



49  
2 ej.  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

"LA POLÍTICA DE PRECIOS Y TARIFAS EN EL SECTOR  
PARAESTATAL DE CONTROL PRESUPUESTAL, Y SU  
CONTRIBUCIÓN AL SANEAMIENTO DE LAS  
FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO.  
PERIODO 1982-1990"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A :**

**ELBA MATILDE LOYOLA ORDUÑA**



MEXICO, D. F.

1992

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

CONCEPTO	Pág.
INTRODUCCION.	4
CAPITULO I.- IMPORTANCIA DEL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.	9
1.1.- La intervención del Estado bajo distintos enfoques teóricos.	10
1.1.1.- Concepción Neoclásica.	11
1.1.2.- Concepción Marxista.	15
1.1.3.- Concepción Keynesiana.	18
1.2.- Diversos enfoques sobre Empresa Pública.	20
1.3.- Estado y Empresa Pública en México.	23
1.4.- Clasificación de las Empresas Públicas en México.	28

## C O N C E P T O

Pág.

- 1.5.- Los precios y tarifas del sector  
paraestatal de control presupuestal  
y su importancia en el Sector Público. 34

CAPITULO II. - EL PERIODO 1977-1982: EL AUGE PETROLERO  
Y LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR  
PUBLICO. 36

- 2.1.- Introducción. 36

- 2.2.- Situación de las Finanzas Públicas. 46

- 2.3.- Situación de los Precios y Tarifas  
Públicas. 51

CAPITULO III.- PERIODO 1983-1987: POLITICA DE AJUSTE  
FINANCIERO Y CAMBIO ESTRUCTURAL. 60

- 3.1.- La estrategia económica del periodo. 61

- 3.2.- Evolución de la economía durante el  
periodo. 66

C O N C E P T O	Pág.
3.3.- Evolución de las Finanzas Públicas.	73
3.4.- Evolución de los Precios y Tarifas del Sector Paraestatal: 1983-1987.	87
<b>CAPITULO IV.- EL PROGRAMA PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.</b>	<b>80</b>
4.1.- Concepción del Programa Económico.	102
4.2.- Análisis de las Políticas puestas en marcha.	105
4.3.- Evolución de las Finanzas Públicas: 1988-1990.	113
4.4.- Política de Precios y Tarifas Públicas.	127
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>142</b>
<b>NOTAS DE PIE DE PAGINA.</b>	<b>149</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>151</b>

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

La empresa pública se ha constituido como una de las formas de intervención estatal directa en la actividad económica, por lo que su estudio es importante para comprender cuales han sido las características de las políticas puestas en marcha en ellas y sus impactos en el resultado financiero del sector público en su conjunto.

Por su importancia en la actividad económica como productoras y/o prestadoras de bienes y servicios de consumo generalizado, las empresas paraestatales se han constituido como partes fundamentales dentro de la evolución de las finanzas públicas.

Los precios como instrumento de las economías de mercado, tienen implicaciones desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, a nivel del mercado nacional y de las empresas públicas y/o privadas en particular. En la actualidad el Estado, a través de las entidades públicas, interviene en la actividad económica en relación a los objetivos tanto de corto como de mediano plazo, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y 1989-1994. Por los objetivos que se establecen en materia de finanzas públicas, la política de precios y tarifas del sector paraestatal de control

presupuestal, juega un papel de primer orden en las acciones llevadas a cabo dentro de la política global, por lo que en este trabajo se aborda el estudio tendiente a analizar cual ha sido su evolución durante el periodo 1982-1990 y sus implicaciones en el resultado financiero del sector público.

El periodo de estudio es de 1982 a 1990, y se analiza el Sector Paraestatal denominado de Control Presupuestal Directo, esto es, de las empresas que precisan la aprobación de sus ingresos, gastos y financiamiento por parte de la Cámara de Diputados.

Del total de organismos y empresas de control presupuestal, se seleccionó sólo una muestra, conformada por las siguientes entidades: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Sector Eléctrico (CFE y CLYFC), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Siderúrgica Mexicana (SICARTSA Y AHMSA), Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), Azúcar (AZUCAR), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE).

Son éstas entidades en donde el Estado interviene en forma importante tanto en términos cuantitativos, como cualitativos, y cada una de ellas ha cumplido un papel destacado, si bien unas más que otras, en la evolución del resultado financiero del Sector Público.

El objetivo del análisis es comprobar, las siguientes hipótesis:

- 1) Que de 1982 a 1987, la política de precios y tarifas del sector paraestatal en estudio, tuvo como meta el fortalecer financieramente a éste sector; mientras que de 1988 a 1990, se orientó a apoyar el programa de estabilización de precios con crecimiento de la economía.
- 2) Las entidades paraestatales son parte activa en el resultado financiero del sector público, que han contribuido, vía política de precios y tarifas, al saneamiento de las finanzas públicas, y se han establecido como un instrumento relevante para lograr los objetivos de política económica del gobierno.

Para la comprobación o rectificación de las anteriores afirmaciones, se dividió el tema en cuatro capítulos.

En el **primer capítulo** se analiza el marco teórico-conceptual, que explica y justifica la intervención del Estado a través de los principales planteamientos teóricos, esto es, el Neoclásico, Marxista y Keynesiano, así como la definición y clasificación de la empresa pública, y su participación en la economía mexicana, a través de su función como productoras y/o prestadoras de algún bien y/o servicio.

En el **segundo capítulo**, se aborda el análisis del período previo al del estudio, esto es, de 1977 a 1982, por considerarlo fundamental para la comprensión de los factores que incidieron en la posterior evolución de la política de precios y tarifas del sector paraestatal en particular, y de las finanzas públicas en general. En éste apartado se analiza, para el período señalado, la evolución y principales líneas de acción de la política económica en general y sus efectos en la economía, así como las principales características de la política de precios y tarifas públicas y su repercusión en el balance financiero del sector público.

En el **tercer capítulo**, se estudian los objetivos y las principales líneas de acción de política económica en general, llevadas a cabo de 1983 a 1987, así como los principales objetivos y evolución de la política de precios y tarifas en particular, seguida en el sector paraestatal de control presupuestal durante el período, analizando su incidencia en la evolución de las finanzas públicas, permitiéndonos sustentar, en gran parte, las hipótesis planteadas.

En el **cuarto capítulo** se hace referencia a la evolución del programa de gobierno durante el período 1988-1990, en particular al objetivo de estabilización a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), analizando las

características propias de estos mecanismos; la política de precios y tarifas seguida en las entidades de la muestra de estudio, así como su participación en la evolución de las finanzas públicas.

Finalmente, se plantean las principales conclusiones a las que se llegó al finalizar el desarrollo del tema, comprobando o rectificando las hipótesis planteadas.

## CAPITULO I.- IMPORTANCIA DEL ESTADO Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

Entendida la economía como la actividad humana que tiene como propósito "satisfacer necesidades múltiples con recursos escasos"; decir que el Estado participa en la economía, significa que realiza o apoya una o más de las funciones de producción y distribución de bienes y servicios.

Son los objetivos los que definen el carácter y contenido del intervencionismo estatal dentro de la estructura económica: el por qué y para quién se produce, y la forma de producción y distribución-acumulación de la riqueza generada, por lo que el Estado actuará según la situación y necesidades que prevalezcan. Así, la intervención del Estado en la economía, tiene su más claro objetivo en el marco de las acciones de política económica, el pretender influir en el funcionamiento de la estructura productiva y a la vez reforzar las formas y estructuras del poder político, de ahí que la vinculación entre economía política (teoría), y política económica (práctica) sea muy estrecha.

De esta forma, el Estado además de ser una categoría política, es económica, por lo tanto se le debe ubicar en una conceptualización global en la estructura y funcionamiento de

la sociedad, como puente entre el campo político y el económico. En este trabajo solo referiremos el aspecto económico de la participación del Estado.

Según el contexto histórico de la situación coyuntural, las funciones estatales cambian. Al igual que la política económica varía sus objetivos, estrategias y lineamientos, la intervención estatal en la economía se adecúa según las exigencias que se presentan.

#### 1.1.- La intervención del Estado bajo distintos enfoques teóricos.

En este apartado se presenta una visión general de los principales enfoques que sobre la intervención del Estado en la economía, se han elaborado en la historia del pensamiento económico. Sólo se analizan aquellos de mayor relevancia para los objetivos del presente trabajo: el **Neoclásico, Marxista y Keynesiano.**

### 1.1.1.- Concepción Neoclásica.

Esta concepción considerada como liberal surge desde la década de los años cincuenta del siglo pasado; y se fundamentó en el pensamiento clásico, principalmente.

La idea central de esta corriente consiste en que la actuación de las fuerzas del mercado, conlleva al equilibrio del sistema económico, al uso pleno de los factores productivos, a la eficiencia en el uso de los recursos y al desarrollo económico de la sociedad.

Considera que de los factores productivos: Tierra, Trabajo y Capital, cada uno participa en la distribución de la riqueza generada, de acuerdo a su participación en el proceso productivo. La unidad fundamental del análisis económico lo constituye el individuo en su doble carácter de consumidor y productor. Por lo que el ingreso real de cada factor estaría determinado por la cantidad que aporta a la producción, o por el nivel de productividad del individuo.

Se plantea que la sociedad está formada por individuos (agentes económicos) con funciones económicas específicas, intercambiables e independientes en sus decisiones

individuales, y cada una de ellas alcanza el equilibrio cuando logra maximizar su función, según el principio económico de "máximo beneficio con el mínimo esfuerzo".

El individuo tiene un comportamiento racional, tanto en su carácter de consumidor como de productor, y busca siempre maximizar la utilidad que le proporciona el consumo de un bien o servicio, y además busca maximizar el rendimiento de su esfuerzo como productor o propietario de algún factor productivo.

El mercado es el ámbito en donde se realizan las funciones de consumo y producción de los individuos. Su funcionamiento permite la constitución de un orden económico eficiente y armónico. Dentro de ésta economía es fundamental el sistema de precios relativos, que por una parte refleja las preferencias de los consumidores frente a las condiciones de escasez relativa de los recursos; y por otra, orienta las decisiones de los productores hacia las actividades más lucrativas.

En cuanto al mercado de producción, la corriente neoclásica establece dos supuestos en el mercado: a) la escasez relativa de los factores de producción, y b) rendimientos decrecientes en la productividad marginal de dichos factores. Además supone que el sistema económico asigna eficientemente los factores productivos existentes, es decir, produce solo

aquellas cantidades y aquellos bienes que los consumidores necesitan en condiciones técnicas óptimas.

Expresado en términos de la Ley de Walras, el equilibrio de los  $n-1$  mercados individuales garantiza el equilibrio de la economía formada por  $n$  mercados. En estas condiciones la sumatoria del bienestar individual maximizado por las acciones individuales de los agentes económicos, maximiza el bienestar de la sociedad.

De cumplirse las condiciones de una economía armónica y eficiente, el Estado no tiene razón de intervenir; sus funciones quedan en el marco del orden jurídico, esto es, garantizar la propiedad, la libertad y sancionar las interrupciones a las leyes del mercado. En este nivel no tiene cabida la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, los fenómenos económicos se volvieron más complejos, por lo que fue necesario introducir nuevos elementos al esquema original del modelo puro.

La intervención estatal la aceptan los neoclásicos a partir del reconocimiento de algunas limitaciones del mercado y del sistema de precios, sin embargo, consideran que su participación no debe contraponerse al libre actuar de los agentes individuales, a fin de que sea el libre juego de las fuerzas del mercado las que lleven al máximo bienestar económico de la sociedad.

De esta forma, el Estado solo podrá participar en la economía cuando se presenten algunas de las siguientes situaciones:

- 1) Limitaciones del mercado como asignador de recursos. En este aspecto se menciona la dificultad por parte de los agentes económicos de producir bienes o servicios públicos como la salud, la educación y la defensa nacional, entre otros.
  
- 2) Formación de monopolios naturales. Al presentarse esta situación, se violan las condiciones de competencia perfecta en el funcionamiento del mercado, por lo que el Estado intervendrá como regulador o, en última instancia, como productor directo del bien o servicio.
  
- 3) Redistribución del ingreso. Es una necesidad que existe en la sociedad, al establecerse criterios morales de equidad sobre la distribución del ingreso entre las familias . El Estado intervendrá para realizar una redistribución del ingreso a través de la Política Fiscal, en forma eficiente.

### 1.1.2.- Concepción Marxista.

En el esquema marxista se considera a la sociedad dividida en clases y éstas en fracciones de clase, con intereses antagónicos y bajo la hegemonía y dominio de una de ellas. Considera que la economía se reproduce y crece por las ganancias provenientes de la explotación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, considera que el sistema productivo se encuentra en permanente crisis, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado para moderar y controlar el desequilibrio de la economía, buscando dinamizar el patrón de acumulación (fuerzas productivas y relaciones sociales de producción), y legitimar a la clase dominante, al sistema económico y a sí mismo.

La teoría marxista del valor establece que éste es creado por el trabajo socialmente necesario para producirlo. Como formas de capital se remuneran tanto el Capital Constante (maquinaria y equipo, edificios, etc.), como el Capital Variable (fuerza de trabajo). Es la fuerza de trabajo la que genera valor nuevo, mismo que debe distribuirse con el Capital Constante vía beneficios a los capitalistas.

Así, el sector que genera valor, por emplear más Capital Variable, subsidia al que lo genera en menor cantidad. Existe

un flujo de valor de aquellos sectores intensivos en mano de obra a aquellos intensivos en capital. Cuanto mayor sea la cantidad de maquinaria y equipo utilizado, menor será la cantidad de valor generado, y viceversa. La distribución del valor debe ser igual en ambos casos, estableciéndose una transferencia de un sector a otro. Esta igualación de la tasa de ganancia en el sistema de producción capitalista es un argumento para la intervención del Estado en la economía.

En este sentido se ubican algunos planteamientos marxistas sobre la intervención del Estado.

