

## Deuda Pública y Finanzas Públicas en México

Constantino Pérez Morales\*

*A mi maestro*

*Benjamín Retchkiman Kirk*

En este trabajo hemos de referirnos a la deuda pública interna y externa con objeto de caracterizarla en el contexto de las finanzas públicas y, dentro de tal perspectiva, destacar que dada su magnitud, estructura y formas de administración, al ubicarse la deuda en los marcos de la contradictoria política económica actual no apoya el crecimiento del país; reasigna los recursos económicos, o mejor dicho, la riqueza, a favor de los acreedores del Estado; lleva a comprometer el desarrollo y la soberanía del país y agudiza el empobrecimiento de la clase trabajadora.

En gran medida nuestro análisis se sustenta en información del sector público controlado presupuestalmente. Cuando se utiliza otra fuente se indica en el texto.

---

\* Investigador Asociado del Área de Finanzas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Agradezco el apoyo de los pasantes del Área de Investigación en la elaboración de parte de la información estadística y de Benita Fonseca su apoyo administrativo.

## Breve reseña histórica

Resulta interesante destacar que un examen retrospectivo de la deuda pública permite cuestionar por anticipado su manejo, si tomamos en cuenta que la deuda consolidada del sector público controlado presupuestalmente varió de 1.4 billones de pesos en 1980 a un total de 35.3 billones en 1985 (cuadro 1); es decir, que se incrementó un poco más de 24 veces en sólo seis años. La intensa recurrencia a este tipo de financiamiento y la cada vez menor amortización de la deuda, como se analizará más adelante, evidencia que el sector público de México no sólo no está en capacidad de solucionar sus añejos problemas financieros sino, además, al permitirse en la actualidad que la deuda alcance las magnitudes mencionadas, manifiesta una mayor fragilidad financiera ante variaciones en las tasas de interés y del tipo de cambio, elementos que dentro de la actual estrategia económica juegan un papel esencial.

El examen retrospectivo de la deuda pública revela que de antemano podría establecerse que el proceso de endeudamiento desencadenaría sus propias contradicciones, pues la participación de la deuda en el ingreso total, sobre todo de la deuda interna, se fue incrementando en el periodo 1970-1982 y fue desplazando en términos relativos a los ingresos ordinarios al pasar de 31.2 por ciento en el periodo 1970-1976 a 38.5 por ciento en el quinquenio siguiente, 1977-1981, hasta alcanzar un máximo de 50 por ciento en 1982 (cuadro 2) .

El mecanismo de financiamiento por la vía de la creación de deuda pública podía mostrar flexibilidad en tanto quedara un margen de recursos disponibles una vez descontado de los ingresos el servicio de la deuda. Sin embargo, el financiamiento tenderá a pesar en forma importante dentro de las finanzas públicas al reducirse la magnitud de dicho margen y su correspondiente capacidad para cubrir los gastos públicos (cuadro 3). Resulta necesario señalar que, al contrario de la dinámica que adquieren los financiamientos, los impuestos mantienen su rezago. Así, como proporción del PIB los impuestos han pasado de 8.2 por ciento en 1970 a 11.2 por ciento en 1976 y a un 15 por ciento en 1981 (aunque este último dato resulta distorsio-

nado por la tributación que genera el petróleo). El Impuesto Sobre la Renta ocupó para los mismos años 3.5 por ciento, 4.8 y 5.6 por ciento, respectivamente.

Como puede verse en el cuadro citado, la proporción de los gastos públicos que entre 1977-1981 es financiado con deuda interna disminuye y en forma correlativa aumenta el peso de la deuda externa. Ello se explica, principalmente, por la aceleración del endeudamiento en ese periodo. Téngase presente que en esos años el tipo de cambio gozó de bastante estabilidad al mantenerse, como promedio anual, entre 22.70 pesos por dólar en 1977 y 24.63 pesos por dólar en 1981.

Tal situación se alteró en 1982, ya que la proporción del servicio de la deuda respecto a los financiamientos aumentó considerablemente, debido sobre todo a que el servicio de la deuda externa rebasó en el 60.1 por ciento a la colocación como consecuencia de los elevados niveles de las tasas de interés internacionales y la abrupta devaluación del peso en 1982. A este respecto téngase presente que la tasa de interés preferencial de Estados Unidos, aunque disminuyó de 18.87 por ciento en 1981 a 14.86 por ciento en 1982, se ubicó muy por arriba de la tasa vigente por ejemplo, en 1977, que era 6.8 por ciento. Respecto al tipo de cambio promedio éste se elevó hasta 62.27 pesos por dólar en 1982 y a fines de 1982 llegó a 149.25 pesos por dólar.

La importancia de lo anterior se puede apreciar de mejor manera cuando se agregan otros elementos. Según la información del cuadro 4, la carga de la deuda dentro del presupuesto de egresos de la federación tiende a hacerse más pesada en el periodo 1977-1981 (25.7 por ciento) y a agravarse a partir de 1982 (45.5 por ciento) como resultado, en gran parte, del alza de las tasas de interés a fines de los setenta.

