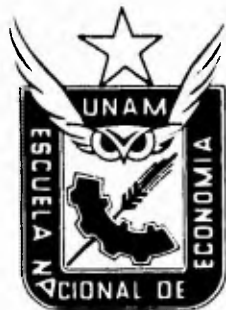


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

3
ZEJ



" Deuda pública interna e impacto
macroeconómico 1982 - 1988 "



Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:
Juan Carlos Almaraz Alarcón

FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, D. F., marzo de 1995.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco la colaboración del Lic.
SERGIO MARTINEZ MONROY Coordinador
del seminario del sector público y
Director de esta tesis.

Mis agradecimientos al Lic. JOSE LUIS GUERRERO y
a MARIA DE LOURDES MORENO DURAN por sus comenta-
rios y apoyo incondicionales en la elaboración -
de la presente investigación.

Dedico esta tesis a mis padres LUZ y CARLOS, que con su ejemplo y sus
consejos me dieron la fuerza espiritual y los valores morales para mi
formación profesional, así como a mi esposa HERLINDA e hijos IVAN y -
CARLOS ALBERTO por su apoyo moral y paciencia para la culminación de-
esta ardua tarea.

**DEUDA PUBLICA INTERNA E IMPACTO
MACROECONOMICO EN MEXICO 1982 - 1988**

Indice

Introducción _____	5
--------------------	---

CAPITULO 1 ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES

1.1 Teorías sobre el Presupuesto y gasto Público _____	8
1.1.1 Los Clásicos _____	8
1.1.2 La teoría Keynesiana _____	10
1.1.3 El enfoque Monetarista _____	17
1.1.4 El regreso del Laissez Faire _____	20
1.1.5 La corriente Estructuralista _____	25
1.2 El papel de la política fiscal _____	27
1.2.1 El Ingreso y Gasto Público _____	29
1.2.2 El financiamiento público _____	33
1.2.2.1 Interno _____	38
1.2.2.2 Externo _____	38
1.2.3 Deuda pública características generales _____	38

**CAPITULO 2 SECTOR PUBLICO, SISTEMA FINANCIERO Y MECANISMOS DE
FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA EN MEXICO.**

2.1 El Sector Público en México _____	44
2.2 Marco Jurídico y Participación del Estado en la Economía _____	45
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos _____	45
2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal _____	47
2.2.3 Ley General de Deuda Pública _____	50
2.3 Sistema financiero mexicano _____	52
2.4 Mecanismos de Financiamiento _____	57
2.4.1 Banco de México _____	57
2.4.2 Encaje Legal _____	58
2.4.3 Valores Gubernamentales _____	60
2.4.3.1 Ajustabonos _____	62
2.4.3.2 Bondes _____	62

2.4.3.3	Cetes	63
2.4.3.4	Pagafes	63
2.4.3.5	Petrobonos	64
2.4.3.6	Tesobonos	65
2.4.4	Otros	65

CAPITULO 3 DEUDA PUBLICA INTERNA E IMPACTO MACROECONOMICO

3.1	Comportamiento de las Finanzas Públicas hasta 1982	68
3.2	Las Finanzas Públicas en 1982 - 1986	72
3.3	Deuda Pública Interna	78
3.3.1	Antecedentes	78
3.3.2	Evolución	82
3.4	Impacto de la Deuda Pública Interna	83
3.4.1	En el Gasto Público	83
3.4.2	En la Inversión	86
3.4.3	En el Producto Interno Bruto	88
3.4.4	En la Inflación	90
3.4.5	En la Tasa de Interés	96
3.5	Las Finanzas Públicas a partir de 1988	100

CAPITULO 4 CONCLUSIONES

Anexo Estadístico	119
Bibliografía	138

Introducción

Al inicio de la crisis de 1982 , los precios internacionales del petróleo se desplomaron y los créditos externos comenzaron a restringirse , por lo que el déficit fiscal se financió con deuda interna , es a partir de 1983 cuando comienza su crecimiento y expansión , pasa de ser un fenómeno secundario y se convierte en un mecanismo crucial para financiar al sector público.

La deuda pública interna en México cobra gran importancia en la década de los ochentas , se considera a esta variable como uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico del país . El servicio de la deuda , tanto interna como externa , ocasiona que el Estado desvíe recursos de sectores importantes de la economía tales como; infraestructura , vivienda , educación , seguridad social , etc.

Para 1982 - 1987 , cerca de la mitad del gasto público se destinó al pago de intereses y amortizaciones , por lo que el gasto programable , que incluye a la inversión productiva , servicios y transferencias disminuyó significativamente. Mientras una parte del presupuesto se somete a severa disciplina , -gasto programable- otra , -el gasto no programable- crece en función de las tasas de interés internas y externas.

El endeudamiento neto -nuevos empréstitos menos servicio de la deuda- se vuelve negativo y hace que la deuda deje de servir como instrumento de desarrollo o crecimiento de la economía . Los nuevos empréstitos se destinan al servicio de la deuda e incluso no alcanzan a cubrir dichas erogaciones.

El objetivo principal de este trabajo es analizar y comprender las causas por las que el sector público recurre al endeudamiento interno , así como el impacto que tiene este sobre el gasto público , inversión , producto interno bruto , inflación y tasa de interés , variables en donde más repercute este problema. Se manejan las siguientes hipótesis ;

1) El financiamiento del déficit fiscal del sector público a través de deuda interna , ha solucionado en el corto plazo la escasez de recursos financieros , - los cuales provenían de créditos externos , así como de ingresos provenientes de exportaciones petroleras , pero en el largo plazo este mecanismo de financiamiento a ocasionado desajustes importantes en variables económicas tales como; gasto público , inversión , producto interno bruto , inflación y tasa de interés .

- 2) El servicio de la deuda pública interna contrae la inversión pública, con lo cual se descuidan sectores importantes de la economía tales como; educación, vivienda, agricultura, seguridad social, etc. Pues gran proporción del gasto total, tiene como destino el pago de intereses y amortizaciones de ésta.
- 3) El hecho de que más del 90 % de la deuda pública interna, este documentada - en valores gubernamentales es porque es un mecanismo no inflacionario y además facilita su administración. Por tal motivo se procedió a amortizar al -- sistema bancario y a otros acreedores internos.

La investigación esta dividida en cuatro capítulos, uno de aspectos teóricos y conceptuales el cual nos servirá para una mejor comprensión de los capítulos -- dos y tres. Finalmente un capítulo cuatro de conclusiones, la estructura se detalla a continuación:

El capítulo uno denominado aspectos teóricos y conceptuales, se divide en dos - apartados de la siguiente manera; en el primero de ellos se hace un análisis y se destaca la contribución que en materia de presupuesto y gasto público, han - aportado a la teoría económica los clásicos, el Keynesianismo, el enfoque Monetarista, el regreso del Laissez Faire, así como la corriente estructuralista. En el apartado dos se analiza el papel que desempeña la política fiscal como -- instrumento encargado de vigilar el ingreso y gasto público, la deuda pública -- tanto interna como externa, así como el financiamiento del déficit público. Se analiza la función y características generales de cada uno de estos instrumen - tos.

El capítulo dos denominado sector público, sistema financiero y mecanismos de - financiamiento de la deuda pública interna en México, se compone de cuatro apar - tados; en el primero de ellos se hace una clasificación sobre la forma en que - se encuentra organizado el sector público en México. En el apartado dos se ana - lizan las bases jurídicas sobre las cuales actua el Estado para intervenir en - la economía. En el apartado tres se analiza brevemente el sistema financiero, - por ser considerado de suma importancia, ya que es el mecanismo por medio del - cual se realizan las operaciones financieras tanto de empresas públicas como -- privadas. Finalmente en el apartado cuatro se analizan los mecanismos de finan - ciamiento interno que ha utilizado el Gobierno Mexicano para cubrir su déficit - fiscal, entre estos mecanismos estan el Banco de México, el encaje legal, los - valores gubernamentales , así como otros financiamientos ocasionales como son - el SAR y el fondo de contingencia.

El capítulo tres denominado deuda pública interna e impacto macroeconómico se compone de cinco apartados. En los dos primeros se hace un análisis sobre el comportamiento de las finanzas públicas en dos periodos, uno abarca hasta 1982- y el otro cubre nuestro periodo de estudio (1982 - 1988).

En el apartado tres se hace un análisis sobre el comportamiento que ha tenido la deuda pública interna, describiendo su aspecto histórico y su evolución en los últimos años. En el apartado cuatro se analiza el comportamiento e impacto que tiene un excesivo endeudamiento interno en el gasto público, inversión, inflación, producto interno bruto y tasa de interés, variables en donde más impacta este fenómeno. Finalmente en el apartado cinco se hace un análisis sobre el comportamiento de las finanzas públicas, así como al manejo que se le ha dado a la deuda pública interna a partir de 1988.

En el capítulo cuatro damos las conclusiones más importantes que se desprenden de esta investigación, así como también citamos la bibliografía y anexo estadístico que se utilizó para la elaboración de la presente investigación.

Es importante mencionar que el presente trabajo analiza el periodo 1982 - 1988, así como a las variables antes citadas, por ser en estos años y en donde más repercutió este fenómeno.

Los cuadros estadísticos que utilizamos para nuestro análisis, en lo que se refiere a deuda pública interna, comprende en forma general al sector público, el cual esta integrado por el gobierno federal y los organismos y empresas de control presupuestal directo, como es el caso de Pemex, C.F.E., C.L.F.C., Fertimex, Azucar, Ferronales, A.S.A., Inmecafe, Conasupo, Lotenal, Pipsa, IMSSS, ISSSTE. En cuanto a la estructura porcentual de la deuda pública interna, entre el Gobierno Federal y los Organismos y Empresas Paraestatales, en nuestro periodo de análisis (1982 - 1988) correspondió al Gobierno Federal, en promedio el 85.6- por ciento del débito total, mientras que para los Organismos y Empresas fue del 14.4 por ciento del total.

CAPITULO 1 ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES

1.1 Teorías sobre el presupuesto y gasto público

En el siguiente apartado se hace un análisis sobre las principales teorías que han tratado de explicar el funcionamiento del sistema económico en las economías capitalistas, se hace énfasis en la forma en que debería manejarse el presupuesto y gasto público.

1.1.1 Los clásicos

Para los clásicos (Smith y Ricardo) y sus continuadores neoclásicos como; - J.S.Mill, Marshall, Edgeworth y Pigou. Siempre era posible alcanzar el equilibrio presupuestal, sólo bastaba con dejar en libertad de funcionamiento a las fuerzas del mercado, evitando cualquier interferencia en ellas, principalmente la intervención del Estado. No importaban los errores en la trayectoria, el sistema siempre volvía a un mismo punto de equilibrio.

El sostener un presupuesto equilibrado, también fue un principio básico de la economía clásica. Smith consideraba que si bien el soberano estaba sujeto a realizar grandes gastos para desempeñar su cargo, también estaba sujeto a las frívolas pasiones del dispendio. El Estado creaba privilegios comerciales y monopolísticos y era derrochador: el capital que le quitaba a los comerciantes e industriales los despilfarraba perjudicando la producción.

La vieja política fiscal establecía que los gastos gubernamentales eran improductivos y en todo caso los impuestos que aplicaban, afectaban el ahorro privado, esto a la vez repercutía en el nivel de inversión y por lo tanto en el producto. Establecía también la necesidad del equilibrio presupuestal, bajo la idea de que dado el pleno empleo de los factores productivos, la utilización por parte del gobierno de estos factores impedía que el sector privado pudiera aprovecharlos. 17

1. Véase, Haber, A.Friedrich, " La desnacionalización del dinero," editorial Espasa Calpe.

Más aun si el gobierno competía por estos recursos con dinero recién creado - la presión de la demanda adicional podría generar inflación.

El pensamiento convencional considera que una situación de desequilibrio, genera secuencias desafortunadas en el largo y corto plazo. Lo mejor es entonces el presupuesto equilibrado en periodos anuales, lo que permitiría al gobierno asumir una posición económicamente neutral. Limitando los gastos sin control y eliminando el desorden fiscal. 2/

Esta posición que prevalece hasta nuestros días, es probablemente la que más influencia ejerce en la acción y el pensamiento económico actual.

Para los clásicos la sociedad económica se caracteriza por una perfecta armonía de intereses. La famosa mano invisible de que hablaba Adam Smith, conducía y garantizaba la solución de todos los conflictos, por lo tanto la actividad y función del Estado debería restringirse lo más posible. Lo recomendable para esta teoría es el equilibrio presupuestal.

2 Ortiz Mena Raúl, "La política fiscal moderna." El trimestre económico, ed. I.C.E. vol. XII, núm. 48.

1.1.2 La teoría Keynesiana

La depresión económica mundial hizo indispensable la búsqueda de respuestas, - incluso fuera de la ortodoxia clásica. Keynes en Inglaterra, partiendo de la - crítica a Marshall, y Kalecki en Polonia, partiendo de Marx, serían quienes sin - tetizarían en una teoría general, una nueva explicación del funcionamiento eco - nómico del capitalismo, así como un conjunto de propuestas de política económi - ca para enfrentar la depresión.

Keynes que se educó en la escuela clásica, sostiene que los postulados de la - teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial y no en general, porque - las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posi -- bles de equilibrio. Afirma que sus argumentos son desastrosos y engañosos en - nuestra realidad. 3/

En oposición a la teoría clásica, Keynes rechazó que el sistema económico fun - cione en perfecto equilibrio, sostuvo que existían recursos no utilizados por - el sector privado que el gobierno podía utilizar sin incrementar los impuestos. Mantener un presupuesto equilibrado anualmente sin considerar las fluctuacio - nes en el sector privado no tendría efectos neutrales en la economía, más bien - iría en favor del ciclo, esto porque en periodos de recesión cuando los ingre - sos por impuestos están disminuyendo, tendrían que elevarse las tasas impositi - vas y reducir el gasto con objeto de equilibrar el presupuesto. Inversamente, - en periodos expansivos cuando los ingresos impositivos aumentan, las tasas de - impuestos tendrían que disminuir y el gasto tendría que aumentar para conse -- guir el equilibrio.

Así la medida de balancear el presupuesto, además de ser inútil, podría gene - rar desempleo, con todas sus graves consecuencias. Por ello es que la política - fiscal se orientó a ser utilizada como instrumento compensatorio frente al ci - clo económico. La propuesta no fue inspirada en una concepción intelectual, sí - no como consecuencia de los problemas generados por la crisis económica.

En realidad las circunstancias habían hecho triunfar a la política anticíclica - (es decir de presupuesto desequilibrado) sobre la teoría del presupuesto equi - librado. 4/

3/ Véase, Keynes J.M. " Teoría general de la ocupación el interés y el dinero." ed. F.C.E. 1980.

4/ Véase, Galbraith J.K. " El crack del 29." 3ra edición, ed. Ariel, Barcelona España 1963, pag.250

Esta política de gastos públicos comenzó a aplicarse en los Estados Unidos a partir de 1930, aunque hubo muchos que siguieron insistiendo sobre la necesidad de equilibrar el presupuesto. Este no era un tema de reflexión ni de fe, más bien era una simple fórmula. 5/

La política de presupuesto equilibrado cíclicamente, proponía que el gobierno debería incurrir en déficits durante la fase depresiva con la intención de incentivar a la economía, pero estos déficits deberían ser compensados durante la prosperidad con el objeto de dominar las presiones inflacionarias y cubrir la deuda pública. En vez de recurrir al endeudamiento en los años de depresión se podía hacer uso de un fondo de reserva creado en los años de prosperidad

Por lo tanto la política fiscal anticíclica de gastos tendría que ir acompañada de una política anticíclica de ingresos.

Reducir la carga tributaria durante la depresión y aumentarla durante la prosperidad; lo primero aumentaría la capacidad de demanda del sector privado y lo segundo la reduciría.

La combinación de déficit y superávit durante el ciclo económico permitiría -- contrarrestar la depresión y al mismo tiempo controlar la inflación, la política económica se presenta pues como una sucesión de desequilibrios que permitirían lograr la estabilidad económica.

La propuesta de política fiscal de (Keynes) fue ampliamente apoyada principalmente en los Estados Unidos durante varias décadas por economistas de reconocido prestigio como Albin Hansen, J.K.Galbraith, James Tobin, etc. Este último afirmaba que el objetivo de la política fiscal no es equilibrar el presupuesto sino equilibrar a la economía, es decir, asegurarse de que haya suficiente demanda para toda la producción.

En términos generales, el principio de la demanda efectiva, como quedaría plasmado en la teoría general, establece que si bien es cierto, en un determinado momento, la capacidad productiva de una economía no puede ser alterada en el corto plazo, ésta significa sólo producción potencial y no necesariamente producción efectiva. El principio establece que la demanda determina el nivel del

5/ Galbraith J.K. " La sociedad opulenta. " ed. Ariel, 3ra edición, Barcelona España, pag. 250.

producto; así para que se de un nivel determinado de producción efectiva, debe existir el correspondiente nivel de demanda efectiva.

Ahora bien en tanto no se alcance un uso pleno de la capacidad productiva, -- cualquiera que sea la demanda total, ésta inducirá una producción total o -- igual a ella. Así mientras exista un margen de capacidad ociosa, los cambios -- en la demanda provocarán cambios en la producción manteniendo una situación -- de precios estables. Cuando, por el contrario, la demanda rebasa el nivel de -- plena utilización de la capacidad productiva, la oferta se verá limitada al -- nivel de la producción potencial y el incremento de la demanda efectiva se -- traducirá en precios inflacionarias. 6/

La formulación keynesiana 7/ parte de definir a la demanda efectiva como la -- suma de la demanda de bienes de consumo y la de bienes de inversión, en el -- punto de intersección de las funciones de demanda y oferta globales.

$$Y = C + I \quad (1)$$

Donde: Y = Demanda efectiva (Ingreso nacional)

C = Demanda de bienes de consumo

I = Demanda de bienes de inversión

Esta definición de la demanda efectiva implica el desarrollo de una teoría -- del consumo y otra de la inversión. En el primer caso, la formulación keyne-- siana hace depender el consumo exclusivamente del nivel de ingreso:

$$C = f (Y) \quad (2)$$

Función en la que : $0 < f' < 1 < f'' < 0$

Las anteriores características de la función keynesiana de consumo, implican -- que la primera derivada de la función (f') varía en un rango que va de 0 a 1 -- y representa la propensión marginal a consumir, es decir, la parte del ingre-- so que se destina al consumo. Por otra parte, la segunda derivada de la fun-- ción es negativa, lo que significa que a medida que la variable independiente

6/ Véase, Azuñera Verdugo Manuel. " Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta " Facultad de Economía, U.N.A.M. Primera edición 1991, pag.11.

7/ La expresión que aquí se presenta de la teoría keynesiana de la demanda efectiva, esta tomada de la que hace Luigi L. Pasinetti en su obra " Crecimiento económico y distribución de la renta "

(Y) adquiere valores mayores, la proporción del ingreso que se consume va -- disminuyendo.

La función consumo puede presentarse en una aproximación de tipo lineal de la siguiente forma :

$$C = C_0 + c Y \quad (3)$$

Donde : C_0 = consumo autónomo

c = propensión marginal a consumir

Por lo que toca a la inversión, el planteamiento keynesiano hace depender a -- esta, no del ingreso o del ahorro, sino de factores casualmente distintos. En un horizonte de corto plazo, con un nivel tecnológico dado y una determinada estructura del capital, la inversión total está en función de dos elementos : La rentabilidad esperada de todos los proyectos de inversión (la eficacia marginal del capital) y la tasa de interés. Esta relación funcional puede expresarse de la siguiente manera :

$$I = f (E, i) \quad (4)$$

Donde : E = eficacia marginal del capital

i = tasa de interés

La eficacia marginal del capital expresa la existencia de una lista de proyectos de inversión ordenada conforme a su rentabilidad. En este esquema existirá inversión mientras la rentabilidad esperada sea superior a la tasa de interés; la inversión cesará en el momento en que la rentabilidad del último proyecto se iguale a la tasa de interés.

Por su parte, la tasa de interés queda determinada como resultado de la intersección de las funciones de demanda y oferta de dinero. Por un lado, la demanda de dinero, la cantidad de dinero que la gente está dispuesta a conservar a una determinada tasa de interés, dependerá de los motivos transacción, precaución y especulación. Así, la demanda de dinero está en función inversa a la tasa de interés y se representa por medio de la curva de preferencia por la liquidez:

$$L = Y (i)$$

$$L = L_t + L_p + L_e \quad (5)$$

Donde: L_t = demanda de dinero por motivo transacción
 L_p = demanda de dinero por motivo precaución
 L_e = demanda de dinero por motivo especulación

Por otra parte, la oferta monetaria es considerada como una constante, en tanto constituye una expresión de las decisiones de la autoridad monetaria. De esta forma, ante una determinada curva de preferencia por la liquidez, la tasa de interés queda determinada por el nivel de la oferta monetaria:

$$i = f (L, M_o) \quad (6)$$

Donde : L = función de preferencia por la liquidez
 M_o = oferta monetaria.

Hasta este momento han quedado definidas las cuatro variables fundamentales -- del sistema keynesiano: Demanda efectiva, consumo, inversión y tasa de interés ecuaciones 1 2 3 y 4.

La formulación keynesiana conduce a concluir que no existe ninguna razón para que el producto nacional corresponda a la plena utilización de la capacidad -- productiva de la economía. Más bien, por el contrario, la situación normal de una economía parecería corresponder a aquella en la que no se alcanza el pleno empleo.

La contribución fundamental en términos de política económica de la fórmula -- ción keynesiana, radica en que no sólo hace un diagnóstico acertado de la forma en que se determina el nivel de producto y empleo en la economía, sino también en que ofrece los instrumentos para influir sobre la definición de ambas variables. El análisis del multiplicador muestra esta posibilidad práctica:

Sustituyendo la ecuación (2) en (1) tenemos que:

$$Y = f (Y) + I$$

$$Y = \frac{1}{(1-f')} I \quad (7)$$

Expresado en términos marginales la ecuación (7) , se tiene que:

$$dY = \frac{1}{(1-f')} dI \quad (7.1)$$

y para el caso de una función lineal del tipo del (3) , la expresión puede representarse así :

$$dY = \frac{1}{(1-c)} dI \quad (7.2)$$

La relación (7.2) indica que aumentos en el flujo de inversión generan incrementos en el nivel del producto de $(1/(1-c))$ veces el incremento de la inversión. La expresión anterior se conoce como el multiplicador de la inversión. Como se observa, el mayor efecto multiplicador de la inversión o de cualquiera de los gastos autónomos que componen la demanda efectiva, está en función del valor de la propensión marginal a consumir de la economía. Mientras mayor sea ésta, mayor será el multiplicador y, por ende, mayor el efecto de la inversión sobre el nivel del producto y del empleo. Esta idea puede presentarse de la siguiente manera:

$$dY = \frac{1}{(1-c)} dA$$

$$A = C_0 + I_0 + G_0 \quad (7.3)$$

Donde :
 A = gasto autónomo
 G₀ = gasto gubernamental

En el fondo de esta última formulación, radica la idea de que el Estado puede intervenir por medio del gasto público, para impulsar una política de pleno empleo. Siempre existirá un margen para que el gasto público eleve la demanda efectiva e induzca una situación de pleno empleo, alcanzando el nivel potencial del producto nacional. En sentido estricto, la utilización del gasto público para elevar la demanda efectiva, permite aumentar el nivel de empleo y de producto sin inducir presiones inflacionarias, siempre y cuando el gasto gubernamental sea menor o igual al margen de capacidad ociosa; es decir, que éste cumpla las condición de que:

$$G_0 \leq (1-c) (Y_0 - Y_1)$$

Por otra parte el principio del acelerador, que fue desarrollado con cierta independencia a la formulación propiamente keynesiana, permite vincular los cambios en la demanda total con cambios en el volumen de inversión.

En términos generales, el principio de aceleración establece que, ante cambios una relación capital/producto dada, un incremento del producto total implica - un aumento de la inversión en la proporción de la relación capital/producto - existente. El principio puede presentarse de la siguiente forma:

$$I = I (Y_e) \quad (8)$$

Donde: I = inversión total
 Y_e = producto esperado

El principio del acelerador proporciona una teoría de la inversión que es simétrica con la teoría de Keynes sobre el consumo (es decir, con el coeficiente-multiplicador) .

Reunidos, el multiplicador y el acelerador dan una explicación de ambas partes de la demanda efectiva total (consumo e inversión) en términos de las mismas variables macroeconómicas.

Keynes había explicado por qué un sistema económico puede caer en una depresión. El principio de aceleración viene a su vez a explicar por qué las depresiones pueden reaparecer regularmente.

En términos generales, la instrumentación de las políticas keynesianas de empleo estableció la pauta para lograr un prolongado periodo de auge con pleno empleo, aunque sólo fuese por un lapso de 30 años, la política económica keynesiana había logrado compatibilizar la acumulación capitalista con el pleno empleo de su capacidad productiva. 8/

Posterior a Keynes, se fue conformando una doctrina (síntesis neoclásica) -- que , afirmando basarse en la formulación keynesiana e incluso, haciendo uso -artificial de los conceptos desarrollados por ésta, derivó en una doctrina -- que intentaba restablecer la validez de la ley de Say (la oferta crea su propia demanda) .

8/ Véase, Aquilera Verduco Manuel. " Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta " op. cit. pag. 86.

1.1.3 El enfoque monetarista

Las dos décadas subsecuentes a la guerra fría fueron de auge sin precedente ; Hicks ha bautizado esta era como la " era de Keynes " por la gran aceptación de las políticas keynesianas, lo cual, según el mismo autor, dió lugar a que se atribuyera el auge a estas políticas y se descuidara completamente la política monetaria. Sin embargo cuando comienza avizorarse la crisis surge un cuestionamiento del keynesianismo: en lugar de producir progreso económico real o crecimiento, como parecía haberlo estado haciendo, las políticas estaban produciendo inflación.

Ante este vacío resurge con fuerza la posición neoclásica y la teoría cuantitativa a través de la escuela de Chicago con Friedman a la cabeza. Esta corriente pone en primer plano a la oferta monetaria en la explicación de los precios y en la determinación del ingreso monetario.

En oposición a Keynes, Friedman afirma que la demanda de dinero es estable y predecible y, por tanto, el control de la oferta monetaria se convierte en la variable más importante para devolver la salud a la economía de mercado, al permitir operar nuevamente al libre mecanismo de los precios, el cual según ellos es el factor principal de equilibrio y ajuste en la economía.

El trabajo de Friedman representa el inicio de la crítica monetarista, la cual de acuerdo a lo planteado por el mismo autor, puede resumirse en dos proposiciones básicas que son:

- 1) Movimientos cíclicos y seculares en el ingreso nacional son atribuibles a movimientos en el acervo de dinero en relación al producto de pleno empleo.
- 2) No existe una relación estable entre desempleo e inflación, aceptandose la hipótesis de una tasa natural de desempleo. 9/

De manera que mientras los keynesianos aceptan que tanto la política monetaria como la política fiscal impacta con rapidez al producto, los monetaristas sostienen que el efecto de largo plazo de estos instrumentos se da solo en precios y que, por lo tanto, la política óptima es la de mantener constante el crecimiento del acervo monetario, puesto que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario.

9 Friedman Milton. " Moneda y desarrollo económico," ed. ateneo, Buenos Aires 1974.

La corriente monetarista acepta que en el corto plazo el gobierno puede reducir el desempleo a costa de una mayor inflación, sin embargo, en el largo plazo sólo conseguiría provocar una mayor inflación sin aumentar el empleo, por lo cual no se justifica una política activa del Estado que intente reducir el desempleo, esto significa que existe una tasa de desempleo " intrínseca " al sistema de economía de mercado y que por ello no se ve afectada por el nivel de demanda agregada.

En el corto plazo la autoridad monetaria puede aumentar el nivel de demanda agregada y reducir el empleo a costa de una mayor inflación, así al poco tiempo los trabajadores tratarán de ajustar sus salarios a la nueva inflación, lo que significa que tiene la misma tasa de desempleo y una mayor inflación. 10/ En particular, la controversia gira en torno a la conveniencia de aumentar o disminuir los gastos públicos, porque siempre se discute si estos harán o no que la economía vuelva al pleno empleo en periodos de recesión.

La corriente monetaria le da mayor importancia a la inflación que al desempleo y argumentan que la inflación es producto de la presencia de déficit fiscales y por lo tanto, el Estado debe de fijar un límite a sus erogaciones y limitar también sus impuestos.

Milton Friedman sostiene, con respecto al balance presupuestal, que el Estado deberá gastar de acuerdo a sus ingresos. Si el Estado percibe más ocasionará que éste erogare a ese nivel recaudatorio., por lo tanto, el Estado debe de disminuir sus impuestos para reducir el gasto y consecuentemente, aminorar su intervención y por consiguiente la disminución del sector público.

Con la teoría monetarista se revivieron conceptos e interpretaciones que el keynesianismo había vuelto anacrónicos y que, de pronto, recobraron validez universal como si el surgimiento de la inflación y del fenómeno del " sobrecalentamiento de las economías " fuese suficiente para borrar de un plumazo las explicaciones que la teoría general había aportado respecto al funcionamiento y dinámica de las economías capitalistas.

Una de estas interpretaciones, y que en buena medida caracteriza a esta doctrina reemergente, es la rehabilitación de la teoría cuantitativa.

10/ Véase, Thurow. L. " Corrientes peligrosas, el estado actual de la ciencia económica." ed. fondo de cultura económica, pag. 75.