Para S. de Brunhoff, el Estado interviene en la economía en forma deliberada para lograr ciertos fines, como el regular la reproducción de la fuerza de trabajo y la circulación monetaria. En el primer aspecto contribuye a la reducción de su valor de la que el capital tiene necesidad; y respecto al segundo, como equivalente general, reglamenta al dinero como moneda nacional o internacional.

Paul Boccara, por su parte, caracteriza al capitalismo como Capitalismo Monopolista de Estado (CME). Considera que el Estado tiende a convertirse en un capitalista colectivo, realizando actividades como obras de infraestructura, servicio de educación, etc., que no las hacen las empresas privadas por considerarlas poco rentables, pero que son necesarias para la actividad económica. Así, la función del

Estado viene a complementar las actividades del sector privado en la economía.

James O'Connor, desarrolla tres tesis fundamentales:

- i) El Estado debe realizar una doble función: de legitimación y de acumulación.
- ii) Dentro del proceso de acumulación y funcionamiento del sistema de producción existen tres sectores: el monopólico, el competitivo y el estatal.
- iii) Existe el presupuesto estatal en donde se aprecia la relación entre temas y programas del gasto público y las funciones del Estado.

En la concepción marxista se considera que dentro del capitalismo existe una tendencia a la ruptura del proceso de acumulación debido a la crisis de sobreproducción, y de legitimación política, por lo cual el Estado interviene a través de la política económica, para conciliar intereses antagónicos.

### 1.1.3.- Concepción Keynesiana.

Las ideas de Keynes sirvieron para dar legitimidad a las acciones que el Estado había venido efectuando, pero sobre todo, después de la crisis de 1929. Esta teoría parte de considerar que el libre funcionamiento del mercado no puede conducir, por sí solo, al desenvolvimiento armónico y eficiente del proceso de producción capitalista. Por tal motivo, el Estado se sitúa como el agente económico que impulsará la actividad económica más allá de la producción privada.

Esta intervención será a través de la Política Fiscal, pues se considera que la crisis del sistema se debe a una insuficiencia en la demanda efectiva, lo cual ocasiona una caída en la actividad económica. Por lo tanto, el gasto público contribuye a mantener la demanda efectiva en niveles adecuados que satisfagan las expectativas de ganancias por parte de los productores privados.

Se le asigna al Estado el papel de regulador de los ciclos económicos. El mecanismo anticíclico funciona de la siguiente forma: al caer la actividad económica, se asigna un mayor gasto público, que hace posible aumentar el nivel de la demanda efectiva, del ingreso y del empleo.

Esta política de gasto público se acompañaría de una política de financiamiento. Por tanto, al aumentar el nivel de gasto, el Estado debería obtener mayores ingresos fiscales, los cuales no vendrían del sector privado ni de la venta de títulos al público en general, sino que tendrían que provenir de una mayor emisión de dinero nuevo del Banco Central.

Una vez alcanzado el crecimiento óptimo y logrado condiciones estables de producción, el Estado debería retirarse de la esfera económica, tanto en su intervención a través de empresas públicas como de las medidas de política económica utilizadas para tal fin. Se consideraba entonces, a la intervención del Estado como de participación coyuntural.

Así a lo largo del proceso de formación del capitalismo, se fue demarcando el ámbito propio del Estado, frente al del individuo. A lo largo de todo el siglo pasado y al inicio de éste, el principio del libre juego de las fuerzas del mercado, permaneció como guía inalterable, salvo algunas excepciones. Los límites de la teoría económica giraban en torno a éste principio: el Estado tiene que participar directamente en el proceso de acumulación y debe supervisar el funcionamiento del sistema social, para poder impulsar un proceso de desarrollo que busque superar las deficiencias y disparidades que ponen en riesgo la continuidad y crecimiento del sistema de producción capitalista.

## 1.2.- Diversos enfoques sobre Empresa Pública.

En el inciso anterior se consideraron los principales planteamientos teóricos sobre la intervención del Estado en la economía capitalista. Las empresas públicas, como una forma de intervención estatal directa, son consideradas como un instrumento de política económica. En este sentido se pretende que el Estado y sus empresas sean elementos dinamizadores de la economía y no la economía misma.

El Estado, para desempeñar un papel más eficaz en la economía, debe racionalizarse a sí mismo y, por extensión, a sus empresas las cuales deben reducir sus costos y cubrirlos con sus propios ingresos. Este concepto de eficiencia, tan en boga, sintetiza en gran medida el papel que actualmente se le asigna a las empresas públicas. Ya no es sólo un problema de producir más (eficacia), sino de producir más y a menor costo (eficiencia).

En ocasiones el sector productivo del Estado impulsa al resto de la economía, vendiendo barato y/o comprando caro. Las políticas de las empresas públicas pueden apoyar la estabilización del nivel de inflación, mejorar la distribución del ingreso y elevar el nivel de ocupación. Si se les asignan otras funciones entonces es necesario analizar

si los costos que surgen de su actividad, son mayores o menores al beneficio social que se logra con éstos fines. En ésta dicotomía las empresas públicas no pueden ser consideradas aisladas del mercado y de los objetivos sociales del Estado.

La creación de empresas públicas dice Ruíz Dueñas, se basa en la imperfección del mercado y generalmente las características de su constitución son resultado de las coyunturas internas y externas a que se enfrentan los gobiernos como son "acometer proyectos de carácter público por razones de interés nacional; realizar la gestión de los monopolios públicos fundamentales para la infraestructura del país; impulsar el desarrollo económico en aquellos sectores en que la iniciativa privada se muestra insuficiente; regular el mercado de situaciones propias al oligopolio para garantizar el respeto a los intereses del consumidor; contribuir al desarrollo regional; y amortiguar la desequilibrada distribución del ingreso" (1).

La empresa pública se constituye por la incapacidad de la iniciativa privada para enfrentar y resolver muchos de los problemas de la acumulación y gestión del desarrollo de las fuerzas productivas. En este sentido pasa de ser un mero instrumento de política económica, a una parte constitutiva indispensable del Estado, y su estructura y funcionamiento garantiza la permanencia y expansión del sistema capitalista

mundial.

La creación de entidades públicas tiene un carácter dual, ya que por una parte deben cumplir objetivos de orden social y político, y por otra parte tienen que organizar su operación con criterios de eficiencia, similares a los de la empresa privada.

Es necesario entonces, dar una definición de lo que es una empresa pública. Las siguientes son algunas de las versiones de cómo se le concibe:

Peres Nuñez Wilson, la considera como el "conjunto de la actividad industrial, comercial y financiera del Estado, dotado de un estatuto más o menos autónomo". (2) Flores de la Peña, considera que el concepto se define como "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado..., el Estado puede crear tantas empresas como considere necesarias, dotándolas de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa". (3)

Andrade Sánchez, considera que es "una organización específica en el interior del Estado que realiza una actividad económica. En sentido estricto, la empresa pública es una entidad de derecho público constituida con recursos del Estado que realiza una actividad consistente en la

producción de bienes, o en la prestación de servicios para el mercado". (4)

Arancibia y Peres, afirman que se entiende como "instrumento que el Estado utiliza para alcanzar ciertos objetivos programáticos o con el propósito de resolver problemas específicos de política económica". (5)

En este sentido, se puede concluir entonces que la formación de las empresas públicas tiene dos momentos: el histórico, que se asocia a situaciones coyunturales de complementación dentro de las economías; y el estructural pues se parte del análisis de los campos en donde intervienen, primero en los campos estratégicos, después en sectores para el crecimiento nacional, y finalmente en las actividades que necesitan autonomía de gestión.

### 1.3.- Estado y Empresa Pública en México.

Como entidades representativas de la participación del Estado, la evolución de las empresas públicas ha estado asociada a la evolución misma del Estado. Las empresas

públicas en cuanto a su concepción y evolución se han adecuado a las circunstancias histórico-concretas de cada periodo.

No es la intención de éste trabajo, realizar una referencia histórica de todo el proceso que derivó en la situación actual de la participación del Estado en la economía mexicana, vía empresas públicas. Por lo tanto solo se referirán aquellos aspectos que se consideran relevantes para los objetivos del mismo.

La participación moderna del Estado Mexicano en la economía se inicia con la Revolución Mexicana de 1910 y se mantiene hasta la fecha actual.

Después del conflicto armado de 1910 se realizaron esfuerzos por lograr la unificación y consolidación de las instituciones nacionales e incrementar las posibilidades de desarrollo capitalista del país. Es a partir de la Constitución de 1917, en donde se plasman jurídicamente los objetivos de la intervención económica del Estado, y es a partir de éste momento en que su participación empieza a tener una importancia creciente.

Su conformación ha sido periodizada de distintas maneras y criterios. Un primer criterio, periodiza la conformación según el proceso de regulación y control normativo diseñado

por el Estado. La primera etapa se ubica entre 1917 y 1940, donde se considera la creación de empresas públicas como forma de unificación nacional y determinación de directrices para el desarrollo de la economía mexicana.

Durante ésta etapa el Estado "orienta el gasto público para promover el desarrollo económico y social, interviene para fortalecer el sistema financiero-monetario, el crédito agrícola e industrial y propicia la expansión de los servicios públicos" (6). Dentro de las políticas de desarrollo de ésta etapa, destacan: la reforma agraria, la expropiación petrolera, la constitución de mecanismos financieros y la utilización del gasto público para la formación de capital.

Una segunda etapa se ubica entre 1940 y 1970, en donde se considera su creación como factor importante del desarrollo económico, específicamente para el desarrollo industrial e integral del país.

Durante ésta etapa, a través de la estrategia denominada desarrollo estabilizador, se aceleró el proceso de formación de capital. El sector público recurrió al endeudamiento externo como complemento de los ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión pública.

La tercera etapa, que contempla el periodo de 1971 a 1982, la

actividad de las empresas públicas es necesaria para complementar a la inversión privada y sustituir importaciones de alto valor. Durante el período se hizo difícil generar una tasa de ahorro interno acorde con las necesidades de expansión de la economía, el resultado fue un crecimiento notorio del déficit del sector público y un aumento del endeudamiento, especialmente del externo.

La cuarta y última etapa que va de 1983 a la fecha, da comienzo a una reestructuración del sector público para enfrentar la crisis, y dar una mayor viabilidad a los objetivos de política económica.

Durante este período, la intervención estatal cobró fuerza en la vida normativa, y en la política de inversión pública, para crear la infraestructura necesaria que incidiera en el crecimiento económico del país y en el bienestar de los mexicanos.

Para Flores de la Peña, el sector de empresas públicas en México se forma como resultado de tres aspectos:

- a) Para aprovechar los recursos naturales.
- b) Para complementar la inversión privada y crear fuentes de empleo.
- c) Para proporcionar insumos baratos.

Destaca asimismo, que la creación de empresas públicas no respondió a una política congruente, a una estrategia definida, sino que fue "una sucesión de decisiones aisladas, a corto plazo, que después pudieran presentarse como fruto de una estrategia global de desarrollo a largo plazo, transformando hechos aislados ex ante en políticas congruentes ex post". (7)

René Villarreal, considera que a partir de Lázaro Cárdenas, el Estado "decide ampliar sus instituciones creando los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal". (8) El establecimiento de las entidades las sitúa por las siguientes razones:

- a) Funciones nuevas para el Estado y necesarias para la estabilidad económica.
- b) Explotación de recursos estratégicos para la soberanía nacional.
- c) Para atender áreas fuera del interés privado.
- d) Para satisfacer objetivos de bienestar social.
- e) Por quiebra de empresas privadas.

En síntesis podemos considerar que las causas para la conformación del sector paraestatal en México, fueron las siguientes:

- 1) Por creación, de acuerdo a las necesidades y objetivos de la actividad del Estado o de la política del Estado.
- 2) Por absorción, debido a las situaciones tanto internas como externas que en manos del sector privado las llevaron a circunstancias de obsolescencia tecnológica y quiebra financiera.
- 3) Por complementación a las necesidades tecnológicas y financieras del sector privado.
- 4) Por requerimientos de apoyo al sector social.

#### 1.4.- Clasificación de las Empresas Públicas en México.

El establecimiento de las empresas públicas, se basa en el marco de la Constitución Política. En su artículo 25 señala que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, ..., para lo cual, ..., planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, ..., tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que señala el artículo 28, fracción cuarta, manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos establecidos". (9)

El artículo 90 constitucional estipula que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Esta última se define en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), que en su artículo segundo, señala que son entidades paraestatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Segun el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCN), el Sector Público en México está formado por el Gobierno General y las Empresas Públicas, existiendo dos categorías de producción: a) la de servicios sociales y comunales suministradas por el gobierno y b) la de producción de mercancías, bienes y servicios, generados por las empresas públicas.

El Gobierno General lo integran el Gobierno Central (Gobierno Federal, Departamento del Distrito Federal y Organismos Descentralizados); el Gobierno Local (Gobiernos Estatales y Municipales); y Seguridad Social (Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

En términos de la regulación administrativa y legislativa a que están sometidas las Empresas Públicas, se dividen en empresas de control directo y de control indirecto. Desde el punto de vista económico se pueden clasificar como financieros y no financieros.

En el artículo primero de la LOAPF, se establece que la Administración Pública Federal se conforma de "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos". (10)

1) Los organismos descentralizados, son las entidades creadas por ley o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. (Artículo 45)

2) Las empresas de participación estatal mayoritaria, en este apartado entran las sociedades nacionales de crédito y las sociedades de cualquier otra naturaleza que satisfagan uno o varios de los siguientes requisitos: (Artículo 46)

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50.0 por ciento del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos suscritos solo por el Gobierno Federal.

c) Que el Gobierno Federal nombre a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o designe al presidente o director general.

- 3) Los fideicomisos públicos, son los que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, constituye con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal, para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, y que además tengan comités técnicos. (Artículo 47)

Estas entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, pero deben sujetarse en su actividad y objetivos, al Plan Nacional de Desarrollo, a la Ley de Planeación, a los Programas Sectoriales, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizado. (Artículo 47 de la LFEP).