Con respecto a esto último se pueden hacer varios señalamientos:

- 1) Hasta 1981 el incremento de los pagos de intereses de la deuda externa dentro del presupuesto de egresos del sector público se puede explicar, no sólo por el hecho de los montos acumulados de deuda (cuadro 1), sino además por los incrementos de las tasas de interés a nivel internacio-

nal. La elevación del peso relativo de los intereses pagados en gasto bruto del sector público hasta un 17.4 por ciento en 1982 (cuadro 4), se explica por la combinación de estas variables. Por su parte, hasta 1981, las amortizaciones de la deuda externa elevan su participación en los gastos del sector público, debido especialmente a los montos acumulados de deuda, y en 1982 el gran aumento de dicha participación (hasta un 14.3 por ciento) se debe tanto a los montos acumulados como a la fuerte devaluación ocurrida en ese año (cuadro 4).

De esta manera, en lo referente a la deuda externa, se aprecia el tremendo peso que las variables exógenas tienen sobre el presupuesto de egresos del sector público, frente a cada vez mayores montos de deuda acumulados.

- 2 Respecto al servicio de la deuda interna los incrementos de su participación en el presupuesto de egresos de la federación hasta 1981 guardan estrecha relación con los saldos acumulados de la deuda (cuadro 1). Específicamente, en el caso del pago de intereses el incremento se explica por el alza de las tasas de interés nacionales, llegándose a duplicar la participación de aquéllos en el presupuesto de egresos al pasar de 3.7 por ciento entre 1970-1976 a 6.4 por ciento en 1977-1981 y hasta 7.6 por ciento en 1982. En el caso de las amortizaciones en 1981 se puede destacar que el hecho de su disminución (cuadro 4), al mismo tiempo que aumentaron los ingresos provenientes del financiamiento (cuadro 2), implica una capitalización de los pagos del principal. Lo anterior se refleja en una elevación del monto acumulado de la deuda de 1.3 billones de pesos en 1981 a 3.6 billones en 1982 (cuadro 1).

Como se puede observar, en la etapa estudiada se fueron acrecentando los elementos que de antemano evidenciaban la fragilidad financiera de las finanzas públicas y prueba de ello es que para 1982 la deuda del sector público controlado presupuestalmente ascendía a 7.8 billones de pesos, de los cuales 3.6 billones correspondían a deuda interna y 4.2 billones a la externa. Tal situación no podía ser ignorada por el Estado, y sin embargo, los instrumentos que dan vida a su estrate-

gia económica tuvieron como vertientes fundamentales aquellas variables que directamente repercuten sobre la deuda pública, nos estamos refiriendo a aquéllas que tratan de promover o retener el ahorro interno o ambas cosas a la vez: las tasas de interés nacionales y el tipo de cambio. Pero, además, se sumaron a estas variables otras que repercutían de manera indirecta sobre la misma situación: los ajustes en los impuestos indirectos y en los precios de bienes y servicios que proporciona el Estado, ya que ellos al agudizar la inflación llevaban, dentro de la estrategia del gobierno, a elevar las tasas de interés y devaluar el tipo de cambio, con lo que queda evidenciado un proceso que se retroalimentaba en magnitudes cada vez mayores.

La etapa reciente del endeudamiento, 1983-1986

La instrumentación de las dos vertientes de política económica (la reordenación económica y el cambio estructural) al enfrentar fuertes contradicciones en su interior, han vuelto permanentes las medidas de política económica de corto plazo.<sup>1</sup> Si tenemos en cuenta que conforme a ello la política económica descansa en la adecuación de la demanda al potencial de la oferta para fomentar el ahorro público (manifiesto por medio de la reducción del déficit público) y el ahorro privado (donde destacan como mecanismos los aumentos en las tasas de interés), y el manejo del tipo de cambio con el objeto de retener el ahorro en el país, encontramos que esta estrategia se apreciaba hasta mediados de 1986 bajo la perspectiva de que el ahorro interno sería el elemento fundamental para financiar el desarrollo, pues la crisis del sector externo reducía nuestras posibilidades de conseguir recursos en el exterior. Sin embargo, en la Carta de Intención enviada al FMI en 1986 se especificaba que se dispondría de mayor ahorro externo para dinamizar la

<sup>1</sup> Lo que debe destacarse aquí es que no estamos de acuerdo con la posición oficial de que son los elementos exógenos a nuestra economía los que provocan la necesidad de mantener las políticas de corto plazo, pues, desde nuestro punto de vista, aunque intervienen tanto elementos endógenos como exógenos a nuestra economía, una parte fundamental de la recesión económica y del mantenimiento de esas políticas económicas recae en la propia estrategia de desarrollo actual.

economía, por lo que cabe preguntarse: ¿Es que el ahorro interno no ha sido lo suficientemente alto para poder canalizar recursos para el desarrollo? o ¿Es que las disponibilidades de crédito externo sólo están (y estarán) presentes en momentos de insolvencia del país para cubrir el servicio de la deuda externa?