La expresión básica de esta explicación, es la ecuación de cambridge 11/
puede presentarse como sigue:

$$f = \frac{k Y}{M} \quad (1)$$

Donde: f = es el poder adquisitivo del dinero
 Y = es el ingreso nacional en términos reales
 M = es la masa monetaria y
 k = es la proporción del ingreso real conservada en forma de dinero.

La ecuación muestra que el poder adquisitivo del dinero disminuirá con el aumento de la oferta monetaria y, por el contrario, se elevará con el incremento de la demanda de dinero ($k Y$).

A partir de esta relación, se desarrollo la llamada ecuación cuantitativa o --
ecuación de fisher:

$$M V = p T \quad (2)$$

Donde: M = es la oferta monetaria
 V = es la velocidad de circulación
 p = es el nivel general de precios y
 T = es el volumen de transacciones.

Paul Samuelson, tautológico de la expresión, la expresa en los siguientes términos:

$$M V = P Q \quad (3)$$

Donde: Q = representa al producto nacional en términos reales, en contraste con su expresión monetaria. Ambas ecuaciones expresan, aunque no tan directamente como la ecuación (1), una relación oferta - demanda del mercado de dinero; $M V$ representa la oferta de dinero, mientras que $p T$ o $P Q$ (para el caso de la ecuación cuantitativa de cambio de Samuelson) representa la demanda de dinero.

11/ Véase, Joan Robinson, " La teoría del dinero y el análisis del producto ", en contribuciones a la teoría económica moderna , México, siglo XXI editores, 1974, pag. 41-42

Estas ecuaciones que conforman la llamada teoría cuantitativa del dinero y de los precios - que ya en 1933 era ampliamente criticada por autores como J. Robinson y R. Kahn - relacionan, de manera directa, el comportamiento del nivel de precios con las fluctuaciones de la oferta monetaria en la forma $P = k M$. Y han servido, ante el surgimiento del fenómeno inflacionario, para sustentar el desarrollo del sofisticado paradigma teórico monetarista.

1.1.4 El regreso del " Laissez faire " 12/

Hasta el final de la década de los setentas, que había sucedido con la revolución keynesiana ? ¿ Que había pasado con la teoría que puso al descubierto -- uno de los aspectos fundamentales que determinan la inestabilidad de las economías capitalistas ? ¿ Con la teoría que explicó, por primera vez, el nivel de empleo y diseño de estrategias para, al mismo tiempo, contrarrestar los ciclos-económicos e impulsar una política de pleno empleo ? Hoy en medio del embate que marca el retorno de la ortodoxia prekeynesiana, ésta parecería ser la pregunta fundamental a responder.

Podría considerarse que la crisis de la economía capitalista de principios de la década de los setentas (1973 - 1974), marca el fin del predominio de la ortodoxia keynesiana. La economía mundial enfrentó, luego de un largo periodo de prosperidad, una combinación de inflación, desempleo y agudización de las tensiones económicas internacionales, el sueño de Keynes de alcanzar un crecimiento estable y permanente, se transformó en la pezadilla de una nueva crisis depresiva, que con toda su gravedad, no llegó a ser tan profunda como la de -- los años treinta. Los voceros de la intelectualidad económica internacional hablaban ya de la necesidad de diseñar el marco teórico que explicara esta nueva situación y ayudara a resolverla. 13/

La teoría general (de Keynes) había demostrado que la inversión estaba determinada, no por el ahorro como lo afirmaba el paradigma clásico, sino por las decisiones de las empresas sustentadas en valoraciones en torno a los rendimi-

12. El principio " Laissez faire " se traduce como dejar - hacer, este lema queda convertido en -- una política de no intervención del gobierno en las actividades económicas de las personas y de las empresas.

13. Aquilera Verduzco Manuel. " Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta " op. cit. pag.61.

-entos esperados de los diferentes proyectos de inversión y la tasa de interés; había demostrado que sí se podía presentar una deficiencia en la demanda, dado que ahorrar no necesariamente crea demanda de bienes de inversión y si, por el contrario, una disminución del consumo.

Ahora, la nueva teoría, ubica la interpretación y análisis económicos en el -- restablecimiento de la visión esquizofrénica que divide el estudio de la realidad económica en micro y macroeconomía. En ella se plantea que es posible calcular la tasa de ahorro que se alcanzaría en una situación de pleno empleo de corto plazo y bajo una estructura dada de distribución del ingreso. A partir -- de ahí, el gobierno, haciendo uso de las políticas fiscal y monetaria, puede -- orientar la inversión conforme a ese nivel de ahorro. El resultado : La teoría keynesiana puesta nuevamente al revés ; el ahorro determinando la inversión ; -- la ley de Say reabilitada ; los conceptos estáticos de equilibrio y competen -- cia perfecta, reincorporados al análisis económico.

El regreso de la recesión económica constituyó que para los economistas que, -- habiendo ya rehabilitado buena parte de la ortodoxia prekeynesiana, decidieron optar por el franco abandono de las políticas keynesianas, sustituyendolas por las estrategias neoliberales antiinflacionarias, que vendrían a provocar las -- recesiones de 1974 - 1975 y 1980 - 1981. La teoría económica regresaba a la prédica del Laissez faire en el marco de la síntesis neoclásica y la economía -- a las manos del ciclo económico. Hans W. Singer, lo puntualiza en los siguientes términos : 14/

La nueva ortodoxia neoclásica ha reavivado el mito del Estado pasivo. Supuestamente la participa -- ción activa del Estado en el desarrollo sólo retarda el crecimiento porque crea ineficiencia generalizada, ahoga a los empresarios y evita que funcionen las fuerzas del mercado. Los gobiernos de -- berían limitar su papel a asegurar que haya una " moneda sana " y que los precios sean adecuados.

Lo que podríamos denominar la contrarrevolución liberal - en oposición a la -- idea de la revolución keynesiana - que se presencia en la parte final de la dé -- cada de los setentas y, de manera más sólida, durante la década de los ochen -- tas, reorienta los propósitos económicos , tanto de las naciones industrializa -- das como de los organismos financieros internacionales del empleo y la redis -- tribución del ingreso, hacia el control inflacionario y el ajuste externo de --

14/ Véase, Hans W. Singer, " El desarrollo en la posguerra, lecciones de la experiencia de 1945 a 1985 ", en comercio exterior vol. 39, núm. 7, México, julio de 1985, págs.66c.

las economías deficitarias, y constituye la clara expresión del cambio del predominio de la teoría general por el de la así llamada teoría monetarista, dominada por las opiniones doctrinarias de la escuela de Chicago.

El viraje que presentaron las estrategias económicas en los ochenta, al pasar de la preocupación del pleno empleo y la redistribución con crecimiento hacia el combate antiinflacionario, significaron también un profundo cambio respecto a las concepciones de la planeación del desarrollo.

La instrumentación de las políticas de pleno empleo había implicado un importante desarrollo en materia de técnicas de planeación para ordenar la acción estatal en la economía, básicamente en lo referente al establecimiento y logro de objetivos en materia de producción y empleo.

El resurgimiento de los esquemas económicos liberales como base del diseño de la política económica, determinaría una profunda crítica a la planeación; crítica que habría de confluir con la de la planeación centralizada de tipo directiva empleada por las economías socialistas. Aunque proveniente de direcciones opuestas, el resultado reforzó la tendencia a un paulatino abandono de los esquemas de planeación central no directiva, impulsando formas más libres y menos centralizadas en las que el volumen y estructura de la producción y el empleo eran resultado, cada vez más, de la libre actuación de las fuerzas del mercado.

Si bien es cierto que el surgimiento del neoliberalismo ^{15/} es un fenómeno -- que se ha presentado primero en las economías altamente desarrolladas, estas ideas han sido exitosamente exportadas al mundo en desarrollo a través de las presiones de los organismos financieros y comerciales a nivel internacional. Los programas de ajuste macroeconómico promovidos por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Mundial con el fin de corregir las situaciones deficitarias en la balanza de pagos, han sido el mecanismo más efectivo para este propósito.

15 Este modelo es impulsado por el F.M.I. y exportado a las economías en desarrollo para reordenar e introducir el cambio estructural, este patrón o estilo ya experimentado en algunos países de Sudamérica, aparece en México como una opción que podría llegar a consolidarse. Véase. Valenzuela Ferrón José, " Crítica del modelo neoliberal ", colección América Latina, Facultad de Economía, U N A M , México 1991.

El resurgimiento del Laissez faire en la década de los ochenta y su vinculación directa con el diseño de política económica, puede asociarse al comienzo de la llamada " revolución thatcheriana " , iniciada en la gran breaña a principios de la década mencionada. El neoliberalismo constituye un movimiento que ha alcanzado proporciones mundiales y ha afectado igual a las economías capitalistas industrializadas, que a los países en desarrollo y a las economías socialistas.

Como vemos, el neoliberalismo ha venido a constituirse en la nueva ortodoxia económica, desplazando al pensamiento kevnésiano. En esencia, refleja la pérdida de optimismo respecto a la capacidad del Estado para programar y lograr metas económicas y sociales y, en contraposición, expresa la necesidad de otorgar a la iniciativa de los particulares estas funciones económicas ; es decir, pasa de emplear esquemas de planeación - inductiva o directiva - al pleno funcionamiento del mecanismo de mercado como único asignador de recursos.

En términos generales, los elementos que caracterizan el diseño e instrumentación de la así llamada " Economía de la oferta " 16/ durante los ochentas - son : Primeramente, la política económica a procurado mejorar el funcionamiento de los diferentes mercados (financiero, de trabajo y de bienes y servic.) reduciendo y, en algunos casos, eliminando los controles gubernamentales.

En segundo término, el diseño de la política económica en este contexto ha reducido el control estatal sobre recursos económicos y sobre su asignación, a través del proceso de privatización de empresas públicas.

En tercer término, la política tributaria se ha orientado fuertemente a impulsar, por medio de reducciones en el pago de impuestos, el proceso privado de ahorro - inversión, entendido casualmente en ese sentido.

En cuarto lugar, la política neoliberal ha actuado firmemente para tratar de reducir la capacidad negociadora de los sindicatos obreros frente a las empresas.

La aplicación de la política de liberalización económica a lo largo de los ochentas entre países altamente industrializados englobados en la organización de cooperación y desarrollo económicos (O E C D), ciertamente careció de ho-

16/ Se ha denominado al esquema de política económica neoliberal la economía de la oferta, en contraposición a una interpretación parcial de la teoría general que la caracteriza como un sistema de política económica orientado exclusivamente al análisis de la demanda (economía de la demanda). Véase, Lawrence H. Klein, " La economía de la oferta y la demanda ", ed. fondo de cultura económica, México 1988, pag. 17-35.

-homogeneidad en el uso de muchos instrumentos ; sin embargo, ha coincidido en las características básicas antes descritas.

El regreso a la ortodoxia prekeynesiana como base de la interpretación económica y del diseño de la propia política económica, tuvo como causa principal el enfrentamiento al fenómeno de la estanflación (estancamiento con inflación)- que se presentó a partir de 1973 - 1974 ; fenómeno que, en opinión de muchos - economistas, el keynesianismo había propiciado y para el cual no tenía respu - esta.

A la distancia de más de una década de iniciada, la política neoliberal a con - ducido a esos países a una situación caracterizada por un creciente déficit co - mercial, alto desempleo y una tendencia decreciente del producto ; esto es, a - la antesala del punto del que la revolución keynesiana partió : la recesión.

En el marco del resurgimiento del liberalismo en el panorama económico mundial los principales organismos financieros internacionales comenzaron a exportar - hacia el mundo en desarrollo la receta liberal para el ajuste " macroeconómico con el propósito de imprimir estabilidad a las relaciones económicas en el mun - do. A lo largo de la década de los ochenta, se repitió, en diferentes países - del tercer mundo, la instrumentación de programas de ajuste macroeconómico pro - movidos por los países altamente industrializados por conducto del F.M.I. y el Banco Mundial y apoyados, por una parte, en el ejercicio de la presión por el - pago del servicio de la deuda externa de esos países y, por la otra, en la -- nueva orientación doctrinaria de la economía - el neoliberalismo - diseminada - por buena parte de las universidades de los países desarrollados y en desarro - llo de todo el mundo. 17/

Los programas de ajuste macroeconómico instrumentados en el mundo en desarro - llo, se caracterizan por enfrentar el desequilibrio ahorro - inversión a tra - vés de la contracción salarial, la redistribución regresiva del ingreso y, en - general, la liberación de la economía.

Asimismo plantean la corrección del déficit fiscal a través de la drástica re - ducción de la inversión pública y del gasto social, de la disminución del apa - rato público de producción y comercialización en la economía y de la elevación

17/ Véase, Acuña Verduzco Manuel, " Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta " op.cit. pag. 98.

de los impuestos indirectos (básicamente al consumo).

Estos programas enfrentan el desequilibrio de la balanza comercial por medio de una estrategia de devaluación permanente para hacer artificialmente competitivos los productos nacionales en el exterior y por una apertura económica creciente, complementada por una política monetaria contraccionista que asegure la plena operación, del mecanismo automático de ajuste externo.

De esta forma, la política económica en el mundo en desarrollo ha pasado de -- centrar su atención y acción en el problema del desarrollo económico, para enfatizar en el ajuste de la economía.

El resultado ha sido que el ajuste interno de esas economías y su nueva orientación hacia afuera han permitido al mundo en desarrollo, más que lograr una solución a sus problemas económicos estructurales, contar con los recursos necesarios para hacer frente a sus compromisos financieros derivados del pago -- del servicio de su deuda externa.

Estos países han vivido a lo largo de la década de los ochenta, una época de permanente deterioro económico, asociado a un altísimo costo social

Los ochenta es considerada como una " década perdida " , significó, no sólo -- una posposición del desarrollo, sino un paso atrás para estas economías.

Al inicio de la década de los noventa, el liberalismo o neoliberalismo sigue -- siendo la doctrina predominante dentro del pensamiento económico a nivel internacional y es la base fundamental del diseño de la política económica en el mundo y, más aún, en las economías subdesarrolladas incorporadas de manera rezagada a este proceso.

1.1.5 La corriente estructuralista

Esta corriente esta enfocada al pensamiento latinoamericano, sostiene que en -- las economías en vías de desarrollo, sus déficits presupuestales son consecuencia de presiones estructurales básicas tales como ; la dependencia económica del exterior, el peculiar sistema fiscal interno y el escaso desarrollo de las fuerzas productivas.

Las características principales de estos países son ; el desempleo de una -- gran cantidad de recursos humanos y materiales y la existencia de un sector ex

portador del cual depende el sector público en una gran proporción para financiarse. Esto genera una gran vulnerabilidad de los ingresos gubernamentales -- frente a los cambios en el comercio exterior.

El sistema tributario es inelástico ante los incrementos en la producción nacional, simultáneamente los gastos gubernamentales presentan un alto grado de elasticidad, es decir, crecen en mayor proporción que el producto nacional. Estos problemas generan deficiencias en el financiamiento que desembocan en -- en presupuestos desequilibrados de manera irregular, dependiendo de la intensidad en que opere cada sector.

Otro elemento que suele notarse es el escaso desarrollo del sistema financiero nacional que provea de los recursos suficientes para cubrir los requerimientos financieros del Estado. 18/

De esta manera, ante una baja por cambios en el comercio exterior, con un bajo nivel de ingreso recaudado y la ineficiencia del sector tributario (para incrementar la tributación interna o crear nuevos gravámenes) y financiero -- (por no poder trasladar ahorro de sectores superávitarios a deficitarios) para compensarla se generan déficits fiscales que pueden cubrirse con emisión monetaria o préstamos externos. La primera opción puede producir inflación si el incremento supera al crecimiento de los bienes y servicios de la economía. Este proceso puede convertir a las acciones del gobierno en un mecanismo de reforzamiento de la inflación , de tal forma que el déficit conduce al incremento de precios y este a su vez, al aumento del déficit fiscal y así sucesivamente.

Una posición estructuralista es la expuesta por Edmar Bacha 19/ quien sostiene que un déficit financiado con endeudamiento (emisión de bonos) puede provocar incrementos en la tasa de interés, lo que no sólo aumentaría el costo de financiamiento al gobierno, sino que también podría afectar a la inversión privada. Financiar el déficit público con emisión monetaria sería más provechoso por que el efecto expansionista sería mayor que con endeudamiento. El razonamiento es el siguiente ;

18: Véase, Martner Gonzalo, " Planificación presupuestal por programas," ed. siglo XXI, México 1976, pag. 30 - 40.

19: Véase, Edmar Bacha, " Introducción a la macroeconomía, una perspectiva brasileira," ed. campos ltda, Brasil 1981.

El incremento del déficit público financiado con oferta monetaria en una economía con capacidad ociosa expande la demanda agregada y el nivel de producción. Con esto la demanda de dinero por motivo transacción se incrementa. Al mismo tiempo el exceso de liquidez puede hacer bajar las tasas de interés e incentivar aún más la inversión privada. Sin embargo, en una economía con poca capacidad ociosa es mejor el financiamiento del déficit a través de la venta de bonos.

Por otra parte, si el gobierno se empeña en equilibrar el presupuesto con la reducción del gasto público y particularmente disminuyendo la inversión pública, ignorando los factores estructurales antes mencionados, se limitarán las posibilidades de crecimiento y desarrollo de la economía, generando desempleo de mano de obra y de capital, esto a su vez, incide sobre un crecimiento más lento de la base tributaria frenando más al gasto público y perpetuando el círculo vicioso del desequilibrio presupuestal.

Otra alternativa a este problema ha sido recurrir al financiamiento externo, el cual sin embargo, no significa una salida a este círculo vicioso y por el contrario sólo aplaza el problema, generando situaciones más graves en el futuro.

1.2 El papel de la Política Fiscal

Se entiende por política fiscal ; a el conjunto de medidas relativas al régimen tributario , al gasto público , al endeudamiento tanto interno como externo del Estado y a las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos y paraestatales , por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto público nacional.

Uno de los principales propósitos de la política fiscal como instrumento del desarrollo es crear el ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversión pública previsto y allegarse mediante endeudamiento interno y externo , los recursos adicionales que sea prudente derivar del ahorro privado o del ahorro de otros países. Otra finalidad fundamental consiste en absorber de la economía privada , por los medios más equitativos y eficaces , los ingresos necesarios para hacer frente a la provisión de servicios públicos que la comunidad demande.

Las cuatro áreas principales de la política fiscal son ; el ingreso , el gasto, la eficacia económica de los organismos y empresas paraestatales de producción y el endeudamiento interno. De la mayor o menor precisión con que se actué en estos campos dependerá no sólo el volumen de endeudamiento externo que puede requerir un país para su desarrollo , sino la posibilidad de hacer uso efectivo de tales recursos disponibles en el exterior.

A través de los componentes antes citados , se acelera el desarrollo de áreas importantes como son; educación , industrialización , comercio , salud y toda la infraestructura económica y político - social de un país.

Las políticas de ingresos y egresos que practica el Estado es de suma importancia para una economía.

Hasta antes de keynes (murió en 1946) , la política fiscal estuvo orientada al logro del equilibrio anual entre ingresos y egresos. Después de la segunda guerra mundial , sus ideas se vinieron aceptando , en mayor o menor escala, de tal suerte que en los últimos años la política fiscal adquirió cada vez más de los siguientes caracteres :

- Disponer de ingresos y egresos públicos de tal manera que ayuden a la disminución de las oscilaciones del ciclo económico.
- Mantener una economía ascendente.
- Elevar el nivel ocupacional.
- Evitar la inflación o deflación excesivas.
- Redistribuir ingresos , mediante gravámenes más altos a quienes más ingresos obtienen y viceversa.
- Contribuir a un desarrollo acelerado.

Los países subdesarrollados al carecer de ahorro interno para hacer frente a sus múltiples compromisos , económicos y sociales , se ven en la necesidad de recurrir al crédito externo. Hacer uso de éste , en cierta medida trae beneficios para el país deudor , pues en cierto grado impulsa el desarrollo económico transformando la infraestructura económica del país deudor. Otro beneficio es que cubre los desequilibrios externos (en balanza de pagos) de los países.

El endeudamiento externo es sano , en la medida en que los países deudores no rebacen la capacidad de pago de su economía , pues si la rebazan el exceso trae

consigo otro tipo de problemas como ; la incapacidad de hacer frente al servicio de sus deudas , que es lo que ha pasado con muchos países subdesarrollados. 20/

1.2.1 El ingreso y gasto público

Uno de los instrumentos principales del Estado para realizar sus actividades es el gasto público que forma parte de la política financiera , pero antes de poder gastar , el Estado necesita allegarse recursos para poder financiar esos gastos- por lo tanto obtiene ingresos de diversas fuentes.

Los ingresos públicos pueden provenir de :

- Una política tributaria o sistema impositivo que abarca ; impuestos , derechos, productos y aprovechamientos. Estos tributos se derivan de las ganancias de -- los capitalistas , así como de los sueldos y salarios de los trabajadores.
- Los empréstitos , por medio de deuda interna y externa.
- Las ganancias que en conjunto generan las empresas públicas. (aunque mínimas)
- La creación de moneda.

Un sistema impositivo es deficiente cuando no se captan los recursos suficientes para financiar las actividades encomendadas al Estado. Cuando esto sucede , los- medios que utiliza el Estado para financiar sus actividades son ; recurrir al en deudamiento tanto interno como externo , así como a la creación de moneda.

Sobre este tipo de financiamientos , en el apartado 1.2.2 , se hace una clasificación .

El gasto público expansivo que se dió después de la segunda guerra mundial en la mayoría de los países capitalistas , contribuyó a la reactivación de la activi - dad económica , pero posteriormente dicha expansión , originó otros desequili -- brios. El gasto público es sano a corto plazo , pues disminuye las oscilaciones- del ciclo económico , sin embargo a largo plazo trae consigo deformaciones es -- tructurales en la economía. El gasto público contribuye a la política de desarro llo económico en la medida en que destina gran parte de los recursos en obras de infraestructura , transporte , comunicación . carreteras , salud , etc. Aumenta-

20 Assael Hector , " Ensayos de política fiscal " . Ed. fondo de cultura económica , México 1981 , pag. 4e -7C.

tanto la demanda de bienes como de servicios , esto se refiere a los pagos efectivos que hace el gobierno que incrementan la demanda , lo cual aumenta la producción , por lo que tiene efecto en el consumo y la inversión.

El gasto público se ha incrementado conforme ha ido aumentando la función del Estado , de tal forma que se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes de la política económica. Al restringirlo , el proceso de desarrollo y crecimiento se hace más lento.

Tiene un efecto inicial o primario de aumentar la demanda tanto de bienes como de servicios , esto se refiere a los pagos que hace el gobierno en efectivo -- que implican incrementos de demanda , la cual a su vez tiene efecto en un aumento de la producción por parte de quienes proporcionan bienes y servicios. Por lo tanto el gasto público afecta a la economía en sus dos grandes magnitudes que son consumo e inversión.

El gasto público tiende a promover la inversión privada , ya que al gastar aumenta la demanda y esto hace que se requiera más producción lo cual induce a la iniciativa privada a invertir más. Es decir , un aumento en la tasa de consumo implica un aumento en mayor proporción de la tasa de inversión en la economía. Esto se conoce como efecto acelerador del gasto público. 21/

El gasto público significa aumento del ingreso nacional , una parte será destinada al ahorro y otra al consumo , la parte que se destine al consumo dependerá de la propensión marginal a consumir de la población. Esta parte del ingreso que se destine al consumo , significa un aumento del ingreso para los sectores de la sociedad que vendieron los bienes y servicios , los cuales utilizaron una parte de ese ingreso para consumir y otra parte para ahorrar y nuevamente la parte que se consume , es un ingreso para otros sectores , de tal forma que estos aumentos del ingreso son cada vez menores , hasta acercarse a un límite próximo a cero.

Sin embargo se puede asegurar que el total del ingreso creado por el gasto del Estado será en cuantía mucho mayor , al desembolso inicial de éste y esto es -

21/ Véase , Fetschman Benjamin , " Introducción al estudio de la economía pública. " Ed. textos universitarios , U.N.A.M. México 1979 , pag. 57 - 26.

precisamente lo que se conoce como el efecto multiplicador del gasto público.

El gasto público es inflacionario , sí y solo sí , a un aumento de la demanda generada por este no aumenta la producción y en cambio lo que aumenta son los precios. No se puede decir que genere inflación por sí mismo , sino dependerá de la situación económica de ese momento , de tal manera que si el gasto público aumenta la demanda de bienes y servicios y no hay una respuesta de la oferta , lo que ocurre es un incremento de los precios de los bienes y servicios - en cuestión.

Puede ocurrir que el gasto público genere inflación (sino hay respuesta de la oferta) pero si este incremento de la demanda de corto plazo , genera inversión en el mediano y largo plazo entonces dicha creación de inflación se auto-destruye , por que se esta invirtiendo para aumentar la producción y en ese caso ya los precios no seguirán aumentando.

El gasto público puede tener efecto positivo o negativo sobre la distribución del ingreso. Si beneficia a las clases de bajos ingresos , como se ha tratado de manejar en los países subdesarrollados con poco éxito , se habla de un efecto positivo . Si el gobierno perjudica a las clases marginadas de la sociedad como ocurre cuando hablamos de sistemas capitalistas , entonces podemos hablar de efectos negativos del gasto público.

El gasto público tiene efectos sobre el comercio exterior. El Estado puede favorecer las importaciones de bienes y servicios por medio del gasto , perjudicando a la iniciativa privada nacional en el caso de que los bienes y servicios -- sean proporcionados internamente o bien beneficiando a la sociedad en el caso de que dichos bienes no se produzcan en el país y no este proyectada su producción. Y puede por el contrario hacer que el volumen de importaciones disminuya no canalizando recursos Estatales a productos y servicios comprados en el exterior. También el Estado puede influir en el volumen de exportaciones de un país ya sea por incrementarlas ; o bien perjudicando a la economía si causa su decremento.

En la época moderna caracterizada por un gran crecimiento industrial , con su complicada organización social y la necesidad creciente de actividades del gobierno , proyecta dos tendencias que inclusive han servido para la formulación-

de una ley - la ley de wagner - y se plasman de la siguiente manera;

- Los egresos gubernamentales se incrementan más que el ingreso nacional y mucho más rápido que el aumento de la población; es decir , que sí bien los gastos públicos superan a ambas magnitudes lo hacen en forma más pronunciada en el segundo caso de comparación.

- Los egresos tradicionales - defensa , protección y administración - han llegado a cifras estratosféricas que aunadas a los costos de las nuevas actividades públicas , que aumentan día con día , han dado lugar al establecimiento de una ley del incremento de las actividades gubernamentales , de acuerdo con la cual los gobiernos asumen constantemente nuevas funciones y realizan tanto las nuevas como las antiguas con más eficiencia y amplitud.

A partir de las dos guerras mundiales y la popularización de las teorías de -- keynes , muchos gobiernos empezaron a expandir sus gastos con el objeto de disminuir el desempleo y dinamizar el desarrollo económico , creando con esto --- enormes déficits fiscales.

Las doctrinas keynesianas , proponían en momentos de crisis un mayor gasto público y aumento de circulante , muchos gobiernos pusieron en práctica estas -- teorías . Después de más de 40 años de practicar estas teorías , las autoridades responsables se han dado cuenta que , aun en tiempos de crisis , los déficits presupuestales no solo no resuelven el problema del desempleo , sino que crean un proceso inflacionario.

En la actualidad , la actuación del Estado en la actividad económica se ha hecho sentir con menor intensidad en la mayoría de los países. En países desarrollados se ha propuesto que el Estado intervenga lo menos posible en la economía. En países socialistas se observa que el Estado a comenzado a introducir - una serie de reformas económicas tendientes a hacer menos activa su participación en las diversas actividades económicas. En los países en vías de desarrollo , la participación del Estado en la economía se ha hecho menos intensa , - sobre todo a partir de 1983 , con la política de desincorporación de organismos y empresas de control estatal.

1.2.2. El financiamiento público

En el siguiente apartado se analiza la forma en que la Administración Pública- (sector público) Federal financia su gasto.

El tesoro es la agencia de la administración federal que recauda los ingresos- y efectúa los pagos del sector público. Las cuentas gubernamentales en el sistema de la reserva federal, las mantiene y maneja el tesoro. 22/ La gran masa de ingresos que éste recibe proceden de los impuestos. Cuando los pagos son mayores que los ingresos, hay un déficit presupuestario y en ese caso, la pregunta pertinente es : ¿ Cómo se financia ese déficit ?

El siguiente esquema muestra dos posibilidades:

Los déficits públicos y su financiación

Gastos públicos

Financiación monetaria

Déficit público = financiación

Ingresos públicos

Financiación con deuda

La mayoría los financia directamente, mediante pago con cheques girados a cargo de un banco de la reserva federal. Al igual que las personas, el gobierno - debe tener fondos en las cuentas con cargo a las que gira los cheques. 23/ Cuando los ingresos impositivos son insuficientes para cubrir sus gastos, el - Tesoro debe endeudarse, lo que implica que debe de emitir deuda pública. Esta deuda se vende al público o al Banco Central. En los Estados Unidos es -- muy poco frecuente que el Tesoro venda deuda directamente al Banco Central, pero sobre todo en los países en vías de desarrollo, la financiación del déficit se efectúa frecuentemente por endeudamiento directo con el Banco Central y, mediante financiación inflacionista.

22/ En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que realiza las funciones de recaudación de ingresos. Las cuentas gubernamentales las mantiene y maneja la Tesorería de la - federación.

23/ Véase, Rudiger Dornbusch y Stanley Fisher, " Macroeconomía," ed. Mx Graw Hill, México 1991.