Este conjunto de entidades paraestatales de acuerdo a sus objetivos, su estructura orgánica de funcionamiento y su administración, se asemeja en todos sus aspectos a la definición teórica más generalizada de empresa pública que se da en otros países. En México, el SCN define como empresa pública a aquella entidad paraestatal cuya producción esté dirigida al mercado y que a través del precio de sus productos o servicios tienda a cubrir, en mayor o menor medida, sus costos.

En el presente trabajo, se analizará el Sector Paraestatal denominado de Control Presupuestal Directo, esto es, de las empresas que precisan la aprobación de sus ingresos, gastos y financiamiento por parte de la Cámara de Diputados; y que por sus características propias entran dentro de los puntos uno y dos de la clasificación referida.

Asimismo, de un total de 19 empresas y organismos descentralizados que en 1990 conformaban éste sector, se analizarán diez entidades, las cuales son: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYFC), Altos Hornos de México (AHMSA), Siderúrgica Lázaro Cárdenas (SICARTSA), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Azúcar (AZUCAR), Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE); las cuales constituyen la "Muestra de Entidades" en estudio.

La producción de éstas entidades (con excepción de Conasupo que es comercializadora), se realiza en condiciones técnicas y de organización semejantes a las privadas, financiando en mayor o menor proporción sus propias actividades, con ingresos por la venta de su producción de bienes o servicios aún cuando pueden recibir transferencias, aportaciones y/o subsidios del gobierno, cuando no alcanzan a cubrir sus costos de producción.

Son éstas entidades en donde el Estado interviene en forma importante tanto en términos cuantitativos (durante 1990, la muestra en estudio, participó en el total de organismos y empresas de control presupuestal, con el 50.3 por ciento del personal ocupado , con 64.4 por ciento de las remuneraciones pagadas, con el 73.5 por ciento de los ingresos propios y con el 56.6 por ciento del gasto programable, es decir, el gasto para operación e inversión), como cuantitativos, (en la muestra de productos de éstas entidades se encuentran productos de suma importancia para la cadena productiva nacional, tales como petrolíferos, petroquímicos, fertilizantes, tarifas eléctricas, siderúrgicos, productos básicos, servicio de carga, caminos y puentes, por lo que cualquier movimiento en sus precios implica efectos en cadena para el resto de la economía). Por lo tanto estas entidades, además de ser unidades económicas, son instrumentos de política económica del Estado. Cada una de estas entidades ha cumplido un papel destacado, si bien unas más que otras, en la evolución del resultado financiero del Sector Público.

Cabe subrayar que la importancia de éstas entidades públicas radica en sus niveles de producción, tipos de productos elaborados y por el peso específico que tienen los precios de los bienes y servicios, dentro de la actividad económica, constituyéndose como un sector estratégico y prioritario en la actividad del Gobierno en la promoción del desarrollo económico y social del país.

### 1.5.- Los precios y tarifas del sector paraestatal de control presupuestal y su importancia en el Sector Público.

De acuerdo con los esquemas teóricos, el Estado busca igualar el precio de un bien privado y uno público a través de impuestos o subsidios que eliminen las diferencias monetarias o tecnológicas, o producir directamente los factores si el mercado es incapaz de lograr la asignación de recursos que iguale los precios al costo marginal. La determinación de precios y tarifas públicos no se ajusta plenamente a los marcos teóricos existentes, ya que además de buscar la igualdad de las utilidades públicas y privadas, el Estado debe impulsar el desarrollo económico, y la política de precios y tarifas de las entidades paraestatales es una de las medidas para ello.

De esta forma, los precios y tarifas de las entidades de estudio no se fijan exclusivamente por los objetivos internos de cada entidad, sino que tienen que responder a los objetivos, económicos y sociales de la intervención estatal en la economía.

La determinación del precio a través de su igualación con el costo marginal no puede ser un criterio general en las entidades paraestatales, ya que las condiciones marginales que la igualdad implica no se cumplen. Sin embargo sí

existen algunas entidades públicas que obtienen niveles mínimos de costos.

El precio medio ( $P_m$ ), de acuerdo a la teoría económica, debería de cubrir al costo fijo promedio ( $k/x$ ), por unidad producida; al costo medio variable, es decir el costo en sueldos y salarios para producir una unidad ( $v/x$ ); y una ganancia mínima aceptable ( $sm$ ).

Es por ello que la fórmula descrita  $P_m = (k/x + v/x) (1-sm)$  tendría para su aplicación, el inconveniente de los criterios utilizados en las entidades públicas para contabilizar los costos.

En conjunto, el sector "muestra" de entidades públicas ha mostrado, en el período de estudio, que sus ingresos por venta (precio por volumen), son suficientes para cubrir sus gastos de operación, no así sus necesidades de expansión. Sin embargo si quitáramos a Pemex el resultado es distinto, pues el sector que podemos llamar no petrolero, en algunos casos no genera los ingresos necesarios para cubrir los gastos de operación, por lo que deben recibir transferencias del Gobierno Federal. De esta manera, el sector en estudio es determinante en la evolución de las Finanzas del Sector Público en su conjunto, pues de la evolución del mismo depende en gran medida el resultado financiero del sector paraestatal y su repercusión en el sector público.

## **CAPITULO II. - EL PERIODO 1977-1982: EL AUGE PETROLERO Y LA SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO.**

En este apartado se aborda el análisis del periodo previo al del estudio, por considerarlo fundamental para la comprensión de los factores que incidieron en la posterior evolución de la política de precios y tarifas del sector paraestatal en particular, y de las finanzas públicas en general.

### **2.1.- Introducción.**

Este periodo se inició en una coyuntura particularmente difícil; en 1976 se devaluó la moneda de 12.50 a 20 pesos por dólar, la primera devaluación en poco más de veinte años; existía un acelerado proceso de fuga de capitales; aumentó el nivel de gasto público, sin verse favorecido el nivel de ingresos, dando por resultado un elevado déficit. Asimismo la tasa de crecimiento del PIB en 1976 se había desacelerado a 4.2 por ciento, cifra inferior a la tasa media anual de crecimiento del periodo 1971-1975 que fue de 6.7 por ciento.

Era necesario delinear una estrategia que permitiera corregir la inestabilidad macroeconómica que se cernía sobre el país. Al finalizar 1976, se firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), en el que el gobierno mexicano aceptaba un programa para estabilizar la economía. Este se dirigió principalmente a contener el ritmo de crecimiento de los precios basado, principalmente, en una política fiscal que implicaba restringir el gasto y aumentar los ingresos del sector público.

La nueva estrategia constaba de tres etapas con una duración de dos años cada una. La primera se dirigía a superar la crisis económica heredada; la segunda buscaba estabilizar la economía; y la tercera reanudar el crecimiento sobre bases firmes.

Los objetivos se cumplieron durante el primer año. El déficit público como proporción del PIB, disminuyó de 9.1 por ciento en 1976, a 6.3 por ciento en 1977; la inflación anual en 1977 fue de 20.7 por ciento, inferior en 6.5 puntos porcentuales a la de un año antes; y el balance del sector externo mejoró. Sin embargo la política restrictiva aplicada significó una desaceleración del PIB que creció en 3.3 por ciento.

En 1978 el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros, el aumento del volumen exportado y crecientes precios del

mismo, así como el acceso a créditos externos, modificaron los objetivos de política económica delineados al inicio de la Administración de López Portillo. Los ingresos en dólares por exportación de petróleo se elevaron de 915.6 millones de dólares en 1976 a 1,863.2 en 1978 y a 14,573.1 en 1981.

De esta manera, los objetivos de la estrategia originalmente propuesta para las siguientes dos etapas, que pretendía alcanzar la estabilización y el crecimiento sin inflación, se relegaron, optándose por una política de crecimiento rápido, que tuvo como principal elemento dinamizador al gasto público deficitario.

Entre 1977 y 1981, la economía creció a una tasa media anual de 8.6 por ciento, significativamente superior a la registrada en la primera mitad de la década de los años setenta, que fue de 6.7 por ciento promedio anual. Este crecimiento fue promovido, principalmente, por el incremento en el gasto público. Como porcentaje del PIB el gasto de operación e inversión (gasto programable), pasó de 21.7 por ciento en 1977, a 29.4 por ciento en 1981. Durante este período el gasto público en inversión aumentó a una tasa media anual de 18.7 por ciento y el gasto público en consumo final en 17.2 por ciento, tasas significativamente superiores a las del crecimiento de la economía. La distribución del gasto por sectores revela que una gran proporción se canalizó en apoyo a la actividad petrolera, que en promedio absorbió

el 19.3 por ciento del gasto programable durante el período de referencia.

Aún cuando el aparato productivo creció con rapidez, sobre todo entre 1978 y 1981 (ver cuadro 1), éste empezó a mostrar cada vez mayores cuellos de botella. La demanda creció más que la oferta interna, con señales crecientes de rigidez. Por lo que al enfrentarse a una producción interna relativamente inelástica o poco dinámica, la presión de la demanda agregada, causó además de un incremento de la producción, un aumento de las importaciones y un alza en el ritmo de inflación, la que de un nivel anual de 16.2 por ciento en 1978, se elevó a 29.8 por ciento en 1980 y a 98.9 por ciento en 1982.

Cuadro No.1  
CRECIMIENTO DEL PIB: 1976-1982  
(Miles de Millones de Pesos)

AÑO	PIB NOMINAL	CRECIMIENTO % REAL
1976	1,371.0	4.2
1977	1,849.3	3.4
1978	2,337.4	8.3
1979	3,067.5	9.2
1980	4,276.5	8.3
1981	5,874.4	8.0
1982	9,417.1	-0.5

Fuente: Elaborado con datos de Banxico.

La política fiscal en materia de ingresos fue menos agresiva que la política de gasto público. Los ingresos públicos

mostraron una preocupante pérdida de dinamismo en relación a los gastos necesarios para atender las necesidades sociales y productivas que debía satisfacer el Estado, pues mientras el gasto público creció en términos reales a una tasa media anual de 18.7 por ciento, los ingresos lo hicieron a un ritmo de 12.9 por ciento. En este proceso, el sector petrolero aumentó su importancia relativa, pues de representar el 19.7 por ciento de los ingresos presupuestales totales en 1977, pasó a significar el 44.0 por ciento en 1982.

Esta situación provocó un deterioro acelerado de los resultados fiscales; el déficit del sector público, como porcentaje del PIB, pasó de representar 5.2 por ciento en 1977 a 16.9 por ciento en 1982. La presión que el desequilibrio fiscal ejerció sobre la demanda agregada se reflejó en el deterioro de la cuenta corriente, en los mercados financieros y sobre la inflación; el déficit en cuenta corriente pasó de 1,596.5 millones de dólares en 1977, a 16,052.1 millones de dólares en 1981, mientras que el financiamiento del déficit a través de la inversión primaria de dinero y del encaje legal a la Banca Comercial por parte del Banco de México, elevaron las tasas de interés, principalmente las activas, lo que incrementó el costo financiero de la inversión y operación de los sectores productivos con su consiguiente impacto en el nivel general de precios, y en las decisiones de los privados en proyectos productivos.

A pesar de que hubo una inversión muy dinámica durante el periodo 1978-1982, su estructura se modificó al orientarse principalmente hacia el sector petrolero, así como a los sectores comercio y servicios. En contraste la inversión total al sector manufacturero, disminuyó su participación en 12.4 puntos porcentuales, respecto del nivel promedio del periodo 1970-1977. La inversión pública se orientó de manera creciente hacia la industria petrolera, que absorbió más del 44 por ciento del total hacia 1982, frente al 32 por ciento que representó entre 1970 y 1977. Por su parte, la inversión privada se dirigió hacia el sector manufacturero, así como a actividades de comercio y servicios (ver cuadro 2).

Esta situación de rápida expansión, alentada en buena medida por un solo sector, fue originando una peligrosa vulnerabilidad financiera, pues los sectores no petroleros, principalmente el industrial y agrícola, no se desarrollaron, provocando que el crecimiento económico fuera desequilibrado y dependiera de manera creciente de un solo sector, el petrolero, altamente vulnerable a los cambios en el entorno externo.

Esta problemática se reflejó en la balanza comercial. Por una parte, las exportaciones petroleras aumentaron su participación en el flujo de mercancías hacia el exterior, pero, por otra, las importaciones de bienes de capital estaban en constante ascenso. Lo primero estuvo asociado al rápido incremento de la demanda externa de hidrocarburos, y

lo segundo, a la presión de la demanda interna, causada en gran parte, por las inversiones requeridas para ampliar la exportación petrolera.

Cuadro No. 2  
Composición de la Inversión Total  
1970-1982  
(Estructura Porcentual)

CONCEPTO	1970-77	1978	1979	1980	1981	1982
Inversión Total (excluye construcción residencial y sector central)						
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	7.3	8.4	7.5	7.2	7.2	7.2
Minería	2.2	1.6	2.9	3.1	3.1	3.1
Petróleo	11.2	20.7	18.4	19.0	19.0	19.0
Manufacturas	38.0	20.7	24.7	25.6	25.6	25.6
Electricidad	8.1	10.1	9.5	9.8	9.8	9.8
Com. y Serv.	33.2	38.5	37.0	35.3	35.3	35.3
Inversión Pública (excluye sector central)						
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	1.8	1.7	2.2	2.5	3.5	3.5
Minería	0.7	0.7	1.0	1.1	1.0	1.0
Petróleo	32.0	44.6	41.9	44.2	44.7	44.7
Manufacturas	14.2	9.8	14.3	11.6	15.2	15.2
Electricidad	23.1	21.8	21.8	22.8	19.4	19.4
Com. y Serv.	28.2	21.4	18.0	17.8	16.2	16.2
Inversión Privada (excluye construcción residencial)						
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	10.2	14.2	11.7	10.7	10.7	10.7
Minería	3.0	4.3	4.4	4.6	4.6	4.6
Petróleo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Manufacturas	50.8	30.3	32.8	36.1	36.1	36.1
Electricidad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Com. y Serv.	36.0	51.2	51.1	48.6	48.6	48.6

Fuente: Tomado de J. Ros "La Economía y la Política Macroeconómica durante el Auge Petrolero 1978-1982". S.P.P./INEGI Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Así, mientras que las exportaciones totales aumentaron a una tasa media de por ciento entre 1977 y 1981, las de crudo en 1976 representaron el 15.4 por ciento de las exportaciones totales, en 1978 representaron el 30.7 por ciento del total, y en 1982 éstas significaron el 77.6 por ciento del flujo de mercancías al exterior. Las importaciones, principalmente de bienes intermedios, aumentaron a una tasa media anual de 30 por ciento de 1977 a 1981.