Para aclarar estas incógnitas resulta necesario apreciar la forma en que se ha desenvuelto el proceso de endeudamiento del sector público, para finalmente tener una mejor perspectiva sobre el futuro del país.

De acuerdo con el cuadro 2, entre 1983 y 1985 se presenta un fuerte descenso de la participación de los financiamientos (sobre todo externos) dentro de los ingresos totales del sector público, lo cual no es sino el resultado de la reticencia de los acreedores internacionales a conceder nuevos créditos. Resulta evidente que a partir de 1985 nuevamente se empieza a mostrar una tendencia ascendente, que se verá acentuada en 1987 con la renegociación de la deuda en marzo de dicho año.

Esto último, no obstante, no es sino el resultado de la fragilidad, ya señalada, de nuestras finanzas públicas en cuanto a sus ingresos propios, pues entre 1983 y 1985 alrededor del 45 por ciento de los mismos respondía a ingresos de Pemex,<sup>2</sup> es decir, dependían de una variable expuesta a factores exógenos a nuestra economía. De ahí el brutal impacto que tuvo la caída de los precios del petróleo a nivel internacional. En este mismo sentido podemos tomar en cuenta el problema de los impuestos cuya proporción respecto al PIB solamente llegó al 17 por ciento en 1985 (mientras en 1981 era el 15 por ciento). Naturalmente, se mantiene la desviación de los impuestos por hidrocarburos. En tal contexto, tomando el componente de los ingresos que responde al crecimiento de la economía, el impuesto sobre la renta, se puede ver que este ha tendido a disminuir su participación en los ingresos totales del gobierno federal de 35.6

<sup>2</sup> Véase: Presidencia de la República. *Criterios Generales de Política Económica correspondientes a 1986*. Cuadro 3.

por ciento en 1981 a 23.6 por ciento en 1985,<sup>3</sup> lo cual se agudizó en 1986 con la caída del PIB entre -3.5 y -4.0.<sup>4</sup>

Aquí debe señalarse que si la dinámica de los ingresos propios del Estado no ha sido suficiente para financiar el gasto estatal, y de ahí la recurrencia al endeudamiento, esto se ha debido a la elevada participación, con una tendencia ascendente, del servicio de la deuda en el presupuesto de egresos del sector público controlado presupuestalmente, el cual llegó a representar un 46 por ciento en el proyecto de egresos para 1986.<sup>5</sup> Pero lo más grave del asunto es que el elemento fundamental de esta situación lo constituye el pago de intereses (y especialmente los internos en alrededor de 19 por ciento entre 1983 y 1985), pues las amortizaciones han tendido a disminuir dentro del gasto (llegando a constituir aproximadamente el 13 por ciento entre 1983 y 1985) debido a las amortizaciones de deuda externa (cuadro 4). Esta última situación se traducirá en una mayor acumulación de la deuda y, por tanto, en una posposición hacia el futuro de los compromisos de pagos.

Se pueden entonces destacar algunas cuestiones como las siguientes:

<sup>3</sup> Véase: Constantino Pérez y Andrés Blancas. *Finanzas Públicas y Bienestar social*, mimeo, IIEc, UNAM, 1986, cuadro 11.

<sup>4</sup> A todo esto debe añadirse que precisamente una de las estrategias para aumentar el ahorro privado y al mismo tiempo incrementar los ingresos públicos, fue la de aumentar los impuestos indirectos sin afectar los impuestos al ingreso. Incluso se ha mantenido la deducción fiscal sobre deudas (*El Financiero*, 8 de agosto de 1986, pp. 1 y 12). Sin embargo, este último mecanismo (a través de operaciones *back to back*) y los impuestos indirectos, al facilitar la evasión fiscal, difícilmente promoverá la inversión productiva, pues los recursos "ahorrados" de esta manera y de otras formas, ante tasas de interés elevadas y marcadas devaluaciones se inclinarán hacia las inversiones financieras y especulativas y prueba de ello sería la gran demanda por valores del Estado o la fuga de capitales. Los datos de la caída del PIB se obtuvieron de la Presidencia de la República, *Criterios Generales de Política Económica*, correspondientes a 1987.

<sup>5</sup> En el primer semestre de 1986, dicho servicio llegó a ocupar alrededor del 57 por ciento (31 por ciento de intereses y 26 de amortizaciones) del gasto del sector público. Y al finalizar el año ocupó el 53.4 por ciento (35.3 de interés y 18.1 por ciento de amortizaciones). Estos cálculos se elaboraron con base en SHCP, *Informe sobre la situación económica y las finanzas públicas. Acciones y resultados al segundo trimestre de 1986*. Y SPP, *Proyecto de Presupuesto de la Federación para 1987*, Tomo I, p. 16.