Cuando el Tesoro financia su déficit endeudándose con el sector privado, está - llevando a cabo una financiación con deuda. En ese caso, el Tesoro vende bonos- o letras del Tesoro al sector privado. Los particulares y las empresas, inclui- dos los bancos, pagan los valores con cheques, que se depositan o bien en las - cuentas que el Tesoro mantiene en los bancos privados (cuentas de recaudación- y de crédito) , o bien en el Banco Central, de manera que el Tesoro puede gas- tar los fondos del mismo modo que gasta los ingresos impositivos.

Cuando el Tesoro se endeuda con el Banco Central para financiar su déficit, es- tá llevando a cabo una financiación con dinero. En ese caso. el Banco Central - compra una parte de la deuda del Tesoro.

La distinción entre la financiación con deuda y la financiación con dinero se - puede aclarar aún más observando que las ventas de valores hechas por el Tesoro al Banco Central se denominan monetización de la deuda, lo que quiere decir que el Banco Central crea dinero (base monetaria) para financiar la compra de la- deuda. Puesto que la base monetaria es una variable macroeconómica importante, - hay una diferencia esencial entre vender deuda al público y venderse la al Banco Central.

Puede ocurrir que el sector público tenga un superávit en vez de un déficit, en cuyo caso, en lugar de vender bonos o de incrementar la base monetaria, lo que- hace es retirar deuda (reducir el volumen de los bonos en circulación) o redu- cir la base monetaria.

La financiación mediante deuda y la monetización, son las formas más comunes de financiar los déficits ; las ventas de activos son mucho menos frecuentes, pero han cobrado importancia en la década de los ochenta en los Estados Unidos, Euro- pa y en los países en vías de desarrollo. los ingresos por la venta de activos- pueden ser utilizados para financiar el déficit o también para amortizar deuda- pública. Es importante aclarar que esta forma de financiación es sólo temporal, ya que, a la larga, el gobierno se quedará sin activos que vender.

Hasta aquí, hemos visto en particular, como se financia el déficit público, de- acuerdo al esquema previo, en los Estados Unidos. Veamos ahora cual es el meca- nismo de financiamiento para el caso de México.

Cuando el Tesoro financia su déficit endeudándose con el sector privado, está llevando a cabo una financiación con deuda. En ese caso, el Tesoro vende bonos o letras del Tesoro al sector privado. Los particulares y las empresas, incluidos los bancos, pagan los valores con cheques, que se depositan o bien en las cuentas que el Tesoro mantiene en los bancos privados (cuentas de recaudación y de crédito), o bien en el Banco Central, de manera que el Tesoro puede gastar los fondos del mismo modo que gasta los ingresos impositivos.

Cuando el Tesoro se endeuda con el Banco Central para financiar su déficit, está llevando a cabo una financiación con dinero. En ese caso, el Banco Central compra una parte de la deuda del Tesoro.

La distinción entre la financiación con deuda y la financiación con dinero se puede aclarar aún más observando que las ventas de valores hechas por el Tesoro al Banco Central se denominan monetización de la deuda, lo que quiere decir que el Banco Central crea dinero (base monetaria) para financiar la compra de la deuda. Puesto que la base monetaria es una variable macroeconómica importante, hay una diferencia esencial entre vender deuda al público y venderse la al Banco Central.

Puede ocurrir que el sector público tenga un superávit en vez de un déficit, en cuyo caso, en lugar de vender bonos o de incrementar la base monetaria, lo que hace es retirar deuda (reducir el volumen de los bonos en circulación) o reducir la base monetaria.

La financiación mediante deuda y la monetización, son las formas más comunes de financiar los déficits ; las ventas de activos son mucho menos frecuentes, pero han cobrado importancia en la década de los ochenta en los Estados Unidos, Europa y en los países en vías de desarrollo. los ingresos por la venta de activos pueden ser utilizados para financiar el déficit o también para amortizar deuda pública. Es importante aclarar que esta forma de financiación es sólo temporal, ya que, a la larga, el gobierno se quedará sin activos que vender.

Hasta aquí, hemos visto en particular, como se financia el déficit público, de acuerdo al esquema previo, en los Estados Unidos. Veamos ahora cual es el mecanismo de financiamiento para el caso de México.

El déficit público y su financiación en México

Gastos públicos

- Gastos del Gob. Fed.
- Gastos de Org. y Emp.

Déficit público = financiación

Financiación monetaria

- Banco Central
- (emisión monetaria)

Ingresos públicos

- Ingresos del Gob. Fed.
- Ingresos de Org. y Emp.

Financiación con deuda

- Financiación interna
 - Banco Central
 - Encaje legal
 - Valores gubernament.
 - Otros
- Financiación externa
 - Venta de deuda a organismos financieros internacionales.

En este esquema introducimos al financiamiento externo, el cual no estaba contemplado en el esquema anterior, esto no quiere decir que sea por que los Estados Unidos no tengan deuda externa, sino que se omitió esta concepto por razones desconocidas. Es reconocido que los déficits de los Estados Unidos en la década de los ochenta, tienen el consumo como contrapartida principal y son financiados mediante endeudamiento con el exterior.

En los siguientes apartados veremos, de manera general, la forma en que el sector público en México financia su gasto.

El Estado tiene encomendadas un gran número de funciones , entre las económi--
cas estan las de regulación , redistribución y producción. Regulación , cuando
maneja instrumentos que tienen como objetivo principal , inducir la conducta
de los agentes económicos para adaptarla o hacerla compatible con la política
del gobierno. Redistribución , cuando realiza transferencias de ingresos entre
grupos de individuos o sectores en la medida que toma responsabilidades dire
ctas , tanto en la producción de bienes y servicios , como en la acumulación
de capital.

En cuanto a producción , cuando interviene en actividades productivas , por --
ejemplo cuando participa en actividades financieras , las cuales estan orientadas
al acopio de recursos monetarios para financiar el gasto público.

Además estas actividades financieras contribuyen a generar los recursos monetari
os que , aunados a los de autofinanciamiento , sirven para la financiación -
de las actividades de los demás componentes de la sociedad. (familias , sector
privado y social) Este conjunto de acciones y su impacto amplio en la activ
idad económica , constituye lo que se denomina financiamiento del desarrollo

Para financiar sus complejas y diversas actividades , el Estado obtiene recursos
monetarios por concepto de; ingresos presupuestales , así como financia --
mientos internos y externos. 24/

Los ingresos presupuestales , son ingresos ordinarios , los cuales año con año
se contemplan en el presupuesto de ingresos y egresos de la federación y son -
los siguientes:

24/ Véase , " Centro de información y estudios nacionales , la economía mexicana 1982 - 1988 , análisis
anual 1989." pag.11

<u>INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO *</u>	
<u>INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL</u>	
<u>INGRESOS TRIBUTARIOS</u>	<u>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</u>
<u>IMPUESTOS</u>	
Impuesto sobre la renta.	Derechos.
Impuesto al valor agregado.	Exportación de petróleo.
Producción y servicios .	Productos.
Especial sobre gasolina.	Aprovechamientos.
Importación.	Accesorios.
Exportación.	
Erogaciones.	
Autos nuevos.	
Tenencia o uso de autos.	
Adquisición de inmuebles.	
Azucar , cacao , otros.	
No comprendidos.	
Otros.	
<u>INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS</u>	

Cuando los ingresos presupuestales no alcanzan a cubrir las erogaciones , que - el sector público hace para cumplir con sus diversas funciones incurre en déficits presupuestales , los cuales se tienen que financiar por medio de otros mecanismos.

En México , el sector público se financia sus déficits por medio de financiamientos internos y externos. Veamos a continuación cada uno de estos.

* Véase, Presupuesto de ingresos y egresos de la federación para el año 1961, publicado en el diario oficial de la federación.

1.2.2.1 Financiamiento interno

Para financiar su déficit fiscal , el Estado recurre a empréstitos internos tales como; créditos directos del banco central , encaje legal , emisión de valores gubernamentales y actualmente el fondo de contingencia , así como el fondo de ahorro para el retiro (SAR) los cuales analizaremos con más detalle en el capítulo 2.

1.2.2.2 Financiamiento externo

Además de financiar los déficits presupuestales por medio de empréstitos internos , el Estado incurre al ahorro externo el cual toma la modalidad de deuda - externa y esta contratada con organismos financieros internacionales tales como; Banco internacional de reconstrucción y fomento , Fondo monetario internacional y Banco interamericano de desarrollo entre algunos.

Cabe hacer mención de que en este trabajo , no se hace un análisis profundo sobre este tipo de empréstitos.

1.2.3 Deuda Pública Características generales

Se entiende por deuda pública a los títulos de crédito , en los cuales participa algún organismo del sector público , que puede ser una empresa estatal o -- una oficina del gobierno federal.

La deuda pública significa la utilización del ahorro , tanto interno como externo y sus objetivos son los siguientes:

- Aumenta el volumen de la demanda efectiva.
- Impulsa el desarrollo económico mediante inversiones productivas.
- Busca el pleno empleo.
- Impulsa el desarrollo regional y sectorial.

Clasificación

La deuda pública se puede clasificar considerando la nacionalidad de sus tenedores , el plazo de amortización , la forma de emisión y su efecto en la actividad económica de la siguiente manera:

- Por su nacionalidad puede ser interna y externa , es interna cuando los pasivos son con acreedores internos y externa cuando los pasivos son con acreedores externos.
- Por el plazo de amortización puede ser de corto plazo , largo plazo y perpetua. A largo plazo implica que madurara después de un año , a corto plazo su madurez es menor a un año y perpetua se considera a aquella que no tiene fecha fija de madurez.
- Por la forma de emisión , puede ser titulada y no titulada. La titulada esta fragmentada en multitud de documentos de diverso valor , con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren a los mercados de valores. La no titulada esta formada por documentos no divisibles que representan operaciones de gran monto y que solo son accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito .
- Por su efecto en la actividad económica , puede ser deuda lastre , deuda pasiva o de punto muerto , deuda activa o reproductiva y deuda autoliquidable y no autoliquidable.

La deuda lastre , es un tipo de obligación en que incurre el Estado y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.

La deuda pasiva , es la que el gobierno gasta en proporcionar ciertos servicios útiles y recreo a la población , pero que no produce por si misma ingresos , ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo.

La deuda activa , es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

La deuda reproductiva , es aquella en la cual los intereses y el principal son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con los empréstitos.

La deuda de peso muerto , es aquella que es pagada de otra fuente de ingresos públicos , principalmente de impuestos , ya que no hay un valor o activo que represente su inversión.

La siguiente clasificación es la más moderna:

Deuda autoliquidable , es cuando los empréstitos que se obtuvieron fueron invertidos en empresas que producen un ingreso monetario , por ejemplo; Pemex , Comisión Federal de Electricidad , etc.

Deuda no autoliquidable , es cuando los empréstitos que se obtuvieron fuerón canalizados a gastos para obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios , por ejemplo; gastos en educación , centros de recreación , gastos en salud pública , gastos en seguridad social ,etc. En general son gastos que se destinan hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades.

Las características que conforman la estructura de la deuda son:

- El origen de la deuda , o sea con que agente fue contratada , pudiendo ser con organismos financieros internacionales o con acreedores internos.
- El importe de la deuda , o sea el monto total de los empréstitos contratados.
- Las tasas de interés , o sea el rendimiento en tanto por ciento del empréstito contratado.
- Los plazos de amortización , o sea el periodo en el cual se va a cubrir el empréstito y finalmente el periodo de gracia , o sea el número de años adicionales en caso de que no pudiera ser cubierta en el periodo establecido.

Funciones

La deuda pública cumple funciones específicas , cuyo número varia de acuerdo con las ideas que al respecto tengan los tratadistas , pero en términos generales las más importantes son las siguientes:

- La deuda puede ser compensatoria , al no existir coincidencia temporal en los procesos económicos , entre el consumo y el ingreso. También puede aplicarse esta función - y su importancia no necesita destacarse - a los adquirentes que desean comprar objetos caros pero no divisibles y no tienen ahorros suficientes para su obtención inmediata , pero pueden liquidarlas mientras los usan.

- Canalizar recursos para usos productivos , opera considerando que existen individuos que desean establecer y dirigir empresas y personas que no tienen interés pero que disponen de fondos , que ponen a disposición de los primeros para que se les otorgue una utilidad.
- Dar oportunidad a los ahorradores , de invertir en valores seguros y de gran liquidez lo que determina que los capitalistas acepten realizar inversiones riesgosas , pues gran parte de sus recursos se encuentra bien protegida. El mercado de valores público debe tomar en cuenta esta situación y atraer diferentes tipos de ahorradores , por medio de la emisión de variados tipos de obligaciones , de diferente madurez y formas de amortización así como tasas de interés.
- Dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos , que se determina porque los mecanismos de ahorro y de préstamo se encuentran bien desarrollados.
- Con los países industriales la posibilidad de endeudamiento tiende a producir una mayor igualdad en el consumo que hacen los individuos , esto afecta no solo a los bienes durables sino a todo tipo de bienes: el consumo de hoy pagadero mañana.
- La expansión sin precedente de la capacidad productiva en el sistema capitalista es debida a la ampliación del financiamiento a todos los niveles de la economía ; las obras de infraestructura , la educación , los transportes, etc. solo han sido posibles gracias al empréstito público.

La función más importante de la deuda , es su papel en el incremento de la oferta monetaria. Sin necesidad de estudios profundos puede augurarse una elevación secular en el volumen de transacciones , que sino corresponde a una cantidad de dinero en circulación ejercerá un efecto deflacionario en los precios y con ello tenderá a afectar a la inversión y a causar perdidas; esto significa que la oferta monetaria debe en cierta medida ,anticiparse a este crecimiento secular ; ya se ha dicho que los sistemas monetarios modernos decanzan en deudas , y que la principal fuente de creación dineraria la constituye el sistema bancario , al que se le vende la deuda pública y privada. 25/

25/ Véase , Retchkiman Benjamin. " Introducción al estudio de la economía pública ." Ed. textos universitarios , UNAM , México 1979 , pag. 189 - 191.

El monto absoluto de la deuda pública , debe ser tal que modifique la capacidad de producción del deudor y que le permita dar servicio -intereses y principal- a la deuda. Somers hace una serie de comparaciones que ayudan a citar el problema , empezando con el monto de la deuda percapita - deuda pública entre población - además señala , que si en un periodo dado , la deuda percapita se duplica y no ha sucedido lo mismo con la producción económica , puede afirmarse que la carga de la deuda a aumentado.

En el empréstito público , el adquirente de las obligaciones públicas cede su dinero voluntariamente , en una transacción privada en la cual cambia poder de compra común y corriente por valores gubernamentales que le significaran ingresos futuros , ahora bien debe determinarse quien es el que realmente paga por los beneficios que producen los servicios públicos financiados por deudas. Quien lleva el costo real , quien soporta la carga de los proyectos de gasto público que son financiados por la emisión de valores gubernamentales y cuando se incurre en el costo.

Si se toma en cuenta al tenedor de valores gubernamentales , puede considerarse que sus recursos los pudo gastar en alguna otra forma , cualquiera de ellas habría determinado con condiciones similares para el inversionista , con deuda pública o sin ella.

Sin embargo los causantes se ven obligados por el Estado a pagar más impuestos para poder cubrir los intereses y amortizaciones de las emisiones de deuda en que incurrió el gobierno. Es pues el contribuyente quien carga con la deuda y lo hace en el momento en que sufre una reducción neta en sus recursos , para pagar los gastos públicos en que se incurrió previamente.

Tomando en cuenta el problema de la carga de la deuda; vemos que tradicionalmente la deuda pública ha sido severamente señalada como una carga y como una hipoteca a futuro. La emisión de obligaciones gubernamentales tiene que pagar - intereses y ser amortizada y para liquidar este ingreso se cobrará impuestos a individuos que tal vez no habrían nacido cuando se decidió incurrir en deuda.

La carga que recae sobre el contribuyente para pagar el servicio de la deuda - puede ser más o menos pesada , dependiendo del grado en que se incremente el -

ingreso nacional; con un ingreso nacional en aumento , las tensiones y fricciones aunque no desaparecen , constituyen problemas menores. Una deuda pública en aumento determina que los contribuyentes paguen menores impuestos si estos gravámenes son aumentados sobre otros que ya estan debilitando los incentivos para producir , permaneciendo otras cosas iguales , entonces la generación posterior estaría mucho mejor si la anterior se hubiese abstenido de incurrir en una gran deuda.

CAPITULO 2 SECTOR PUBLICO, SISTEMA FINANCIERO Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO
DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA EN MEXICO

2.1 El sector público en México

El objetivo de este apartado es analizar la forma en que está organizado el sector público mexicano.

Se concibe al sector público como un conjunto de entidades que por mandato constitucional realizan funciones legislativas y acciones jurídico - administrati - vas de regulación , producción , acumulación y de financiamiento que le son in - herentes , a fin de satisfacer las necesidades de la población .

El sector público en México está constituido de la siguiente manera:

	Gobierno Federal
Sector gubernamental	Gobierno Estatal
	Gobierno Municipal
Sector público	
Organismos y Empresas públicas independientes o autónomas	

Por la dimensión económica , política y social de las acciones que realiza el - gobierno federal cabe resaltar ésta parte del sector público. De conformidad -- con la ley orgánica de la administración pública federal , la administración pú - blica federal , es decir , el poder ejecutivo y su estructura administrativa , - se divide en sector central y sector paraestatal.

En los últimos años , la complejidad del sector público en la mayoría de los -- países occidentales desarrollados se ha visto revertida por la preponderancia - de las ideas liberales en la actividad pública.

El cambio estructural en la concepción neoliberal del Estado significa de hecho una menor participación de éste en los asuntos económicos para que el libre mer - cado restablezca por sí mismo los desequilibrios fundamentales , ya que se atri - buyen a la intervención y el tamaño del sector público el origen de los mismos. En el caso mexicano , el redimensionamiento del sector público , si bien se con

sidera la necesidad de reducir su tamaño , no se pierde la finalidad de atender con suficiencia la producción de bienes y servicios básicos o estratégicos para el desarrollo nacional y la atención del bienestar social. 26/

2.2 Marco jurídico y participación del Estado en la economía

La participación del Estado en la economía , se da históricamente en el capitalismo de nuestro tiempo , sobre todo a partir de la crisis de 1929.

Fue Keynes quien propuso que el Estado interviniera en la economía con el objeto de evitar las fluctuaciones cíclicas de la misma. El intervencionismo Estatal se opone al liberalismo , que dice que el Estado no debe intervenir en la economía .

De hecho , en la actualidad , en todos los países se da la participación económica del Estado en algún grado , en el apartado 1.2 vemos con más detalle dicha participación.

Con respecto a la participación del Estado en la economía veremos a continuación las bases jurídicas que le permiten intervenir en las diversas actividades económicas .

La administración pública federal está regida por normas del derecho y todo el marco jurídico que envuelve cualquier actividad humana. Los fundamentos constitucionales de la administración pública federal mexicana , se encuentran en la parte orgánica de la constitución , la cual establece la forma que adopta el Estado para gobernarse , que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquellos.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución política de un país constituye la ley suprema que regula dos aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado. La constitución - al ser la ley suprema de un país , debe regular el tipo de Estado que se pretende adoptar y la forma de gobierno que se elija para su desenvolvimiento.

26/ Véase , Belmont Felix . " El sector público en México ". Ed. Facultad de economía , U.N.A.M. , México 1990 , pag. 18 - 23.

Sobre la participación del Estado en la economía , la Constitución le otorga las siguientes facultades:

El artículo 25 constitucional dice; corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral , que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático , así como fomentar el crecimiento , el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Corresponde al Estado planear , conducir , coordinar y orientar la actividad económica nacional , así como llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. 27/

En el desarrollo económico nacional participarán con responsabilidad social , el sector público , el sector social y el sector privado , sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación .

De manera exclusiva , el sector público tendrá a su cargo , las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 , párrafo cuarto de la constitución , manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Así mismo podrá participar por sí o con los sectores social o privado , de acuerdo con la ley , para impulsar y organizar -- las áreas prioritarias del desarrollo.

En el artículo 27 se destaca lo siguiente; la propiedad de las aguas y tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional , corresponde originariamente a la nación , la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares , constituyendo la propiedad privada.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada -- las modalidades que dicte el interés público , así como el de regular en beneficio social , el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación , lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

El artículo 28 , hace referencia a los monopolios; las prácticas monopólicas , los estancos y las exenciones de impuestos quedan prohibidos en los estados uni

27 Véase , "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Ed. trillias , mayo de 1992 , pag. 31 -50.

dos mexicanos en los términos y condiciones que fijan las leyes. De acuerdo a este artículo , no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva sobre las siguientes áreas estratégicas; acuñación de moneda , correos , telégrafos , radiotelegrafía , comunicación vía satélite , emisión de billetes y monedas por un solo banco , petróleo y los demás hidrocarburos , petroquímica básica , minerales radiactivos y generación de energía nuclear , electricidad , ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el congreso de la unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde , de acuerdo con las leyes , participe por sí o con los sectores sociales o privado. Este artículo antimonopolista recientemente experimentó un cambio sustancial ya que no se limita como anteriormente decía , a la prohibición de los monopolios sino que ahora es usado también para confirmar la estrategia gubernamental , ahora mediante el control de precios máximos en artículos o materias primas que se consideran básicas para la economía nacional y para el consumo popular.

Finalmente el artículo 131 , habla de la facultad del Estado de gravar las mercancías que se importen o exporten , o que pasen de tránsito por el territorio nacional , así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir , por motivos de seguridad , la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos , cualquiera que sea su procedencia.

Como vemos , la constitución le otorga al Estado facultades para tener un control absoluto de las diversas actividades económicas , que van desde el dominio territorial y monopolización de actividades estratégicas , hasta la regulación , planeación y coordinación de estas , aunque en los últimos años -- se han privatizado algunos organismos y empresas prioritarios para la economía.

2.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley establece las bases de organización de la administración pública federal , centralizada y paraestatal.

Integran la administración pública centralizada:

La presidencia de la república.
 18 Secretarías de Estado.
 1 Departamento administrativo.
 La procuraduría general de la república.

Integran la administración pública paraestatal:

Los organismos descentralizados.
 Las empresas de participación Estatal.
 Las instituciones nacionales de crédito.*
 Las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
 Los fideicomisos

El poder ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus funciones del orden administrativo, se apoyará en las secretarías de Estado y departamentos administrativos. (Administración pública central)
 También se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como de los fideicomisos.

Las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el ejecutivo federal. 28/

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y-

28 Véase, " Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." Ed. porrrua, enero de 1993, pag. 6 - 20.

* Hasta el año de 1992, ya que fueron privatizadas.

dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso , de conformidad -- con las disposiciones legales aplicables.

Dentro de la administración pública centralizada , se encuentra la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público que es la que se encarga de la planeación del desarrollo económico , así como de la utilización del crédito público.

Entre sus funciones principales estan:

- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo.
- Proyectar y calcular los ingresos de la federación , del D.D.F. y de las entidades paraestatales , considerando las necesidades del gasto público federal- la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.
- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del D.D.F.
- Dirigir la política monetaria y crediticia.
- Manejar la deuda pública de la federación y del D.D.F.
- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- Planear , coordinar , evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al banco central , a la banca nacional de desarrollo y de las demás - instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.
- Cobrar impuestos , contribuciones de mejoras , derechos , productos y aprovechamientos federales.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la federación.
- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal , haciéndolos compatibles con la disponibilidad de los recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Formular la cuenta anual de la hacienda pública federal y finalmente;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones - en materia de planeación nacional , así como de programación , presupuestación , contabilidad y evaluación. Como podemos ver , esta dependencia es la que mayor participación tiene en la política de desarrollo económico , así como en la política de deuda pública implementadas por el Estado Mexicano.

2.2.3 Ley General de Deuda Pública

Para los fines de esta ley , la deuda pública esta constituida por las obligaciones de pasivo , directas o contingentes derivadas de financiamientos y a -- cargo de las siguientes entidades:

- El ejecutivo federal y sus dependencias.
- El departamento del distrito federal.
- Los organismos descentralizados.
- Las empresas de participación estatal mayoritarias.
- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito , las - organizaciones auxiliares de crédito , las instituciones nacionales de segu ros y fianzas y los fideicomisos.

Para efectos de esta ley , se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país , de créditos , empréstitos o préstamos derivados de:

- 1) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento - pagadero a plazo.
- 2) La adquisición de bienes , así como la contratación de obras o servicios cu yo pago se pacte a plazo.
- 3) Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados , y
- 4) La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

En esta ley se le confiere a la Secretaría de Hacienda , de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley orgánica de la administración pública fe deral , ser la encargada de la aplicación de la presente ley , así como de in- terpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. 29/

Además de las funciones enunciadas en la ley orgánica de la administración pú- blica federal , la Secretaría de Hacienda tendrá las siguientes funciones:

- Controlar directamente los financiamientos a cargo del gobierno federal .
- Someter a la autorización del presidente de la república las emisiones de bo nos del gobierno federal , que se coloquen dentro y fuera del país.

29/ Véase , " Ley General de la Administración Pública Federal , Ley General de Deuda Pública ." Ed. porrus , pag. 24c - 25l.

- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores nacionales y extranjeras.
- Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos y finalmente;
- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

A lo largo de este apartado hemos visto los fundamentos jurídicos sobre los cuales se basa el Estado, para intervenir en las actividades estratégicas de la economía. Sin embargo vemos que en los últimos años, el Estado se ha desprendido de algunas de estas actividades, como es el caso de TELMEX y el servicio de banca y el crédito entre algunas.

2.3 Sistema Financiero Mexicano

El sistema financiero mexicano es el vehículo por medio del cual se realizan las transacciones monetarias por parte de individuos o entidades que demandan recursos para poder financiar sus actividades productivas y por otra , aquellos que teniendo sobrante de capital , están dispuestos a ofrecer sus recursos excedentes a cambio de un rendimiento aceptable.

Se considera al sistema , como el conjunto orgánico de instituciones que recojen , generan , administran , orientan y dirigen tanto el ahorro como la inversión . El conjunto orgánico de instituciones esta formado por; instituciones nacionales de crédito , casas de bolsa , sociedades de inversión , aseguradoras , arrendadoras financieras , almacenes generales de depósito , uniones de crédito , casas de cambio y empresas de factoraje. Todas ellas reguladas por ; la Secretaría de Hacienda , Banco de México , Comisión nacional de valores y Comisión nacional bancaria. 30/

Podemos entender entonces , al sistema financiero mexicano , como un conjunto de instituciones de las cuales se originan leyes , políticas y reglamentos que se encargan de eficientar los flujos e influjos de dinero existentes en la economía.

Instituciones de regulación y vigilancia

Entre las instituciones de regulación y vigilancia del sistema financiero mexicano estan las siguientes :

Secretaría de Hacienda y Crédito Público ; como cabeza del sistema financiero-mexicano , le corresponde planear , coordinar , evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el banco central , la banca de desarrollo , y la banca comercial , así como todas las instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

30 Dentro de las definiciones más concretas acerca del sistema financiero mexicano , esta la dada nacional financiera en la revista "Mercado de valores " No 5 y 6 de 1991.

Banco de México ; es el banco central de la nación y le corresponde desempeñar las siguientes funciones:

- Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior
- Operar como banco de reserva con las instituciones o a el asociadas y fungir respecto a éstas como cámara de compensaciones.
- Constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes en- presados.
- Revisar las resoluciones de la comisión nacional bancaria y de seguros en -- cuanto afecten a los indicados fines.
- Participar en representación del gobierno y con la garantía del mismo , en - el fondo monetario internacional y el banco internacional de reconstrucción- y fomento , así como operar con éstos organismos y finalmente;
- Actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de cré- dito externo e interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos.

Comisión Nacional de Valores ; institución creada para la vigilancia de la bol- sa de valores , intermediarios y emisoras de México. Depende del Banco de Méxi- co.

Comisión Nacional Bancaria ; institución que tiene a su cargo la inspección y - vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de ban- ca y crédito.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ; institución encargada de inspeccionar- y vigilar el perfecto funcionamiento de las instituciones de seguros.

Intermediarios financieros

Entre estos , encontramos a los bancarios y no bancarios.

Bancarios

Sus operaciones son a corto y largo plazo , sus recursos provienen de la capta- ción de recursos monetarios a través de los siguientes instrumentos ; cuentas - de ahorro , cuentas de cheques , cuentas maestras , depósitos a plazo fijo , -- aceptaciones bancarias , pagarés , bonos , certificados de participación , ope- raciones con divisas y con metales , fondos de inversión , etc.

Los recursos captados son canalizados a empresas , personas físicas y sector público con fines productivos , dentro de éstos intermediarios estan :

Banca multiple o comercial ; institución que realiza todas las operaciones correspondientes al ejercicio de la banca especializada moderna. La banca multiple realiza las funciones de intermediaria entre el público ahorrador y los usuarios del crédito , a través de sus departamentos de ahorro , de depósito , financiero , hipotecario , fiduciario y de capitalización.

La banca multiple forma parte del sistema financiero mexicano y opera en el mercado de dinero y de capitales debido a que sus transacciones son a corto y largo plazo

Banca de desarrollo o de fomento ; institución fundamental del Estado para apoyar el desarrollo integral del país con mecanismos financieros , técnicos y de impulso a sectores , regiones y actividades prioritarias.