Esta estructura del comercio exterior adoptó el siguiente patrón: "las exportaciones involucraron crecientemente a un solo bien, el petróleo, que habría de volverse vulnerable a los cambios en los mercados internacionales, mientras que las importaciones involucraron bienes de capital e intermedios, cuyo requerimiento total tiende a crecer, a medida que la producción interna aumenta, independientemente de la composición final". (11)

La cuenta corriente, aumentó su déficit entre 1978 y 1981, de 2.7 a 12.5 miles de millones de dólares, fundamentalmente por el aumento de las importaciones y por el elevado servicio de la deuda externa acumulada, debido al monto de la misma y al incremento de las tasas internacionales de interés.

Estos desequilibrios en la balanza de pagos, fueron financiados con endeudamiento externo, principalmente del sector público, lo que implicó un crecimiento desmedido del

financiamiento. Los recursos externos financiaron el 40 por ciento del déficit público entre 1979 y 1981 (ver cuadro 3).

Esta situación prevaleció hasta mediados de 1981, cuando la caída de los precios internacionales del petróleo, agravó la situación financiera del sector público. Asimismo, aunque la fuga de capitales se observó a partir de 1980, fue a partir de 1981 cuando adquirió proporciones muy significativas, y fue entonces que el Banco de México empezó a reflejar en sus reservas internacionales una disminución creciente.

Cuadro No. 3  
Déficit Financiero del Sector Público  
1977-1982  
(Estructura Porcentual)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Déficit Financiero	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Crédito Externo	54.3	40.3	32.3	37.9	53.7	20.7
Crédito Interno	45.7	59.7	67.7	62.1	46.3	79.3
Banco de México	36.8	54.8	48.0	46.3	30.9	44.0
Banca de Fomento	5.7	2.3	15.6	8.1	7.5	3.8
Banca Múltiple	3.2	0.0	0.1	0.7	5.8	20.2
Valores Gub.	0.0	2.6	4.0	7.0	2.1	11.3

Fuente: Elaborado con datos de la S.H.C.P.

Esta situación provocó que el 18 de febrero de 1982, se devaluara el peso, y posteriormente el 5 de agosto de 1982, se anunciara la adopción de un sistema de cambios dual: el libre y el controlado. El primero se sujetaría al cambio

imperante en el mercado; el segundo tendría una tasa de cambio preferencial. El día 12 del mismo mes el Gobierno anunció que los depósitos en dólares, dentro del sistema bancario mexicano se pagarían en pesos al tipo de cambio libre, al mismo tiempo que se suspenderían todas las transacciones cambiarias, con el fin de evitar la conversión de aproximadamente 12 mil millones de dólares. La fuga de capitales se aceleró cuando, al reiniciarse las transacciones cambiarias, se decidió pagar los depósitos en moneda extranjera a 69.50 pesos por dólar, y no al tipo de cambio libre que era superior, lo cual deterioró aún más la confianza en la moneda nacional y en el sistema económico.

El producto interno bruto registró en 1982 una disminución en términos reales de 0.6 por ciento, reflejando por primera vez en la historia reciente una caída; el aumento en el índice de precios al consumidor alcanzó 98.9 por ciento, el agotamiento del crédito externo y las fuertes salidas de capital, disminuyeron la capacidad de importación y las reservas internacionales brutas se situaron en 1,831.8 millones de dólares en diciembre de 1982. La base monetaria creció de manera excesiva; las importaciones disminuyeron drásticamente al grado de que en un año de crisis, la balanza comercial registró un superávit de 6 mil 793 millones de pesos, en tanto que la de capital, obtuvo un saldo positivo de 6 mil 754 millones de pesos, debido al aumento de la deuda en 10 mil 900 millones de dólares. El déficit del Sector Público

Presupuestal representó una proporción del 13.9 por ciento del PIB, del cual el 68.4 por ciento se generó en el Gobierno Federal y el restante 31.6 por ciento en Organismos y Empresas.

## 2.2.- Situación de las Finanzas Públicas.

Derivada de la crisis de 1976, la política económica seguida a partir de 1977, pretendió que el Estado diera prioridad a la aplicación de políticas para facilitar el libre juego de las fuerzas del mercado, que permitieran la reactivación de la actividad económica. En este sentido se pretendió una contracción del gasto público, liberación paulatina del comercio exterior, reestructuración del sector paraestatal y revisión de precios y tarifas públicos. Sin embargo, ésta política se abandonó en 1978, ante las expectativas favorables de las exportaciones de petróleo y por las facilidades de préstamos externos.

Ya se mencionó que durante el periodo 1977-1982 el gasto público jugó un papel importante en la evolución de las principales variables económicas. Sin embargo, éste gasto se orientó de manera creciente a fortalecer al sector

energético, el cual se estableció como el motor de dinamismo del sistema económico en su conjunto.

Al inicio de la administración de éste periodo, se planteó como uno de los objetivos el disminuir el déficit público y fortalecer las finanzas públicas, condición que se cumplió solo en sus primeros dos años, el déficit financiero de un nivel de 9.1 por ciento en relación al Producto Interno Bruto (PIB), que observó en 1976, disminuyó a 6.3 por ciento en 1977; y en 1978 dicha proporción se mantuvo en un nivel cercano a éste último (6.2 por ciento), para nuevamente iniciar un crecimiento acelerado en los siguientes años, llegando a representar 16.9 por ciento del producto nacional en 1982 (ver cuadro 4).

Para 1978 los principales indicadores económicos reflejaban un fuerte crecimiento de la producción pero también del gasto público, más allá de las metas programadas. La economía se vió impulsada por un crecimiento de la demanda agregada. Sin embargo, el aparato productivo no pudo responder a los estímulos en la demanda, lo que incidió en un mayor ritmo de inflación y de crecimiento de las importaciones, las cuales fueron financiadas vía deuda externa e ingresos petroleros. Por otra parte, se observó una reducción de las exportaciones no petroleras, por lo que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó considerablemente.

Cuadro No. 4  
Déficit del Sector Público: 1977-1982.  
(Porcentaje del PIB)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Déficit Financiero	6.3	6.2	7.1	7.5	14.1	16.9
Intermed. Finan.	1.3	1.1	1.3	1.0	1.1	1.3
Déficit Económico	5.0	5.1	5.9	6.5	13.0	15.6
Déficit Presupuestal	3.9	3.9	4.5	4.7	11.2	13.9
Gobierno Federal	0.2	-0.4	0.3	4.7	11.2	13.9
Org. y Empresas	4.0	4.6	4.5	5.7	8.9	4.6
Muestra	3.1	3.9	3.8	4.6	7.9	5.1
Pemex	1.0	1.4	1.2	1.4	3.8	1.4
CFE	1.2	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9
CLYFC	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0
FERTIMEX	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
SICARTSA	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2
FERRONALES	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4
CONASUPO	0.4	0.5	0.3	0.7	1.4	0.9
CAPUFE	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	0.0	-0.0
AHMSA	-	-	-	-	-	-
AZUCAR	-	-	-	-	-	-
Otros	0.9	0.7	0.7	1.1	1.0	-0.5

Fuente: Elaborado con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal y SHyCP.

Nota: El Signo (-) indica superávit.

Es decir, la velocidad de recuperación de la actividad económica a partir de 1978, sobrepasó la capacidad de respuesta del aparato productivo interno, por lo que el periodo se caracterizó por una transferencia importante de ingresos petroleros al sector no petrolero, además de un aumento considerable en la deuda pública externa para financiar el crecimiento de la economía.

Los recursos adicionales percibidos por el sector público como resultado de la actividad petrolera tuvieron un doble efecto: por un lado aumentaron el tamaño relativo del sector público en la economía; y por otro, mientras aumentaron los ingresos por las exportaciones del petróleo, las demás percepciones del sector público, en especial las provenientes de las empresas paraestatales de control presupuestal, por la venta de bienes y servicios, se rezagaron notablemente, por lo que los precios de los servicios públicos y de los bienes ofrecidos por las empresas públicas para consumo interno, sufrieron una caída importante en términos reales.

Dentro de la estructura del déficit financiero las empresas públicas participaron con el 60.2 por ciento en 1977, mientras que para 1981 su participación fue de 26.0 por ciento. En el caso del Gobierno Federal su participación significó 2.7 y 56.0 por ciento en 1977 y 1981, respectivamente.

Por lo que respecta a la muestra de entidades en estudio su participación en el déficit se ubicó en 46.5 por ciento en 1977, y en 28.9 por ciento en 1981; como proporción del PIB significó 3.1 por ciento en 1977 y 5.1 en 1981.

La evolución favorable de los organismos y empresas durante 1982, tanto en los ingresos como en el déficit total, tiene su explicación en las sustanciales modificaciones de sus

precios de los bienes y servicios, a finales del año, lo que le permitió obtener un mayor nivel de ingresos y como consecuencia mejorar su resultado financiero.

Dentro de los organismos y empresas de control presupuestal, las entidades que tuvieron una mayor participación dentro de la evolución del déficit público, se encuentran Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, las cuales generaron más del 60 por ciento del déficit presupuestal de organismos y empresas durante el periodo de 1977 a 1982 (ver cuadro 5).

Cuadro No. 5  
Déficit Financiero de Organismos y Empresas de Control  
Presupuestal Directo  
1976-1982  
(Estructura Porcentual)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Muestra	77.3	85.7	84.0	80.1	89.1	111.3
Pemex	23.5	31.2	27.7	24.2	43.1	31.3
CFE	28.5	32.9	35.9	32.2	20.6	42.2
CLyFC	0.3	-0.1	-0.4	-0.2	-0.1	-0.3
FERTIMEX	2.0	2.9	3.2	2.7	3.0	5.5
SICARTSA	2.0	0.2	1.5	0.5	0.7	4.2
FERRONALES	12.5	8.8	10.2	9.3	6.2	9.1
CONASUPO	9.6	10.2	5.9	11.6	15.7	19.4
CAPUFE	-0.5	-0.3	-0.1	-0.1	0.1	-0.1
AHMSA	-	-	-	-	-	-
AZUCAR	-	-	-	-	-	-
Otros	22.6	14.3	16.0	19.9	10.9	-11.3

Fuente: Elaborado con datos de la SHyCP.

Nota: El Signo (-) indica superavit.

A nivel de organismos y empresas, durante el periodo 1977-1982, la muestra de entidades en estudio participó en promedio, con más del 80 por ciento dentro de la estructura

del déficit total y en 1982 su déficit superó al déficit del sector paraestatal controlado presupuestalmente, con el 65 por ciento de los ingresos presupuestales y con el 50 por ciento del gasto programable.

### **2.3.- Situación de los Precios y Tarifas Públicos.**

La política de precios y tarifas de las empresas estatales de control presupuestal significó trasladar excedentes al capital privado y producir de manera suficiente insumos y servicios de uso generalizado, con el fin de coadyuvar al proceso de acumulación. De esta forma, la operación de las entidades paraestatales evolucionó en dos sentidos, por una parte mantuvo precios subsidiados, y por otra, una continua ampliación de los niveles de producción, lo que las condujo a una situación financiera desequilibrada que repercutió sobre el resultado financiero del sector público en su conjunto.

Aun cuando las modificaciones a los precios y tarifas fueron periódicas, éstas se realizaron en forma aislada y resultaron, en la mayoría de las veces, insuficientes para

revalorizar el precio de los bienes y servicios públicos. Ello contribuyó a deteriorar la generación de ahorro de las empresas públicas, demandando crecientes transferencias y subsidios para financiar sus programas de expansión y operación.

No obstante que la política de adecuación de los precios y tarifas, tomó en cuenta los costos de producción, existió la necesidad coyuntural de frenar las presiones inflacionarias al mismo tiempo que parecía recomendable estimular la producción de productos socialmente necesarios, por lo que el problema de decidir por una adecuación de precios públicos o evitar presiones inflacionarias vía incremento de precios, implicaba una disyuntiva difícil de resolver. De esta forma, a pesar de que durante el período se inició un ajuste en los precios de algunos productos públicos, éste no fue en el porcentaje o nivel necesario ni en todos los productos.

Durante 1977, se efectuaron revisiones en los precios de fertilizantes, azúcar, tarifas ferroviarias y eléctricas, y en las cuotas de caminos y puentes; en 1978 las revisiones contemplaron energía eléctrica, acero, fertilizantes, ferrocarriles y productos básicos de Conasupo; en 1979, se incrementaron el diesel, turbosina, combustóleo pesado, energía eléctrica y acero; en 1980 la gasolina extra, turbosina, ferrocarriles, azúcar y productos de Conasupo.

Cabe mencionar que la gasolina nova mantuvo su precio fijo hasta diciembre de 1981 (ver cuadro 6).

De 1978 a 1981, los precios y tarifas públicos observaron un rezago real respecto a los niveles que tenían en 1977. Como se observa en el cuadro 7 con excepción de algunos productos siderúrgicos y de la turbosina, los demás precios de la muestra, se fueron rezagando como consecuencia, en algunos casos, de la nula revisión de precios y por los altos niveles de inflación observados.