- a) En relación con la deuda externa cabe decir que, no obstante las renegociaciones y la disminución de las tasas de interés internacionales,<sup>6</sup> es evidente que estas últimas siguen afectando, junto a las devaluaciones promovidas por el Estado,<sup>7</sup> la elevación de la proporción de los intereses en el presupuesto de egresos, ya que cuadruplica la observada en el periodo 1977-1981, al participar en promedio en 9 por ciento entre 1983 y 1985 (cuadro 4).
- b) Desde el punto de vista de la deuda interna, se aprecia que los montos acumulados de la deuda afectan los niveles de amortización y el pago de intereses. En este campo debe señalarse que en ambos casos el elemento crucial está dado por la forma de administración y estructura de la misma en términos de instrumentos y plazos utilizados por los mismos. Así, resulta contraproducente que los instrumentos utilizados: Petrobonos, Cetes, aceptaciones bancarias, etcétera, no sólo se "indexan" para darle rendimientos positivos al ahorrador, sino que además al entrar en competencia entre ellos mismos para captar los recursos del público elevan aún más los intereses a pagar.<sup>8</sup> Asimismo, debe señalarse que como instrumentos de corto plazo afectan a las finanzas públicas en términos

<sup>6</sup> En 1983 la tasa preferencial de Estados Unidos fluctuó alrededor del 11 por ciento, para 1985 llegó a 9.5 por ciento y para agosto de 1986 habían descendido hasta 7.5 por ciento. En este último año, no obstante, las disminuciones en las tasas de interés no compensarán la caída de los precios del petróleo a nivel internacional que afectaron fuertemente a nuestro país, pues, por un lado el país se ahorra en intereses alrededor de 800 millones de dólares, pero, por otro, al pedir un crédito puente en Agosto por 1 600 millones de dólares (con una sobretasa de 1 y 1.5 por ciento puntos), el ingreso real sería de 600 millones menos de un décimo de la baja de los precios del petróleo por 8 mil millones de dólares. Véase *El Financiero*, 28 de agosto de 1986, pp. 1 y 12.

<sup>7</sup> De un tipo de cambio al final de 1983 de 161.35 pesos por dólar se llegó a 440 pesos en 1985. Tal situación seguramente se verá agudizada en 1986 cuando la devaluación a finales del año llegó alrededor de 940 pesos por dólar

<sup>8</sup> Por ejemplo, en el caso de los Cetes, después de que en septiembre de 1985 habían abandonado el sistema de subasta, en julio de 1986 volvieron a entrar a dicho sistema que, finalmente, ha alcanzado tasas de interés de alrededor del 100 por ciento en documentos a 30 días. Asimismo, en la última semana de agosto de 1986 como respuesta a esto algunos bancos con sus "aceptaciones" han llegado también al 100 por ciento de intereses. Véase *El Financiero*, 28 de agosto de 1986, p. 13.

de liquidez, por lo cual se puede deducir la existencia de una *capitalización de pasivos* "oculta" por medio de nuevas emisiones de valores.

Esta serie de problemas difícilmente serán solucionados con instrumentos manejados por el Estado, como los Pagafes, pues de antemano entran en la competencia de intereses<sup>9</sup> y además, no obstante ser instrumentos de más largo plazo (que no de largo plazo), al establecerse sobre la base de los términos de la devaluación entran también en el juego de la especulación con divisas sin solucionar, por lo mismo, este fenómeno.

De esta manera, la administración de la deuda conforme a los lineamientos de política monetaria y crediticia presionan al incremento del servicio de la deuda y a su acumulación, lo que termina llevando a una distorsión de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto.

El manejo de la deuda pública en estos términos tiene dos consecuencias: por un lado, lleva a la acumulación de la misma, pues de 7.7 billones que eran en 1982 se llegó a 35.3 billones de pesos en 1985 (cuadro 1), lo que implicó que su proporción respecto al PIB ascendiera en este último año a 77.5 por ciento, poniendo en evidencia la fragilidad financiera del Estado. Por otro lado, el servicio de la deuda, luego de representar una proporción por abajo de los financiamientos entre 1970-1982, a partir de 1983 pasa no sólo a absorber los recursos de la colocación de deuda, sino también parte de los recursos provenientes de fuentes ordinarias. O sea, que por cada peso pedido en préstamo por el sector público controlado presupuestalmente se pasa de pagar 1.09 pesos en 1983 hasta 1.76 pesos en 1986 (ver primera columna en cuadro 3), lo que implica canalizar ingresos ordinarios por un equivalente de 4.8 por ciento y 14.8 por ciento, respectivamente, para pagar deuda.

Esta situación ya se había adelantado para la deuda externa dado que por cada peso adquirido en préstamo en 1982 se pagaron 1.60 pesos (aquí la situación se vio compensada, en términos cuantitativos, por las disponibilidades de financiamiento interno existente) y en 1986 se planeaba pagar 2.30

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 13.

pesos (lo que implicaba absorber 8.8 por ciento de los ingresos ordinarios para saldar el servicio).

