llamada "concertación para combatir la inflación" afecta directamente a la política cambiaria y de tasas de interés pues, respecto a la primera, la contención de los precios permite que el tipo de cambio permanezca estable y, por lo que toca a las tasas de interés, si bien en términos nominales podrán disminuir, sobre todo si se aúna a esto una menor demanda de recursos del mercado crediticio por parte del sector público; en términos reales las tasas de interés al ser positivas, implicarán, por una parte, que las tasas de interés activas no disminuyan tampoco en términos reales, lo cual, por otro lado, resulta indicativo que el gobierno y las empresas seguirán soportando, en cuanto a costos financieros, este peso en sus finanzas, y por ende, se seguirán viendo presionados sus niveles de inversión.

dólares. Sin embargo, la desaceleración que se ha venido presentando en la economía hace dudar respecto a la capacidad para sostener dicho ritmo de crecimiento.

Sobre los datos aquí manejados véase BANAMEX, *Panorama Oportuno Financiero y Bursátil*, 3 de octubre de 1988, p. 1 y periódicos, *Excelsior* y *La Jornada* del 8 de octubre de 1988 y *El Financiero*, 10 de octubre de 1988, pp. 64 y 66.

<sup>12</sup> Véase el *Financiero*, 10 de octubre de 1988, p. 66.

Desde otra perspectiva, valga señalar que si bien los resultados del pacto actúan sobre los elementos inerciales (de expectativas) de la inflación, el hecho de que se sigan manteniendo dentro de esa estrategia elementos de retracción económica, implica que la base productiva del país en el mediano plazo podría enfrentar graves obstáculos para reencontrar la senda del crecimiento con incalculables pérdidas.

Esta situación nos lleva a exponer otro planteamiento desde un punto de vista macroeconómico: de mantenerse el estancamiento económico se seguirán entorpeciendo los niveles de captación de los ingresos fiscales, los que obviamente impactarán en el gasto público, el cual al restringir los niveles de inversión pública, seguirán impidiendo la articulación de la estructura productiva y sus efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso.<sup>13</sup>

En tal sentido, no se puede seguir conteniendo la demanda del sector público por tiempo indefinido o "concertando" sin arriesgar al elemento básico, que sienta las bases del crecimiento futuro, como lo es la inversión.

Al respecto valga hacer aquí dos señalamientos:

En primer lugar, hasta antes de que se presentaran los acontecimientos de octubre de 1987, las proyecciones oficiales para 1988 preveían incrementos importantes en la inversión total (13 por ciento), la pública (10 por ciento) y la privada (14.5 por ciento), lo que con aumentos moderados en las exportaciones (6.4 por ciento) y modestos en el consumo (1.9 por ciento) impactarían en un crecimiento de la economía del 3.5 por ciento.<sup>14</sup> Mostrándose así, la inquietud latente de que resultaba ya indispensable la reactivación de la economía, tal es el hecho, de que aún con las restricciones que impone la estrategia planteada en el PSE, durante el primer semestre de 1988 se esperaba, conforme disminuyera la inflación, un crecimiento de la economía del 2 por ciento, lo cual evidentemente se verá alterado por impacto en la economía de la caída de los precios del petróleo en el segundo semestre de 1988.

<sup>13</sup> Baste señalar que en tanto la inversión pública ha mostrado una reducción real en promedio anual de 9.6 por ciento entre 1982 y 1987, la inversión privada ha disminuido en 5.4 por ciento, lo cual se proyecta en una reducción de la inversión total de 7.3 por ciento. Estos cálculos se elaboraron con datos de la Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1988*, cuadro 5.

<sup>14</sup> Véase *Ibid.*

Sobre este aspecto debe señalarse que, para los años futuros, conforme lo han estimado diversos organismos internacionales, países como el nuestro requerirán alcanzar tasas de crecimiento anual en alrededor del 4 o 5 por ciento, para recuperar los niveles de bienestar perdidos,<sup>15</sup> lo que significa de antemano un enorme reto para el próximo gobierno, por las magnitudes que deberán alcanzar la inversión, las exportaciones y el consumo.

En segundo lugar, cabe cuestionar, respecto al futuro del país, algunos de los beneficios que esperaría la estrategia de contención de la inflación a través de la concertación.

Como primer aspecto, está el hecho de que el inversionista al tener perspectivas más estables conforme a sus costos,<sup>16</sup> desde el punto de vista del Pacto propiciaría un ambiente económico para que no modificaran sus precios,<sup>17</sup> y permitiría que ampliaran sus horizontes en la inversión productiva. No obstante, aun cuando se ha logrado una cierta estabilidad de precios que ha permitido un incremento de las ganancias, sobre todo para los grupos oligopólicos, no se ha presentado en la economía un incremento de la inversión del nivel que se hubiera deseado.