Así, al elaborar un índice de valor real para el conjunto de productos de la muestra en estudio se obtuvieron los siguientes resultados: (ver cuadro 8).

Para el caso de los productos petrolíferos, con excepción de la gasolina extra, el diesel y la turbosina, observaron un rezago acumulado de 21.9 por ciento en términos reales.

En el caso de los productos petroquímicos con excepción del amoniaco que tuvo un crecimiento real de 191.4 por ciento durante el periodo, registraron una caída real de 28.6 por ciento.

El sector eléctrico en su conjunto, acumuló una disminución en el índice de 20.1 por ciento en términos reales, durante el periodo de referencia. Los fertilizantes por su parte, registraron una disminución real de 33.9 por ciento.

PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DEL SECTOR PARAESTATAL  
DE CONTROL PRESENCIAL  
1977-1982

Cuadro 6

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>PEMEX</b>							
<b>PETROLIFEROS</b>							
Gasolina Nova	(Pes/Lt)	2.80	2.80	2.80	2.80	6.00	20.00
Gasolina Extra	"	4.00	4.00	4.00	7.00	10.00	30.00
Diesel	"	0.65	0.65	1.00	1.00	2.50	10.00
Turbosina	"	1.70	1.90	2.90	6.16	7.48	20.35
Difusora Industrial	"	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	6.50
Gas L.P.	(Pes/Kg)	2.40	2.40	2.40	2.50	3.60	7.00
Gas Natural Industrial	(Pes/m <sup>3</sup> )	0.26	0.26	0.31	0.42	0.56	1.70
Combustible Pesado	"	260.00	260.00	310.00	380.00	510.10	1,054.55
<b>PETROQUIMICOS</b>							
Amoniaco	(Pes/Kg)	1.56	1.56	1.56	9.70	10.20	14.00
Estireno	"	10.46	10.46	10.46	15.00	16.50	24.75
Polietileno B.O.	"	12.29	12.29	12.40	12.40	20.00	35.80
<b>SECTOR ELECTRICO</b>							
Tarifa 1	(Pes/Kwh)	0.80	0.81	0.96	1.15	1.42	1.88
Tarifa 1a	"	0.71	0.72	0.82	0.99	1.20	1.67
Tarifa 2	"	0.89	0.90	1.06	1.30	1.65	2.28
Tarifa 3	"	0.80	0.90	0.95	1.17	1.55	1.99
Tarifa 4	"	0.12	0.14	0.16	0.24	0.24	0.41
Tarifa 5	"	0.74	0.75	0.75	0.74	0.76	0.89
Tarifa 6	"	0.50	0.52	0.61	0.76	0.95	1.32
Tarifa 7	"	2.15	2.39	1.48	1.96	5.31	7.67
Tarifa 8	"	0.51	0.52	0.60	0.80	1.01	1.45
Tarifa 9	"	0.24	0.25	0.29	0.35	0.42	0.58
Tarifa 10	"	0.21	0.21	0.24	0.53	0.37	1.21
Tarifa 12	"	0.39	0.39	0.47	0.61	0.79	1.13
<b>SIDERMEX</b>							
Plancha	(Pes/Ton)	4,392.00	5,865.00	7,272.00	9,191.00	14,197.60	25,352.00
Lamina en Caliente	"	5,500.00	7,598.00	9,497.00	11,628.00	18,139.70	29,578.00
Lamina en Frio	"	4,889.60	5,825.60	6,750.60	7,898.30	12,321.00	34,539.00
Varilla Corrugada	"	5,478.00	6,724.00	7,737.00	8,982.00	20,089.60	37,428.00
Alambros	"	5,419.40	5,961.40	7,961.40	8,312.90	10,926.60	21,675.00
Perfiles Llanos	"	5,259.30	5,785.20	4,805.00	7,714.10	9,812.20	15,052.00
Perfiles Pesados	"	4,833.10	5,314.40	4,250.00	8,506.30	11,721.70	23,645.00
<b>FERTIMEX</b>							
Sulfato de Amonio	(Pes/Ton)	1,238.00	1,362.00	1,362.00	1,691.00	1,887.00	3,019.20
Urea	"	2,501.00	2,941.00	2,941.00	3,567.00	4,977.00	6,523.20
Fosfato de Amonio	"	5,713.00	4,363.00	4,363.00	5,292.00	6,046.00	9,676.80
Amoniaco Anhidro	"	2,723.00	3,023.00	3,023.00	3,667.00	4,191.00	4,191.00
Nitrato de Amonio	"	2,063.00	2,352.00	2,352.00	2,853.00	2,261.00	5,217.60
<b>AZUCAR</b>							
Refinada	(Pes/Kg)	6.00	6.00	13.50	13.50	13.50	28.00
Estandar	"	2.15	2.15	12.50	12.50	12.50	28.00
<b>FERROVALES</b>							
Carga	(Pes/Km)	17.67	20.79	23.90	27.50	33.80	46.00
Paseaje	(Paseaje/Km)	0.16	0.20	0.23	0.23	0.28	0.50
<b>CONSUMO</b>							
Malz	(Pes/Ton)	2,975.00	3,070.00	3,070.00	2,375.00	4,600.00	4,550.00
Trigo	"	2,080.00	2,404.00	3,000.00	3,560.00	3,550.00	7,625.00
Arroz (15%)	"	9,750.00	9,750.00	9,750.00	11,600.00	15,500.00	16,675.00
Frijol	"	5,000.00	5,000.00	7,900.00	11,850.00	13,000.00	23,300.00
Sorgo	"	1,760.00	2,060.00	2,130.00	2,450.00	2,450.00	4,605.00
Semilla de Cártamo	"	4,000.00	4,000.00	4,000.00	4,000.00	10,040.00	10,040.00
Semilla de Girasol	"	4,300.00	6,300.00	6,300.00	7,600.00	7,800.00	15,730.00

Fuente: Elaborado con datos de SHyCP y Banxico.

PRECIOS REALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DEL SECTOR PARAESTATAL  
DE CONTROL PRESUPUESTAL  
1977-1980

55

Cuadro 7

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>PENEX</b>							
<b>PETROLIFEROS</b>							
Gasolina Moya	(Pes/Lt)	2.80	2.38	2.02	1.40	2.67	5.61
Gasolina Extra	"	4.00	3.41	2.88	3.99	4.46	8.41
Diesel	"	0.45	0.55	0.72	0.57	1.11	2.80
Turbosina	"	1.90	1.62	2.09	3.51	3.33	5.71
Diésel Industrial	"	0.55	0.47	0.40	0.31	0.25	1.82
Gas L.P.	(Pes/Kg)	2.40	2.04	1.73	1.43	1.60	1.96
Gas Natural Industrial	(Pes/m <sup>3</sup> )	0.26	0.22	0.22	0.24	0.25	0.48
Combustible Pesado	"	260.00	221.36	223.31	216.64	227.31	295.71
<b>PETROQUIMICOS</b>							
Amoníaco	(Pes/Kg)	1.56	1.33	1.12	5.53	4.55	3.93
Estireno	"	10.46	8.91	7.54	8.55	7.35	6.94
Poliétileno B.D.	"	12.29	10.46	8.93	7.07	8.91	10.04
<b>SECTOR ELECTRICO</b>							
Tarifa 1	(Pes/Kwh)	0.80	0.69	0.69	0.66	0.63	0.53
Tarifa 1a	"	0.71	0.61	0.59	0.57	0.54	0.47
Tarifa 2	"	0.89	0.76	0.77	0.74	0.74	0.64
Tarifa 3	"	0.80	0.77	0.69	0.67	0.69	0.61
Tarifa 4	"	0.12	0.12	0.11	0.14	0.11	0.12
Tarifa 5	"	0.74	0.65	0.54	0.42	0.34	0.25
Tarifa 6	"	0.50	0.44	0.44	0.43	0.42	0.37
Tarifa 7	"	2.15	2.02	1.04	1.12	2.37	2.15
Tarifa 8	"	0.51	0.44	0.43	0.45	0.45	0.41
Tarifa 9	"	0.24	0.21	0.21	0.20	0.19	0.16
Tarifa 10	"	0.21	0.18	0.17	0.30	0.17	0.34
Tarifa 12	"	0.39	0.33	0.34	0.35	0.35	0.32
<b>SIDEREX</b>							
Plancha	(Pes/Ton)	4,392.00	4,993.46	5,238.50	5,239.87	6,324.72	7,109.11
Lámina en Caliente	"	5,500.00	4,468.94	4,841.31	4,629.22	8,083.40	8,294.15
Lámina en Frío	"	4,849.60	4,789.64	4,862.98	4,502.89	5,490.47	9,685.30
Varilla Corrugada	"	5,478.00	5,299.11	5,573.47	5,075.11	8,952.31	4,087.10
Alambros	"	5,419.40	5,075.54	5,735.12	4,739.25	4,869.10	4,077.46
Perfiles Livianos	"	5,259.30	4,925.52	4,902.89	4,397.87	4,372.50	4,220.83
Perfiles Pesados	"	4,833.10	4,526.38	3,061.55	4,849.51	5,223.41	6,656.44
<b>FERTIMEX</b>							
Sulfato de Amonio	(Pes/Ton)	1,238.00	1,159.61	981.14	941.25	840.88	844.63
Urea	"	2,503.00	2,503.97	2,118.59	2,033.58	1,816.79	1,829.21
Fosfato de Amonio	"	3,713.00	3,714.66	3,142.95	3,017.01	2,695.10	2,713.53
Amoníaco Anhidro	"	2,723.00	2,573.78	2,177.68	2,090.59	1,867.59	1,175.22
Nitrato de Amonio	"	2,063.00	2,002.49	1,694.30	1,624.52	1,007.54	1,463.10
<b>AZUCAR</b>							
Refinada	(Pes/Kg)	6.00	5.11	9.72	7.70	6.02	7.85
Estandar	"	2.15	1.83	9.00	7.13	5.57	7.85
<b>FERRONALES</b>							
Carga	(Pes/Km)	17.67	17.70	17.22	15.68	15.06	12.90
Pasaje	(Pasaje/Km)	0.16	0.17	0.16	0.13	0.13	0.14
<b>COMASUPD</b>							
Maíz	(Pes/Ton)	2,975.00	2,613.80	2,211.52	1,354.01	2,049.85	1,856.73
Trigo	"	2,080.00	2,046.77	2,161.10	2,023.89	1,581.95	2,138.17
Arroz (15%)	"	9,750.00	9,301.15	7,023.56	6,613.26	6,907.10	4,875.94
Frijol	"	5,000.00	4,757.08	5,690.89	4,755.79	5,793.05	6,533.70
Sorgo	"	1,740.00	1,753.88	1,534.38	1,394.77	1,091.77	1,291.32
Semilla de Cártamo	"	4,000.00	3,405.60	2,881.46	2,280.43	4,474.02	2,615.38
Semilla de Girasol	"	6,300.00	5,363.82	4,539.30	4,332.82	3,475.83	4,410.95

Fuente: Elaborado con datos de SHyCP y Banxico.

INDICE DE VALOR REAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DEL SECTOR PARAESTATAL  
DE CONTROL PRESUPUESTAL

Cuadro B

1977=100

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<b>PENEX</b>						
<b>PETROLIFEROS</b>						
Gasolina Nova	100.00	85.14	72.04	57.01	95.49	200.30
Gasolina Extra	100.00	85.14	72.04	99.77	111.40	210.31
Diesel	100.00	85.14	110.83	87.71	171.39	431.41
Turbosina	100.00	85.14	109.95	184.84	175.43	300.34
Diésel Industrial	100.00	85.14	72.04	57.01	44.56	331.40
Gas L.P.	100.00	85.14	72.04	59.39	66.84	81.79
Gas Natural Industrial	100.00	85.14	85.89	92.09	95.98	183.35
Combustibles Pesado	100.00	85.14	85.89	83.32	87.43	113.74
<b>PETROQUIMICOS</b>						
Amoniaco	100.00	85.14	72.04	354.49	291.37	251.66
Estireno	100.00	85.14	72.04	81.76	70.29	46.35
Poliétileno B.D.	100.00	85.14	72.68	57.52	72.52	81.68
<b>SECTOR ELECTRICO</b>						
Tarifa 1	100.00	86.42	87.04	82.55	79.50	46.02
Tarifa 1a	100.00	86.27	83.45	80.15	75.79	46.02
Tarifa 2	100.00	85.81	86.15	83.33	82.97	72.04
Tarifa 3	100.00	95.20	85.21	82.75	85.91	76.46
Tarifa 4	100.00	98.98	92.53	111.70	85.65	94.38
Tarifa 5	100.00	85.48	72.42	56.63	45.43	33.70
Tarifa 6	100.00	87.48	87.22	86.37	84.39	73.66
Tarifa 7	100.00	94.01	49.58	51.98	110.09	99.95
Tarifa 8	100.00	86.82	85.28	89.69	89.02	80.28
Tarifa 9	100.00	87.98	87.94	83.62	77.87	47.28
Tarifa 10	100.00	87.21	84.63	146.96	80.60	165.90
Tarifa 12	100.00	86.02	87.19	90.18	91.27	82.23
<b>SIDEREX</b>						
Plancha	100.00	113.69	119.27	119.30	144.05	161.87
Lámina en Caliente	100.00	117.42	124.39	128.53	146.97	158.80
Lámina en Frío	100.00	98.76	100.27	92.85	113.21	199.71
Varilla Corrugada	100.00	96.73	101.74	92.65	163.42	89.21
Alambros	100.00	93.65	105.83	87.45	89.85	112.14
Perfiles Lujanos	100.00	93.65	93.21	83.62	83.14	88.25
Perfiles Pesados	100.00	93.65	63.35	100.34	108.08	137.19
<b>FERTIMEX</b>						
Sulfato de Amonio	100.00	93.67	79.25	74.03	67.92	68.39
Urea	100.00	100.04	84.64	81.25	72.58	73.08
Fosfato de Amonio	100.00	100.04	84.65	81.76	72.59	73.08
Amoniaco Anhidro	100.00	94.52	79.97	76.78	68.59	43.16
Nitrato de Amonio	100.00	97.07	82.13	78.84	48.84	70.92
<b>AZUCAR</b>						
Refinada	100.00	85.14	162.08	128.27	100.26	130.84
Estandar	100.00	85.14	418.82	331.46	259.88	365.19
<b>FERRONALES</b>						
Carga	100.00	100.17	97.43	88.73	85.24	73.08
Pasaje	100.00	106.43	101.75	82.31	79.10	87.81
<b>COMASUPO</b>						
Maíz	100.00	87.86	74.34	45.51	68.90	61.74
Trigo	100.00	98.40	103.90	97.30	76.06	102.80
Arroz (15%)	100.00	85.14	72.04	67.83	70.84	47.96
Frijol	100.00	85.14	113.82	135.12	115.86	130.67
Sorgo	100.00	99.65	87.18	79.36	62.05	73.37
Semilla de Cártamo	100.00	85.14	72.04	57.01	111.95	70.38
Semilla de Girasol	100.00	85.14	72.04	68.77	55.17	78.02

Fuente: Elaborado con datos de SHYCP y Banxico.