Respecto a la deuda interna, ésta se incorpora al proceso descrito hasta 1984, con lo que el fenómeno, ya visto en su conjunto, se retroalimenta, crece, se complica y pone de manifiesto las contradicciones inherentes a la política económica.

Ahora bien, para tener un punto de conexión con las perspectivas de nuestro país resulta necesario destacar ahora el problema de la deuda pública externa, pero a nivel de todo el sector público (incluida la banca nacionalizada) y en relación con la balanza de pagos. Así, entre 1982 y 1985 el financiamiento neto fue negativo lo que implicó un flujo neto de recursos hacia el exterior de 20 886 millones de dólares, lo que equivale a decir que por cada dólar que entró en forma de préstamo salió del país 1.31 dólares.<sup>10</sup> El servicio de la deuda externa ha absorbido los saldos positivos de la balanza comercial, que se han logrado a través de ajustes severos en las importaciones y no tanto por el incremento de las exportaciones. De esta manera, la obtención de saldos positivos en la balanza comercial ha implicado que México pague sus deudas a costa de su crecimiento, si entendemos que gran parte de las importaciones que dejan de hacerse son las que pueden incrementar nuestra capacidad productiva. Se limitan así, en gran medida, las posibilidades de un crecimiento presente y futuro.

Podría pensarse que la disminución de las tasas de interés constituirán un alivio para nuestras finanzas internacionales; sin embargo, si hacemos una simple comparación entre 1982 y 1985, encontramos que en el primer año con una deuda externa total de 85 767 millones, la deuda pública (incluidas las sociedades nacionales de crédito) ascendía a 65 757 millones de dólares (véase cuadro 5). Para entonces la tasa preferencial en Estados Unidos promedió 14.86 por ciento y el país pagó por concepto de intereses de la deuda pública 8 400 millones de dólares. En 1985 la deuda externa total ascendía a

<sup>10</sup> Los cálculos fueron realizados con información proveniente del Banco de México *Carpeta de Indicadores Económicos*. Lo aquí anotado se torna aún más grave si a esas salidas de capital se suman el servicio de la deuda privada y la fuga de capitales

94 407 millones de dólares; la deuda pública alcanzaba la suma de 75 907 millones de dólares, la tasa preferencial de 9.5 por ciento y se realizaron pagos por 8 012 millones de dólares.<sup>11</sup>

De esta manera, puede entenderse mejor el impacto que causó la caída de los precios del petróleo en 1986, que de hecho colocó al país ante la insolvencia. Por consiguiente, las reflexiones que debemos hacer respecto al llamado Programa de Aliento y Crecimiento y la Carta de Intención presentada al FMI, son acerca de si hay elementos que nos permitan pensar en una estrategia nueva de crecimiento económico.

De acuerdo con nuestro análisis, los dos últimos elementos nuevos que podemos ubicar son, por una parte, la disponibilidad del FMI y del Banco Mundial para facilitar créditos en mayor proporción, pero siempre que enfrentemos problemas para liquidar el servicio de la deuda externa; y, por otra, el que con las negociaciones se tomará como referencia dentro de las finanzas públicas el "déficit operacional" (que no incluye los intereses de la deuda) en lugar del déficit financiero.

No obstante, la estrategia económica no se altera en lo sustancial en las políticas de corto plazo, aunque sí en cuanto a las de largo plazo (las políticas del llamado "cambio estructural"). Conforme a esto cabe señalar que se siguen considerando como importantes los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de las finanzas públicas, como elemento para moderar la inflación, la reducción de las presiones sobre las tasas de interés y una mayor canalización de recursos al sector privado. Aquí la tributación indirecta y los ajustes en los precios y tarifas de las empresas del sector público seguirán jugando un papel fundamental, a la par de las reducciones del gasto público no financiero y del

<sup>11</sup> Para las tasas de interés se utilizó el *Boletín de Economía Internacional* del Banco de México Enero-Marzo de 1986 y para el pago de intereses la *Carpeta de Indicadores Económicos* de la misma institución.

“cambio estructural” del mismo sobre la base de aumentar la inversión en términos reales y la “desincorporación” y reconversión industrial.

- Mantener el acceso al crédito al sector privado de conformidad con la disponibilidad de recursos, las medidas de control monetario, tasas flexibles de interés (para asegurar un rendimiento competitivo en los ahorros internos, así como para estimular una mejor utilización de los recursos financieros), y la flexibilidad de la política cambiaria (para proteger la posición competitiva externa de México, fortalecer la posición de las reservas internacionales y facilitar la liberalización de la política comercial).
- En materia de deuda externa, además de la estrategia mencionada anteriormente, se plantea la reestructuración como elemento para el alivio del problema de la deuda y la normalización de las relaciones externas. Además, *los recursos captados en el exterior servirán para apoyar las políticas económicas que permitan reiniciar el crecimiento económico y la viabilidad de los pagos externos.*
- Respecto a la política comercial exterior, se mantendrá el proceso de liberalización, tratando de reducir los sesgos en contra del crecimiento de las exportaciones y, a la vez, diversificarlas y reducir la dependencia de los productos petroleros.
- En lo tocante a la inversión extranjera, la selectividad en su promoción pone énfasis en las áreas relacionadas con exportaciones no petroleras y de transferencia de tecnología.