Respecto al sector público, se esperaba que la disminución de las tasas de interés, propiciadas por la reducción de la inflación, al impactar directamente en el servicio de la deuda interna se tendería a reducir su peso en el gasto público, lo cual podría permitir que se liberaran recursos para otros rubros del gasto, que junto al estímulo de la inversión privada, comenzarían a sentar los cimientos de una recuperación económica del país. Sin embargo, como ya hemos

<sup>15</sup> Véase *Excelsior*, Sección Financiera, 31 de mayo de 1988, pp. 1 y 4. En esta información, presentada por el Banco Mundial, se señala que dichas tasas de crecimiento también resultan necesarias para solucionar el problema de la deuda externa.

Respecto al problema social en México se indica que el crecimiento económico resulta necesario para enfrentar la incorporación de 700 mil jóvenes que llegan al mercado de trabajo anualmente o solucionar el incremento del desempleo, que entre 1981 y 1984 aumentó 70 por ciento.

<sup>16</sup> En cuanto a sus costos financieros, por el crédito que le proporcionen las instituciones crediticias, no se puede decir que estos disminuirán sobre todo porque las tasas de interés activas para los bancos tenderán a ser positivas. Por lo tanto, se puede decir que realmente existen dos elementos de sus costos que permanecen fijos, el valor de las materias primas (sobre todo las importadas, por la estabilidad en el tipo de cambio) y la mano de obra (debido a la congelación de los salarios). Esta última se constituye, por tanto, en un factor que financia al sector capitalista en nuestro país.

<sup>17</sup> Véase "Pacto de Solidaridad Económica, Concertaciones para junio, julio y agosto", en *El Financiero*, 24 de mayo de 1988, p. 54.

señalado, los costos financieros en términos reales no han disminuido porque las propias políticas de tasas de interés reales positivas que se deben pagar al ahorrador al impactar en las tasas activas,<sup>18</sup> seguirán presionando tanto a la inversión pública como a la privada.

### Reflexiones finales

Hemos podido apreciar que aun cuando el último intento del Estado ("en concertación con los sectores de la sociedad") para tratar de controlar la inflación ha obtenido ciertos resultados positivos. En lo esencial, no se han alcanzado las metas deseadas en el crecimiento y la redistribución del ingreso, elementos necesarios para cualquier economía.

En esto último han actuado, en sentido negativo, las mismas políticas restrictivas que por el lado del gasto público, frenan sobre todo la inversión, y en cuanto a las políticas monetarias y crediticias presionan por medio de los costos financieros a los sectores público y privado en sus niveles de inversión.

En el mismo sentido, la liberalización de la economía tiende a fomentar más a la inversión extranjera que a la nacional.

Por todo lo anterior, el eliminar los factores de incertidumbre al inversionista, el quitar a la inflación el elemento inercial (de expectativas), choca inmediatamente con políticas que se siguen manteniendo dentro de un esquema restriccionista de la economía.

En este punto es cuando debe señalarse un aspecto sumamente importante:

Ninguna estrategia que pretenda eliminar la inflación podrá negar que se requiere, además de lo anterior, incrementar la producción de bienes y servicios, la cual depende a su vez del incremento de la inversión, quien se relaciona en forma directa con el nivel de demanda agregada, es decir, de la magnitud del mercado (interno y externo), y conforme a ello el mercado nacional no puede ser sustituido por el externo, más bien este último le debe ser complementario al primero.

<sup>18</sup> Algunos analistas consideran incluso que si las tasas de interés que deben pagarse por concepto de deuda interna son superiores en seis puntos a las estimadas originalmente, el efecto sobre las finanzas del gobierno serán tan importantes como el monto total de las pérdidas anuales por concepto de la caída de los precios del petróleo. Véase *El Financiero*, 10 de octubre de 1988, p. 66.

De ello se deduce que la demanda se define por la magnitud y forma de distribución del ingreso, y si se toma en cuenta que con la actual estrategia económica dicho ingreso al mismo tiempo que ha disminuido se ha reconcentrado hacia las ganancias (la existencia de los incrementos de precios, por mínimos que sean éstos, ante salarios congelados lo demuestra), nos encontraremos que el consumo seguirá distorsionándose, pero además que lo que define la amplitud del mercado global, los salarios, al perder terreno<sup>19</sup> tenderá a restringir el crecimiento de la economía.