Los precios de los productos de Conasupo, sin considerar al frijol y a la semilla de cártamo que observaron crecimientos reales en sus precios, mostraron un rezago real de 33.4 por ciento con respecto al nivel alcanzado en 1977.

Las tarifas de ferronales por su parte, también registraron un deterioro en términos reales durante el período, el cual ascendió a 15 por ciento.

Sólo los productos siderúrgicos, así como algunos productos ya mencionados dentro de la muestra, registraron un incremento real en los niveles de precios de sus bienes. Para el caso de los siderúrgicos, éstos registraron un incremento real acumulado de 35.2 por ciento.

El deterioro, en términos reales, de los precios y tarifas públicos fue cubierto vía transferencias gubernamentales, significando un traslado de recursos hacia los consumidores, y aumentando el déficit del sector público.

Las transferencias al sector paraestatal controlado presupuestalmente, de significar el 2.1 por ciento del PIB en 1977, pasaron a representar el 3.2 por ciento en 1981 y el 3.6 por ciento en 1982. Durante el período en cuestión, la tasa media anual de crecimiento de las transferencias fue de 53.4 por ciento nominal, superior a la de los ingresos propios (37.2 por ciento). Ello revela que los incrementos

en los precios y tarifas públicos, diferentes de los hidrocarburos, resultaron insuficientes para cubrir el rezago de los mismos y propiciar el sano financiamiento de la operación y expansión del sector paraestatal.

La crisis económica de 1982 y el deterioro financiero de las empresas, obligó a un replanteamiento de la estrategia de financiamiento. Así, se hizo necesario iniciar un proceso de actualización de precios y tarifas del sector público, efectuándose modificaciones significativas a la mayoría de bienes y servicios a finales del año.

Entre los ajustes más importantes, destacan los de las gasolinas y otros petrolíferos, la electricidad, los productos básicos de Conasupo, fertilizantes y productos siderúrgicos, aunque en realidad el efecto real se observa a partir de 1983. Estos incrementos permitieron una favorable evolución de los ingresos propios de los organismos y empresas durante 1982, al incrementar su participación dentro del PIB en 3.5 puntos porcentuales con respecto a 1981. Dentro de éste total, la muestra de entidades, participó con el 68 por ciento de los ingresos.

En este capítulo podemos concluir que la política económica puesta en marcha durante el periodo de estudio, se desarrolló en tres etapas. La primera que pretendió la recuperación económica, en donde se practicaron medidas de

ajuste, en cumplimiento con el convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), se devaluó el peso frente al dólar, y se inició un programa de liberalización de importaciones.

La segunda etapa se caracterizó por una política expansionista, en donde se presumía que los ingresos petroleros resolverían todos los problemas económicos del país. Los requerimientos en materia de incentivar actividades no petroleras y la necesidad de aumentar los precios internos de los bienes y servicios públicos fueron ignorados, dejando de lado las sugerencias sobre los límites en que debía mantenerse el gasto público.

El auge inducido por la expansión petrolera duró hasta que se inició la tercera etapa, en donde se desplomó la confianza tanto interna como externa en la capacidad del país para financiar su déficit en la balanza de pagos, al caer los precios del petróleo. En febrero de 1982 el peso se devaluó y en el presupuesto para éste año se recortó en gran medida el gasto público, observándose fuertes incrementos en los precios internos de los precios públicos. Sin embargo, estas medidas fueron una respuesta tardía a la situación de agravación de la crisis que ya estaba presente.

**CAPITULO III.- PERIODO 1983-1987: POLITICA DE AJUSTE  
FINANCIERO Y CAMBIO ESTRUCTURAL.**

En la década de los años ochenta se vivió un proceso de crisis, consecuencia de la prolongación de un modelo de sustitución de importaciones que ya mostraba señales de agotamiento desde la década anterior y además de alteraciones en el entorno internacional.

Como reflejo de lo anterior, en 1982 el PIB registró una caída de 0.6 por ciento y la inflación tuvo un crecimiento de 98.9 por ciento; el déficit en cuenta corriente, fue de 6 mil 221 millones de dólares; que se explica, principalmente, por el elevado pago de intereses de la deuda externa, pago que para dicho año ascendió a 12 mil 203 millones de dólares.

Por otra parte, las finanzas públicas, registraron un déficit que representó el 16.9 por ciento del PIB; adicionalmente, se observó una ausencia de créditos externos; fuga de capitales, una drástica disminución de las reservas internacionales, así como una reducción de los ingresos por venta de petróleo debido a la caída de los precios internacionales.

En éste contexto, era necesario poner en marcha un programa que permitiera ajustar a la economía y establecer las condiciones para su crecimiento gradual y sostenido.

### 3.1 La estrategia económica del periodo.

El diagnóstico del gobierno sobre la situación económica, señalaba como causa principal del desajuste al exceso en el gasto. La ilusión de la permanencia de mayores ingresos por las exportaciones petroleras, retrasó la decisión de efectuar el cambio estructural y condujo a un mayor gasto.

Resultaba necesario, por tanto, disminuir el gasto ajustándolo a los recursos existentes. La situación era sumamente delicada ya que había que buscar disminuir el gasto al mismo tiempo que propiciar mediante su reasignación, la remodelación paulatina de la economía.

El gobierno mexicano firmó en 1983 un convenio con el Fondo Monetario Internacional con la finalidad de ser nuevamente sujeto de crédito y así apoyar la estabilización de la economía. Esta firma, condujo a un ajuste económico generado a partir de una reordenación de las finanzas públicas, una reducción del desequilibrio externo y una importante contención inflacionaria.

Al inicio de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tenía como objetivo

enfrentar los problemas de ese momento: reducir la inflación y colocar las bases para reactivar la economía. Se trató de una estrategia de corto plazo, que luego fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) 1983-1988 y fue la base de la estrategia económica del período.

El PND, consideró dos fases necesarias a desarrollar: la de ajuste o reordenación económica (corto plazo), y la expansiva o de cambio estructural (mediano plazo).

Entre los principales objetivos de la fase de reordenación económica se encontraban:

- a) Disminuir la inflación.
- b) Sanear las finanzas públicas.
- c) Proteger la planta productiva y el nivel de empleo.

Para la fase de cambio estructural se perseguía:

- a) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- b) Reestructurar la administración pública federal.
- c) Modernizar el aparato estatal y mejorar su eficiencia en la intervención económica.
- d) Integrar eficientemente la economía mexicana a la economía mundial.

Dos aspectos importantes para lograr los objetivos de la política puesta en práctica, lo constituían: el logro de un acuerdo con los acreedores internacionales, a fin de reestructurar la deuda externa y obtener recursos adicionales; y la reordenación del mercado cambiario. Los términos de intercambio se habían deteriorado en 40 por ciento, lo que dificultaba severamente la posición competitiva de nuestro país.

La renegociación de la deuda se inició a finales de 1982 con la declaración del gobierno sobre la imposibilidad de cubrir la deuda del país. La estrategia global involucró una serie de requisitos que comprometieron la continuación de los flujos de crédito bancario, al mismo tiempo que se acordaron compromisos de ajuste para recibir recursos por medio de los programas del F.M.I..

En la primera renegociación el monto de la reestructuración fue de 23 mil 300 millones de dólares, y se acompañó de un crédito del F.M.I. por 3 mil 900 millones de dólares otorgado en enero de 1983.

La segunda renegociación se dió en septiembre de 1984 por un monto de 48 mil millones de dólares y recursos frescos por 5 mil millones de dólares.

A mediados de 1986 se reestructuró por tercera ocasión la deuda externa de México por un monto de 52 mil 300 millones

de dólares, y se obtuvo un crédito nuevo por 6 mil millones de dólares. Cabe destacar que las renegociaciones mencionadas tuvieron lugar gracias a que los ajustes económicos llevados a cabo en la economía mexicana cumplían con los requisitos del F.M.I., para seguir siendo sujeto de crédito. Sin embargo, los niveles de endeudamiento iban en aumento, pues el común denominador de las negociaciones efectuadas durante el periodo fue solo la reestructuración de plazos y la disminución de sobretasas que pagaba el país.

Por lo que respecta a la política cambiaria, en julio de 1985, se estableció un esquema dual: el mercado libre y el controlado. En éste último se realizarían transacciones previstas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como las exportaciones y el pago de intereses de la deuda externa, entre otras. En el mercado libre, podrían ser cambiadas las divisas derivadas del turismo y transacciones fronterizas.

Se buscó una trayectoria del tipo de cambio real adecuada a los objetivos macroeconómicos del programa de ajuste: que por un lado permitiera reducir la inflación, y por el otro, promoviera una mayor competencia de nuestros productos en el mercado externo.

Por el lado de las finanzas públicas, la meta era reducir el déficit financiero del sector público. Para ello se planteó una reducción sustancial del gasto en términos reales, así

como un incremento en los ingresos del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal.

En este sentido, las prioridades presupuestales modificaron el patrón de asignaciones del gasto que se tenía anteriormente. Las prioridades presupuestales fueron la educación, la salud y seguridad social, el sector agropecuario y la infraestructura de comunicaciones, otorgándose menos gasto al sector energético. El programa de inversiones públicas se orientó hacia obras de infraestructura económica y social, de rápida terminación y de mayor repercusión en la producción y en el empleo, al mismo tiempo que se debía apegar a una estricta disciplina de austeridad.

Dentro de la política de ingresos, se consideró que los aumentos más importantes deberían de provenir de los incrementos a los impuestos indirectos, en especial de una adecuación del impuesto al valor agregado (IVA) y del ajuste en los precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el sector público. En este sentido se aumentó la tasa básica del IVA de 10 a 15 por ciento; al mismo tiempo que se ajustaron las bases especiales de tributación, con el objetivo de generar mayores recursos.

La política de precios y tarifas públicos, buscó dar flexibilidad al esquema rígido que en el periodo anterior

había llevado a la descapitalización de las empresas y a depender cada vez más de apoyos fiscales o crediticios. Con los ajustes en los precios de los bienes y servicios públicos se pretendió eliminar distorsiones en precios relativos, procurando mejorar la relación entre el costo de producción de dichos bienes o servicios y su precio.

La disminución o eliminación gradual de subsidios, apoyaría la reducción en el gasto; las modificaciones al régimen tributario junto con el incremento de precios y tarifas públicos, aumentarían los ingresos, lo que permitiría en conjunto, aumentar el ahorro del sector público.

### **3.2.- Evolución de la economía durante el periodo.**

Durante el periodo de estudio 1983-1987, podemos diferenciar dos etapas.

La primera etapa de 1983 a 1984, en donde se puso en marcha una política económica de ajuste para solucionar dos problemas inmediatos: bajar los niveles de inflación y disminuir el déficit de las finanzas del sector público.

Durante éstos dos primeros años, el programa económico propició resultados favorables.

Se consiguió una desaceleración de la inflación, de una inflación anual de 98.9 por ciento en 1982, se redujo a 80.8 en 1983 y 59.2 por ciento en 1984. El PIB por su parte, a pesar de que durante 1983 observó una caída en términos reales de 4.2 por ciento, en 1984 observó un crecimiento real de 3.6 por ciento.

Un logro muy significativo de la política económica durante ésta etapa fue reducir la participación del déficit financiero en el PIB, de 16.9 por ciento en 1982, a 8.6 por ciento en 1983 y a 8.5 por ciento en 1984, gracias a la combinación de dos factores: el aumento de los ingresos públicos en 3.3 puntos porcentuales en relación del PIB, y reducción del gasto en 3.9 puntos porcentuales.

Asimismo se logró un saldo positivo en la cuenta corriente durante esos dos años ( 5 mil 418.4 y 4 mil 238.5 millones de dólares, en 1983 y 1984, respectivamente), producto, en parte, de una reducción en las importaciones, que de 15 mil 56.7 millones dólares en 1982, pasaron a 9 mil 5.7 en 1983 y 11 mil 788.3 millones de dólares en 1984.

Con la renegociación de la deuda pública externa en 1983, se creó un mecanismo para propiciar la reestructuración de la

deuda externa privada y proteger del riesgo cambiario a las empresas deudoras: el FICORCA (fideicomiso para la cobertura de riesgos cambiarios), por lo que el país pudo volver a ser sujeto de crédito, recibiendo un flujo fresco de recursos que permitió reconstituir las reservas internacionales y cubrir el pago de intereses de la deuda externa. Asimismo, se inició la desincorporación de algunas empresas públicas y se corrigieron los precios y tarifas de algunos de los bienes y servicios que ofrecen las entidades paraestatales.