Como se puede observar, se siguen manteniendo las políticas que afectan a las finanzas públicas. En primer lugar, en forma directa (por el mayor endeudamiento, los ajustes en las tasas de interés nacionales y el tipo de cambio). En segundo lugar, indirecta (los impuestos indirectos y las modificaciones en los precios y tarifas del sector público, que afectan los niveles de inflación y por ende, el déficit público por medio del incremento de las tasas de interés). Además esas políticas implican una rearticulación de la actividad del Estado dentro del contexto nacional e internacional.

Acerca de esto último deben hacerse varios señalamientos que, por cierto, caben dentro de lo que se ha denominado el “cambio estructural”:

- Habrá una mayor retracción del papel del Estado en el desarrollo económico, y de esto dan cuenta la venta de empresas paraestatales, la disminución de los controles de precios y el abandono —total o parcial— de los instrumentos legislativos que regulan la actividad de los particulares.<sup>12</sup>
- Se establece una relación intrínseca entre la deuda externa, la inversión extranjera y el proyecto de desarrollo del Estado. Por una parte, habrá una mayor disponibilidad de crédito, pero al mismo tiempo se acepta que la inversión extranjera no sólo se debe apreciar como una forma directa de financiamiento (en concepto de inversión nueva),<sup>13</sup> sino también indirecta (en concepto de capitalización de pasivos).<sup>14</sup> Dentro de este campo, a su vez, en términos crediticios habría que destacar:

- a) El FMI establece los lineamientos macroeconómicos de política económica;

<sup>12</sup> Al respecto puede verse Víctor M. Bernal Sahagún, *Muy en el “fondo” están las buenas intenciones*, mimeo, IIEC, UNAM, México, 1986, p. 3.

<sup>13</sup> Según medios informativos la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial espera que la Inversión Extranjera Directa (IED) llegue en 1986 a los 15 mil millones de dólares, lo que implicaría que para este año las nuevas inversiones llegasen a 2 mil millones de dólares. Véase *El Financiero*, agosto 28 (p. 1) y septiembre 1 (p. 13). Aunque debe señalarse aquí que entre 1983 y 1985 no obstante haber ingresado 4 mil millones de dólares, éstos sólo constituyeron un tercio de la inversión autorizada (véase *El Financiero*, 11 de junio de 1986, p. 7), por lo que tales expectativas podrían no cumplirse.

<sup>14</sup> Este mecanismo se aplicará a empresas públicas y privadas (incluidas las subsidiarias extranjeras). Sin embargo, aunque se adquiriera el compromiso de revertir este proceso en un lapso de ocho años, el problema estaría dado aquí en dos sentidos: 1) los inversionistas preferirán las empresas rentables o aquellas estratégicas que el Estado ceda; y 2) ciertas empresas al dirigirse al mercado interno y no a la exportación podrían generar a la larga nuevos problemas de financiamiento para el país cuando se remitan utilidades al exterior. Véanse al respecto *El Financiero*, 23 de mayo (pp. 1 y 7), 19 de junio (pp. 22 y 23), 11 de junio (p. 7), 26 de agosto (p. 21), 29 de agosto (p. 25) y 1o. de septiembre (pp. 1 y 33) de 1986.

- b) El Banco Mundial se haya facultado para vigilar y supervisar la movilización y utilización eficiente de los fondos para proyectos específicos de inversión conforme a la reconversión industrial, restructuración del sector paraestatal y liberalización del comercio exterior,<sup>15</sup> lo cual aunado a todo lo anterior, redundará en beneficios directos a las empresas trasnacionales; y
- c) En lo tocante a estas últimas, al moverse conforme a estrategias internacionales su acción se ubica y se ubicará en aquellos sectores más dinámicos de la economía: la producción de bienes y servicios de consumo que demandan las clases sociales de altos ingresos; las exportaciones y aquellas ramas estratégicas en que el Estado lo permita.<sup>16</sup>

Por lo tanto, la deuda pública conforme a nuestras observaciones, aunque no sea el único elemento, se ha convertido en una forma de presión para las rearticulaciones del sistema económico internamente, ya que ante el argumento simplista de falta de ahorro interno, y por ende, de la necesidad del ahorro externo, se ha desplazado la intervención reguladora del Estado en la economía buscando que la asignación de los recursos se opere a través de las fuerzas del mercado y se ha sujetado nuestra estrategia de política económica al exterior.