Naturalmente que esa disminución de los salarios no tiene que ver solamente con su congelamiento sino además con el incremento de la tasa de desempleo.<sup>20</sup>

En esta perspectiva se precisa de recuperar el crecimiento. Evidentemente esta es una verdad que nadie puede negar, pero la forma de acceder a él establece la diferencia. Porque desde nuestro punto de vista, no es fijando restricciones a ciertas variables económicas como se tornará al crecimiento.

Se requiere, para empezar, que la inversión se sustente en las fuentes propias, en el ahorro y capital nacional, donde las políticas monetarias y crediticias no se contemplen como meros instrumentos de control monetario, sino como pivotes para la expansión de la producción de bienes y servicios que habrán de satisfacer el mercado interno y externo.

Además, se necesita establecer un mejor manejo de los beneficios del crecimiento, pues en el actual esquema del ingreso público se sigue utilizando la tributación basada en impuestos indirectos que continuarán impactando en el incremento de los precios, cuyos efectos recaen en el consumidor, quien resulta ser el grueso de la

<sup>19</sup> CIEMEX-WEFA calculaba que dentro del Ingreso Nacional Disponible en tanto las ganancias aumentaban su participación de 54.9 por ciento en 1985 a 62 por ciento en 1987, los salarios la disminuían de 34 por ciento a 29.9 por ciento. Esta tendencia para esa institución no se detendrá en 1988, pues las primeras pasarán a participar con 63.8 por ciento en dicho ingreso y los segundos lo harán con 28.6 por ciento. Esto se refleja en que la masa salarial respecto al PIB pasa de un 28.7 por ciento, en 1985 a 24.4 por ciento en 1987, esperándose que caiga a un 23.1 por ciento en 1988. Véase CIEMEX-WEFA, *Perspectivas Económicas de México*, julio de 1988 Vol. XX, No. 2, pp. 63 y 68.

<sup>20</sup> Dentro de los mismos datos de CIEMEX-WEFA, *Ibid* p. 68, se señala que la tasa de crecimiento del salario real en 1988 será de menos 11 por ciento, la cual se viene a sumar a la de menos 9 por ciento en 1986 y menos 9.6 por ciento en 1987. También se indica en ese documento que la tasa de desempleo abierto pasa de 3.1 por ciento en 1985 a 3.9 por ciento en 1987 y la de desempleo no abierto de 8.1 por ciento a 11.9 por ciento en el mismo periodo, lo cual se agudizará en 1988, ya que, la primera se elevará a 6.7 por ciento y la segunda a 15.2 por ciento.

población. En dicho esquema precios y evasión fiscal (aunado a tal tipo de tributación) redistribuyen el ingreso hacia los sectores más favorecidos de la población de ahí que desde la perspectiva de las finanzas públicas, los beneficios del crecimiento económico no pueden seguir siendo redistribuidos únicamente por medio de una tributación que capte ingresos vía el consumidor sino, y esto sería lo importante, a través del mejoramiento de los mecanismos de tributación directa (sin menospreciar aquellas estrategias que actúan sobre la evasión y elusión fiscal), porque éstos aunados a una utilización de aquellos recursos en favor de la colectividad, mediante el gasto de inversión que genere empleo y aumente la masa salarial, y a un aumento real de los salarios, permitirán elevar el bienestar de la población y fortalecer el mercado interno como pivote del desarrollo, porque esa estrategia de contención de la inflación vía la contención del salario ha tenido costos, que han hecho evidente que quienes la han sostenido son las clases sociales más desprotegidas del país.

Por último, se requiere de cambiar las reglas del juego que en estos momentos benefician a los acreedores, internos y externos. Se necesita que los recursos que recupere el Estado de la sociedad mediante fuentes de financiamiento propias, principalmente mediante la tributación directa o de los beneficios obtenidos de los recursos propiedad de la nación, como lo es la exportación de petróleo, no se canalicen en forma de transferencia hacia los acreedores.

Resulta indispensable impactar en los elementos que afectan el servicio de la deuda interna, tales como su monto y sus condiciones de pago y de esta manera tender a reducir su peso en el gasto público, para que se liberaran importantes recursos hacia la inversión, que junto al estímulo de la inversión privada comenzaran a sentar los cimientos de la recuperación que tanto necesita el país. Naturalmente que junto a ésta situación resulta necesario, en el campo de la deuda externa, actuar con mayor decisión y en forma conjunta con otros países para que esta deuda deje de significar el peso que ahora representa para nuestra economía y su crecimiento.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> No puede dejar de contemplarse que la deuda pública es un elemento que distorsiona las Finanzas Públicas y el crecimiento del país, sobre todo cuando se sabe que en 1987 ascendió a 217 billones de pesos (68.6 billones de la interna y 149.2 de la externa) y que para 1988, según datos oficiales ascenderá a 320.5 billones (166.1 billones de la interna y 154.4 billones de la externa). Las cifras provienen de la SPP *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1987. Tomo de Resultados Generales*, p. 379 y *El Financiero*, 29 de mayo de 1988, pp. 1 y 20.