La banca de fomento esta integrada por dos tipos de entidades financieras ; los fondos y fideicomisos de fomento. 31/

No Bancarios

Entre los intermediarios financieros no bancarios estan :

Casas de bolsa ; son agentes de valores constituidos como sociedades anónimas que se dedican profesionalmente a actuar como intermediarios en el mercado bursatil entre el público inversionista , empresas y organismos públicos que emiten títulos valor dentro del sistema financiero mexicano.

Sociedades de inversión ; son sociedades anónimas , operadas en muchas ocasiones por casas de bolsa , que reúnen los fondos de inversión de un gran número de personas con el objeto de invertirlos en una cartera diversificada de valores , bajo continua supervisión profesional. La inversión a través de éstos fondos es conveniente para inversionistas con poca experiencia.

31/ Véase , Secretaría de Hacienda y Crédito Público , " La banca de desarrollo en México " . México 1991 , pag. 3 - 15.

Organizaciones auxiliares de crédito

Dentro de las organizaciones auxiliares de crédito estan:

Arrendadoras financieras., entre sus funciones principales estan ;

- Celebrar contratos de arrendamiento financiero.
- Adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero.
- otorgar créditos refaccionarios e hipotecarios.
- Constituir depósitos a la vista y a plazo , en instituciones de crédito y bancos del extranjero , así como adquirir valores aprobados para el efecto de la comisión nacional de valores.

Instituciones de seguros ; su función es cubrir con eficacia las necesidades de protección a personas y capitales , además de generar los requerimientos financieros generalmente a largo plazo.

Casas de cambio ; son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda , para realizar en forma profesional , operaciones de compra - venta y cambio de divisas dentro del país.

Uniones de crédito ; existen uniones de crédito agropecuario , industriales , comerciales y mixtas , de acuerdo al ramo al que pertenezca sus funciones son ;

- Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que contraten sus socios.
- Practicar con sus socios operaciones de descuento , préstamo y crédito.
- Cualquier otra actividad relacionada con la producción y distribución de los bienes de la unión de crédito.

Almacenes generales de depósito ; Tienen por objeto el almacenamiento , guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda . También podran realizar la transformación de las mercancías depositarias a fin de aumentar el valor de éstas.

Finalmente vemos en el siguiente cuadro la estructura Organizacional del sistema financiero mexicano.

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO *

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

BANCO DE MEXICO	COMISION NACIONAL BANCARIA	COMISION NACIONAL DE VALORES	COMISION NACIONAL DE SEG. Y FIANZAS
-----------------------	----------------------------------	------------------------------------	---

BANCOS DE DESARROLLO	BANCA MULTIPLE	ORG. AUX. DE CREDITO	CASAS DE BOLSA Y BOLSA DE VALORES	ASEGURADORAS Y AFIANZADORAS
----------------------------	-------------------	----------------------------	--	-----------------------------------

AUTORIDADES DE REGULACION Y VIGILANCIA

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
BANCO DE MEXICO
COMISION NACIONAL BANCARIA
COMISION NACIONAL DE VALORES
COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

ORGANISMOS AUXILIARES DE CREDITO

COMPAÑIAS DE SEGUROS
COMPAÑIAS AFIANZADORAS
CASAS DE CAMBIO
ARRENDADORAS FINANCIERAS
EMPRESAS DE FACTORAJE
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO

INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

BANCARIOS

SOCIEDADES NACIONALES DE
CREDITO (BANCA COMERCIAL)
BANCA DE DESARROLLO

INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

NO BANCARIOS

CASAS DE BOLSA
SOCIEDADES DE INVERSION

* Véase, Nacional Financiera, " Mercado de Valores," No. 5, año 1990.

2.4 Mecanismos de financiamiento

Para cubrir sus necesidades de financiamiento interno , el sector público , - utiliza los siguientes mecanismos ; vía banco de México , encaje legal , emisión de valores gubernamentales , sistema de ahorro para el retiro , así como el fondo de contingencia.

2.4.1 Banco de México

Los gastos del sector público se cubren con impuestos , pero cuando estos no cubren las erogaciones hechas por éste , el presupuesto se encuentra en déficit , por lo que hay que financiarlo con otros medios , uno de esos medios es el banco central.

Son tres los mecanismos por los cuales el sector público se puede financiar a través del banco central , los cuales son los siguientes :

- 1) Que el banco central compre bonos gubernamentales , lo cual produce una inmediata expansión monetaria.
- 2) Que el gobierno federal venda bonos al público y el banco central , en mercado secundario compre dichos bonos. Con este mecanismo se da también una expansión monetaria , aunque no tan directa como el anterior ; y
- 3) Cuando el banco central gira crédito a tasas preferenciales , motivo por - el cual existe una emisión de circulante.

Es muy riesgoso financiar un déficit público de esta forma , ya que la crea - ción de dinero incrementa la demanda agregada y en el corto plazo la produc - ción a costa de una elevación en el nivel de precios.

El déficit público financiado con la emisión de circulante , trae como conse - cuencia una elevación en la tasa de inflación y a largo plazo , las expectati - vas se ajustan a la inflación que sera igual a la tasa de crecimiento del di - nero y la tasa de inflación dependerá del tamaño del déficit.

2.4.2 Encaje legal

Como instrumento de política monetaria , se refiere a la facultad que tiene el banco central de fijar al sistema bancario la proporción que debe depositar en las arcas del mismo , de acuerdo a los depósitos que maneja.

La existencia de un requerimiento obligatorio dentro de la economía , da la posibilidad al gobierno de un acceso directo a fondos del sistema financiero lo cual quiere decir que la presencia de un déficit público interno , garantiza algún nivel de desplazamiento en la inversión privada.

La tasa efectiva de encaje legal es el instrumento de política monetaria más utilizado como regulador de la liquidez y el crédito en el sistema financiero. Si las necesidades crediticias del país requieren de un mayor volumen de crédito para expansionar la actividad económica , se reduce el encaje legal prevaletiente en un momento dado , a fin de que la banca disponga de mayores recursos para dicho efecto ; por el contrario , si se detecta que el volumen crediticio es amplio y en lugar de ser beneficioso , resulta ya perjudicial , entonces la medida aplicada es contraria , o sea , aumentar el encaje legal para reducir la cantidad de recursos prestables.

La función que ha desempeñado el encaje legal , ha sido el de estabilizar la economía en el corto plazo , a través de la influencia que sobre la emisión primaria tiene el multiplicador monetario , mismo que está en función de las preferencias del público y la tasa de encaje legal efectiva , entendiéndose por éste , el cociente de las reservas bancarias en poder del banco central sobre la captación tradicional total del sistema bancario.

En resumen , el encaje legal cumple dos funciones importantes que son:

- 1) Ejerce control sobre la política monetaria mediante el equivalente de operaciones de mercado abierto y esterilización y ;
- 2) Es fuente de recursos para el gobierno federal.

En México , la aplicación de los controles para dirigir los recursos bancarios los ha realizado el Banco de México , básicamente a través de los mecanismos de encaje legal y el control selectivo del crédito.

Los encajes legales se aplicarán bajo dos modalidades principales:

- a) Los encajes mantenidos en forma de depósito y;
- b) Los encajes mantenidos en forma de valores.

El manejo del encaje legal por parte del Banco de México ha mostrado características complejas , ya que se han aplicado diferentes tasas dependiendo del tipo de banca , del tipo de pasivo (depósitos a la vista o a plazo , depósitos en moneda nacional o extranjera) y de la ubicación geográfica de la institución financiera.

Las características que asumieron estas operaciones determinaron que el crecimiento del financiamiento bancario al sector público se tradujera en un crecimiento de su deuda interna titulada. Así , durante las décadas de los sesenta y setenta una parte sustancial de la deuda interna fue absorbida por el sistema bancario a través de mecanismos extramercado , debido a la obligatoriedad estipulada por las autoridades monetarias a través de los requisitos de encaje y depósito obligatorio , manipulados de tal forma que permitieron canalizar recursos bancarios hacia el financiamiento del gasto público.

En países desarrollados , la función tradicional del encaje legal es exclusivamente de regulación monetaria , sin embargo , en nuestro país el Banco de México re canaliza parcial o íntegramente los depósitos de la banca comercial para financiar al gobierno. En estas circunstancias , la reserva legal no permanece congelada en el banco central sino que una parte vuelve nuevamente al flujo del gasto agregado a través del déficit público.

Debido a esto , el papel del encaje legal , como instrumento de regulación monetaria se vuelve un tanto incierto , ya que solamente una fracción del encaje total constituye el verdadero fondo regulador de la oferta monetaria.

Es importante señalar que para el primer tercio de 1989, las condiciones económicas favorables permitieron la simplificación del régimen de encaje legal, transformándolo en un coeficiente de liquidez del 30 por ciento, que además amplió el volumen de recursos disponibles para el crédito, lo cual a la vez implicó la liberación del 70 por ciento de los recursos, la fijación libre de tasas y plazos para operaciones pasivas y activas, así como la posibilidad de pagar intereses sobre cuentas de cheques y la eliminación de los cajones selectivos del crédito.

El encaje legal, como depósito de reservas bancarias en el Banco central, que había llegado a representar una parte muy importante de la canalización de recursos dejó de existir y fue sustituido por la obligación de mantener un coeficiente de liquidez por el 30 por ciento de la captación, invertido por los propios bancos - en valores gubernamentales. Esa obligación fue posteriormente derogada, por lo -- que ahora el banquero tiene libertad de acción en toda su operación pasiva y activa. Se espera que esa liberalización permita a la banca operar más competitivamente y recuperar para el sistema institucional la intermediación que se realizaba - fuera de el.

2.4.3 Valores gubernamentales

Es el mecanismo por medio del cual el gobierno federal vende bonos a la tesorería al público o sector privado. No implica cambios sobre la base monetaria es decir , se trata de un mecanismo que no monetiza la economía. El gobierno al vender estos bonos , obtiene recursos que son depositados en la cuenta de la tesorería , así el gobierno cuenta con recursos que puede erogar igual que si fueran - ingresos tributarios.

Con este mecanismo se mantiene constante la base monetaria , los resultados de financiar con estos instrumentos , sin que haya creación de circulante , es -- elevar la tasa de interés y estrechar el mercado monetario. Éste aumento en la tasa de interés contrae la inversión contrarestando los efectos expansivos del déficit , debido a que la inversión esta inversamente relacionada con la tasa de interés. 32/

La emisión de valores gubernamentales es un elemento contracionista del medio - circulante , ya que los sectores bancario y no bancario adquieren estos valores y , en contrapartida , el gobierno capta recursos líquidos. A la inversa , la amortización de los bonos de deuda pública provoca (al menos en el corto plazo) una expansión en la cantidad de dinero. de ahí que la emisión de éste tipo de valores técnicamente permitiría al banco de México realizar las operaciones de mercado abierto , las cuales no podrían realizarse con valores privados sin correr el riesgo de infringir la neutralidad que todo banco central como autoridad monetaria debe mantener respecto a los intereses de los particulares.

El importante papel que recientemente se le ha atribuido al endeudamiento interno con valores gubernamentales puede ser mejor entendido si se le analiza bajo el contexto del programa de ajuste de 1982 , que intentaba corregir los desequilibrios macroeconómicos y configurar condiciones de crecimiento y estabilidad en el país.

Finalmente , la colocación de estos valores responde a los siguientes objetivos:

- Financiar con recursos no inflacionarios parte del gasto público y atenuar las variaciones de los flujos de caja de la tesorería de la federación.
- Controlar las fluctuaciones de la base monetaria e influir sobre las condiciones crediticias de la economía.
- Permitir que el banco de México realice las operaciones de mercado abierto. la ausencia de un instrumento monetario que permitiera las operaciones de mercado abierto , obedecía a que la regulación del medio circulante y el financiamiento del déficit público se conseguía mediante otros mecanismos , entre los que destacaba un elevado porcentaje del encaje legal.

32/ Véase , Kupat I.S., " Economía mexicana, déficit financiero e inflación." CIDE 1987

2.4.3.1 Ajustabonos

Definición :

Son títulos de crédito en donde se consigna la obligación del gobierno federal a pagar el valor ajustado , incrementando o disminuyendo el valor nominal del título , de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor.

Características :

- El destino principal de los recursos es para financiar al gobierno federal - en el mediano plazo. Comenzaron a operar en 1989.
- Están garantizados incondicionalmente por el gobierno federal , garantizan rendimientos reales al inversionista.
- Su denominación es de \$ 100 000 en el momento de su emisión.
- Tienen fecha de vencimiento generalmente de 3 años , la amortización se hace en un solo pago en la fecha de vencimiento.
- Su liquidez es inmediata o valor las 24 horas.
- Su interés se calcula aplicando una tasa fija al valor ajustado del principal del bono el día en que se pagan los intereses , en las primeras emisiones los intereses fueron trimestrales.

2.4.3.2 Bonos

Definición :

Título de crédito emitido en el mercado de capitales a largo plazo , donde se consigna la obligación directa e incondicional del gobierno federal de pagar una suma determinada de dinero.

Características :

- El destino principal de los recursos es para financiar proyectos de desarrollo del gobierno federal a mediano plazo. Comenzaron a operar en 1982.
- Están garantizados incondicionalmente por el gobierno federal.
- Su denominación es de \$ 100 000 valor nominal.
- Su fecha de vencimiento es de un plazo mínimo de 365 días.
- Su liquidez es inmediata o valor las 24 horas.

- La tasa de interés es revisable mensualmente , se utiliza como tasa de referencia el cete a 28 días , por medio de subastas semanales se colocan con -- descuento en el mercado primario.
- Los adquirentes de estos títulos pueden ser personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera.
- Su colocación es mediante subasta pública regulada por el banco de México.
- No se cobra comisión.

2.4.3.3 Cetes

Definición :

Son certificados de la tesorería de la federación emitidos por el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuando como agente exclusivo para su colocación y redención el banco de México.

Características :

- El destino de los recursos es para financiar el gasto público.
- Regulador de la oferta monetaria y la tasa de interés.
- Su valor nominal es de \$ 10 000.
- Garantía incondicional del gobierno federal.
- El plazo es de 28 , 60 , 91 y 340 días. (existieron 7 , 14 y 21 días)
- Su liquidez es inmediata o las 24 horas.
- Su rendimiento se obtiene del diferencial entre el precio de compra y el precio de venta o el valor de redención.
- Los pueden adquirir las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera con calidad migratoria.
- Año de operación 1978

2.4.3.4 Pagafes

Definición :

Son títulos de crédito denominados en dólares americanos en la que se consigna la obligación del gobierno federal de pagar en moneda nacional , al tipo de -- cambio controlado de equilibrio , al equivalente en dólares americanos en una fecha determinada.

Características :

- El destino principal de los recursos es para financiar al gobierno federal.
- Sirven como un instrumento de cobertura de riesgo cambiario. (paridad de equilibrio - mercado controlado)
- Estan garantizados incondicionalmente por el gobierno federal.
- Su denominación es el equivalente en pesos al tipo controlado de U.S. dólares \$ 1000.00
- Su plazo de vencimiento es de 28 , 91 y 182 días. Año de operación 1986.
- Su liquidez es inmediata o valor las 24 horas.
- En cuanto a los intereses , son colocados a descuento , no pagan intereses . el diferencial entre compra y venta varia de acuerdo a condiciones del mercado.
- Su función principal es regular la oferta monetaria y sirven para cobertura cambiaria para el inversionista.
- Actualmente ya no operan.

2.4.3.5 Petrobonos

Definición :

Son títulos de crédito respaldados por cierto número de barriles de petróleo y emitidos por el gobierno federal , en el mercado de capitales.

Características :

- Invertir en petrobonos equivale a comprar barriles de petróleo crudo ligero mexicano de exportación al gobierno federal.
- Al igual que cualquier otra operación de crédito , causa intereses , estos varían dependiendo de la emisión. Inicio de las primeras emisiones 1977.
- El plazo desde su emisión hasta su vencimiento ha sido de 3 años.
- Su valor nominal es de \$ 1000.00 , desde su primera emisión hasta 10 000.00 en su última emisión.
- Pueden ser adquiridos por personas físicas y morales , mexicanos o extranjeros.
- Es probablemente la única inversión en donde no existe posibilidad de perder.
- Actualmente ya no operan.

2.4.3.6 Tesobonos

Definición :

Son títulos de crédito denominados en dólares americanos , en los que se consigna la obligación del gobierno federal a pagar en moneda nacional al tipo de cambio libre , el equivalente al valor de los dólares americanos en una fecha determinada. 33/

Características :

- El destino principal de los recursos son para financiar al gobierno federal en el mediano plazo , como un instrumento de cobertura de riesgo cambiario- (paridad de mercado libre)
- Su garantía es incondicional por el gobierno federal.
- Su denominación es equivalente en pesos al tipo libre de 1000 U.S. dólares.
- Su fecha de vencimiento es de 6 meses en las primeras emisiones , actualmente su plazo es de 28 , 91 y 182 días.
- Su liquidez es inmediata o valor las 24 horas.
- Los intereses son colocados a una tasa de descuento cuando vencen.
- Los pueden adquirir personas físicas y morales , mexicanas o extranjeras , - residentes en el país.
- Colocación ; mercado primario , banco de México , (subasta pública) y mercado secundario (bancos y casas de bolsa).
- Comenzaron a operar en 1981.

2.4.4 Otros

A comienzos de la década de los noventa surgen otros instrumentos para financiar el gasto público los cuales son los siguientes:

33- Para un análisis más detallado sobre los valores gubernamentales , véase a Heymar. Timot. . " Inversión contra inflación ." Ed. milenio , México 1991 , pag. 7 - 35.

Sistema de ahorro para el retiro (SAR)

A partir del segundo trimestre de 1992 , el sector público comenzó a financiarse por vez primera , con los recursos del sistema de ahorro para el retiro. (S.A.R.)

Sobre éste tipo de financiamiento , el sector público esta obligado por ley a garantizar un rendimiento sobre la inflación de por lo menos 2.5 por ciento anual , con el fin de proteger el patrimonio de los trabajadores mexicanos.

Es muy probable que en los próximos años , ésta fuente de financiamiento incrementará de manera importante su participación dentro de la deuda pública interna. 34/

Con el S.A.R. se dan las condiciones para fomentar un verdadero ahorro del país a largo plazo , ayudando aún más a las políticas futuras en materia financiera que pudiera implantar el gobierno federal ya que se contará con un verdadero ahorro interno.

Fondo de contingencia.

El fondo de contingencia es un fondo que creó el gobierno federal , el cual está constituido por los ingresos provenientes de la desincorporación de empresas públicas , ésta consistió en la liquidación , fusión , transferencia y venta de entidades al sector privado.

Los ingresos provenientes de este proceso , son considerados como extraordinarios "de una sola vez " y buena parte de ellos han sido utilizados tanto para disminuir el débito externo como la deuda interna del sector público.

Este mecanismo de financiamiento fue empleado por vez primera en 1991 para amortizar parte de la deuda interna (aproximadamente por 20 billones de --

34/ Véase , Nacional Financiera . " Mercado de valores " No 19 , año 1992 , pag. 3 - 10

pesos) con el Banco de México y se espera que continúe la disminución del costo de la deuda interna al contar con éste fondo y que si hay superávit financiero , permita una contracción similar del saldo de los valores gubernamentales.

Es importante mencionar que este fondo no es permanente y tampoco constituye -- una carga para el sector público , por el contrario , contribuirá al desendeudamiento interno al amortizar buena parte de este.

La importancia de establecer una distinción entre los diversos mecanismos de -- financiamiento de la deuda pública interna radica en que es posible , que cada uno de ellos tenga un impacto diferente sobre la demanda agregada y los pre -- cios , por lo que una política de rápido crecimiento de dicha deuda puede ser -- más o menos expansiva según sean los instrumentos empleados para financiarla.

El financiamiento directo del banco central tiene un efecto expansivo sobre la base monetaria , ya que las compras de bonos de deuda pública que el instituto central realiza , se financian con emisión primaria , es decir , mediante creación de base monetaria.

Los financiamientos que provienen de la banca comercial (encaje legal) y emisión de valores gubernamentales , tienen la característica de que no expanden la base monetaria , debido a que únicamente representan un movimiento de recursos de los sectores bancario y privado hacia el sector público.

Este tipo de financiamiento se considera no inflacionario , porque no crea base monetaria ni expande la cantidad de dinero , sin embargo reduce la disponibilidad de crédito para otros sectores de la economía.

CAPITULO 3 DEUDA PUBLICA INTERNA E IMPACTO MACROECONOMICO

3.1 Comportamiento de las finanzas públicas hasta 1982

En el periodo comprendido de 1974 - 1981 , el financiamiento del crecimiento de México pudo efectuarse gracias al acceso relativamente amplio que tuvo a -- los mercados internacionales de capital , en este sentido el país se vió favorecido por un contexto de sobreliquidez internacional creado después del primer choque petrolero de 1973. A partir de esta fecha el mercado de euromonedas y los préstamos bancarios se volvieron la fuente más importante de liquidez internacional.

Los eurobancos y los bancos norteamericanos fueron alimentados por los excedentes de los países petroleros . El mecanismo de creación de liquidez internacional que apareció era similar al de un sistema de crédito interno , pero sin -- banca central , es decir , prácticamente sin control , carente de cualquier regulación financiera. . En éstas condiciones el problema planteado por el eurodólar fue precisamente la multiplicación sin control de moneda internacional, en ausencia de prestamista de última instancia , de tal suerte que cualquier -- demanda de liquidez tendía a ser satisfecha.

El acceso de México a los mercados internacionales de capital , fue grandemente facilitado por la ausencia de control de la emisión de liquidez en el espacio internacional y por el descubrimiento de los recursos petroleros , importante garantía para los prestamistas . De esta manera , el endeudamiento aumentaba en condiciones cada vez más desfavorables.

En la segunda mitad de los setentas , la economía mundial se convirtió en una economía de endeudamiento internacional , en la cual el porvenir de un país -- fuertemente deudor como México dependía de varios factores , entre los cuales destacaban el crecimiento de las exportaciones , la evolución de los términos de intercambio y las tasas de interés reales aplicadas a los nuevos préstamos -- y al refinanciamiento de la deuda pasada.

A partir de 1981 , la situación se torno particularmente grave para México debido a la baja en el precio del petróleo y al aumento de las tasas de interés.

Para 1982 , la economía mexicana sufrió una rápida transición : del boom petrolero a una crisis financiera que los expertos en la materia la consideran como la más grave de la historia moderna de México , o también como una crisis profunda y estructural.

De 1978 a 1981 , el crecimiento económico fue en promedio de 8% , sin embargo a partir de la segunda mitad de 1981 , diversos indicadores advertían la gestación de una situación crítica en la economía , que se manifestaba en varios desequilibrios que se vinieron a sumar a los ya existentes de carácter estructural que la acelerada expansión lejos de resolver vino a empeorar más.

En 1981 , el aumento considerable del gasto público y la inversión en términos reales , no fue correspondido por un aumento proporcional en la captación de ingresos , no sólo se ignoró una reforma tributaria , sino que se llevó a cabo una política de subsidios y estímulos a la inversión privada , además de mantener rezagados los precios de los bienes y servicios públicos. Esto provocó un desequilibrio en las finanzas públicas. 35/

Los crecientes ingresos petroleros (1977 - 1980) , el encaje legal , más un endeudamiento público neto con el exterior , razonable y proporcionado con las variables macroeconómicas , sobrellevaron la difícil situación de las finanzas públicas. Ya en 1980 , el sector público obtuvo divisas , a través de la exportación de petróleo y la contratación de deuda externa , por encima de las que sus importaciones y el servicio de su deuda demandaba , ello con el propósito de proporcionarle al sector privado las divisas que no generaban . Cuando en 1981 , se combinaron la caída del precio del petróleo , el alza en las tasas de interés y un incremento del gasto público por encima de lo presupuestado , el déficit del sector público como proporción del PIB aumentó sustancialmente ; - de alrededor del 7.5 % en 1980 , se llegó a 15 % en 1981. El déficit público de 1981 , se financió en una proporción considerable con deuda pública externa , contratada en buena medida a corto plazo , lo que agravó aun más las finanzas públicas y la balanza de pagos.

35. Véase , Guillen Romo Hector , " Origenes de la crisis en México , 1940 - 1982. " Ed. era , México 1985 , pag. 62 -62.

A mediados de 1981 , el gobierno de José Lopez Portillo introdujo una serie de medidas para hacer frente al deterioro de la situación económica , tenían como propósito mejorar la balanza de pagos y reducir el déficit de las finanzas públicas. Con respecto a la balanza de pagos se propuso ; mantener la política - de irrestricta libertad cambiaria , se aceleró la tasa anualizada de depreciación del peso en términos del dólar americano , pasando del 8.4 % en el primer trimestre de 1981 , a 16.2 % en el cuarto trimestre ; se restablecieron controles a la importación , de manera que más del 80 % de las compras de mercancías extranjeras quedaron sujetas a permiso previo ; se incrementaron los subsidios y los apoyos a la exportación ; finalmente se aceleró el ritmo de crecimiento de las tasas de interés internas.

Para mejorar la situación en las finanzas públicas se tomaron las siguientes medidas ; se anunció una reducción del 4 % en el presupuesto anual de cada entidad del sector federal ; se dictaron una serie de instrucciones y se hablo - de varias medidas de carácter administrativo para evitar futuras ampliaciones al presupuesto y para asegurar una reducción programada.

El gobierno aseguraba que toda ésta serie de fenómenos : inflación , desequilibrio externo , etc. se explican por el propio crecimiento de México.

A pesar del optimismo con que fue elaborado y anunciado este primer ajuste de mediados de 1981 , no tuvo los resultados esperados , no bajaron los precios , al contrario subieron durante el resto del año. El gasto público ejercido en - 1981 , fue un 18.4 % superior al presupuestado originalmente. El déficit del - sector público con respecto al PIB , se duplicó. El ritmo de crecimiento de -- las importaciones si bien bajo , todavía hubo déficit en la balanza de pagos , como resultado del incremento en el pago de intereses de la deuda pública y -- privada.

Como la política implantada a mediados de 1981 , no dio resultados positivos , en el presupuesto de 1982 y en general para toda la política económica diseñada para ese año , se volvió a insistir en la fórmula tradicional , es decir , restringir la demanda agregada mediante una reducción en el gasto público ; - un incremento en los ingresos del gobierno aumentando los precios de los bienes y servicios del sector público ; una política crediticia restringida , en especial un mayor aumento en la tasa de interés y finalmente ; un aceleramiento en el ritmo devaluatorio.

A pesar de esa política de austeridad y de corte ortodoxo puesta en práctica , la situación no estaba bajo control. Ante los problemas existentes , el F.M.I. señalaba que los problemas de México eran resultado de la acelerada expansión de la economía , impulsada por el gasto público y recetaban no solo una reducción del gasto público , sino además una mayor devaluación de la moneda.

Finalmente , una de las causas principales de la crisis financiera de 1982 , - fue la expansión del gasto público financiado con la emisión de circulante que desencadenó una inflación interna mucho mayor a la de Estados Unidos (principal socio comercial) e hizo necesario cada día una mayor deuda externa y devaluación de la moneda.

De 1976 a 1982 , la política económica se dirigió a impulsar la capacidad de exportación de petróleo. El objetivo era proveer de recursos necesarios , principalmente de divisas para impulsar el crecimiento económico subsanando las deficiencias estructurales que se manifestaron en 1976. Sin embargo esto trajo como consecuencia una gran dependencia del país hacia el petróleo.

Por otra parte , el gran flujo de divisas que entraron por la exportación de petróleo y la contratación de créditos , permitió evitar ajustes al tipo de cambio, ocasionando que se llegara a altos niveles de sobrevaluación. Esto se manifestó con el deterioro de las cuentas con el exterior , al presentarse continuos y crecientes déficits en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En este periodo la economía creció aceleradamente a una tasa promedio del 6 % anual. Sin embargo el ejercicio de un presupuesto deficitario y el aumento de la demanda general de la economía propiciaron un crecimiento de los precios de aproximadamente 33 % anual.

En 1981 , más del 30 % de los ingresos del sector público provenían del sector petrolero y el 75 % de las exportaciones era petróleo ; razón por la cual al sobrevenir la caída en los precios internacionales del petróleo , a mediados de 1981 , se generaron serios problemas en el financiamiento del gasto del sector público y en el cumplimiento de los compromisos ya contraídos con el exterior. Los efectos de la crisis petrolera se manifestaron de manera negativa en 1982. En dicho año el PIB mostró una disminución de 0.6 % y la inflación alcanzó niveles cercanos al 100 % debido , principalmente a un déficit del sector -

público equivalente al 17 % del PIB , por otra parte , el tipo de cambio se de precio aceleradamente propiciando una fuga de capitales. Esto motivó a que se estableciera el sistema de cambios dual y se decretara la estatización de la banca.

Las relaciones comerciales y financieras del país con el exterior se deterioraron seriamente y las empresas particulares se vieron severamente afectadas en sus finanzas poniendo en peligro la generación de empleo y la planta productiva.

3.2 Las finanzas públicas en 1982 - 1988

Al tomar la administración en diciembre de 1982 , Miguel de la Madrid Hurtado se enfrenta a la siguiente situación; desequilibrio en el sector público , ocasionando un déficit creciente ; desequilibrio en el sector externo ; desequilibrio en el sector financiero , ocasionando altos índices de inflación ; así como desequilibrios en los mercados de bienes y de factores productivos , ocasionando desempleo. ^{36/}

Para hacer frente a esta serie de problemas , se instrumentan , entre algunos, los siguientes programas :

Programa inmediato de reordenación económica (PIRE)

Son objetivos de este programa ; recuperar la estabilidad mediante el control y abatimiento de la inflación , el desequilibrio presupuestal , así como el déficit externo. La magnitud de los cambios era impresionante , las medidas que se eligieron y que se pondrían en práctica fueron ; recorte radical del gasto público , más orden y disciplina en su administración , así como el aumento de los ingresos públicos mediante el aumento del iva y de los precios de los bienes y servicios públicos ; el abatimiento del crédito para actividades no prioritarias , estímulo al ahorro interno para suplir al externo mediante el aumento en la tasa de interés y ajustes en el control de cambios y en la paridad del peso para hacerlos realistas y funcionales . evaluación gradual para desalentar las -

^{36/} Véase , Álvarez Alejandro , " La crisis global del capitalismo en México. " Ed. era , México 1988 , pag. 81 - 103.

importaciones y estimular las exportaciones.