<sup>15</sup> Véase *El Financiero*, 7 de agosto de 1986, p 12.

<sup>16</sup> Puede decirse que con la capitalización de pasivos la Inversión Extranjera Directa se desenvolverá en la misma forma en que lo ha hecho históricamente. Desglosando un poco esto tenemos que la escasa disponibilidad de divisas y las constantes devaluaciones del tipo de cambio al presionar financieramente al conjunto de empresas endeudadas y al obligarlas de esta manera a capitalizar pasivos, en lo esencial se está presenciando una trasnacionalización del aparato productivo (aunque sólo sea por ocho años como máximo), lo cual llevará necesariamente a una mayor dependencia tecnológica y salida de recursos por concepto de utilidades y regalías que posteriormente presionarán al desequilibrio de la balanza de pagos, con la consecuente necesidad de recursos externos. En tal sentido el proceso de endeudamiento externo se reproduce a sí mismo, obliga a la trasnacionalización de la economía y, por ende, nos empuja hacia una mayor dependencia económica.

## Conclusiones

1. El proceso de endeudamiento del sector público controlado presupuestalmente nos demuestra que la deuda pública estuvo en capacidad de financiar montos crecientes del gasto público, mientras las colocaciones estuvieron por arriba de su servicio, principalmente en una etapa en que las tasas de interés (internas y externas) se mantuvieron bajas y se tuvo un tipo de cambio fijo y bajo.
2. Conforme se fue acumulando la deuda y empezaron a variar los elementos que la afectaban directamente, la disponibilidad de recursos inició una caída constante (aun con fuertes montos de colocación de deuda) debido al acelerado crecimiento del servicio de la deuda (sobre todo de la externa).
3. Este proceso, a partir de 1982, se agudizó de tal manera que el servicio de la deuda absorbió recursos ordinarios tanto del sector público como de la economía en su conjunto. Lo anterior se explica por los altos montos acumulados de la deuda, de manera que, no obstante la reducción de las tasas de interés a nivel internacional, éstas se aplican a una deuda mayor. Por otra parte, la política económica tuvo como instrumentos fundamentales la elevación de las tasas de interés y las devaluaciones (en contraposición al control rígido de cambios), por lo que se incrementó fuertemente el servicio de la deuda y su acumulación.
4. Estos problemas con toda seguridad se agudizarán aún más por cuanto que la estrategia, en lo fundamental, no ha variado y, en cambio, ha abierto los espacios para seguir incrementando la deuda interna y externa.

De esta manera, detrás de la crisis de deuda no están solamente los problemas de su monto, de su utilización (en inversión o en gasto de deuda), de su administración (si se amortiza o no) o de su estructura (en cuanto a plazos y variabilidad de los instrumentos), sino se encuentran, fundamentalmente, los problemas siguientes:

- a) una estructura fiscal incongruente que a la vez que propicia bajos niveles en los ingresos del Estado, conduce a la alta concentración del ingreso, y
- b) un conjunto de políticas monetarias, crediticias y de tipo de cambio que inducen a que el Estado asigne recursos ordinarios al servicio de la deuda, con lo cual reasigna los excedentes generados por la economía, mejor dicho, la riqueza, hacia los acreedores nacionales e internacionales, en lugar de utilizarlos para reactivar la producción sobre bases redistributivas del ingreso.
5. Por lo tanto, todas las recomendaciones de política económica planteadas por la teoría de las finanzas públicas, al no ser tomadas en cuenta y, por lo mismo, ahora más que nunca necesarias, nos han colocado no sólo ante una *deuda lastre o improductiva* (aquella cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad), sino, además, ante una *deuda de peso muerto* porque se paga —intereses y amortizaciones— de otras fuentes de ingresos públicos.
6. Cualquier opción de política económica para dar salida a la crisis en nuestro país se encontrará en principio ante la barrera externa, dado que es la punta de lanza a través de la cual se imponen a nuestro país políticas que agudizan la dependencia y subordinación a los intereses del capital financiero internacional. En tal sentido, podemos decir que uno de los filos de la deuda pública, el externo, vuelve más cortante el otro filo, el de la deuda interna.
7. Quisiéramos, finalmente hacer la siguiente cita:

“La idea del capital como valor que se reproduce a sí mismo y se incrementa en la reproducción, gracias a su calidad innata de ser un valor que se *conserva y crece eternamente*. . . ha llevado a las fabulosas ocurrencias [...] que dejan muy atrás a las fantasías de los alquimistas [...] [de que] un penique prestado a interés compuesto del 5 por ciento al nacer Cristo se habría multiplicado hasta formar una suma mayor que la que podría contenerse en 150 millones de planetas terráqueos, todos de oro macizo [...] Price se dejó sencilla-

mente fascinar por la inmensidad de las cifras resultantes de la progresión geométrica. Consideraba al capital por sí mismo, sin fijarse en las condiciones de reproducción y del trabajo [exactamente lo mismo que hacía Malthus con el hombre en su progresión geométrica]...”.<sup>17</sup>

Con lo anterior quiero señalar que, en lo fundamental, el manejo de la deuda pública en nuestro país olvida que la riqueza se genera en la producción a través del trabajo humano y que en estos momentos, comprometida la política económica y de deuda pública en privilegiar los elementos financieros, se convierte a la deuda en un arma de dos filos que corta las posibilidades de un desarrollo sobre bases nacionales y de bienestar social. Así, mientras sigamos por el rumbo hasta ‘ahora establecido, el empobrecimiento de las clases más desprotegidas de nuestra población será el signo que presida la deuda pública en nuestro país.