No es posible seguir con las perspectivas hacia el futuro que por ahora presenta nuestra economía. Ahora más que nunca resulta indispensable el cambio de perspectivas, que debe basarse en la elevación real de los niveles de bienestar de las clases sociales más desprotegidas de nuestra población.

CUADRO 1  
EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS 1982-1988  
(Porcentajes del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 orig.	1987 esp.	1988 e.i.	1989 n.e.
Uso total de Recursos Financieros	17.4	9.4	9.1	9.6	16.8	13.8	17.4	18.5	—
Intermediación Financiera	1.4	0.4	1.3	1.2	1.1	1.0	1.4	2.5	—
Intereses Devengados Pendientes de Registro	—	0.3	1.4	0.2	—	—	—	—	—
Déficit Operacional	5.5	(1.2)	(0.3)	0.0	1.9	—	(0.9)	3.2	—
Superávit Primario Económico <sup>1</sup>	(6.9)	5.4	5.2	4.0	3.0	6.1	5.0	5.4	8.3
Déficit Económico	16.0	8.7	6.4	8.2	15.7	12.8	16.0	16.0	—
Déficit fuera de Presupuesto	1.0	0.9	1.4	0.9	0.8	0.2	0.0	0.0	—
Déficit Presupuestal	15.0	7.8	5.0	7.3	14.9	12.6	16.0	16.0	—
Superávit Primario Presupuestal <sup>2</sup>	(5.9)	6.3	6.6	4.9	3.8	5.9	5.0	5.4	8.3
Ingresos Presupuestales	30.2	34.5	33.0	30.3	28.4	30.8	29.6	29.8	31.2
Gasto neto Presupuestal Pagado	45.2	42.3	38.0	37.6	42.9	43.4	45.4	46.9	—
Gasto Programable Pagado	26.3	23.7	22.6	21.6	21.1	21.1	21.1	22.0	20.5
Adefas a Pagar <sup>3</sup>	1.9	1.1	1.2	1.4	1.0	0.9	0.9	0.0	0.0
Gasto Programable devengado	28.2	24.8	23.8	23.0	22.1	22.0	22.0	22.0	20.5
Gobierno Federal	12.4	9.8	9.6	9.5	8.2	8.7	9.1	8.7	—
Organismo y Empresas	15.8	15.0	14.2	13.5	13.9	13.3	13.0	13.3	—

e.i.: estimación inicial/esp.: resultados esperados.

n.e.: nueva estimación conforme al Pacto de Solidaridad.

<sup>1</sup> Se calcula como el déficit económico menos los intereses totales.

<sup>2</sup> Superávit primario del Gobierno Federal y Organismos y Empresas del Sector Presupuestal sin considerar los intereses totales.

<sup>3</sup> Obligaciones contraídas, registradas y autorizadas de ejercicios fiscales anteriores con cargo al ejercicio presupuestal correspondiente.

FUENTE: Presidencia de la República, *Criterios de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación*, 1986, 1987 y 1988. Y "Pacto de Solidaridad Económica" en NAFINSA, *Mercado de Valores*, Año XLVII, Suplemento al núm. 51, México, diciembre 21 de 1987.



CUADRO 2  
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO  
INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS  
(Porcentajes de participación respecto al total)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>p</sup>	1988 <sup>m</sup>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Federal	57.2	54.0	54.1	52.5	54.0	52.6	55.5	56.1
Ingresos no petroleros	41.4	33.7	28.6	28.1	29.7	32.5	31.2	34.9
Tributarios	38.1	29.9	25.5	25.7	26.9	29.3	27.9	32.4
No Tributarios	3.3	3.8	3.1	2.4	2.8	3.2	3.3	2.6
Ingresos petroleros	15.8	20.4	25.5	24.4	24.3	20.1	24.3	21.2
Impuestos Pemex	14.3	16.1	19.9	18.0	18.5	12.4	17.3	12.8
Impuestos Gasolina	1.3	4.1	4.7	4.7	4.6	6.2	5.6	6.7
IVA Neto de Pemex	0.2	0.1	0.9	1.6	1.2	1.6	1.4	1.8
Sector Paraestatal	37.4	41.9	42.2	44.8	43.3	43.9	41.1	39.8
Pemex	13.1	18.0	23.4	22.5	18.4	17.3	15.0	15.5
Resto	24.3	23.9	18.9	22.3	24.8	26.7	26.1	24.3
Ingresos Extrapresupuestales	5.4	4.1	3.7	2.7	2.7	3.5	3.4	4.1

<sup>p</sup> Cifras preliminares  
<sup>m</sup> Marzo de 1988.