El diagnóstico del PIRE se sustenta en la convicción de que el mercado y no el Estado debe de asignar los recursos para establecer el equilibrio , por lo que se debe liberalizar el mercado mediante la sustitución de permisos previos a la importación por aranceles bajos. En dicho programa se dice que la causa de la crisis , fue la política económica equivocada por ello la política de recuperación deberá de ser conducida por la iniciativa privada mediante el aumento de sus inversiones , así como de las exportaciones no petroleras.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Los objetivos de este programa son a largo plazo y son; restablecer los equilibrios fundamentales que se perdieron por diversas causas como la industrialización y urbanización aceleradas. También se plantea alcanzar nuevos equilibrios - aun no logrados , ya sea por el atraso , desigualdades sociales , ineficiencia - en los procesos productivos , insuficiencia en el ahorro interno frente a las necesidades de expansión que fue una de las causas del endeudamiento externo , o - por diversos desequilibrios mundiales. 37/

Entre otros objetivos estan; conservar y fortalecer las instituciones democráticas , vencer la crisis , recuperar la capacidad de crecimiento y finalmente introducir el cambio estructural.

Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)

Este programa plantea la necesidad de lograr una tasa de crecimiento de cerca - del 2% para 1987 , frente a una caída del producto de 3.8% en 1986. Este programa adquiere su primera concreción en los criterios generales de política económica para 1987 , en los que se plantean los siguientes objetivos:

- Alentar el crecimiento moderado de la economía con generación de empleos.
- Renovar y acentuar el combate a la inflación.
- Consolidar y ampliar el proceso en marcha de cambio estructural y de reconversión de las esferas del sector público. y finalmente;
- Impulsar el proceso de industrialización de la vida nacional.

37 Para un mejor análisis de estos programas véase , Alvaréz Alejandro , Op. cit. pag. 92 - 130. así como: PIRE 1981 y PND 1981 - 1985 , presidencia de la República.

Los alcances del PIRE , fueron en realidad más limitados de lo que sus diseñadores pretendían , pues no era sino un plan de emergencia con el que más que atacar las causas de la crisis , se instrumentaba el combate a una de sus principales manifestaciones: la inflación , que aun siendo uno de los efectos más destacados y de atención impostergable , distaba mucho de ser una de las principales causas de la crisis.

Básicamente se atribuía a la inflación un carácter casual y , a su vez , producto del creciente déficit de las finanzas públicas. Según esta concepción , la crisis se presenta como una reacción en cadena , en la que un elevado déficit del sector público obliga a éste a un endeudamiento adicional , lo que a su vez además de retroalimentar el déficit por el incremento del servicio de la deuda , obliga simultáneamente a una transferencia de recursos al exterior y a elevados ritmos de emisión monetaria , propiciándose un aumento acelerado de las tasas de interés y con ello una gran especulación financiera , dando lugar a una mayor --descapitalización del aparato productivo y derivando todo ello en elevados índices de inflación , devaluación de la moneda y nuevas necesidades de financiamiento del déficit público. Es decir la crisis se concibió como una de orden fundamentalmente monetaria y financiera , según la cual tiene por centro la inflación provocada por el creciente déficit público.

Esta concepción de la crisis hizo de las finanzas públicas un instrumento de primer orden para enfrentarla. Consecuentemente se inició una política de austeridad destinada a reducir los gastos y , a la vez , incrementar los ingresos del sector público , con la intención precisa de reducir el déficit financiero. Esto se contempló como un proceso paulatino que debería realizarse en los dos --primeros años del sexenio (1983 - 1984) e instrumentarse básicamente por medio de la política que dió en llamarse de " realismo económico ". Este realismo no consistió sino en la elevación de los ingresos estatales mediante el incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y en la reducción del --gasto presupuestal.

La política de restricción del gasto público aplicada durante el bienio tuvo sus mejores resultados en 1984 , pues aquél decreció un poco más de medio punto porcentual , mientras que en 1983 había experimentado un importante crecimiento -- (32.3%) frente al realizado en 1982.

El realismo económico con que se condujeron las finanzas públicas durante el bignio 1983 - 1984 tuvo un impacto positivo muy débil en el déficit financiero , lo que se debió principalmente a que , por un lado , la inflación no cedió --- e impidió la reducción significativa del gasto y , por otro lado , al gradualismo con que se aplicó la política de austeridad así como la de elevación de los - ingresos. Ante esta situación , durante 1985 se mantuvo prácticamente sin variaciones la política económica delineada en el PIRE , con lo que de hecho se prolongaba su vigencia.

Al iniciarse 1986 se configuraba una situación económica difícil: la crisis persistía en varios frentes y ni siquiera se había logrado frenar de manera considerable el proceso inflacionario. Adicionalmente tenía lugar una nueva crisis de - las finanzas públicas , pues los ingresos habían sufrido una fuerte recaída ocasionada principalmente por la baja de los precios internacionales del petróleo , además de observarse un acelerado proceso de desinversión y fuga de capitales , - así como el aumento de las presiones externas ante inmediatos vencimientos de -- plazos para amortizar capital de la deuda externa.

En esas circunstancias , el 21 de febrero de 1986 el presidente de la Madrid reconoció oficialmente la necesidad de extender la aplicación del PIRE hasta ese - año , sólo que con el nombre de " programa extendido de reordenación económica," convirtiéndose así lo que originalmente era un programa de emergencia en uno permanente , pues su aplicación abarcaría no dos sino cuatro años.

Los resultados obtenidos en 1986 distaron mucho de los esperados: el déficit financiero experimentó un crecimiento extraordinario (79.2%) respecto al año previo , y de representar el 12.3% del PIB en 1985 pasó al 26.6% en 1986 , con lo - que se colocaba muy por encima del nivel obtenido en el último año de la administración anterior (17%) , el cual constituía el punto de referencia a abatir. En virtud de lo anterior , el gobierno estableció el concepto contable de " resultado primario " para mostrar los logros en la restructuración financiera interna , pues al excluir el servicio de la deuda - es decir , el cáncer de las finanzas públicas - se obtenía un resultado superávitario. En efecto , al concluir 1986 el superávit primario se había acrecentado 55.5% , lo que en última instancia significa que de no haberse cubierto el cuantioso monto que se pago por concepto del servicio de la deuda , las finanzas públicas hubieran sido positivas.

1986 concluyó con un mayor déficit financiero y una inflación aun en crecimiento , pero la renegociación de la deuda externa (que permitió aplazar pagos y - establecer mecanismos financieros de protección a los ingresos petroleros así - como la disposición de un nuevo paquete financiero por 12 mil mill.de dólares) alentó expectativas de iniciar la recuperación en 1987 , para lo que se diseñó un nuevo programa cuya aplicación estaba prevista para el bienio 1987 - 1988.

El nuevo programa (Programa de Aliento y Crecimiento) se distinguió por incorporar los principales objetivos de programas anteriores pero con una instrumentación mucho más decidida , a la vez que presentó algunos cambios importantes en la estrategia económica del gobierno federal , ya que en principio reconoció la necesidad de elevar la inversión y recuperar el crecimiento económico - pero , al mismo tiempo , estableció que el gasto público seguiría descendiendo y cedería a la inversión privada el papel principal , fortaleciéndose con ello las ya favorables condiciones para la privatización de la economía.

Al concluir 1987 las finanzas públicas ofrecían un panorama poco apegado a los objetivos establecidos: los ingresos totales del sector público se incrementaron 4.2% pero , también los gastos totales continuaron su tendencia alcista y - se elevaron 2.5% . Como resultado el déficit financiero creció 6% entre 1986 y 1987 , y representó el 23.2% del PIB , contra 22.6% de 1986. Esto no obstante que el superávit primario fue 64% superior al de un año antes , por lo que otra vez el pago del servicio de la deuda desquició las finanzas públicas , al representar el 58.4% del gasto total. En estas circunstancias , la contracción del - gasto programable no hizo sino reforzar el sacrificio interno , pues incluso -- volvió a caer - en términos reales - la inversión pública destinada al sector - social y de hecho a la mayoría de los sectores.

La agudización de la crisis a finales de 1987 orilló a la suscripción del pacto de solidaridad económica (PSE) , que introdujo un cambio fundamental en el ejercicio de las medidas de política económica destinadas a abatir la inflación: de la acción gradual se pasó a la de choque..

Principalmente por medio de la regulación concertada de las principales variables macroeconómicas , el proceso inflacionario se controló y abatió en 1988; en apoyo a ese control prosiguió la política de contracción del gasto programable - y venta de paraestatales , medidas destinadas a reducir el déficit financiero y

con ello las necesidades de nuevos créditos , lo cual debería contribuir a reducir la inflación.

El superávit primario se elevó en 27.2% entre 1983 y 1988 , el déficit financiero (indicador que presenta de manera fiel la situación real de las finanzas públicas) lo hizo en 85.6% en términos reales , y a una tasa media anual de -- 13.2% , lo que significa que las finanzas públicas durante el sexenio Delama -- drista , lejos de sanearse , profundizaron su naturaleza deficitaria.

Cuando toma la administración Carlos Salinas de Gortari , se extiende el PSE , ahora con el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico -- (PECE) . Este se acordó con el objetivo de capitalizar los logros del PSE , - consolidar la estabilización económica así como las condiciones mínimas neces^arias para iniciar un proceso de crecimiento económico.

En el nuevo pacto , las líneas de acción que orientan el ejercicio de las fi -- nanzas públicas continúan siendo las de racionalización del gasto e incremento -- de los ingresos.

En el esquema salinista los motores básicos para recuperar el crecimiento econó -- mico son; las exportaciones manufactureras , la inversión privada , la inver -- sión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

Por último se pone en marcha un nuevo programa para el mejoramiento productivo -- del nivel de vida de la población , que busca apropiarse de un valor social des -- tacado por la crisis , (la solidaridad) pero con recursos muy limitados. Éste programa es " el programa nacional de solidaridad "

Con Salinas , el programa de estabilización y recuperación económica fue el pag -- to para la estabilidad y el crecimiento económico derivado de los pactos an -- teriores. En el apartado 3.5 se hace un breve análisis sobre el comportamiento -- de las finanzas públicas en la administración Salinista.

3.3 Deuda pública interna

La deuda pública interna consiste en los pasivos que el sector público tiene - con acreedores nacionales y en que incurrió para financiar sus actividades.

La fuente de dicha deuda , es el ahorro financiero interno. Como toda deuda , - ésta surge de una operación en que se adquieren pasivos financieros con el propósito de sufragar erogaciones - de consumo o de inversión - con recursos que prevé disponer en el futuro. 38/

La diferencia entre deuda interna y externa es que la primera se trata de un - simple traslado de dinero entre los residentes del país , es decir , de los -- que pagan sus intereses a los propietarios de los títulos de la deuda; en el - segundo caso , los intereses a pagar los reciben personas no residentes en el - país deudor.

La fuente de la deuda pública interna es el ahorro financiero interno , el cual esta compuesto por los siguientes elementos:

- Empréstitos directos del banco central.
- Encaje legal.
- Emisión de valores gubernamentales.
- Fondo de contingencia.
- Sistema de ahorro para el retiro. (SAR)

3.3.1 Antecedentes

A partir de los años cuarenta y finales de los sesentas , las emisiones de valores gubernamentales se realizaron con la finalidad de canalizar recursos hacia actividades públicas específicas , como la construcción de infraestructura carretera , portuaria , de electrificación , agrícola , así como para cancelar

38 Véase , Reyes Heróles Jesus. " Estabilización y crecimiento en México ; gestión de la deuda - pública interna ." Ed. fondo de cultura económica , México 1988 , pag. 7 - 11

ESTO TIENE QUE VER
CON LA ECONOMÍA

obligaciones y refinar los adeudos del gobierno federal, 39/

Sin embargo, la utilización del endeudamiento como un instrumento básico de la política monetaria tiene una importancia relativamente reciente, sobre todo - si se le considera en función al papel que juega como instrumento que coadyuva al control de variables típicamente monetarias, como ; la base monetaria, la liquidez del sistema, los tipos de interés, etc. Desde esa óptica, la deuda interna comenzó a ser justificada hasta finales de los sesentas.

Desde el punto de vista fiscal, el manejo de la política de endeudamiento interno significó un recurso adicional al del endeudamiento externo, este último fue determinante para sostener la dinámica de acumulación pese a la existencia de serios desequilibrios a nivel interno y externo que había configurado - la política de industrialización impulsada por el Estado desde los años cuarenta.

Durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador, se dieron los primeros antecedentes del manejo de la política de endeudamiento interno como un instrumento clave dentro de las políticas monetarias y fiscal, en un intento por superar los desequilibrios más evidentes de los años cincuentas: déficit en el presupuesto público y en la cuenta corriente, que se traducían en presiones sobre el tipo de cambio y que conducían a los ciclos recurrentes de inflación - devaluación, en este contexto uno de los rasgos más relevantes de la política fiscal lo constituyó la posibilidad de un manejo flexible de la política de endeudamiento, tanto interno como externo, dados los bajos niveles de deuda pública con los que se partía.

El gobierno recurrió al financiamiento interno parcial del déficit público mediante transferencias de ahorros bancarios del sector privado en un intento -- por financiar sus déficits fiscales sin propiciar presiones desestabilizadoras en los precios y en el tipo de cambio.

En la década de los años sesenta, el crecimiento de la actividad económica y los avances en la intermediación financiera aumentaron la captación bancaria -

39. Véase, Ortiz Mena Antonio, " Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México. " El trimestre económico, vol. 37, No. 146,

en el país lo cual favoreció la política de utilización del financiamiento bancario por parte del sector público.

La obligación de las operaciones de encaje legal facilitó que el crédito bancario al gobierno se acrecentará. Esta política de utilización del crédito bancario , su control y canalización a través de la inversión pública hacia las áreas prioritarias , representó un componente fundamental de la estrategia del desarrollo estabilizador.

El crecimiento del financiamiento bancario al sector público se tradujo en un crecimiento de su deuda interna titulada. Así , durante las décadas de los sesenta y los setenta una parte sustancial de la deuda interna fue absorbida por el sistema bancario a través de mecanismos extramercado, debido a la obligatoriedad estipulada por las autoridades financieras a través de los requisitos de encaje y depósito obligatorio , manipulados de tal forma que permitieron canalizar recursos bancarios hacia el financiamiento del gasto público.

A partir de los setenta , la presencia permanente de mayores déficits fiscales se constituyó en una de las causas del continuo aumento de la base monetaria , por lo que se continuo empleando el recurso de la reserva bancaria obligatoria a fin de actuar sobre el multiplicador bancario y amortiguar la expansión monetaria.

El manejo de las operaciones de encaje legal se constituyó entonces como el instrumento central de una política monetaria singular que combinó la utilización tradicional del manejo de la reserva bancaria como instrumento de estabilidad económica , con su aplicación como un recurso no inflacionario para financiar el gasto público. Como al mismo tiempo el gobierno siguió recurriendo al crédito primario del banco de México , se originaba un conflicto entre el aumento de la base monetaria y el intento por reducir el multiplicador bancario.

La utilización excesiva del encaje legal junto con otros mecanismos de regulación del crédito bancario por parte del sector público restringía la utilización de recursos crediticios internos para la inversión privada , además de crear distorsiones sobre las tasas de interés y reducir la rentabilidad cambiaria. Debido a esto , se empezó a plantear la necesidad de establecer los mecanismos para que el sector público se financiara directamente con el público en los mercados secundarios con valores gubernamentales. Además , los mayores ritmos in -

flacionarios que se presentaron a lo largo de los setentas se convirtieron en campo fértil para justificar la introducción de éstos instrumentos , ya que se planteó que para los propósitos de regular la liquidez de la economía y controlar la inflación era más conveniente establecer mercados de valores gubernamentales , no sólo porque estos préstamos serían menos inflacionarios que los préstamos obtenidos del banco central , sino también porque permitieran al banco de México realizar las operaciones de mercado abierto y actuar sobre los agregados monetarios sin crear las distorsiones que generaban las regulaciones bancarias.

Hasta mediados de los setentas , las colocaciones de valores gubernamentales en el mercado no habían sido significativas por su monto ni habían sido empleadas por las autoridades monetarias como un instrumento regulador del impacto monetario del déficit público . Sin embargo a finales de 1977 , se dieron los primeros pasos para establecer una nueva estrategia de política monetaria , con la adopción de instrumentos para el financiamiento interno del gobierno en los mercados bursátiles.

En noviembre de ese año se autorizó al ejecutivo federal a emitir certificados de la tesorería de la federación (CETES) , por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público . La oferta de bonos se diversificó paulatinamente con otros instrumentos que fueron apareciendo más adelante , como los Pagafes , Bondes , Bores , Tesobonos , Ajustabonos , etc. que permitieron ampliar la base del financiamiento del gobierno federal y del sector paraestatal (como Pemex - en el caso de los petróbonos) con recursos internos no bancarios. Es decir , con la emisión de los nuevos valores gubernamentales se perseguía tanto objetivos fiscales como monetarios., entre estos últimos los de coadyuvar a la regulación de las fluctuaciones de la base monetaria a incidir por este medio en el control de la inflación. A lo largo de la década de los ochentas este hecho paso a tener una importancia cada vez mayor debido a la agudización de las tendencias inflacionario - recesivas y de inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios , cuya corrección se constituyó en uno de los objetivos centrales -- inscritos dentro del programa de ajuste económico implementado por el gobierno mexicano desde 1982.

3.3.2 Evolución

Al iniciarse la crisis de 1982 , como consecuencia de la baja en los precios internacionales del petróleo y la restricción de créditos externos , el sector público enfrentó serios problemas. El pago de intereses externos pasaba de 8.4 millones de dólares en 1981 a 13.4 mil millones en 1982 , lo cual incrementó el déficit fiscal .

El producto nacional bruto disminuyó en 0.5 por ciento en 1982 e impidió una mayor captación fiscal , misma que se intentó contrarrestar con un incremento en los precios y tarifas del sector público. De esta manera aumentaron los ingresos pero en menor medida que los egresos , a partir de este año se hicieron evidentes las restricciones del crédito externo por lo que el déficit comenzó a financiarse a través de deuda interna.

Para el periodo 1983 - 1987 , la deuda interna cubría como promedio anual el 78 por ciento del saldo negativo del sector público , fue a partir de 1983 --- cuando comenzó su crecimiento y expansión .

la deuda interna se convierte en un mecanismo crucial para financiar el déficit fiscal , de esta manera , los depósitos bancarios servían más para financiar el déficit público que para estimular la inversión productiva .

Durante 1983 - 1987 , el encaje legal fue cercano al 50 por ciento , además , los bonos de deuda emitidos por el gobierno federal , sobre todo Cetes y aceptaciones bancarias , captaron más ingresos que las acciones. En éstos años , alrededor del 95 por ciento de las inversiones en la bolsa de valores se concentraban en Cetes y aceptaciones bancarias.

El incremento de la deuda interna se aceleró debido al pago de intereses que pasaron de representar el 3.8 por ciento del gasto público en 1980 al 18 por ciento en 1983. La velocidad del crecimiento generó condiciones para su autore producción y se creó un círculo vicioso : déficit fiscal - deuda interna - déficit fiscal.

El saldo negativo del sector público , al cubrirse con endeudamiento interno principalmente , provocó que una parte significativa del gasto público - la destinada al servicio de la deuda interna - aumentara.

3.4 Impacto de la deuda pública interna

3.4.1 En el Gasto Público

Cuando el egreso es mayor al ingreso público hay déficit , éste se tiene que cubrir vía financiamiento , ya sea interno o externo . En el caso de México , a -- partir de 1982 el financiamiento externo comenzó a restringirse , pasó de 53.7% -- en 1981 a 20.7% en 1982 , a partir de este año esta fue la tendencia (cuadro 1) Por otro lado , el financiamiento interno comienza a cobrar importancia , para -- 1982 , el 79.3% del déficit público total es cubierto por la vía del financia -- miento interno , mientras que un año antes había sido de 46.3% . El destino prin -- cipal de los recursos provenientes de financiamientos internos es el déficit fis -- cal.

En cuanto al financiamiento del déficit por la vía interna (Banco de Mexico , - Sistema bancario y valores gubernamentales) en la década de los ochenta vemos -- lo siguiente; en 1980 , el financiamiento interno provenía principalmente del -- banco de México , seguido del sistema bancario y de los valores gubernamentales -- con porcentajes de 46.3% , 8.8% y 7.0% respectivamente. El financiamiento ex -- terno para ese año fue de 37.9%.

En 1987 , se nota un cambio importante ; el banco de México participa con 6.7% -- el sistema bancario incrementa su participación a 52.8% - como resultado de la política de encaje legal - y los valores gubernamentales cubren el 33.4% , mien -- tras que el financiamiento externo es de solo 7.1%.

Los valores gubernamentales comienzan a cobrar importancia ; en 1990 , cubrián -- el 87.0% del financiamiento interno , mientras que el sistema bancario y el ban -- co de México participaron con el 8.6% y -11.2% respectivamente. Para este año el financiamiento externo fue de 15.6%.

Los valores gubernamentales adquirieron gran importancia en la década de los o -- chentas , de estos valores , los Cetes son los que tienen mayor participación. En 1983 , su participación fue de 17.7% del total , esta tendencia siguió en -- los años siguientes y ya para 1987 , este porcentaje se elevó hasta represen -- tar el 87.5% del total. (cuadro 18)

Como vemos , desde 1984 se observó un cambio sustancial en la estructura del fi -- nanciamiento del déficit público , mismo que quedó reflejado en una participa --

-ción mayor del crédito interno. El cambio en la estructura del financiamiento del déficit no sólo es consecuencia de la restricción del crédito externo, -- sino fundamentalmente del giro que ha intentado darse al manejo de la política monetaria en el contexto de las políticas de ajuste, a fin de dar un mayor peso a los valores gubernamentales como principal instrumento de la gestión monetaria y de financiamiento del sector público.

Con ese propósito, la legislación financiera impuso limitaciones al acceso del gobierno federal al crédito primario del banco de México, orillándolo a pagar intereses por el financiamiento bancario y a fondearse en los mercados de dinero privados, lo cual ha tenido importantes repercusiones en la economía.

El incremento de la deuda interna a partir de 1983, ha ocasionado los siguientes efectos; por un lado, el gasto programable tuvo una contracción importante sin precedente en la historia del país, por otro lado, el gasto no programable se ha incrementado, sus dos principales componentes - intereses internos y externos - cubrieron gran parte de los egresos públicos.

Como hemos visto previamente el gasto no programable incluye a el servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y adefas.), este en 1980, representaba el 11.1% del gasto público, a partir de 1983 comenzó a incrementarse, para este año representó el 26.2% del gasto público. (cuadro 3)

Entre 1982 y 1987, gran proporción del gasto público se destinó al pago de intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa, (cuadro 5) para 1980 el servicio de la deuda pública interna y externa representó el 22.4% del gasto público, mientras que para 1987, este porcentaje se incrementó a 61.4%. Estos acontecimientos trajeron por consiguiente una baja en los egresos públicos destinados a inversión productiva, servicios y transferencias, es decir, el denominado gasto programable.

Sino fuera por el servicio de la deuda, se tendría un superávit fiscal, de esta forma se estaría no sólo en la posibilidad de financiar el gasto corriente - y la totalidad de los gastos de inversión con recursos propios, sino mantener un ritmo adecuado de desendeudamiento neto a nivel de todo el sector público.

El incremento en el servicio de la deuda , tanto interna como externa trae como consecuencia una reducción en el gasto programable , principalmente el destinado a educación , vivienda , obras de infraestructura , etc.

En 1983 , de el total del gasto público presupuestal , el 50.6% tenía como destino el gasto programable , mientras que el 49.4% restante tenía como destino el gasto no programable , es decir , el servicio de la deuda.

Esta tendencia comenzó a sufrir cambios importantes como consecuencia del incremento de la deuda interna y lo más importante , su servicio , el cual era una verdadera carga por las altas tasas de interés que se pagaban.

De esta manera , para 1986 , de el total del gasto público presupuestal , el 34.2% correspondió a gasto programable y el restante 65.8% al gasto no programable. (cuadro 15)

Como podemos ver , el excesivo endeudamiento interno junto con el externo provocó que se descuidaran sectores importantes de la economía al disminuir el gasto programable.

El endeudamiento neto interno (deuda interna que se coloca menos la amortización) a partir de 1983 , ha sido inferior al servicio de la deuda interna , - por lo que se da una transferencia neta negativa interna. Ocurre que el sector público tiene que colocar deuda para poder hacer frente a su servicio y aun así no alcanza a cubrirlo.

3.4.2 En la inversión pública

El Estado destina un determinado porcentaje del gasto público total a la inversión, estos gastos se subdividen principalmente en los siguientes grupos; inversiones en comunicaciones y transportes, energía e irrigación, agricultura, industria, defensa, educación y bienestar social. Otras inversiones del Estado están destinadas a la construcción y conservación de obras de infraestructura.

Como hemos venido analizando en apartados previos, el gasto público excesivo origina déficit el cual se financia a través de empréstitos tanto internos como externos. En la década de los ochentas, principalmente a partir de 1983, el crédito externo se restringió de manera importante, por tal motivo el endeudamiento interno cobró gran importancia, al grado tal que se tenían que -- destinar gran parte de los egresos públicos al servicio de dichas deudas.

En 1980, el servicio de la deuda pública tanto interna como externa, fue de 22.4% con respecto al gasto público, para 1983, este porcentaje comenzó a incrementarse y llegó a 40.4%, la tendencia siguió y para 1987, el porcentaje ya alcanzaba el 61.4%. (cuadro 5)

El gobierno al destinar gran parte de sus egresos para cubrir dicho servicio - se vió en la necesidad de restringir el gasto en inversión.

De 1978 a 1981 , la economía mexicana crece a un ritmo de 6.5% promedio anual. La fuerte expansión del gasto público , el crecimiento en las inversiones petroleras y el aumento de la deuda externa , son los factores que configuraron la evolución de este periodo.

La inversión pública y la privada se incrementaron considerablemente , expandiendo la demanda y la producción. La expansión de las inversiones públicas se lo fue posible mediante la contratación de grandes volúmenes de deuda , sin embargo , no hubo una programación financiera adecuada , no hubo integración de la economía , ni siquiera de la propia actividad estatal.

Los grandes volúmenes de endeudamiento , tanto interno como externo , propiciaron una expansión en la inversión pública , al reducirse el endeudamiento externo bajaron las inversiones debido a que el Estado tiene que recurrir a nuevas fuentes de financiamiento y a la vez tiene que erogar recursos para el servicio de deudas previas.

En 1980 , la inversión pública representó el 12.7% con respecto al producto interno bruto , a partir de 1983 , comienza a disminuir y representa el 6.6% hasta llegar a 4.9% en 1988. Este proceso se explica por la desviación de recursos a el servicio de la deuda pública del sector público. (cuadro 7)

El gasto programable tuvo una proyección a la baja durante prácticamente toda la década de los ochentas , pues se observó una reducción promedio anual de -- 4.5% . La baja observada en el gasto programable se presentó en todos los renglones que lo conforman , siendo el más afectado el gasto de capital , que cayó 9.3% en promedio cada año , lo que indudablemente impacto a la inversión pública que dejó de ser lo que en otros momentos : un motor del crecimiento económico.

En 1988 , la inversión pública se redujo 33.3% con respecto al año previo y - un 12.8% en promedio anual entre 1983 y 1988 ; los sectores que observaron -- una mayor caída fueron ; la pesca , el comercio y abasto y el turismo con ----

tasas anuales negativas de 40.1% , 32.2% y 38.1% respectivamente. Cabe resaltar que en 1988 , todos los sectores reportaron disminuciones reales de inversión pública , siendo los más afectados el turismo , comercio y abasto con --82.2% y -47.7% respectivamente. Otros sectores fuertemente afectados fueron el rural con -36.1% y el industrial con -29.3% ; en menor grado los sectores educación , salud y laboral con -11% , -10.2% y -10% respectivamente. (cuadro 8)

Como hemos visto , el gasto programable disminuyó y el no programable aumentó ocasionando con esto que los gastos destinados a inversión disminuyeran considerablemente. El excesivo endeudamiento interno y externo ocasionó que se desviaran recursos de sectores prioritarios de la economía hacia el servicio de la deuda.

3.4.3 En el Producto Interno Bruto

La contabilidad económica nacional , es el instrumento mediante el cual la nación registra contablemente sus principales movimientos económicos , es decir, se contabilizan las cifras que reflejan tanto su situación como la evolución de la economía.