Además hubo una mejoría en la situación financiera de las empresas y una recuperación en la intermediación financiera, lo que propició por un lado que las entidades fueran sujetos de crédito comercial, y por otro, que se mejoraran las condiciones de financiamiento bancario a la producción.

La política en materia de tasas de interés se orientó a propiciar rendimientos reales positivos obligada por la incertidumbre imperante.

La segunda etapa de 1985 a 1987, enfrentó serios problemas, rompiéndose la tendencia de crecimiento que empezaba a observar y reiniciándose un periodo de fuertes presiones inflacionarias.

Aún cuando en 1985 por segundo año consecutivo, la economía mexicana había crecido en términos reales (2.6 por ciento), y

se habían observado avances importantes en el cambio estructural de la economía, al acelerarse el proceso de sustitución de permisos de importación por aranceles y el proceso de reducción del tamaño del sector público, durante el segundo semestre de 1985 y todo 1986, se empezaron a observar cambios preocupantes en algunas variables importantes.

La tendencia descendente que había observado la inflación en los dos años anteriores se detuvo al finalizar 1985, situándose durante éste año en 63.7 por ciento y en 1986 se agravó llegando a registrar un crecimiento anual de 105.7 por ciento. El PIB disminuyó en términos reales 3.8 por ciento durante 1986; la acumulación de reservas internacionales brutas se revirtió, de un saldo de 8 mil 133.9 millones de dólares a diciembre de 1984, se situó en 5 mil 805.5 millones de dólares al finalizar 1985.

Durante 1985, los superávits de la balanza comercial y en cuenta corriente se redujeron en forma acelerada, se había formado nuevamente un ambiente de presiones y especulaciones cambiarias, acompañado de fuga de capitales y reduciendo así la disponibilidad de recursos internos.

Asimismo, se observó una evolución desfavorable de los ingresos y gastos públicos, esto último se explica, en parte por el aumento en el servicio de la deuda externa. Los

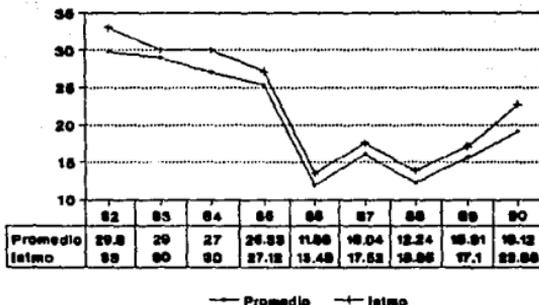
intereses, de representar el 11.6 por ciento del PIB en 1984 aumentan a 12.2 por ciento en 1985, por lo que el déficit público, inicia un repunte a partir de 1985 representando el 9.6 por ciento del PIB, situación que continúa en 1986 y 1987, año en que representó 16.0 por ciento.

El freno a los logros alcanzados tuvo su explicación en dos factores, principalmente. En primer lugar, la reactivación económica en 1984 había fortalecido la demanda interna y reducido el excedente exportable, los ingresos por exportaciones petroleras cayeron en términos reales 7.2 por ciento durante 1985, mientras las importaciones totales crecieron en 11.0 por ciento.

En segundo lugar, la inestabilidad del mercado petrolero en 1986 ocasionó un descenso en el valor de las ventas por exportación cercano al 40.0 por ciento de la plataforma de producción y representó el 4.5 por ciento del PIB de ese año. El programa económico que originalmente se había formulado para 1986, suponía un precio promedio del crudo de 23 dólares por barril, sin embargo se situó en 11.9 dólares (**ver gráfica 1**), lo que repercutió en los ingresos petroleros. Esta caída tuvo efectos decisivos en la economía, principalmente en la balanza de pagos y en las finanzas públicas. La combinación de éstos dos factores provocó una contracción del ingreso y de la demanda agregada.

Gráfica No. 1

EVOLUCION DEL PRECIO INTERNACIONAL  
DEL PETRÓLEO  
(DOLARES POR BARRIL)



FUENTE: PEMEX

Los menores ingresos externos por exportación de petróleo, redujeron los ingresos públicos y por lo tanto la oferta interna de fondos, que combinado con la escasez de financiamiento externo, ubicando a la economía en insolvencia para cumplir con el servicio de la deuda.

Ante tales circunstancias, se modificó el programa económico para 1986 con objeto de compensar, al menos parcialmente, los efectos de la disminución en los ingresos petroleros y la nula disponibilidad de financiamiento externo. La estrategia aplicada durante esta fase, se apoyó en lineamientos establecidos en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que tenía como objetivo principal, lograr la recuperación del crecimiento económico en un marco de estabilidad financiera.

En materia de finanzas públicas se recortó el gasto y se emprendieron diversas acciones tendientes a incrementar los ingresos no petroleros del sector público. Se modificó la política crediticia al iniciarse la renegociación de la deuda externa, lográndose una ampliación importante en los plazos de pago y un alivio en los costos financieros que permitió impulsar la inversión; y se continuó ampliando la apertura comercial.

Durante 1987, a diferencia de 1986, se observó una mejoría en el precio internacional del petróleo, así como un ingreso neto de divisas. Durante los primeros tres trimestres del año, la actividad económica se recuperó gradualmente y la balanza en cuenta corriente del sector externo se fortaleció, registrando un saldo superavitario de 3 mil 966.5 millones de dólares, debido en parte, al saldo favorable de la balanza comercial por 7 mil 895 millones durante 1987. Esta situación permitió que durante el año, la economía registrara un crecimiento real del PIB de 1.8 por ciento. No obstante la persistencia de las presiones inflacionarias al situarse en 159.2 por ciento, alimentó la incertidumbre en los mercados financieros.

Durante esta etapa, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV.), se situó como el espacio de resguardo de grandes capitales, ante las condiciones económicas imperantes, obteniéndose altas ganancias financieras e incluso generando repatriación de

capitales. En el último trimestre de 1987, el colapso bursátil internacional coincidió con un agolpamiento de los prepagos de la deuda externa, por lo que el mercado cambiario se vió sujeto a fuertes presiones. La caída del índice de cotizaciones de la BMV en octubre de 1987, provocó una aceleración del proceso inflacionario y la necesidad de iniciar una nueva etapa en el manejo de la política económica antinflacionaria.

### **3.3.- Evolución de las Finanzas Públicas.**

La estrategia de política económica puesta en marcha a partir de 1983 en general, y las acciones en materia fiscal en particular, dieron como resultado un ajuste importante en las principales variables del resultado financiero del sector público para el periodo que se analiza en este apartado (ver cuadro 9).

Si bien es cierto que el déficit financiero en los años de 1986 y 1987 se situó en niveles cercanos a los máximos históricos alcanzado para este indicador, a consecuencia básicamente del aumento en el servicio de la deuda, el cambio más importante que se observó lo constituye el hecho de que los ingresos del sector público a partir de 1983 alcanzaron

niveles suficientes para financiar los gastos de operación e inversión, así como generar un ahorro que afrontó, en parte, el servicio de la deuda. Este hecho contrasta con lo ocurrido en el periodo precedente, que se caracterizó por la imposibilidad del sector público para afrontar los gastos distintos al pago de intereses.

Cuadro No.9  
Evolución del Déficit del Sector Público  
(Porcentaje del PIB)  
(1982-1990)

C O N C E P T O	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
T O T A L	16.9	8.6	8.5	9.6	15.9	16.0	11.7	5.6	3.5
Inter. Finan.	1.3	0.5	1.4	1.5	1.1	1.0	1.6	0.6	1.0
Déficit Económ.	15.6	8.1	7.1	8.0	14.4	15.0	10.8	4.9	3.3
Déficit Presup.	13.9	7.2	5.0	6.6	11.9	13.3	9.7	4.8	2.8
Gob. Federal	9.5	3.3	2.5	3.8	8.9	10.9	8.3	2.9	1.5
Org. y Emp.1/	4.4	3.9	2.5	2.8	3.0	2.4	1.4	1.9	1.3
Org. y Emp.2/	9.8	10.9	9.9	8.1	6.0	6.2	4.0	3.6	3.3
Muestra 1/	0.3	0.1	-0.9	-0.5	0.2	-0.2	-0.1	0.3	-0.5
Muestra 2/	5.7	7.1	6.5	4.8	3.2	3.6	2.4	2.1	1.5
PEMEX 1/	0.1	-1.0	-1.8	-0.9	-0.0	-0.1	-0.2	0.2	-0.5
PEMEX 2/	5.5	6.0	5.6	4.4	3.0	3.7	2.4	2.0	1.4
CFE	0.1	0.3	0.5	-0.1	0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.1
CLyFC	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.0	0.0	0.0
FERTIMEX	0.0	-0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-0.0	0.1	0.0
AHMSA **/	-	-	0.1	0.2	0.1	-0.0	-0.1	0.0	0.0
SICARTSA	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
AZUCAR **/	-	-	-	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.0	0.0
FERRONALES	0.0	0.0	0.0	-0.0	-0.1	-0.0	0.0	-0.0	0.0
CONASUPO	0.0	0.7	0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.2	0.2	-0.0
CAPUFE	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.0
Resto	4.1	3.8	3.4	3.3	2.8	2.6	1.5	1.6	1.8
Déf. fuera Pres.	1.6	0.8	0.7	0.9	1.0	0.2	0.1	0.1	0.1

Fuente: Elaborado con datos de SHyCP y S.P.P

Notas: 1/ Considera ingresos por exportaciones petroleras.

2/ No considera ingresos por exportaciones petroleras.

\*/ El signo (-) indica superávit.

\*\*/ A partir de 1984 Ahmsa pasa a formar parte del sector controlado y Azúcar en 1985.

Durante el periodo que se analiza, en materia de ingresos, las acciones fiscales se encaminaron a elevar el nivel de

recaudación de impuestos internos, para brindarle mayor seguridad y permanencia al nivel de ingresos tributarios y con ello reducir los efectos que por las variaciones del precio del petróleo había experimentado. Los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos observaron ajustes importantes con la finalidad de mejorar la capacidad financiera del sector paraestatal, así como disminuir los subsidios otorgados por el Gobierno Federal a las entidades para cubrir sus costos de producción. Para este periodo el crecimiento promedio anual de los precios y tarifas públicos, en términos reales, fue de 5.0 por ciento, lo que muestra que éstos crecieron por arriba de la inflación registrada en el periodo.

A partir de 1983 se inició un proceso de redimensionamiento del sector público que significó, en el Gobierno Federal, la desaparición de un importante número de unidades administrativas; la compactación de funciones y/o su eliminación; y la reducción del personal ocupado. Por su parte, en el sector paraestatal el gobierno determinó la desincorporación de organismos y empresas paraestatales definidas como no estratégicas ni prioritarias en el marco de la Constitución, con las modificaciones constitucionales que se hicieron a los artículos 25, 26, 27 y 28 en 1983.

No obstante el esfuerzo emprendido para corregir las finanzas públicas, el ajuste en el balance primario del sector público no se reflejó en el déficit financiero debido al aumento del

servicio de la deuda pública. El elevado saldo de la deuda externa acumulado a 1982, estableció por sí mismo, una rigidez al presupuesto del sector público, el cual se acentuó por la elevación de las tasas de interés externas, producto de los desequilibrios de las principales economías desarrolladas y de la reducida disponibilidad de recursos prestables a nivel internacional. Las tasas de interés internas en términos reales, por su parte, proporcionaban un rendimiento anual positivo de 1.5 por ciento durante el periodo 1982-1983, contrastando fuertemente con las tasas reales negativas que en los diez años anteriores, fueron de 6.3 por ciento anual.

Entre 1982 y 1983 el déficit financiero del sector público disminuyó, como proporción del producto interno bruto, de 16.9 por ciento a 8.6 por ciento en 1983, al tiempo que la diferencia entre los ingresos propios y el gasto distinto del pago de intereses, denominado balance económico primario, por vez primera desde que se dispone de estadísticas, arrojó un resultado superavitario equivalente a 4.2 por ciento del PIB, lo cual contrasta con el permanente déficit observado desde 1965 y que en 1982 alcanzó un nivel de 7.3 por ciento.

Este resultado significó un importante cambio en materia fiscal, pues el sector público adquirió la capacidad de autofinanciar sus necesidades de operación e inversión y generar un ahorro adicional para afrontar, en parte, el

servicio de la deuda pública, hecho que no se había registrado, al menos, desde 1965, y que se ha mantenido hasta la fecha, (ver cuadro No.10).

Cuadro No.10  
Evolución del Superávit Económico Primario del Sector Público  
(Porcentaje del PIB)  
(1982-1990)

C O N C E P T O	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>T O T A L</b>	-7.4	4.2	4.8	3.4	1.6	4.7	8.1	8.3	7.5
Gob. Federal	1.8	6.3	5.4	5.6	5.9	7.8	7.7	8.5	7.2
Org. y Emp.1/	-1.7	-0.2	1.2	0.0	-0.6	-0.4	0.2	-0.4	-0.1
Org. y Emp.2/	-7.1	-7.2	-6.2	-5.3	-3.6	-4.2	-2.3	-2.2	-2.1
Muestra 1/	1.8	3.5	4.4	3.2	2.2	1.9	1.5	1.0	1.6
Muestra 2/	-3.6	-3.5	-3.0	-2.2	-0.8	-1.9	-1.0	-0.8	-0.4
PEMEX 1/	1.4	3.0	3.5	1.9	1.1	1.0	1.0	0.6	1.4
PEMEX 2/	-4.0	-4.0	-3.9	-3.4	-2.0	-2.8	-1.6	-1.2	-0.6
CFE	0.3	0.8	0.6	1.0	0.6	0.3	0.2	0.3	0.1
CLyFC	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0
FERTIMEX	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
AHMSA **/	-	-	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	-0.0	-0.0
SICARTSA	-0.1	-0.1	-0.0	-0.1	0.0	-0.0	0.0	0.1	-0.0
AZUCAR **/	-	-	-	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	-0.0
FERRONALES	-0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
CONASUPO	0.2	-0.5	0.2	0.1	0.2	0.2	-0.1	-0.1	0.1
CAPUFE	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
Resto	-3.5	-3.7	-3.2	-3.2	-2.8	-2.3	-1.3	-1.4	-1.7
Sup. fuera Pres.	-7.7	-2.0	-3.2	-2.6	-4.8	-3.7	-2.3	0.2	-0.2

Fuente: Elaborado con datos de SHyCP y S.P.P

Notas: 1/ Considera ingresos por exportaciones petroleras.