<sup>17</sup> Carlos Max. *El Capital*. Tomo III. FCE. 8a. reimp. México, 1973, pp. 376-377.

Cuadro 2  
Participación de la Deuda Externa  
en los Ingresos Totales del  
Sector Público Controlado Presupuestalmente  
1970 - 1986  
(Porcientos)

Concepto	1970-76	1977-81	1982	1983	1984	1985 <sup>1</sup>	1986 <sup>Pr</sup>
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Colocación de Deuda	31.2	38.5	50.3	35.6	28.4	29.0	33.7
Interno	20.2	19.4	31.1	25.9	21.4	24.4	ND
Externo	11.0	19.1	19.2	9.7	7.0	4.5	ND

Fuente: Elaborado con base a datos de Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema de cuentas Nacionales, 1970-1982, 1982-1984, 1985, México.*

Pr Presupuestado.

1 El total de los ingresos se obtuvo de la suma de los Ingresos del Sector Público más los financiamientos.

ND: No Disponible.

**Cuadro 3**  
**Relacion del Servicio de la Deuda**  
**con los Gastos e Ingresos del**  
**Sector Público Controlado Presupuestalmente**  
**1970-1986**  
**(Porcientos)**

Año	Proporción del servicio de la deuda respecto a los financiamientos (Colocación de Deuda)			Proporción de los gastos (sin servicio de deuda) que son financiados con recursos disponibles del endeudamiento. <sup>1</sup>			Proporción de los ingresos ordinarios que absorbe el servicio de la deuda. <sup>2</sup>		
	Total	Externo	Interno	Total	Externo	Interno	Total	Externo	Interno
1970-76	52.6	57.3	50.1	18.0	5.7	12.3	-	-	-
1977-81	65.4	57.7	56.5	18.3	11.1	7.2	-	-	-
1982	87.4	160.1	42.7	12.0	-	33.9	-	23.2	-
1983	108.7	137.7	97.8	-	-	1.0	4.8	5.6	-
1984	137.3	190.2	120.0	-	-	-	14.8	8.8	6.0
1985	138.1	279.7	111.5	-	-	-	15.5	11.6	3.9
1986 <sup>Pr</sup>	176.3	ND	ND	-	ND	ND	26.9	ND	ND

Fuente: Elaborado con datos de Constantino Pérez, *Deuda Pública y Crecimiento Económico en México*, mimeo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1985. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Cuenta Pública de la Federación*, 1985 y *Proyecto de Presupuesto y Ley de Ingresos para 1986*.

Pr Presupuestado

1 Se refiere a los recursos que quedan disponibles de los financiamientos una vez descontado el servicio de la deuda.

2 Estas columnas hacen patente que el servicio de la deuda no sólo absorbe la totalidad de los financiamientos, sino además parte de los ingresos corrientes.

**Cuadro 4**  
**Participación del Servicio de la Deuda en el Gasto Bruto**  
**Presupuestal del Sector Público Controlado Presupuestalmente**  
**1970 - 1986**  
**(Porcientos)**

Concepto	1970-76	1977-81	1982	1983	1984	1985 <sup>1</sup>	1986 <sup>Pr</sup>
Gasto total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Servicio	16.7	25.7	45.5	41.3	39.7	40.7	45.9
Externo	6.4	11.2	31.7	14.2	13.6	13.1	13.0
Interno	10.3	14.5	13.8	27.1	26.1	27.6	32.9
Amortizaciones	11.2	17.0	20.5	13.3	13.8	12.0	16.8
Externas	4.6	8.9	14.3	5.4	4.0	4.1	4.0
Internas	6.6	8.1	6.2	7.9	9.8	7.9	12.8
Intereses	5.5	8.7	25.0	28.0	25.9	28.7	29.1
Externos	1.8	2.3	17.4	8.8	9.5	9.0	8.7
Internos	3.7	6.4	7.6	19.2	16.4	19.7	20.2

Fuente: Elaborado con datos de Constantino Pérez, *Deuda Pública y Crecimiento Económico en México*, mimeo, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México 1985. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Cuenta Pública de la Federación*, 1985, y *Proyecto de Presupuesto y Ley de Ingresos para 1986*.

Pr Presupuestado.

1 Aquí se tomó la suma del gasto programable y no programable, como Gasto Total.