Las cuentas nacionales permiten conocer la estructura y la forma en que está operando la economía : Qué se produce , Cuánto se produce , para Quién se produce , a Qué se destina el ingreso , esto es , Qué y Cuánto se consume , --- Cuánto se ahorra y Cuánto se invierte. 40/

Dentro de los indicadores económicos más importantes que reflejan el comportamiento de la actividad económica , está el denominado Producto Interno Bruto - (PIB) , el cual se define como la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos por un país en un año. El comportamiento de este indicador en nuestro periodo de investigación fue el siguiente:

A principios de 1970 , el crecimiento económico comenzó a depender de manera importante de el endeudamiento externo , ante la insuficiente generación de divisas del sector agropecuario y el turismo para financiar el crecimiento industrial. El gran monto de deuda externa , contraída por nuestro país y el fin --

40/ Véase , Inegi , " Cuentas nacionales ". México 1992 , pag. 7 - 15

del periodo de bonanza petrolera en 1981 , agravó el desequilibrio en la balanza comercial y condicionó la aparición de muy severos problemas para la economía mexicana a partir de 1982. En este año las posibilidades de crecimiento de la economía del país estaban bloqueadas por las presiones externas.

En la administración de Miguel de la Madrid , el crecimiento del producto interno bruto fue practicamente nulo (cuadro 10) , al registrarse una tasa promedio anual de - 0.2% . Los sectores más afectados fueron la construcción y -- los servicios de restaurantes , comercio y hoteles con disminuciones de 4.5% Y 2.2% respectivamente.

En contra parte , el sector electrico y el de servicios financieros presentaron los mayores crecimientos , siendo estos del orden del 4.2% Y 4.0% respectivamente.

Durante el periodo 1982 - 1988 , no sólo se interrumpió el ingreso neto de recursos externos , sino que debido al peso de la deuda interna y externa , así como su servicio , se transferían al exterior cantidades muy elevadas equivalentes a un promedio anual superior al 6% del total de la producción generada por el país.

La baja del producto nacional para estos años , impidió una mayor captación -- fiscal , misma que se intento contrarrestar con aumentar precios y tarifas del sector público. El resultado fue un aumento de los ingresos pero en menor medida que los egresos ya que estos tenían como destino , en gran proporción , cubrir el servicio de la deuda pública.

Al requerir de mayores ingresos para cubrir el servicio de la deuda , se incrementan las tasas de interés internas mismas que al encarecerse disminuyen la -- demanda de créditos por parte del sector privado y el sector público se allegó de estos recursos en sus mayoría , los cuales destina en gran proporción hacia el servicio de su deuda.

De esta manera , al restringirse o encarecerse el crédito hace que disminuya -- la demanda por parte de la iniciativa privada y por lo tanto , disminuye la inversión pública y privada , lo que ocasiona que no crezca el producto.

3.4.4 En la Inflación

En la gran mayoría de las economías modernas existe un fenómeno que trae aparejado un sin número de ideas y prejuicios , la más de las veces mal fundados dicho fenómeno es la inflación.

Convencionalmente se han considerado tres tipos de inflación que no tienen un punto cuantitativo preciso de demarcación , sino que se diferencian sobre todo por sus efectos. 41/

Inflación moderada; los precios suben lentamente y no rebazan un dígito. Los precios relativos no se desajustan mucho y el público tiende a conservar el dinero , ya que este mantiene su valor casi íntegro de un año a otro.

Inflación galopante; se da cuando los precios crecen a tasas de dos a tres dígitos anuales. Genera graves distorsiones económicas cuando arraiga , ya que la mayoría de los contratos se ligan a un índice de precios o a una moneda extranjera. Como el dinero pierde rápidamente su valor , el público tiene solo las cantidades indispensables ; desaparecen los mercados financieros , asignándose los fondos por racionamiento y no por los tipos de interés ; surgen procesos de acaparamiento , el público intenta la compra de viviendas para proteger sus activos , no obstante , se logran tasas de crecimiento del producto importantes aunque los precios sigan una tendencia fuertemente alcista.

Hiperinflación; Es la manifestación extrema de la inflación , pasando por los cuatro , cinco o seis dígitos. La velocidad de circulación del dinero (la rapidez con que se gasta lo que se recibe) es elevadísima. Los precios relativos se vuelven muy inestables , variando enormemente los salarios en periodos de un mes. Su efecto más palpable y nocivo se refleja en la distribución del ingreso.

En algunos casos de inflación galopante y , sobre todo , de hiperinflación , existen procesos que determinan que el aumento de los precios continúe en forma cada vez más rápida; uno de estos procesos es la llamada inflación inercial en este caso los precios se incrementan por la razón de que existía un proceso inflacionario previo y más aun , existirá inflación en el futuro inmediato debido a que existe actualmente.

41/ Véase , Duarte Pedro , " Que es la inflación ". revista perú: económico , año 1, No 1.

Para medir las tendencias inflacionarias generalmente se emplean; el índice de precios al consumidor (IPC) , cuya ventaja principal es que mide el costo de una cesta de bienes de consumo y de servicios ; el índice de precios al por mayor (IPM) que mide los precios en el primer punto de venta , siendo util por su gran detalle ; y el deflactor implícito del PIB , que al medir los precios de todos los bienes y servicios que es más amplio que el IPC , que sólo mide los precios de los bienes de consumo.

Veamos de manera general , algunas de las diferentes escuelas teóricas que han tratado de analizar los determinantes de la inflación :

Para los monetaristas clásicos , el nivel general de precios puede ser explicado por variables estrictamente monetarias , a partir del crecimiento exógeno de los medios de pago provocado por el Estado.

El monetarismo de corte fridmaniano donde la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno monetario donde la producción pasa a ser un elemento subordinado a la cantidad de dinero.

Algunas posturas marxistas tampoco están en desacuerdo en aceptar con los monetaristas que la principal causa técnica de la inflación es la sobreexpansión de los medios de pago.

Difícilmente se puede concluir que las diferentes posturas han alcanzado un -- acuerdo tácito en torno a los determinantes de la inflación , aunque subsiste la idea de que el crecimiento monetario (sea este generado o no por el déficit fiscal) es una de sus causas más probables.

En el presente apartado , se hace un breve análisis sobre el impacto que tiene un excesivo endeudamiento interno sobre la inflación. No es objetivo de este apartado hacer un análisis profundo sobre esta variable , debido a su complejidad requiere de un trabajo especial.

En la administración de Miguel de la Madrid , la inflación tomó gran fuerza , se presentó de manera continua , llegó a rebasar los dos dígitos , independien

-temente del comportamiento de la producción , actuó en forma desigual sobre -- los distintos bienes y servicios. Los programas de estabilización aplicados tu vieron como propósito controlar el aumento de los precios , condición necesa -- ría para lograr un crecimiento económico sano en el largo plazo.

Las autoridades financieras reconocen como causas estructurales , causantes de la inflación a ; el proteccionismo y los desequilibrios en las finanzas públi -- cas.

Un gobierno debe tener como ingreso fundamental los impuestos y secundariamen -- te , los préstamos ; pero cuando los impuestos no cubren sus egresos y no en -- cuentran suficientes créditos en el sistema bancario , recurre al banco cen -- tral , el cual se encarga de la emisión de circulante. El gasto público es el -- causante de la emisión de circulante , a la vez , las principales causas por -- las que un gobierno aumenta su gasto son; la guerra , el populismo y las teó -- rias keynesianas de pleno empleo o anticíclicas. Se podrá citar alguna otra -- causa , pero las enumeradas previamente constituyen las que históricamente ha -- explicado el porqué los gobiernos han incurrido en gastos excesivos , en la ma -- yoría de los casos.

En México , se han dado dos etapas de elevada inflación; la primera que va de -- 1935 a 1955 , conocida como el periodo de crecimiento con inflación y , la se -- gunda que inicia en 1973 y se extiende hasta nuestros días. En este último pe -- riodo , las variaciones anuales de precios superan a las del primer periodo y -- se asocian a un estancamiento en el PIB y el empleo.

En el cuadro 10 vemos el promedio anual en cada sexenio de la inflación. En -- el gobierno de Adolfo Lopez Mateos , (1959 - 1964) y Gustavo Diaz Ordaz --- (1965 - 1970) la inflación promedio fue de 2.3% y 2.6% respectivamente. A partir del gobierno de Luis Echeverria , la inflación tiende a incrementarse, esto como consecuencia del aumento del gasto público , a partir de estos años -- y los siguientes dos sexenios , la inflación se aceleró de manera importante , de esta manera vemos que para el sexenio de Miguel de la Madrid , la inflación promedio anual durante su sexenio fue de 95.2% (cuadro 10). Trataremos de ex -- plicar el porque se disparó la inflación en estos años.

A partir de los años setentas , el gasto público a experimentado importantes -- aumentos , los egresos gubernamentales se han incrementado más que el ingreso-

nacional y mucho más rápido que el aumento de la población. Este aumento excesivo del gasto público ocasiona desequilibrios en las finanzas públicas , principalmente en el presupuesto público lo cual da origen al déficit público.

Como hemos mencionado , a partir de 1970 el aumento del gasto público a dado origen a crecientes déficits (cuadro 2) mismos que han sido financiados -- por medio de endeudamiento externo , encaje legal y emisión de circulante -- principalmente. Sin embargo , a finales de 1977 se dieron los primeros pasos para establecer una nueva estrategia de política monetaria , con la adopción de instrumentos para el financiamiento interno del sector público en los mercados bursátiles. Con las restricciones del crédito externo y la baja en el producto interno bruto (que en 1982 fue de -0.5%) que impidió una mayor captación fiscal , el déficit comenzó a financiarse de manera importante con emisión de deuda interna.

Como hemos visto a lo largo de este apartado , el aumento de la inflación tiene su origen en la expansión del medio circulante , el proceso es el siguiente:

Proceso inflacionario en México

corriente monetarista

aumento desproporcionado

del gasto público

origen de déficits presupuestales

estos son cubiertos con emisión de circulante

se da un alza general de los precios de E y S

se da un desequilibrio en la balanza de pagos

finalmente se da una devaluación

Hasta aquí hemos visto que este medio de financiamiento del déficit presupuestal , es el que tiende más a explicar el comportamiento de la inflación.

Con respecto al impacto que pueda tener la deuda interna sobre la inflación , - vemos que a partir de 1982 , se buscaron fuentes internas de financiamiento que no expandieran los medios de pago. Como hemos analizado previamente , de las -- fuentes internas de financiamiento (banco de México , encaje legal , valores - gubernamentales y otros) la que repercute en la expansión de los medios de pa go es el banco de México , por tal motivo a partir de este año se le dio mayor- importancia a el encaje legal y a los valores gubernamentales por no ser infla- cionarios.

El comportamiento que tuvo el financiamiento interno del déficit público en la- década de los ochentas fue el siguiente:

Para 1980 , el financiamiento del déficit financiero fue cubierto en un 37.9% - con crédito externo y en un 62.1% con crédito interno (cuadro 1) . Para 1984, la participación del crédito interno en el financiamiento del déficit comenzó - a incrementarse al cubrir el 85.6% del total, esta tendencia se repitió a lo -- largo de la década.

En cuanto a la participación del banco de México en el financiamiento del défi- cit , vemos que en 1980 , cubría el 46.3% del total del financiamiento interno mientras que el sistema bancario y los valores gubernamentales cubrían sólo el- 8.8% Y en 7.0% respectivamente.

Para 1987 , esta tendencia cambia de manera importante (año en que la infla -- ción alcanza casi el 160%) , la participación del banco de México decrece a - 6.7% , mientras que el sistema bancario y los valores gubernamentales cubrieron el 52.8% y 33.4% respectivamente.

A partir de este año , el financiamiento del déficit con valores gubernamenta-- les se incrementa , esto como consecuencia de los programas antiinflacionarios.

Como podemos ver , el financiamiento del déficit por medio de valores guberna-- mentales creció significativamente en 1987, representó el 33.4% y para 1990 , - alcanzó la cifra de 87.0% del total. (cuadro 1)

Con este nuevo comportamiento del crédito interno , si bien se buscaba disminuir la inflación no expandiendo más la base monetaria , el crecimiento de la deuda interna también originó desequilibrios.

La inflación impacto los egresos públicos , principalmente a través de la tasa de interés nominal , cuyo crecimiento elevó el pago de intereses de la deuda , mayores saldos de la deuda pública interna en circulación , aceleramiento de , la inflación y emisión de grandes cantidades de títulos a plazos sumamente cortos contribuyeron con este fenómeno.

Así , el crecimiento del nivel de precios provocó que se elevara el costo de la deuda pública en moneda nacional , lo que repercutió a su vez en el déficit financiero. De esta forma se gestaban condiciones para que el problema del déficit se autoreprodujera; al elevarse el costo de la deuda , la necesidad de evitar erogaciones adicionales obligó al gobierno a realizar nuevas emisiones. Esta tendencia se acentuó drásticamente entre 1986 y 1988 , lo que obligó nuevamente a contraer el gasto primario. No obstante el déficit financiero persistió durante toda la década.

Desde 1982 , se le dio preferencia a los valores gubernamentales para financiar el déficit , sin embargo la inflación persistía e impacto los pagos de intereses internos que paulatinamente representaron una proporción creciente , tanto en relación al gasto total , como en términos del PIB.

Aun con los programas de ajuste , la inflación seguía con la misma tendencia , la contracción monetaria y el ajuste fiscal no fueron suficientes para disminuir la inflación , ahora el problema que había surgido era el excesivo pago de intereses de la deuda interna , principalmente de valores gubernamentales. El servicio de la deuda a lo largo de este periodo implicó que el déficit fiscal continuara , la inflación ya no tenía como origen principal la expansión de la base monetaria , sino el excesivo endeudamiento interno

3.4.5 En la tasa de interés

Se define a la tasa de interés como la relación que existe entre el capital - de préstamo y la cantidad de ingreso excedente que le proporciona a su propietario. Es una proporción que se expresa en términos de porcentaje.

Desde el punto de vista keynesiano , es el premio por renunciar a la liquidez. Así como el precio de las mercancías está determinado por la oferta y la demanda , también el dinero tiene un precio , el cual está representado por la tasa de interés.

De esta manera el precio del dinero estará determinado por el punto de cruce - de su oferta y la demanda del mismo , generandose en el tiempo y con los distintos niveles de oferta y demanda diferentes curvas que determinan el comportamiento del mismo , que son observables por niveles de rendimiento según los plazos a que se negocián.

En términos macroeconómicos , el precio del dinero es el interés y se mide por la eficiencia marginal del capital que es el rendimiento de la fracción marginal de capital aplicada a las subsecuentes oportunidades de inversión , por lo tanto , en el tiempo esta tasa marginal tiende a ser decreciente ya que las - oportunidades de mejor rendimiento van siendo cubiertas y naturalmente van quedando los que generan menores rendimientos; este proceso se refleja en el mercado asignando tasas decrecientes conforme se incrementa la liquidez en el mercado , encontrandose cada vez menos oportunidades de inversión con alto rendimiento.

El comportamiento del precio del dinero , (tasa de interés) lleva un nivel - de riesgo. El interés del dinero varía directamente proporcional al nivel de - riesgo , es decir , a mayor riesgo el rendimiento sera mayor y viceversa.

En sociedades con estabilidad política y económica en el largo plazo , el rendimiento tiende a ser menor que la inversión de corto plazo , en tanto que en países altamente inestables , como lo son la mayoría de los países que tienen una economía en desarrollo , el rendimiento del dinero en el largo plazo tiende a ser mayor que en el corto plazo , debido a las consideraciones de riesgo que implica el largo plazo para la recuperación de los capitales.

Por otra parte , el interés del dinero se ve afectado por la política monetaria vigente , esto último circunscrito a la política hacendaria , a través del ingreso y gasto público y por la política monetaria referente a los niveles de circulante monetario en sus distintas modalidades y el encaje legal; aumentando o disminuyendo el monto de circulante en el sistema financiero y por lo tanto , aumentando o disminuyendo la oferta de dinero dentro del sistema que va a modificar forzosamente el precio del dinero.

Veamos cual fue el comportamiento de las tasas de interés en la década de los ochentas; En la economía mexicana existe una gran proporción de la inversión que es financiada mediante préstamos obtenidos de los intermediarios financieros o de los valores vendidos en el mercado de dinero y de capitales , siendo los emisores de activos financieros el gobierno federal , el sector empresarial y las sociedades nacionales de crédito ; presentandose a los prestatarios una amplia gama de instrumentos financieros en los que pueden invertir dependiendo de los rendimientos proporcionados.

La tendencia observada en las tasas de rendimiento de los instrumentos financieros y en especial de los Cetes no fue muy distinta a las que siguieron las tasas de los instrumentos bancarios. Se pueden considerar dos periodos en su comportamiento; uno , durante el periodo 1978 - 1982 , se aprecia un rápido crecimiento de la tasa de interés de los depósitos a plazo fijo de 90 a 175 días , que pasaron de 12.0% en 1978 , a 52.5% en 1982 , cifras que estuvieron por arriba de las tasas de rendimiento de los Cetes y el papel comercial , este hecho se explica debido a que la política de tasas de interés buscaba aumentar la captación bancaria y propiciar una estructura menos liquida en los depósitos , al constituirse como un importante atractivo para los ahorradores , evitando la especulación y la fuga de capitales.

Dos , en el periodo 1983 - 1985 , siguieron siendo negativas la mayoría de las tasas de interés en términos reales. No obstante lo anterior , se aprecia un mayor rendimiento en los activos financieros del mercado bursatil , los cuales lograron tasas reales positivas en 1985. Así mismo con la importancia que adquiere el financiamiento interno , los Cetes empiezan a adoptar una mayor participación dentro del mercado de dinero , en detrimento de la captación bancaria al proporcionar mayores rendimientos.

En 1983 , el ascenso de las tasas de interés que alcanzaron niveles de 59.9% - para el papel comercial , 57.1% para los Cetes y 54.1% para los depósitos a - plazo fijo de 90 a 175 días ; se debió fundamentalmente al índice inflaciona - rio que se incrementó en 80.8% en 1983 como resultado de un aumento en la base monetaria de 90.4% para financiar el déficit público en 1982.

Para 1984 , la elevación de las tasas de interés en los mercados internacioles hizo necesario que en los primeros meses del año se incrementaran las tasas de interés internas. Sin embargo las condiciones favorables de la economía , al - presentarse un crecimiento económico de 3.5% , una mejor situación financiera de las empresas y un incremento en la intermediación financiera , permitieron - disminuir la competencia por los recursos monetarios , deteniendo el incremen - to de las tasas de interés e incluso disminuirlas. (cuadro 11)

Los factores que contribuyeron a la disminución fueron; el decremento en la emisión primaria de Cetes que de solo 36.5% en 1984 , comparada con 172.5 en -- 1983; la base monetaria presentó un crecimiento por arriba del 50% por lo que aun la emisión primaria se mantenía como una importante fuente de financiamien - to , satisfaciendo la demanda de dinero; y la mayor captación bancaria que per - mitió un mayor financiamiento tanto público como privado. Esta situación no se pudo mantener en 1985 , debido al incremento en la demanda de crédito por parte de las empresas privadas y del gobierno federal , como resultado del nivel - de actividad económica que venía presentando la economía mexicana , la devaluación acelerada , la escasa disponibilidad de crédito externo que se agudizaba - y las expectativas inflacionarias; y la persistencia de una política monetaria restrictiva que se manifestó por la imposición de un encaje legal de alrededor del 50% para el primer semestre de 1985 y de 80% Y 90% para el segundo se - mestre y por una expansión de la base monetaria de sólo 17.5%.

Para 1985 , la escasa disponibilidad de crédito indujo al gobierno federal a - incrementar la emisión primaria de Cetes en 210.6% aumentando su operatividad en bolsa en 42.7% , en relación a 1984.

El alza de la tasa de interés pasivas propició el incremento de las tasas de - interés activas , que repercutieron en el nivel de inversión y por consiguient - e en la actividad económica del país , no solamente incrementó el costo del -

dinero para las empresas sino que a su vez permitió que el déficit público se incrementara nuevamente con los cada vez mayores pagos por concepto de intereses de la deuda interna.

La política económica que busco un financiamiento no inflacionario del déficit permitió el incremento de la especulación dentro de los mercados financieros y el Estado se vio obligado a utilizar una política inflacionaria , inyectando recursos a la economía , afectando negativamente el nivel de inversión y por consiguiente el ingreso nacional.

El cuantioso volúmen de endeudamiento neto interno obliga a imponer una elevada tasa de interés para fomentar el ahorro y para restringir el crédito disponible; esto es para utilizar buena parte del ahorro interno - más concretamente de los depósitos bancarios - en fortalecer el financiamiento del déficit.

Las tasas de interés durante 1982 - 1988 , en términos nominales han sido las más altas que se han observado en el México posrevolucionario; en términos reales sería aventurado decir lo mismo. Con base a periodos anuales se puede observar que su incremento no necesariamente se ve correspondido por una mayor captación bancaria. Por ejemplo en 1985 , la tasa de interés real fue negativa en --0.4% (conviene recordar que en la economía mexicana usualmente dichas tasas han sido negativas y este fue uno de los años en que menos lo fue).

Sin embargo , la captación bancaria real fue la menor de la década de los ochentas.

Entre 1982 y 1988 , con la recesión económica , se provocó un menor crecimiento del ahorro interno , economistas como keynes habían señalado la estrecha correlación entre ahorro e ingreso , afirmando que una contracción de la producción puede , suponiendo otros factores constantes (propensión mg. a consumir , eficiencia mg del capital , etc.) desestimular el ahorro a pesar de aumentos en la tasa de interés.

El efecto de las tasas de interés en el ahorro se ve por tanto contrareestado por la baja producción y la continua devaluación del peso. La elevación de las tasas de interés al no conseguir una elevación sustancial del ahorro interno , a provocado que se destine una baja proporción de los activos del sistema bancario al sector privado , ya que el grueso sirve para financiar el déficit del sector público.

3.5 Las Finanzas Públicas a partir de 1988

Durante 1987 , el gobierno se enfrentó a una inflación ascendente de tres dígitos , se rechazó combatir el índice general de precios por medio de los denominados métodos ortodoxos , es decir . disminución del gasto público , del déficit presupuestal y de la emisión de dinero.

Ante un proceso electoral a la vista , a mediados del 88 , el gobierno planeó relegar el combate frontal a la inflación por sus efectos recesivos y le dio mayor importancia al crecimiento económico. La lucha contra la inflación se limitó antes del pacto , al uso de las reservas internacionales para incentivar importaciones y así impedir que productos mexicanos subieran excesivamente de precio.

En el pacto de solidaridad económica implantado a finales de 1987 , se planeaba llegar únicamente a las elecciones sin hiperinflación en 1988 , así como implantar en el segundo semestre de éste año un control de precios y esperar que la nueva administración aplicará una reforma económica integral o plan de shock.

En la administración de carlos salinas de gortari , se continúa con el programa antiinflacionario pero ahora con la modalidad de pacto para la estabilidad y el crecimiento económico. Entre los objetivos de este mecanismo de concertación-están; disminuir las altas tasas de inflación , disminución del gasto público , venta de empresas a la iniciativa privada , ser un Estado más regulador de la economía y menos interventor en ella.

Todo esto a permitido en la actualidad un saneamiento de las finanzas públicas, a partir de 1990. Cuando toma posesión carlos salinas de gortati , la economía mexicana presentaba una situación de estancamiento prolongado , altas tasas de inflación y un severo deterioro del nivel de bienestar de la población. Una de las causas principales de esta problemática era la transferencia neta de recursos al exterior , derivada de una deuda externa excesiva.

Ante esta situación el presidente de la república , inicia de inmediato negociaciones con la comunidad financiera internacional con los siguientes objetivos:

- Disminuir el valor histórico de la deuda externa.

- Abatir la transferencia neta de recursos al exterior.
- Obtener un acuerdo multianual para reducir la incertidumbre de negociaciones recurrentes.
- Reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al PIB.

En los primeros años de la administración salinista (1988 - 1991) el ajuste macroeconómico fue acompañado por un amplio conjunto de reformas estructurales que incluyen una reforma fiscal, la privatización de empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial, todo ello como un solo programa de reforma integral.

Para garantizar el éxito del programa de estabilización, fue indispensable consolidar los logros fiscales de los cinco años anteriores (1983 - 1987), con ese fin, la política fiscal se centró en tres objetivos principales:

- 1) El gasto del gobierno federal se ha mantenido bajo estricto control. Los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades sociales más urgentes.
- 2) Con respecto a la política de ingresos, se efectuó una reforma fiscal a fondo y se realinearon los precios y tarifas públicos de acuerdo con niveles internacionales.
- 3) El sector público pasó por un proceso de reestructuración mediante la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.

Algunos de los hechos y políticas más sobresalientes en esta administración son:

Con respecto a los agregados fiscales, entre 1988 y 1991 el superávit primario ^{42/} del sector público alcanzó un nivel promedio de 7% del PIB, el más alto que se haya registrado en la historia económica de México ver cuadro

El gasto programable sufrió una reducción de 8.9 % en términos reales, como resultado de las medidas aplicadas a la mayoría de las actividades del gobierno. Estos logros en la corrección fiscal fueron respetados cuidadosamente en los siguientes años. Aun cuando el ajuste presupuestal significó una considerable reducción del gasto programable en el sector público federal, no afectó al gasto social.

^{42/} El superávit primario es igual a déficit financiero menos pago de intereses totales del sector público tanto internos como externos.

El gasto programable en desarrollo social, educación, salud, desarrollo regional y urbano así como el programa nacional de solidaridad contra la pobreza, registró un crecimiento acumulado de 40% en términos reales durante la primera mitad de la administración del presidente Salinas.

Con respecto a la política de ingresos; la aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1988 - 1991 aunada desde el principio mismo del programa de estabilización a los ajustes de precios y tarifas del sector público, -- así como la paulatina desaparición del efecto Tanzi ^{43/} , representaron ingresos públicos adicionales de aproximadamente 2.2 % del PIB anualmente desde 1988. Además la reforma impositiva de 1989 - 1991 hizo posible el descenso de las tasas, al tiempo que se incrementaba la recaudación fiscal total mediante bases impositivas más amplias, tanto para las empresas como para los individuos.

Durante la administración Salinista se registro un avance muy significativo en el proceso de desincorporación de empresas públicas, al realizarse con éxito la venta de grandes empresas como las dos principales líneas aéreas nacionales --- (Mexicana y AereoMéxico), una de las más grandes minas de cobre en el mundo -- (Compañía minera de cananea), la compañía telefónica nacional (Tel Mex) y la totalidad de los bancos comerciales. El proceso de desincorporación no sólo tiene un impacto de una vez por todas mediante los ingresos provenientes de la venta de las empresas paraestatales, sino también una reducción permanente de las transferencias a empresas que ya no eran viables y que fueron cerradas.

Desde comienzos del PECE, los ingresos totales por ventas se aproximaron a los 14 500 millones de dólares, que se usaron en gran parte para reducir el monto de la deuda interna.

Con respecto a la renegociación de la deuda externa; es preciso recordar que el pacto se puso en marcha sin ayuda del Fondo Monetario Internacional. Los acreedores externos no estaban dispuestos a reconocer que dicho programa se basaba en los enormes esfuerzos de los años anteriores, ni que existían adecuadas condiciones macroeconómicas internas para llevarlo a cabo. Los bancos comerciales inter-

^{43/} La pérdida real en la recaudación sufrida por el gobierno en tiempos de elevada inflación se debe al período que transcurre entre el momento en que se causan y el momento en que el gobierno no recibe realmente los impuestos.

nacionales se negaron a entablar negociaciones con el gobierno de Miguel de la Madrid y optaron por esperar la entrada de la nueva administración.

Durante los primeros meses de la administración Salinista, las negociaciones -- con los bancos comerciales, el club de París, el FMI y el Banco Mundial permitieron finalmente a México y a sus acreedores negociar un paquete financiero -- que incluía una operación de reducción del saldo de la deuda externa en un monto equivalente al descuento en el mercado secundario de la deuda mexicana.

Como resultado de los efectos directos del paquete, el nivel de las transferencias disminuyó alrededor del 3 % del PIB. Con esto y el resto de las medidas de cambio estructural, México no sólo adquirió un acceso renovado al crédito internacional voluntario, sino que la repatriación de capitales y la nueva inversión extranjera directa han permitido que la economía regrese a un nivel negativo de transferencias netas, situación normal en un país abundante en mano de obra y con escases de capital. 44 /

Veamos los puntos más relevantes de la renegociación de la deuda externa:

Objetivos planteados por el presidente Carlos Salinas de Gortari. (1º dic. 1988)

- Reducir la deuda acumulada.
- Disminuir la transferencia neta de recursos al exterior.
- Obtener financiamiento multianual.
- Disminuir la proporción de la deuda externa con respecto al PIB.

Los puntos sobresalientes del acuerdo con el FMI. (26/mayo/89) son:

- Reconocimiento de que el objetivo de crecimiento económico es la premisa a partir de la cual se derivan los requerimientos de financiamiento externo.
- Reconocimiento de que la carga excesiva de la deuda constituye un obstáculo al crecimiento sostenido con estabilidad de precios.
- Reducir las transferencias netas al exterior a un nivel compatible con el objetivo de crecimiento económico propuesto en el plan nacional de desarrollo.
- Apoyo financiero para las operaciones de reducción de deuda.
- Financiamiento por 4 135 millones de dólares durante un período de 3 años, que elimina la incertidumbre y, por tanto, permite reactivar la inversión productiva. 45 /

44 / Véase, Aspe Armelia Pedro, " El camino mexicano de la transformación económica." Ed. fce, 1993.

45 / Véase, Nacional Financiera, " Mercado de Valores." N° 4 , febrero 15 de 1989.

Con el Banco Mundial se acordó el 13 de junio de 1989 lo siguiente:

-Créditos para el financiamiento del desarrollo por un monto de 1 960 millones de dólares para 1989.