FUENTE: Elaborado con datos de INEGI, Cuaderno de Información oportuna, No. 182, mayo de 1988, pp. 135-138, Cuadros 7.2 y 7.5

CUADRO 3  
INGRESOS NO PETROLEROS DEL GOBIERNO FEDERAL  
(Porcentajes de participación)<sup>1</sup>

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ingresos No petroleros	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Tributarios	92.6	89.3	78.2	84.4	83.3	81.7	92.8
Renta	48.9	49.2	37.6	42.4	41.9	40.6	43.3
Valor Agregado	25.2	22.6	26.0	27.1	26.2	22.7	29.9
Producción y Servicios	6.1	6.5	8.5	7.9	7.6	8.4	9.3
Importación	8.9	8.2	3.3	3.9	5.1	7.0	8.2
Exportación	0.4	0.2	n.s.	0.1	0.1	0.6	—
Erogaciones	1.2	1.3	0.9	1.0	1.1	1.0	—
Automóviles Nuevos	0.7	0.5	0.6	0.9	0.9	0.7	—
Tenencia	0.4	0.5	0.7	0.8	0.4	0.6	—
Adquisición de Inmuebles	0.5	0.2	0.1	n.s.	n.s.	n.s.	—
Azúcar, Cacao, etc.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	—
No comprendidos	0.3	0.1	0.5	0.3	n.s.	0.1	—
Otros <sup>a</sup>	—	—	—	—	—	—	2.1
Ingresos no Tributarios	7.4	10.7	21.8	15.6	16.7	18.3	8.2
Derechos <sup>2</sup>	2.3	2.5	2.8	4.0	3.7	4.5	—
Productos	3.0	2.6	15.0	9.0	7.7	5.5	—
Aprovechamientos <sup>3</sup>	1.3	4.7	3.3	1.9	4.7	7.0	—
Accesorios	0.8	0.9	0.6	0.7	0.6	1.4	—

<sup>1</sup> Los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

<sup>2</sup> Incluye minería, conforme a su incorporación a la Ley Federal de Derecho.

<sup>3</sup> Para el periodo 1977-1982 no se incluyen multas e indemnizaciones, éstas fueron incorporadas en el rubro de accesorios.  
n.s. No significativo.

<sup>4</sup> Este rubro incorpora desde impuestos a la exportación hasta los no comprendidos.

FUENTE: Elaborado con datos de Miguel de la Madrid, *Quinto Informe de Gobierno 1987, Anexo. Estadístico*, p. 95.

Para 1987 se utilizó Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1988*.

CUADRO 4 .  
VARIABLES MACROECONOMICAS PROGRAMADAS Y  
ESTIMADAS

Años	PIB T.C.	Inflación %	Cuenta Corriente <sup>1, 2</sup>
1982 Pr			
1982 Ef	(0.5)	98.9	(3.0)
1983 Pr	(2.0)	55.0	(2.2)
1983 Ef	(5.3)	80.8	3.9
1984 Pr	1.0	40.0	0.5
1984 Ef	3.5	59.2	2.3
1985 Pr	4.0	35.0	2.0
1985 Ef	2.9	63.8	0.4
1986 Pr	1.0	50.0	1.9
1986 Ef	(4.0)	105.7	(1.9)
1987 Pr	3.0	80.0	3.1
1987 Ef	1.4	159.2	3.8
1988 Pr. in.	3.5	95.0	
1988 Pr. n.	2.0	40.0	
		60.0	

Pr: Programadas.

Ef: Efectivas.

Pr. in.: Programada inicial. (Según los Criterios Generales de Política Económica para 1988).

Pr. n.: Programada nueva. (Estimaciones conforme al Pacto de Solidaridad Económica).

<sup>1</sup> Se refiere a la proporción del saldo en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

<sup>2</sup> Para 1986 se utilizó el tipo de cambio libre de fin de periodo (1923 pesos por dólar) y para 1987 se utilizó el mismo tipo de cambio (1 919.6 pesos por dólar).

FUENTE: Elaborado con datos de Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica* (varios años), *Informe Anual del Banco de México* (varios años), INEGI *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estimación Preliminar, 1987*, México, 1988 y Miguel de la Madrid, *Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo Estadístico*.