-Apoyo financiero para las operaciones de reducción de deuda.

-Créditos por 2 000 millones de dólares anuales en promedio durante el período 1990 - 1992.

Ambos organismos apoyaron la posición de México en cuanto a la necesidad de reducir el peso de la deuda como condición previa para recuperar el crecimiento y en una decisión sin precedente, aceptaron que una parte de los recursos que canalizarían a México más un monto adicional que aportarían por una sola vez, se utilice para apoyar las operaciones de reducción de deuda con la banca comercial.

El acuerdo con el club de París (30 de mayo de 1989) fue el siguiente:

-Reestructuración de pagos de principal e intereses por un monto de 2 600 millones de dólares a 10 años con 6 de gracia, de acuerdo con el siguiente calendario de vencimientos originales:

a) Entre 1° de junio de 1989 y 31 de marzo de 1990: 100% capital y 100% intereses.

b) Entre 1° de abril de 1990 y 31 de marzo de 1991: 100% capital y 90% intereses.

c) Entre 1° de abril de 1991 y 25 de mayo de 1992: 100% capital y 90% intereses.

-Cobertura de crédito en un monto estimado de por lo menos 2 000 millones de dólares anuales para el financiamiento de las importaciones mexicanas procedentes de los países miembros de ese organismo.

Por otro lado, en un acto de gran solidaridad del gobierno de Japón, el Banco de Importaciones y Exportaciones de ese país ofreció apoyos financieros a México por un total de 2 050 millones de dólares que serían utilizados para apoyar el paquete de reducción de deuda con los bancos comerciales.

Finalmente los acuerdos con la Banca Comercial (julio 23 de 1989) fueron:

-Reducción del principal en 35%.

-Disminución de una tasa de mercado a una tasa fija de 6.25%.

-Aportación de dinero nuevo por un monto igual al 25% de la deuda no comprometida a las opciones 1 o 2.

Con respecto a la deuda interna , en el primer año de gobierno , ésta ascendió a 27.8% como proporción del PIB , cifra que se compara favorablemente con el 28.6% al final de 1988 y 33.2% al cierre de 1987.

En la estructura del saldo por fuentes de financiamiento , el 7.8% correspondió al banco de México , 10.1% al sistema bancario y 82.1% a valores gubernamentales. A partir de éste año , la política de deuda interna se inclina hacia la -- emisión de valores gubernamentales por no ser inflacionarios.

En concordancia con el saneamiento de las finanzas públicas y los objetivos de estabilización económica , la política de deuda pública esta orientada a apoyar las metas señaladas en el plan nacional de desarrollo (1989 - 1994).

En materia de deuda interna , las acciones emprendidas se han dirigido a profundizar el proceso de desendeudamiento tanto en montos nominales y reales como en su proporción dentro del producto. La reducción de la deuda interna en el primer semestre de 1992 , sumada a la cancelación de deuda externa , implica una -- reducción en el saldo bruto de la deuda pública.

En la administración salinista se plantearon los siguientes objetivos en materia de deuda interna :

- Reducir el saldo de la deuda pública interna.
- Satisfacer las necesidades crediticias transitorias del gobierno federal.
- Obtener los mejores términos financieros que prevalecieron en el mercado nacional de fondos prestables.
- Prescindir de la utilización de recursos , que pudieran ser inflacionarios.

La combinación de una estricta disciplina fiscal , a través del mantenimiento -- del superávit primario y del uso prudente de los recursos provenientes de la -- desincorporación de las empresas públicas junto con la estabilidad macroeconómica , permitiran reducir el saldo histórico de la deuda interna.46/

En lo que se refiere a la deuda interna del gobierno federal se destaca :

46/ Véase, Nacional Financiera, " Mercado de valores ", No. 19 , octubre de 1992 .

- El saldo positivo de la cuenta general de la tesorería de la federación.
- La importante amortización de certificados de la tesorería de la federación-- y los bonos de desarrollo.
- El nuevo programa de ahorro para el retiro (SAR)

El saldo positivo de la cuenta general de la tesorería se debe , en gran medida a que en esta cuenta se contabilizan los recursos del fondo de contingencia , - fondo que fue creado con los recursos provenientes de la venta de empresas pú-- blicas..

La descolocación de Bondes y Cetes ha sido producto del superávit fiscal que le permite al gobierno federal renovar mes a mes menos deuda de la que se vence.

En el primer trimestre de 1992 , el sector público se financio con los recursos del fondo de contingencia. La reconfiguración de las fuentes internas de financiamiento ha tenido como premisa fundamental la de colocar valores gubernamentales como la principal fuente de financiamiento del gobierno federal.

La evolución de la deuda interna del gobierno federal durante 1992 , coadyuvó - al mejoramiento de los resultados fiscales , ya que el menor costo y mejor perfil de vencimientos complementaron el continuo saneamiento de las finanzas pú - blicas.

En relación a la política monetaria adoptada durante el proceso de estabiliza-- ción contaba con dos elementos. Por un lado el Banco de México evitó movimien-- tos bruscos del tipo de cambio mediante una política crediticia muy restrictiva. Por otro, las autoridades aceleraron el proceso de innovación y reforma financie-- ra para facilitar la repatriación de capitales y apoyar la intermediación financie-- ra necesaria para permitir que la economía respondiera a las oportunidades de inversión.

La reforma financiera cambió también la forma en que se financía el déficit pú-- blico; el uso cada vez mayor del mercado de dinero como fuente de financiamien-- to y por tanto, la existencia de menores presiones inflacionarias, puede adver-- tirse observando el financiamiento por parte del Banco de México de los requeri-- mientos financieros del sector público.

Lo importante en el fondo es que el saldo del crédito del Banco Central al sec-- tor público no financiero ha descendido en términos reales, a una tasa promedio

de 14.1 % anual desde 1982, esto confirma la transición hacia un financiamiento no inflacionario del déficit a través del mercado, a la vez que otorga una mayor dependencia al Banco Central en la conducción de la política monetaria. 46/

Con relación a la inflación, variable en torno a la cual se ha concentrado la instrumentación y manejo de la política económica en el sexenio Salinista, tenemos que durante el período de 1988 a 1992 y como resultado de las determinaciones adoptadas en lo relativo a la política cambiaria, monetaria, crediticia, salarial y fiscal, así como la concertación de acciones entre los representantes de los distintos sectores de nuestra sociedad, en 1992 - quinto año de estrategia contra la inflación - los precios fueron perdiendo el dinamismo que les caracterizó durante la década de los ochenta, además de que se ha realizado un saneamiento en las finanzas públicas.

Aun cuando en 1990 el crecimiento de este indicador fue superior al conseguido en el año anterior (cuadro 11), pues se trata del resultado natural de los ajustes realizados a los bienes y servicios que mostraban importantes rezagos. El significativo descenso del INPC, sumado a los avances en las finanzas públicas, permiten concluir que la estrategia aplicada a las herramientas empleadas en los últimos años han sido congruentes con el propósito que se buscaba alcanzar. México tras 7 años de haberse iniciado el programa concertado de ajuste económico se ha colocado entre las naciones con éxito en cuanto a programas de estabilización implementados recientemente se refiere.

Se debe resaltar que a lo largo de los últimos años (1989 - 1994) se han dado grandes avances dentro del objetivo del abatimiento de la inflación, sin embargo esta no será estable si no hay un crecimiento dentro de los niveles de productividad en toda la estructura productiva que genere los suficientes excedentes de producción para exportar con calidad y bajo precio, con lo cual se garantizara un futuro con un cierto grado de certidumbre, ya que la productividad ha comenzado a elevarse, pero es necesario incrementarla más para aprovechar las negociaciones que en materia de comercio exterior se han realizado en el sexenio Salinista y que han ayudado a exportar más productos manufactureros evitando con ello depender tan sólo del petróleo como fuente única de divisas.

46/ Véase, Aspe Armella Pedro, op. cit. pag. 85

El Producto Interno Bruto (PIB) en los seis años de gobierno Salinista fue en ascenso. En los primeros 5 años, el incremento promedio anual fue de 2.9 %, cifra superior al crecimiento de la población. En 1994 se espera un crecimiento económico superior a la dinámica demográfica.

Como hemos visto, la estabilidad macroeconómica se basó en la corrección estructural de desequilibrios fiscales y monetarios. La adecuada formulación y ordenada ejecución de las políticas de ingreso y gasto públicos permitieron reducir el déficit de niveles de 12.5 % en 1988 a resultados superavitarios equivalentes al 0.5 % y el 0.7 % del PIB en 1992 y 1993 respectivamente. Resultados que no incluyen los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas. (cuadro 25)

La reforma del Estado implicó la reestructuración del sector paraestatal. Se fortalecieron las empresas estratégicas y se desincorporó la mayoría de las restantes - 415 entidades paraestatales que representan el 67 % del total. (cuadro 23) A partir de diciembre de 1990, con los recursos generados por el aumento temporal de los precios del petróleo y los provenientes de la venta de empresas se creó el Fondo de Contingencia. En la medida en que se consolidó la estabilización económica, se decidió utilizar la mayor parte de estos recursos para amortizar deuda. Al cierre de septiembre de 1994, el fondo presentaba un saldo de - 521 millones de nuevos pesos. 47/

Con recursos provenientes de dicho fondo y el superávit fiscal se ha reducido radicalmente el endeudamiento público.

La renegociación de la deuda externa logró abatir la transferencia neta de recursos al exterior, disminuyendo el monto histórico de la deuda acumulada, asegurar recursos netos durante un período amplio y reducir el valor real de la deuda y su proporción con respecto al PIB.

En resumen, el balance del sexenio Salinista fue el siguiente:

La política de apertura externa indiscriminada, con tipo de cambio antiinflacionario, junto al proceso de desregularización y a la política contraccionista dejaron para el futuro el estancamiento económico, mayor desempleo, miseria generalizada, pérdida de soberanía y violencia social.

47/ Véase, Salinas de Gortari: Carlos, Sexto informe de gobierno 1994, Presidencia de la República.

El modelo neoliberal que se ha venido instrumentando ha demostrado su incapacidad para retomar el crecimiento sostenido, así como para generar empleos y mejorar los niveles de vida de la población. Ha terminado profundizando los problemas productivos y del sector externo.

El tipo de cambio fue puesto como política antiinflacionaria, con deslizamiento por debajo del diferencial de precios entre México y E.U.; atentando sobre los niveles de competitividad de la producción nacional.

Dichas políticas han favorecido al crecimiento de las importaciones de todo tipo, lo cual ha repercutido de manera negativa en la planta productiva nacional y el empleo, además de aumentar las presiones sobre el sector externo. Ello -- merma las bases reales de crecimiento y aumenta la vulnerabilidad externa de la economía, dados los crecientes requerimientos de capital externo para financiar el déficit externo.

La necesidad creciente de capitales, aunado al aumento de la tasa de interés -- para atraerla, han incrementado las presiones sobre las finanzas públicas, lo -- cual reduce el superávit alcanzado y retroalimenta las presiones inflacionarias.

Los requerimientos de capital externo han llevado al aumento de la tasa de interés esto restringe al crecimiento y la inversión y aumenta las presiones sobre las finanzas públicas. La entrada de capitales aumenta la deuda pública interna a pesar del superávit fiscal, ya que el Gobierno tiene que emitir valores gubernamentales para sacar dinero de la circulación ante la entrada de capitales y contrarrestar así el impacto inflacionario de dicha entrada.

La política neoliberal, además de llevar a la recesión económica y a una alta vulnerabilidad externa, ha desmantelado al Estado a favor de los grandes grupos económicos, sin traducirse ello en mejores condiciones de crecimiento económico, ni de modernización. De proseguir con esta política económica, no hay perspectivas de crecimiento económico ni de satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías.

Finalmente, con respecto al PECE se instrumentaron y se dieron los siguientes avances en sus diversas fases:

En la administración Salinista se da seguimiento al pacto de solidaridad económica (PSE), pero ahora con el nombre de pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PESE). A continuación veremos los avances que se dieron en la instrumentación de sus diversas fases:

En su primera fase (enero de 1989 a julio de 1989) se instrumentó lo siguiente:

- Un presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía.
- Los precios del sector público con mayor incidencia sobre el INPC permanecieron constantes. Algunos precios del comercio y la industria subieron pero los empresarios aceptaron absorber el impacto.
- El deslizamiento del tipo de cambio del peso frente al dólar fue a razón de un peso diario.
- Se reduce la dispersión en tarifas a la importación.
- Se acuerda la revisión de precios controlados caso por caso y;
- Se revizan los precios de garantía para los productos agrícolas con el fin de mantener sus niveles reales.

En la segunda fase (agosto de 1989 a marzo de 1990)

- Los precios del sector público permanecen constantes.
- El deslizamiento se mantiene en un peso diario.
- Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto.
- Se revizan los precios controlados caso por caso.
- El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.

En la tercera fase (enero de 1990 a diciembre de 1990)

- Se revizan los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo - de acuerdo con la inflación esperada.
- El deslizamiento es de 80 centavos diarios.
- Ajuste en los precios del sector público para cumplir con las metas presupuestales.
- Revisión de los precios controlados caso por caso.

En la cuarta fase (diciembre de 1990 a diciembre de 1991)

- Revisión de los salarios mínimos para mantener su poder adquisitivo.
- El deslizamiento baja a 40 centavos diarios.

- Se incrementan los precios del sector público en noviembre de 1990 para cumplir con las metas del superávit primario para 1991, pero se mantienen constantes durante todo 1991.
- Trabajadores y patrones firman el acuerdo nacional de productividad.
- Se revizan caso por caso los precios controlados.

En la fase cinco (diciembre de 1991 a diciembre de 1992)

- Se revizan los salarios mínimos para mantener su poder adquisitivo.
- El deslizamiento baja a 20 centavos diarios. Se elimina el régimen de tipo dual.
- Se ajustan los precios del sector público para cumplir con la meta del presupuesto.
- Se reduce el IVA de 15% a 10%.
- Se revizan caso por caso los precios controlados. 48/

Para el año de 1993 se continua con el Pacto para la Estabilidad y crecimiento económico, solo que ahora con una nueva estrategia; la competitividad y el empleo, por lo que ahora este mecanismo de concertación se denominó Pacto para la Estabilidad, competitividad y el empleo.

Con este Pacto se consolida la política económica del régimen Salinista; estabilidad de precios, crecimiento económico, finanzas públicas en equilibrio, salarios reales crecientes y liberación comercial.

48/ Véase, Aspe Armella Pedro, " El camino mexicano de la transformación económica." Op.cit.

CAPITULO 4 CONCLUSIONES

De la presente investigación se concluye lo siguiente:

- La teoría clásica hace énfasis en la restricción o menor participación por parte del Estado en la actividad económica, el punto principal de esta doctrina es el equilibrio presupuestal.
- Con la depresión económica mundial de los años treinta, se buscaron propuestas de política económica para enfrentar la crisis, una de estas, es la que propone Keynes la cual se basa en un presupuesto desequilibrado. Esta nueva política de gastos públicos expansivos comenzó a aplicarse en los Estados Unidos a partir de los años treinta y posteriormente a nivel mundial.
- Con la aplicación de las políticas Keynesianas, se dió un auge sin precedente, sin embargo se descuido la política monetaria y estas en lugar de producir progreso económico o crecimiento originaron inflación. Ante esta situación surge con fuerza la posición neoclásica y la teoría cuantitativa a través de la escuela de Chicago con Friedman a la cabeza. Esta doctrina afirma que la oferta monetaria es la causante de la elevación de los precios y propone que la política óptima es la de mantener constante de crecimiento el acervo monetario, puesto que la inflación es un fenómeno monetario, por lo que el Estado debe reducir su gasto y aminorar su intervención por consiguiente la disminución del sector público.
- La crisis económica capitalista de principios de los setenta enfrentó, luego de un largo periodo de prosperidad, una combinación de inflación, desempleo y agudización de las tensiones económicas internacionales. Se decidió optar por el franco abandono de las políticas Keynesianas, sustituyendolas por las estrategias neoliberales antiinflacionarias. La teoría económica regresaba a la prédica del "laissez faire" en el marco de la síntesis neoclásica y la economía a las manos del ciclo económico.

- Las ideas neoliberales fueron aplicadas primeramente en países desarrollados y posteriormente fueron exportadas a los países en desarrollo a través de -- las presiones de los organismos financieros internacionales. Este modelo fue introducido a las economías en desarrollo para reordenar e impulsar el cambio estructural.
- El neoliberalismo desplazó al pensamiento Keynesiano. Refleja la pérdida de optimismo respecto a la capacidad del Estado para programar y lograr metas económicas y sociales y, en contraposición, expresa la necesidad de otorgar a la iniciativa privada estas funciones económicas. Propone eliminar los controles gubernamentales, reducir el control Estatal sobre recursos económicos, así como la privatización de empresas públicas.
- El Estado se endeuda porque tiene un déficit, el cual es ocasionado por la expansión del gasto público. La deuda contraída tiene entre algunas las siguientes funciones; aumentar la demanda efectiva, impulsar el desarrollo económico mediante inversiones productivas, buscar el pleno empleo, así como impu^lsar el desarrollo regional y sectorial.
- Las formas más comunes de financiar los déficits, son la deuda interna o externa y la monetización, aunque en la década de los ochenta los ingresos por la venta de activos que poseía el Estado, fueron utilizados para financiar el déficit, en otros casos para amortizar deuda pública.
- Hacer uso del endeudamiento, tanto interno como externo, en cierta medida -- trae beneficios para el país deudor, pues impulsa su desarrollo económico -- transformando su infraestructura económica. Otro beneficio es que cubre sus desequilibrios externos (en balanza de pagos).
El endeudamiento es sano en la medida en que los países deudores no rebacenan la capacidad de pago de su economía, pues si la rebazan el exceso trae consi go otro tipo de problemas; como la incapacidad de hacer frente al servicio de sus deudas, que es lo que ha pasado con muchos países subdesarrollados como México.
- El sector público en México. para cubrir sus necesidades de financiamiento -- ha utilizado los siguientes mecanismos; Banco de México, Encaje legal, Valores gubernamentales, así como a partir de 1992, el SAR y el Fondo de Contingencia.

- Los diversos mecanismos de financiamiento de la deuda pública interna tienen un impacto diferente en la demanda agregada y los precios, por lo que una política de rápido crecimiento de dicha deuda puede ser más o menos expansiva - según sean los instrumentos empleados para financiarla.

El financiamiento con valores gubernamentales se utilizó para no expandir la base monetaria y de esta forma controlar el proceso inflacionario, bajo el -- contexto de los programas de ajuste de 1982, que ha intentado corregir los de -- equilibrios macroeconómicos y configurar condiciones de crecimiento y estabi -- lidad en el país.

- El gasto público se incrementó conforme aumento la función del Estado, de tal forma que se convirtió en uno de los instrumentos más importantes de la política económica, al restringirse, el proceso de desarrollo y crecimiento se ha hecho más lento. El gasto es inflacionario, si a un aumento en la demanda generada por éste no aumenta la producción y en cambio lo que aumenta son los -- precios.

- En los países subdesarrollados como México, es difícil alcanzar el desarrollo económico, pues enfrentan una situación de dependencia con atraso tecnológico los déficits fiscales están fuertemente ligados a las deficiencias de la es -- tructura económica, además de la inexistencia de una planeación adecuada y -- los deficientes sistemas impositivos.

- Disminuir el gasto y el déficit fiscal implica en muchos casos, renunciar a -- la única posibilidad de crecimiento económico. Pero actuar a la inversa, im -- plica profundizar la crisis fiscal del Estado.

- En un país con alta inflación, el déficit financiero no siempre es un indica -- dor adecuado para medir el esfuerzo fiscal, por lo que el Gobierno Federal in -- trodujo algunas definiciones alternativas tales como; balance primario y ba -- lance operacional. En México, a partir de 1982 se inicia una política de ata -- que frontal a la inflación y junto con ello un cambio radical de la concep -- ción de la participación del Estado en la economía. Este cambio se manifiesta -- principalmente a través de una estricta disciplina del gasto público, así co -- mo de una disminución del déficit y un adelgazamiento del sector paraestatal.

- Sobre el adelgazamiento del sector público en México, vemos que al tomar la administración Miguel de la Madrid, el total de empresas eran 1155 y al finalizar su periodo se desincorporaron 743 para sumar 412. En el periodo Salinista se desincorporaron, hasta 1993, otras 199 empresas para hacer un total de 213. se espera que en los proximos años continúe este proceso y el Estado sólo controle las actividades estratégicas de la economía.

- El destino principal de los recursos provenientes del endeudamiento público es para financiar el déficit fiscal , éste tipo de empréstitos toma importancia en la década de los ochentas y se convierte en un mecanismo crucial para el financiamiento del déficit.

- La velocidad de crecimiento de la deuda interna generó condiciones para su autoreproducción y se creó un círculo vicioso ; déficit fiscal - deuda interna - déficit fiscal. Por un lado , el saldo negativo del sector público, al cubrirse primordialmente con endeudamiento interno , provocó que una parte significativa del gasto público - la destinada al servicio de la deuda interna - aumentará. Por otro lado para asegurar el financiamiento del déficit con recursos internos , se ofrecían altas tasas de interés , mismas que desalentaban la inversión. Bajo estos efectos , el financiamiento del déficit vía recursos internos , en lugar de disminuirlo lo agravó. Ocurría que a mayor uso de financiamiento interno mayor déficit.

- Dentro del gasto público presupuestal , tenemos que el programable decreció de manera importante al reducirse en los rubros productivos y sociales por lo cual también disminuyó su impacto sobre la demanda agregada. Por su parte el gasto no programable aumentó considerablemente y llegó a ser el más representativo dentro del gasto público presupuestal , ya que en los años de 1986 , 1987 y 1988 representó el 57.6% , 63.4% y 65.8% respectivamente.

- El crecimiento en el gasto no programable se debió fundamentalmente al pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa. de 1982 a 1988 , cerca de la mitad del gasto público se destinó a éste servicio , de esta manera se da una sensible baja en los ingresos públicos destinados a inversión productiva , servicios y transferencias , es decir , el gasto programable.

- El gasto no programable crece en función de las tasas de interés internas y externas y por lo tanto se tiene que sacrificar al gasto programable.
- Con respecto a la inversión pública , su expansión fue posible mediante la contratación de grandes volúmenes de deuda. Si bien el endeudamiento propio en un principio la expansión de las inversiones públicas , al contraerse éste bajaron las inversiones.
- A lo largo de éste trabajo hemos analizado a la inflación asociandola a la expansión del gasto público , el aumento excesivo de éste ocasionó desequilibrios en las finanzas públicas , principalmente en el presupuesto público lo cual da origen al déficit público.
- Si el déficit es cubierto por medio de la emisión de circulante es inflacionario , como sucedió en la economía mexicana . A partir de 1982 , se buscaron nuevas formas de financiamiento del déficit que no fueran inflacionarias , entre ellas , el encaje legal y la emisión de valores gubernamentales.
- La preferencia por los valores gubernamentales para financiar el déficit , no disminuyó en el corto plazo a la inflación , pues ésta persistió e impactó el servicio de la deuda que para entonces había aumentado considerablemente. El servicio implicó que el déficit continuara , la inflación ya no tenía como origen principal la emisión de circulante , sino el exclusivo endeudamiento interno.
- Si el gasto público se reduce en los rubros productivos o sociales , disminuye su impacto sobre la demanda agregada. Esta reducción es consecuencia del servicio de la deuda pública lo cual contribuye a generar bajas tasas de crecimiento del producto , la baja en el producto nacional (en 1982 -- fue de -0.5%) impide una mayor captación fiscal , misma que se intenta -- contrarrestar aumentando precios y tarifas del sector público , de esta manera se logró aumentar los ingresos pero en menor medida que los egresos.

- A partir de 1983 , la política económica emprendida busca fomentar intensamente el ahorro interno , para lo cual se incrementan las tasas de interés. Se trata de financiar el déficit fiscal con más recursos internos que externos , de esta manera los Cetes se convierten en uno de los instrumentos financieros más atractivos para el ahorrador , además que le permite al gobierno financiar egresos que no pueden ser cubiertos por los ingresos tradicionales.
- Para asegurar el financiamiento del déficit se ofrecieron altas tasas de interés (sobre todo de 1982 a 1987) mismas que repercutieron tanto en la inversión pública como privada.
- Cuando las altas tasas de interés nominales inciden sobre el servicio de la deuda pública en pesos elevando los gastos financieros del gobierno , se generan mayores presiones sobre el déficit público a medida que la deuda se acumula , lo que retroalimenta el problema del endeudamiento.
- El impacto que tiene una política de endeudamiento público interno sobre la tasa de interés , radica en que para poder tener acceso al ahorro interno , el gobierno federal tiene que aumentar de manera importante las tasas de interés nominales. En nuestro periodo de análisis la i real fue negativa.
- El financiamiento del déficit fiscal por la vía interna , solucionó en el corto plazo la escasez de recursos financieros , pero a largo plazo , este mecanismo se convirtió en una carga para el sector público por las altas tasas de interés que se ofrecían para incentivar el ahorro interno. El servicio que se tiene que cubrir por concepto de este tipo de financiamiento , ocasiona que se tenga que reducir el gasto programable e incrementar el no programable. Como consecuencia de esto , la inversión pública disminuye , lo mismo pasa con la inversión privada debido a que la mayor parte del ahorro interno es absorbido por el sector público , la consecuencia es una baja en el producto nacional.

Al contraerse la inversión pública y privada se descuidaron sectores importantes de la economía , pues gran parte del gasto público tuvo como destino el servicio de la deuda.

- Al financiarse el sector público con valores gubernamentales , hay menos-impacto sobre la inflación , aunque el costo que genera éste mecanismo de-financiamiento al principio fue elevado , en los últimos años disminuyó -- significativamente como consecuencia de la baja en la tasa de interés , sobre todo a partir de 1990 que bajo a 27.9%.

Financiamiento del déficit financiero
(porcentajes)

Año	Déficit financiero	Crédito externo	Crédito interno			Valores gubern.
			Total	Banco de México	Sistema bancario	
1980	100.0	37.9	62.1	46.3	8.8	7.0
1981	100.0	53.7	46.3	30.9	13.3	2.1
1982	100.0	20.7	79.3	44.0	23.5	11.6
1983	100.0	31.4	68.2	61.9	-0.6	7.1
1984	100.0	14.4	85.6	47.8	25.3	12.5
1985	100.0	-1.3	101.3	41.0	47.4	21.2
1986	100.0	8.6	91.4	26.7	49.5	15.2
1987	100.0	7.1	92.9	6.7	52.8	33.4
1988	100.0	-9.5	109.5	46.7	14.9	45.9
1989	100.0	-9.4	109.4	23.6	9.3	76.5
1990	100.0	13.6	84.4	-11.2	8.6	67.0

Fuente: Cuenta de Hacienda Pública Federal.

Cuadro 1

Intereses internos y déficit fiscal
(miles de mil de pesos de 1970)

Año	Intereses internos	Déficit fiscal
1980	11.8	50.2
1981	25.9	112.5
1982	40.2	132.4
1983	63.1	64.7
1984	66.8	72.2
1985	79.4	71.7
1986	123.6	126.5
1987	-	-
1988	-	-

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Cuadro 2.

Deuda interna del sector público
(porcentaje respecto al gasto público 1980 - 1987)

Año	Deuda interna	Servicio	Amortizaciones	Intereses	Adefas
1980	51.1	11.1	5.1	3.8	2.2
1981	49.2	12.4	3.7	6.2	2.5
1982	73.6	13.7	3.2	8.6	1.9
1983	65.2	26.2	5.0	18.7	1.9
1984	54.5	24.2	7.6	15.2	1.2
1985	63.4	25.2	5.0	17.4	1.6
1986	61.2	34.2	7.5	25.7	0.9
1987	70.2	36.1	6.2	26.7	1.3

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

cuadro 3

Deuda interna del sector público
(miles de millones de pesos corrientes)

Año	Deuda interna	Servicio	Amortizaciones	Intereses	Adefas
1980	869	190	87	65	39
1981	1320	333	100	167	66
1982	3545	667	156	419	92
1983	5808	2336	500	1665	171
1984	7761	3442	1115	2162	163
1985	14077	5564	1249	3970	345
1986	31424	13775	2947	10081	747
1987	68521	27022	5621	19166	2114

Fuente: S.F.F. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

cuadro 4

Deuda interna y externa del sector público
(porcentaje respecto al gasto público)

Año	Deuda total	Servicio	Amortizaciones	Intereses	Adejas
1980	85.0	22.4	13.9	6.3	2.2
1981	67.4	22.8	9.4	10.9	2.5
1982	159.3	39.4	9.2	28.2	1.9
1983	143.8	40.4	10.9	27.2	1.9
1984	128.9	37.5	11.3	24.0	1.2
1985	151.3	37.5	11.7	24.1	1.6
1986	199.0	49.4	11.9	36.6	1.9
1987	216.6	61.4	12.1	48.1	1.2

Fuente: S.F.F. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

cuadro 5

Financiamiento de la inversión pública
(porcentaje de: PIF)

Año	Componente interno	Componente externo
1980	8.6	2.1
1981	9.4	2.6
1982	6.4	1.4
1983	6.1	0.5
1984	6.1	0.5
1985	5.8	0.7
1986	5.1	0.7
1987	4.5	0.6
1988	4.1	0.7

Fuente: Indicadores económicos, Banco de México.

cuadro 6

Financiamiento de la inversión
(porcentaje del PIB)

Año	Inversión total	Inversión privada	Inversión pública
1980	24.7	14.0	12.7
1981	26.5	14.5	12.0
1982	27.2	12.3	9.8
1983	16.6	10.0	6.6
1984	17.0	10.5	6.0
1985	17.4	11.4	6.5
1986	16.4	10.7	5.8
1987	16.1	11.0	5.1
1988	16.9	11.9	4.9

Fuente : Indicadores económicos , Banco de México.

cuadro 7

Inversión Pública Federal
(miles de mil de pesos de 1963)

Sector/Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	var. % 88/87	TMAC * 83/88
Total	349.5	368.2	314.6	290.0	264.5	176.3	-33.3	-12.8
Rural	31.0	35.5	28.2	26.7	21.6	13.8	-36.3	-14.9
Reg. y Urb.	28.3	42.1	34.9	61.1	50.2	17.7	-64.9	- 9.0
Pesca	1.3	1.9	0.8	0.7	0.4	0.1	-67.2	-40.1
Social	27.5	32.7	32.0	24.3	22.9	20.5	-10.3	- 5.7
Educación	15.3	18.9	18.6	8.5	8.2	7.3	-11.0	-13.8
Salud Lab.	12.2	13.9	12.4	15.8	14.7	13.2	-9.9	- 1.6
Com. Trans.	74.7	87.2	69.2	54.3	47.8	25.0	-47.8	-19.7
Comercio	0.0	2.8	1.6	1.5	2.5	0.4	-82.5	-32.2
Turismo	4.4	5.6	1.9	2.1	2.7	0.4	-84.3	-38.1
Energético	137.3	121.0	117.7	93.0	86.5	79.6	-10.1	-10.3
Industrial	33.6	25.8	15.1	19.1	20.8	14.7	-29.2	-15.2
Administ.	11.5	13.4	14.2	6.2	7.0	4.1	-41.6	-16.6

Fuente: Centro de Información y Estudios Nacionales - CIEI
análisis anual 1989. * Tasa Media Anual de Crecimiento.

cuadro 8

Financiamiento de la inversión
(porcentaje del FIE)

Año	Inversión total	Inversión privada	Inversión pública
1980	24.7	14.0	12.7
1981	26.5	14.5	12.0
1982	27.2	12.3	9.8
1983	16.6	10.0	6.6
1984	17.0	10.5	6.0
1985	17.9	11.4	6.5
1986	16.4	10.7	5.8
1987	16.1	11.0	5.1
1988	16.9	11.9	4.9

Fuente : Indicadores económicos , Banco de México.

cuadro 7

Inversión Pública Federal
(miles de mill de pesos de 1980)

Sector/Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	var. % 88/87	TMAC * 83/88
Total	345.5	368.2	314.6	290.0	264.5	176.3	-33.3	-12.6
Rural	31.0	35.5	28.2	26.7	21.6	13.8	-36.3	-14.9
Reg. y Urb.	28.3	42.1	34.9	61.1	50.2	17.7	-64.9	- 9.0
Pesca	1.3	1.9	0.8	0.7	0.4	0.1	-67.2	-40.1
Social	27.5	32.7	32.0	24.3	22.9	20.5	-10.3	- 5.7
Educación	15.3	18.9	18.6	8.5	8.2	7.3	-11.0	-13.8
Salud Lab.	12.2	13.9	13.4	15.8	14.7	13.2	-9.9	- 1.6
Com. Trans.	74.7	87.2	69.2	54.3	47.8	25.0	-47.8	-19.7
Comercio	0.0	2.8	1.6	2.5	2.5	0.4	-82.5	-32.2
Turismo	4.4	5.8	1.9	2.1	2.7	0.4	-84.3	-38.1
Energético	137.3	121.0	117.7	93.0	88.5	79.6	-10.1	-10.3
Industrial	33.6	25.8	13.1	19.1	20.8	14.7	-29.2	-15.2
Administ.	11.5	13.4	14.2	6.2	7.0	4.1	-41.6	-16.6

Fuente: Centro de Información y Estudios Nacionales - CIEN / análisis anual 1989. * Tasa Media Anual de Crecimiento.

cuadro 8

Inversión Pública Federal real
(miles de mill de pesos de 1980)

Concepto/Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	500.9	373.0	368.2	314.7	289.8	268.4	237.3	217.7
Desarrollo Rural:	59.5	41.2	39.0	32.7	26.9	22.0	14.3	17.0
Pesca	5.0	2.7	2.8	2.4	0.7	0.5	0.2	0.3
Desarrollo Social:	139.6	92.5	115.8	80.4	85.7	74.0	64.1	61.1
Salud y Laboral	22.6	12.7	22.9	12.7	18.1	14.7	13.8	12.0
Educación	13.6	11.8	11.8	12.0	8.5	8.4	8.1	8.7
Solidaridad y Des. Reg.	74.8	58.9	81.4	49.8	45.6	40.4	34.8	36.2
Desarrollo Urbano:	29.6	10.3	5.7	7.9	15.5	10.6	7.5	4.6
Comunicac. y Transportes	42.5	49.2	58.7	53.1	54.3	48.6	43.5	40.8
Comercio y Abasto	3.9	1.9	2.5	3.2	2.5	2.6	2.0	1.3
Energético	199.2	148.7	118.9	108.2	93.0	89.9	87.0	76.1
Turismo	5.8	2.9	5.8	2.9	2.1	2.7	1.5	1.0
Industrial	36.7	38.9	20.7	25.5	19.1	21.1	18.7	10.8
Administración	9.4	4.3	6.1	10.2	5.8	7.1	5.9	6.5

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, segundo informe de gobierno 1990. Anexo presidencia de la República, noviembre 1990, pag. 168-170. Deflactado con el deflactor implícito del FIB. cuadro 9

Comportamiento Macroeconómico
(promedio anual en cada sexenio)

Sexenio	Déficit financiero % del PIB	Inflación: promedio anual sexenal	Devaluación del peso frente al dólar	PIB promedio anual sexenal
Adolfo López Mateos 1959-1964	1.4	2.3	0	6.7
Gustavo Díaz Ordaz 1965-1970	2.1	2.6	0	6.8
Luis Echeverría Alvaréz 1971-1976	6.9	14.8	56.4	5.0
José López Portillo 1977-1982	10.2	33.2	553.3	5.6
Miguel de la Madrid Hurtado 1983-1988	11.9	92.5	1311.8	-0.2

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México.

cuadro 10

Inflación Acumulada y Tasa de Interés
(porcentaje)

Año	Inflación Acumulada	Tasa de Interés
1980	29.8	25.2
1981	28.2	25.3
1982	98.9	49.9
1983	80.8	54.7
1984	59.2	45.6
1985	63.7	65.3
1986	105.7	90.2
1987	159.2	115.7
1988	51.2	31.5
1989	19.7	30.6
1990	29.4	27.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

cuadro 11

Egresos totales del Sector Público
(porcentaje del PIB)

Año	Total Sector Público Presupuestal	Gobierno Federal	Organismos y Empresas	Operaciones Compensadas
1982	41.6	27.5	22.2	6.0
1983	39.0	25.9	23.4	10.3
1984	37.7	24.1	22.9	9.3
1985	37.5	24.4	22.6	9.6
1986	42.7	29.0	20.4	6.7
1987	43.8	31.3	19.9	7.5
1988	37.6	26.5	16.5	4.9

Fuente : CIEMEX.- WEFA " Perspectivas Económicas de México . Dos perspectivas sexenales de estabilización y crecimiento ; y un escenario de riesgo." Vol. XXI , No 4 , diciembre de 1989. cuadro 17

Producto Interno Bruto
(variación porcentual)

Concepto/Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TMAC * 82-88
Agropecuaria	-2.0	2.0	2.7	3.1	-1.4	1.1	-1.6	1.0
Minería	8.7	-0.9	2.2	-0.1	-4.1	5.2	0.4	0.4
Manufacturas	-2.7	-7.8	5.0	0.1	-5.7	2.6	2.2	0.2
Alimentos	4.5	-1.3	1.5	3.8	-0.6	0.9	-0.6	0.6
Textiles	-4.8	-5.5	1.0	2.6	-5.2	-5.1	2.5	-1.7
Madera	-1.2	-7.3	3.3	3.7	-3.3	2.7	-7.7	-1.6
Imprenta	0.7	-7.3	5.6	6.6	-3.4	1.6	0.1	0.8
Química	2.5	-1.6	6.9	5.8	-3.5	5.5	1.6	2.4
Minerales no met.	-2.6	-7.7	5.6	7.0	-6.7	9.5	-3.9	0.5
Metal básicas	-9.3	-6.2	11.6	1.1	-6.8	10.9	6.5	2.6
Maq. y equipo	-12.3	-22.4	9.1	13.2	-15.2	3.7	11.0	-1.1
Otros	-3.9	-18.7	11.3	8.3	-10.3	-4.8	2.9	-2.5
Construcción	-7.1	-19.2	5.4	2.7	-10.3	1.5	-3.3	-4.3
Electricidad	9.7	1.1	5.0	8.3	3.6	1.9	5.4	4.2
Comercio	-0.9	-7.5	2.5	1.1	-0.5	0.5	1.2	-1.3
Transportes	-7.5	-2.6	5.1	2.8	-3.2	2.5	2.8	1.2
Ser. financieros	5.0	3.9	5.6	3.6	3.9	2.4	2.7	3.7
Ser. comunales	3.5	3.0	2.5	-0.2	-0.7	0.1	0.4	0.8
Ser. bancarios	-	-	-	-	-	-	-	-
Totales	-0.5	-4.2	3.4	2.5	-2.7	1.5	1.1	0.7

Fuente: Centro de información y estudios Nacionales . Análisis anual 1989.

cuadro 18

* Tasa media anual de crecimiento.

Tasa de Interés real y nominal de los Certificados de la Tesorería (CITES)

Año	Tasa nominal anual	Tasa nominal mensual *	Incremento de precios	Tasa mensual real **	Tasa anual real ***
1986	99.21	8.54	7.90	0.60	7.39
1987	121.84	10.49	14.87	-3.75	-36.81
1988	53.30	4.59	2.10	2.44	23.57
1989	40.56	3.48	3.40	0.09	1.08
1990	26.01	2.24	3.20	-0.93	-10.61

* Se calculó dividiendo la tasa anual entre 360 y multiplicando el resultado por el número de días del mes en cuestión.

** La tasa real mensual es igual a la tasa nominal mensual (dividida entre 100 y más 1), dividida entre el incremento de precios (dividido entre 100 y más 1).

*** La tasa real anual es igual a la tasa real mensual elevada a la 12.

Fuente: Indicadores económicos, Banco de México, varios números.

Cuadro 14

**Gastos del Sector Público Presupuestal
estructura porcentual:**

Concepto/Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	100	100	100	100	100	100
Gasto Programable	50.6	53.5	52.5	42.4	36.6	34.2
Gasto no Programable	49.4	46.5	47.5	57.6	63.4	65.8

Fuente: Centro de Información y Estudios Nacionales (CIE)
Análisis anual 1989.

cuadro 1f

Estructura porcentual del Gasto neto devengado del sector Público presupuestal

Concepto/Año	1980	1982	1984	1986	1988	1989
Gasto Programable Total	62.09	61.89	62.08	52.39	47.02	40.98
Gasto no Programable Total	17.91	38.11	37.92	47.61	52.98	49.02
Gasto neto Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, segundo informe de gobierno, 1990, anexo, presidencia de la República, noviembre de 1990.

cuadro 1c

Crecimiento anual del M1 e Inflación
(porcentajes)

Concepto / Año	Crecimiento del M1	Inflación anual
1975	21.3	-
1980	33.1	29.8
1981	32.7	26.7
1982	62.8	98.9
1983	41.3	80.6
1984	63.0	59.2
1985	51.1	63.7
1986	64.3	105.7
1987	120.7	159.2
1988	65.8	51.7
1989	38.0	19.7
1990	-	29.9

Fuente: Economía mexicana en cifras , año 1991

cuadro 17

Composición porcentual de la Deuda Pública interna

Año	Cetes	Petrobonos	Faques	Bondev	Otros	Total
1980	8.6	2.2	-	-	89.0	100
1981	10.2	1.3	-	-	88.6	100
1982	13.0	0.9	-	-	86.1	100
1983	17.7	0.9	-	-	81.3	100
1984	16.4	1.4	-	-	82.1	100
1985	39.0	7.2	-	-	53.8	100
1986	75.5	11.4	0.9	-	12.2	100
1987	87.5	9.4	0.4	1.1	1.8	100
1988	57.5	1.7	3.1	37.7	9.9	100

Fuente: Indicadores Económicos , Banco de México.

cuadro 18

Intereses de la Deuda Pública
(porcentajes del PIB)

Año	Intereses de la Deuda Pública	
1980	3.2	
1981	4.7	
1982	11.8	
1983	12.6	
1984	12.4	
1985	11.7	
1986	16.7	
1987	19.8	
1988	16.6	

Fuente: Indicadores Económicos , Banco de México cuadro 19

Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México
(estructura porcentual)

Año	Total	Interna	Externa
1981	100.0	31.5	68.5
1983	100.0	28.2	71.8
1984	100.0	33.4	66.6
1985	100.0	30.0	70.0
1986	100.0	23.4	76.6
1987	100.0	26.2	73.8
1988	100.0	29.9	70.1
1989	100.0	31.1	68.9
1990	100.0	35.9	64.1
1991	100.0	43.0	57.0
1992	100.0	37.9	62.1
1993	100.0	35.8	64.2
1994	100.0	31.5	68.5

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno 1994.
Presidencia de la República. cuadro 20

Superávit primario
(porcentaje PIB)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-7.0	4.2	4.6	3.6	1.8	4.4	8.0	8.0	8.0	6.0	-	-	-

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

cuadro 21

Gasto neto devengado del sector público presupuestario
(millones de nuevos pesos)

Año	Total	Gasto programable			Gasto no programable
		Gob. Fed.	Org. y Emp.	Total	
1982	4271.2	1160.4	1483.1	2643.5	1627.7
1983	7254.2	1673.6	2572.5	4246.1	3008.1
1984	11503.3	2727.4	4614.0	7141.3	4362.2
1985	17719.1	4299.4	6273.1	10572.5	7146.6
1986	33014.9	6420.0	10776.8	17196.8	15818.1
1987	84459.1	14484.3	24738.4	39222.7	42236.4
1988	155190.9	26765.5	47456.3	74221.8	81169.1
1989	169313.4	34446.4	53826.8	88273.2	81040.2
1990	205521.5	47058.7	70063.4	117122.1	88399.4
1991	224112.8	67334.7	81544.4	148879.1	75233.7
1992	254541.1	85218.1	93048.1	178266.2	76274.9
1993	279943.2	104800.7	102186.5	206987.2	72956.0

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de Gobierno 1994. cuadro 22
Presidencia de la República.

Evolución del sector paraestatal

Año	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	78	82	82	
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	120	100	99	
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32	
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0	0
Total	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	241	217	213	

fuentes: SHCP, Unidad de desincorporación de entidades paraestatales, el proceso de enajenación de entidades paraestatales. cuadro 23

Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México (porcentajes del PIB)

Año	Total	Interna	Externa
1982	51.2	16.1	35.1
1983	59.3	16.8	42.6
1984	56.4	18.8	37.6
1985	56.5	16.9	39.5
1986	78.6	18.4	60.2
1987	74.4	19.5	54.9
1988	63.5	19.0	44.5
1989	56.6	17.6	39.0
1990	46.9	16.8	30.1
1991	36.7	15.8	20.9
1992	27.1	10.3	16.8
1993	22.0	7.9	14.1
1994	20.9	6.6	14.3

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno 1994, Presidencia de la República. cuadro 24

Situación financiera del sector público 1/
(porcentajes del PIB)

Año	Balace público /2	Balace económico primario	Balace operacional
1980	- 7.5	- 3.0	- 3.6
1981	- 14.1	- 8.0	- 10.0
1982	- 16.9	- 2.5	- 5.5
1983	- 8.6	4.0	0.4
1984	- 8.5	4.8	- 0.3
1985	- 9.6	3.9	- 0.8
1986	- 15.9	2.5	- 2.4
1987	- 16.1	5.7	1.8
1988	- 12.5	8.1	- 3.6
1989	- 5.6	8.6	- 1.7
1990/3	- 1.0	10.8	4.8
1990/4	- 4.0	7.8	1.8
1991/5	2.0	9.1	6.4
1991/6	- 1.5	5.6	2.9
1992/5	3.4	8.7	5.9
1992/6	0.5	5.8	3.0
1993	0.7	3.8	1.5

1/ Cifras revisadas por la SHCF.

cuadro 25

2/ Hasta 1991 corresponde a balance financiero.

3/ Considera el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa.

4/ No considera el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa.

5/ Incluye los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas.

6/ Excluye los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas.

Fuente: Salinas de Gortari Carlos, Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

Deuda del sector público presupuestario
(millones de nuevos pesos)

Año	total	Gobierno Federal	Organismos y Empresas de control presupuestal directo
1980	1403.6	887.5	516.1
1981	2295.2	1390.9	904.3
1982	7539.5	4281.5	3258.0
1983	12415.1	7240.2	5174.9
1984	17972.1	10738.4	7233.7
1985	34128.4	21216.4	12912.0
1986	81308.1	60420.2	20887.9
1987	211686.3	159833.8	51852.5
1988	267009.1	214476.6	52532.5
1989	320619.7	264351.3	56268.4
1990	385151.7	353572.5	31579.2
1991	394432.2	361294.4	33137.8
1992	352588.8	315353.2	37235.6
1993	352981.4	316705.2	37277.2

Fuente: Salinas de Gortari Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

cuadro 26

Deuda del sector público presupuestario
(estructura porcentual)

Año	total	Gobierno Federal	Organismos y empresas de control pres. directo
1980	100	63.2	36.8
1981	100	60.6	39.4
1982	100	56.7	43.3
1983	100	58.3	41.7
1984	100	59.7	40.3
1985	100	62.1	37.9
1986	100	74.3	25.7
1987	100	75.5	24.5
1988	100	80.3	19.7
1989	100	82.4	17.6
1990	100	91.6	8.2
1991	100	91.5	8.5
1992	100	89.4	10.6
1993	100	89.4	10.6

Fuente: Salinas de Gortari Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

cuadro 27

Deuda externa del sector público presupuestario
(millones de nuevos pesos)

Año	Total	Incremento	Gobierno	Organismos y Emp. de control pres.directo
1980	577.8		194.1	383.7
1981	1027.8	77.80	346.4	679.4
1982	4213.8	309.90	1653.7	2560.1
1983	7011.8	66.40	3154.1	3857.7
1984	10639.2	51.73	5403.3	5235.9
1985	21236.7	99.60	11443.6	9793.1
1986	56720.0	167.08	39468.3	17251.7
1987	149194.3	163.03	107816.6	41377.7
1988	154950.4	3.85	115624.5	39326.2
1989	178974.3	15.50	134890.8	44083.5
1990	216358.1	20.08	192491.5	23866.6
1991	228648.3	5.68	204366.5	24281.8
1992	209397.9	- 8.41	181873.1	27524.8
1993	210537.0	0.54	181931.3	28605.8

Fuente: Salinas de Gortari Carlos, Sexto Informe de Gobierno 1994, Presidencia de la República
cuadro 28

Deuda externa del sector público presupuestario
(estructura porcentual)

Año	Total	Gobierno Federal	Organismos y Empresas de control presupuestal directo
1980	100	33.5	66.5
1981	100	33.8	66.2
1982	100	39.2	60.8
1983	100	44.9	55.1
1984	100	50.7	49.3
1985	100	53.8	46.2
1986	100	69.5	30.5
1987	100	72.2	27.8
1988	100	74.6	25.4
1989	100	75.3	24.7
1990	100	88.9	11.1
1991	100	89.3	10.7
1992	100	86.8	13.2
1993	100	86.4	13.6

Fuente: Salinas de Gortari Carlos, Sexto Informe de Gobierno 1994, Presidencia de la República.
cuadro 29

Deuda interna del sector público presupuestario
(Millones de nuevos pesos)

Año	Total	Incremento	Gobierno Federal	Organismos y Empresas de control presupuestal directo
1980	821.8	0	693.4	132.4
1981	1267.4	54.20	1042.5	224.9
1982	3325.7	162.40	2627.8	697.9
1983	5403.3	62.40	4086.1	1317.2
1984	7332.9	35.70	5335.1	1997.8
1985	12891.7	75.80	9772.8	3118.9
1986	24588.1	90.70	20951.9	3636.2
1987	62492.0	154.10	52017.2	10474.8
1988	112056.4	79.30	98852.1	13206.3
1989	141645.4	26.40	129460.1	12184.9
1990	168793.6	19.10	161081.0	7712.6
1991	165783.9	- 1.70	156927.9	8856.0
1992	143190.9	- 13.60	133480.1	9710.8
1993	143445.4	0.17	134773.9	8671.5

Fuente : Salinas de Gortari Carlos, Sexto Informe de Gobierno 1994, Presidencia de la República.

cuadro 30

Deuda interna del sector público presupuestario
(estructura porcentual)

Año	Total	Gobierno Federal	Organismos y Empresas de control presupuestal directo.
1980	100	84.3	15.7
1981	100	82.2	17.8
1982	100	79.0	21.0
1983	100	75.6	24.4
1984	100	72.7	27.3
1985	100	75.8	24.2
1986	100	85.2	14.8
1987	100	83.2	16.8
1988	100	86.2	1.8
1989	100	91.3	8.7
1990	100	95.4	4.6
1991	100	94.6	5.4
1992	100	93.2	6.8
1993	100	93.9	6.1

Fuente : Salinas de Gortari Carlos, Sexto Informe de Gobierno 1994, Presidencia de la República

cuadro 31

Situación financiera del sector público
(porcentajes del PIB)

Año	Déficit financiero	Balance económico primario	Déficit operacional
1980	7.9	- 3.2	3.6
1981	14.3	- 8.4	10.1
1982	17.6	- 7.6	5.5
1983	9.0	4.4	- 1.2
1984	8.7	4.9	- 0.3
1985	10.0	3.6	0.0
1986	16.3	1.7	1.9
1987	16.4	5.7	- 1.5
1988	13.5	8.1	- 3.2

Fuente: elaborado con base en datos de los criterios generales de política económica para 1988. cuadro 32

Indicadores de empleo

Año	Población remunerada		Tasa de desempleo abierto general porcentajes
	Mill. de personas	Variación porcentual	
1982	21 482	- 0.3	4.2
1983	20 995	- 2.3	6.3
1984	21 482	2.3	5.7
1985	21 967	2.3	4.4
1986	21 590	1.7	4.3
1987			3.9

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales en México, 1980 - 1987, cuadro 33

Situación financiera del sector público
(porcentajes del PIB)

Año	Déficit financiero	Balance económico primario	Déficit operacional
1980	7.9	- 3.2	3.6
1981	14.2	- 8.4	10.1
1982	17.6	- 7.6	5.5
1983	9.0	4.4	- 1.2
1984	8.7	4.9	- 0.3
1985	10.0	3.6	0.0
1986	16.3	1.7	1.9
1987	16.4	5.7	- 1.5
1988	13.5	8.1	- 3.2

Fuente: elaborado con base en datos de los criterios generales de política económica para 1988. cuadro 32

Indicadores de empleo

Año	Población remunerada Mill. de personas	Variación porcentual	Tasa de desempleo abierto general porcentajes
1982	21 482	- 0.3	4.2
1983	20 995	- 2.3	6.3
1984	21 482	2.3	5.7
1985	21 967	2.3	4.4
1986	21 590	1.7	4.3
1987			3.9

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales en México, 1960 - 1987, Cuadro 33

Balanza comercial
(Mill . de dólares)

Año	Saldo	Importaciones	Exportaciones
1980	- 3384.7	18896.6	15511.9
1981	- 3882.3	23984.3	20102.1
1982	6792.6	14437.1	21229.7
1983	13161.2	8550.9	22312.1
1984	12941.8	11254.3	24196.1
1985	8451.6	13211.1	21663.6
1986	4596.7	11432.4	16031.1
1987	8433.2	12222.9	20656.2
1988	1666.9	18896.2	20565.1

Fuente: Indicadores económicos, banco de México.

cuadro 34

Bibliografía

- 1) Aguilar Alberto, " La deuda externa," ed. nuestro tiempo, México, 1983.
- 2) Aguilera Verduzco Manuel, " Una lectura Keynesiana del liberalismo de los ochenta," Facultad de Economía, U N A M, primera edición 1992.
- 3) Alvaréz Bejar Alejandro, " México 1988 - 1991, un ajuste económico exitoso," Facultad de Economía, U N A M, México 1992.
- 4) Alvarés Bejar Alejandro, " La crisis global del capitalismo en México," ed. era, México 1988.
- 5) Assael Hector, " Ensayos de política fiscal," ed. f.c.e. México 1985.
- 6) Aspe Armella Pedro, " El camino mexicano de la transformación económica," ed. f.c.e. México 1993.
- 7) Belmont Félix, " El sector público en México," Facultad de economía, U N A M, México 1990.
- 8) Centro de información y estudios nacionales, " La economía mexicana 1982 - 1988," análisis anual 1989.
- 9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. trillas, México - 1993.
- 10) Edmar Bacha, " Introducción a la macroeconomía. una perspectiva brasileira," ed. campo itda, Brasil 1982.
- 11) Fridman Milton, " Moneda y desarrollo económico," ed. ateneo, Buenos aires - 1976.
- 12) Galbraith J.K. " El crack del 29," ed. ariel, Barcelona España 1983.
- 13) Galbraith J.K. " La sociedad opulenta," ed. ariel, Barcelona España, 1983.

- 14) Gómez Granillo Moises, "Teoría económica," ed. esfinge, México 1984.
- 15) Green Rosario, "Deuda pública externa," ed. f.c.e. México 1988.
- 16) Guillen Romo Hector, "Orígenes de la crisis en México 1940 - 1982," ed. -
era, México 1985.
- 17) Hayek A. Friedrich, "La desnacionalización del dinero," ed. orbis, 1986.
- 18) Heyman Thimoti, "Inversión contra inflación," ed. milenio, México 1991.
- 19) INEGI, "Cuentas nacionales," México 1992.
- 20) Jacques Henry David, "La política monetaria," ed. f.c.e. México 1978.
- 21) Keynes J.M. "Teoría general de la ocupación el interés y el dinero," -
ed. f.c.e. México 1980.
- 22) Joan Robinson, "La teoría del dinero y el análisis del producto," en con-
tribuciones a la teoría económica moderna. ed. siglo XXI, México 1979.
- 23) Lawrence R. Klein, "La economía de la oferta y la demanda," ed. f.c.e. -
México 1988.
- 24) Ley general de deuda pública, ed. porrua, México 1993.
- 25) Ley orgánica de la administración pública federal, ed. porrua, México 1993.
- 26) Marmolejo Martín, "Inversiones," ed. I.M.E.F. México 1989.
- 27) Martner Gonzalo, "Planificación presupuestal por programas," ed. siglo -
XXI, México 1976.
- 28) Nacional financiera, "La economía mexicana en cifras," ed. Nafinsa --
México 1991.

- 29) Novelo Fedérico, " Teoría económica Keynesiana," ed. plaza y valdéz, México 1987.
- 30) Ortíz Mena Antonio, " Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México, " ed. el trimestre económico, vol.37, núm. 146.
- 31) Ortíz Mena Raúl, " La política fiscal moderna, " ed. el trimestre económico-f.c.e. vol. XII, núm.48.
- 32) Pinto Anibal, "Inflación, raíces estructurales, " ed. f.c.e. México 1985.
- 33) R.J. Barro, " Macroeconomía," ed. interamericana, México 1986.
- 34) Retchkiman Benjamin, " Introducción al estudio de la economía pública, textos universitarios, UNAM, México 1977.
- 35) Reyes Heróles Jesús, " Estabilización y crecimiento en México; gestión de la deuda pública interna, " ed. f.c.e. México 1989.
- 36) Robert Lekachman, " Teoría general de Keynes, " ed. f.c.e. México 1974.
- 37) Rudiger Dornbusch, / Stanley Ficher, " Macroeconomía, " ed. Mc Graw Hill, - México 1991.
- 38) Ruprah I.S. " Economía mexicana, déficit financiero e inflación, " CIDE -- 1987.
- 39) Salinas de Gortari Carlos, " Sexto informe de gobierno 1994, " Presidencia - de la República.
- 40) Secretaría de Hacienda y Crédito público, " La Banca de desarrollo en México," México 1991.
- 41) Thurow L. " Corrientes peligrosas, el estado actual de la crisis económica, " ed. f.c.e.

- 42) Valenzuela Feijó José, " Crítica del modelo neoliberal, " colección América latina, Facultad de Economía, UNAM, México 1991.
- 43) Villarreal Rene, " Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, " ed. f.c.e. México 1988.
- 44) Zamora Francisco, " Introducción a la micro y macro dinámica económica, " -- ed. f.c.e. México 1980.

Revistas y documentos

- 45) Bancomer, " Análisis bursátil, " varios números.
- 46) Banamex, " Pofibur, " varios números.
- 47) Duarte Pedro, " Qué es la inflación, " Revista perfil económico, número 2, -- año 1993.
- 48) Nafinsa, " El mercado de valores, " varios números.
- 49) Poder Ejecutivo Federal, " Plan Nacional de Desarrollo, 1989 - 1994, " México 1989.
- 50) Shatan W. Jacobo, " Deuda externa y desarrollo, un enfoque heterodoxo, " en -- Investigación económica núm. 163, año 1986.
- 51) Hans W. Singer, " El desarrollo en la posguerra, lecciones de la experiencia - de 1945 a 1985, " en revista Comercio exterior, vol. 39, núm.7, julio de 1989.