2/ No considera ingresos por exportaciones petroleras.

\*/ El signo (-) indica déficit.

\*\*/ A partir de 1984 Ahmsa pasa a formar parte del sector controlado y Azúcar en 1985.

Las medidas tributarias aplicadas en 1983 tales como la ampliación de la base gravable en el impuesto sobre la renta, y modificaciones al impuesto al valor agregado, principalmente; el aumento en términos reales de 17.3 por

ciento en promedio a los precios y tarifas del sector público, así como la depreciación del tipo de cambio libre que en términos anuales fue de 162.9 por ciento, influyeron para que los ingresos del sector público controlado presupuestalmente, aumentara 8.2 por ciento real y 3.7 puntos porcentuales del PIB durante 1983 en relación al nivel alcanzado en 1982.

Por su parte las medidas de ajuste estructural y redefinición del papel del sector público en la economía motivaron un drástico ajuste al gasto programable, el cual en términos reales disminuyó 17.9 por ciento real, y lo que equivale a 3.9 puntos porcentuales del PIB. De esta reducción 2.0 puntos correspondieron a gasto de inversión y 0.9 a gasto corriente, en tanto que la decisión de desincorporar a entidades paraestatales no estratégicas, así como la política selectiva en materia de subsidios permitieron disminuir las transferencias en 23.3 por ciento real, y participar con 1.0 puntos porcentuales del PIB del ajuste al gasto programable.

Las tasas de interés internacionales disminuyeron en 1983, 1.5 puntos porcentuales respecto de 1982; sin embargo, la fuerte depreciación del tipo de cambio, un saldo de la deuda externa equivalente a 62.6 por ciento del producto, y una tasa real interna que, aunque negativa, fue superior en 21.4 puntos porcentuales a la observada en 1982, propiciaron que el pago de intereses alcanzara un nivel de 13.3 por ciento

del producto, el cual fue financiado en 31.6 por ciento con el ahorro del superávit económico primario que se registró en 1983.

Durante el periodo 1984 y 1985 los ingresos presupuestales como proporción del producto, se ubicaron en un nivel promedio de 31.4 por ciento, inferior en 1.2 puntos porcentuales al alcanzado en 1983. Varios fueron los factores que determinaron este resultado: en primer lugar, el precio del petróleo continuó disminuyendo, por lo que estos ingresos fueron inferiores en 2.3 puntos porcentuales del producto respecto del nivel de 1983; el deterioro del ingreso real del salario, y las modificaciones fiscales para alentar la inversión afectaron la recaudación de impuestos del Gobierno Federal, la cual disminuyó en 1.0 por ciento del producto en relación a 1983.

En contrapartida, la política de precios y tarifas que se mantuvo en estos años permitió contrarrestar parcialmente la caída de los ingresos públicos. En efecto, en 1984 los precios y tarifas públicos aumentaron en promedio 4.5 por ciento real, y en 1985, aunque disminuyeron respecto al nivel observado en 1984 en 3.0 por ciento, se mantuvieron por arriba del nivel alcanzado en 1983, en 1.4 por ciento. Así, los ingresos del sector paraestatal, excluyendo los ingresos por exportación de petróleo crudo, aumentaron 1.2 puntos porcentuales del producto en relación a 1983.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El proceso de reestructuración de la administración pública federal avanzó en estos dos años en forma sostenida; en 1985 el número de estructuras administrativas en relación a las existentes en 1982 se redujo en 2 unidades a nivel subsecretarías, 160 unidades a nivel de direcciones generales y en 26 unidades a nivel de comisiones y consejos, lo que representó la disminución de 3.3, 29.4 y 25.7 por ciento, respectivamente, en relación a las existentes en 1982; la revisión permanente de la política de subsidios y el menor número de entidades paraestatales a consecuencia del proceso de desincorporación, disminuyeron las erogaciones por transferencias; y los gastos de inversión se redujeron al mínimo necesario para gastos en conservación, mantenimiento e inicio de proyectos calificados como de alta prioridad. Así, el gasto programable del sector público en 1985 acumuló una reducción real de 16.3 por ciento respecto del nivel de 1982 y 4.8 puntos porcentuales como proporción del PIB.

La acción conjunta de ingresos y gastos distintos al pago de la deuda propiciaron que el balance económico primario público se situara en 3.4 por ciento del PIB, lo que en combinación con la relativa estabilidad del servicio de la deuda pública como proporción del producto (14.1 y 12.2 por ciento en 1982 y 1985, respectivamente), permitieron que el déficit financiero se estableciera en un punto porcentual como proporción del PIB, nivel ligeramente superior al de 1983, al ubicarse en 9.1 por ciento. Cabe señalar que a

consecuencia de los terremotos que afectaron a la ciudad de México y otras partes de la República, en septiembre de 1985, fue necesaria la erogación de gastos no previstos que redujeron la actividad económica a nivel nacional, y del sector público en particular, afectando en parte, los resultados fiscales de ese año.

En 1986, dichos resultados se vieron altamente perjudicados por el desplome de los precios internacionales del crudo, los cuales disminuyeron 53.2 por ciento respecto de los registrados en 1985, y ello representó una pérdida de ingresos equivalente a 4.5 puntos porcentuales del producto interno, sobre las expectativas con que se elaboró el presupuesto para este año, lo cual modificó sensiblemente tanto las expectativas del comportamiento de la economía como de los resultados en finanzas públicas.

Ante este panorama el Gobierno Federal reconoció la necesidad de realizar un ajuste fiscal para afrontar la caída de los ingresos petroleros aunque no en la magnitud de tal impacto. Las medidas que tomó, se dirigieron a elevar la recaudación tributaria y, de manera importante, ajustar los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector paraestatal.

En lo referente a impuestos, el Gobierno Federal realizó ajustes al impuesto sobre la renta, modificaciones al IVA y

ajustes a derechos por servicios, acciones que se dirigieron a aumentar el nivel de recaudación, en tanto que, como resultado del fuerte incremento a los precios de petrolíferos en 26.1 por ciento y al servicio de electricidad en 15.7 por ciento, el nivel de precios promedio de bienes y servicios públicos aumentó 11.1 en relación a 1985, y alcanzó, a precios de 1982, su nivel más elevado desde el inicio de la administración de este periodo.

Así, los ingresos del sector paraestatal distintos de los derivados por la exportación de petróleo, en 1986 aumentaron en 21.8 por ciento real en relación a los generado en 1985, lo que fue equivalente a un aumento, en términos del PIB, de 2.1 puntos porcentuales, esto es 46.7 por ciento de la pérdida de ingresos ocasionados por la caída de los precios de exportación del petróleo (ver cuadro 11).

Por su parte, la decisión de manejar con estricta disciplina el gasto programable presupuestal, y algunas medidas específicas como la racionalización y modificación en el otorgamiento de las transferencias y subsidios gubernamentales, y creación solo de los nuevos puestos de trabajo indispensables, permitieron que el gasto disminuyera en términos reales 5.8 por ciento en relación a 1985, lo que significó reducirlos en 0.5 puntos porcentuales del PIB.

No obstante estas acciones, los esfuerzos no lograron compensar en su totalidad el choque petrolero; el efecto

combinado entre ingresos y gastos públicos, excluyendo el servicio de la deuda, ocasionó que el superávit primario disminuyera de 3.4 por ciento en 1985 a 1.6 por ciento en 1986. Con todo, dada la elevada pérdida de ingresos petroleros se mantuvo un ahorro que, aunque bajo, reflejó la decisión de conservarlo en términos superavitarios.

Cuadro No.11  
Evolución de los Ingresos Propios del Sector Público  
(Porcentaje del PIB)  
(1982-1990)

C O N C E P T O	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
T O T A L	28.9	32.6	32.2	30.6	29.5	30.3	29.8	27.9	27.6
Gob. Federal	15.5	19.0	17.3	17.3	16.5	17.9	17.5	17.9	17.2
Org. y Emp.1/	13.4	13.6	15.0	13.3	13.0	12.4	12.3	10.0	10.4
Org. y Emp.2/	8.0	6.7	7.6	7.9	10.0	8.5	9.7	8.3	8.7
Muestra 1/	9.1	9.8	11.1	9.5	7.6	8.6	8.8	7.1	7.8
Muestra 2/	3.7	2.8	3.7	4.2	4.6	4.8	6.3	5.3	5.8
PEMEX 1/	6.5	7.2	7.5	5.5	4.7	4.5	4.2	3.3	3.9
PEMEX 2/	1.1	0.2	0.1	0.1	1.7	0.6	1.7	1.6	2.0
CFE	0.6	0.5	0.8	0.9	0.1	1.2	1.5	1.6	1.7
CLyFC	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
FERTIMEX	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
AHMSA **/	-	-	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6	0.5	0.4
SICARTSA	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1
AZUCAR **/	-	-	-	0.6	0.7	0.7	0.8	0.0	0.0
FERRONALES	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
CONASUPO	0.0	1.0	1.1	0.8	0.3	0.6	0.5	0.5	0.4
CAPUFE	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Resto	4.3	3.9	3.8	3.7	5.4	3.8	3.5	2.9	2.8

Fuente: Elaborado con datos de SHyCP y S.P.P

Notas: 1/ Considera ingresos por exportaciones petroleras.

2/ No considera ingresos por exportaciones petroleras.

\*\*/ A partir de 1984 Ahmsa pasa a formar parte del sector controlado y Azúcar en 1985.

Los avances en materia inflacionaria que se obtuvieron entre 1983 y 1985 -aunque aún elevada, la tasa de inflación en 1985 resultaba un tercio inferior a la de 1982-, se encontraron con un fuerte obstáculo en 1986; por vez primera en la historia moderna de México, la inflación anual superó la barrera de los tres dígitos. Esto y la demanda creciente de fondos prestables por parte del sector público para cubrir el déficit financiero en aumento, presionaron los mercados financieros domésticos elevando las tasas de interés internas a un nivel real que no se había observado en los últimos 18 años, de 6.3 por ciento en promedio. Aunado a esto, la depreciación del tipo de cambio libre de 105.6 por ciento anual, elevó el servicio de la deuda externa. A consecuencia de lo anterior el servicio de la deuda pública total como proporción del PIB, aumento de 12.2 en 1985 a 17.3 por ciento en 1986.

Como resultado de estos factores el déficit financiero del sector público alcanzó un nivel de 15.9 por ciento del PIB, lo que representó un déficit superior en 70 por ciento al nivel promedio alcanzado en los tres años anteriores.

En 1987 la evolución de los principales indicadores económicos no ofrecía expectativas favorables para el año. De hecho, su desenvolvimiento estuvo caracterizado por la incertidumbre. La tasa de inflación mensual en los primeros meses de este año se mantuvo por arriba de las tasas promedio

observadas un año antes y con una tendencia creciente. Además de los factores económicos que pudieron haber influido en ella, los diversos agentes económicos trataron de adelantarse al previsible aumento general de precios, con lo que pudiera decirse que en su evolución había un efecto psicológico e inercial, en donde además la política de sostener un tipo de cambio real elevado ayudaba a mantener esta inercia.

Ante lo incierto de la evolución futura del precio del petróleo, el gobierno se propuso fortalecer la generación de ingresos en base a fuentes internas y disminuir con ello la vulnerabilidad de los ingresos públicos respecto de los ingresos petroleros, que la historia reciente había enseñado en forma contundente. Por ello, desde finales de 1986 y principios de 1987, los precios y tarifas públicos registraron aumentos importantes, en tanto que las medidas tributarias como el ajuste al ISR e IVA, así como ajuste en otros impuestos y derechos, se enfocaron a elevar el nivel de recaudación.

Sin embargo, el aumento de la inflación en 1987 socavó los objetivos planteados en materia de precios y tarifas y éstos se fueron rezagando respecto del índice general de precios; como resultado, el nivel real de los precios públicos disminuyó en 4.2 por ciento en relación a 1986 y los ingresos internos del sector paraestatal en términos del PIB disminuyeron en 0.6 puntos porcentuales.

Por su parte, la política tributaria logró que los ingresos no petroleros del Gobierno Federal aumentaran en 0.9 puntos porcentuales del PIB, lo que aunado a los mayores ingresos por exportación en 1.3 por ciento del PIB entre 1986 y 1987, generaron en conjunto mayores ingresos en relación al año anterior que lograron compensar el deterioro de los ingresos internos del sector paraestatal. Así, los ingresos totales al ser equivalentes a 30.3 por ciento del PIB, superaron en 0.8 puntos lo generado en 1986.

Hacia 1987 el número de empresas paraestatales respecto de 1982 había disminuido en 543 entidades; se continuó con la revisión de subsidios, de las estructuras administrativas tanto del gobierno como del sector paraestatal, y la contracción de la inversión y las medidas para mantener en operación los proyectos prioritarios y el inicio de sólo los indispensables, permitió que el gasto programable disminuyera en términos reales, 5.7 por ciento en 1987 en relación a 1986, equivalente a un ajuste en términos del PIB de 1.6 puntos porcentuales.

Los mayores ingresos y el menor gasto programable significó que el superávit económico primario aumentara a 4.7 por ciento del PIB, esto es, 3.1 puntos mayor al del año anterior.

Sin embargo, el repunte de las tasas de interés externas, la depreciación del tipo de cambio y el aumento en las tasas

internas, elevó el servicio de la deuda en 3.4 puntos del PIB en relación a 1986 y alcanzó un nivel de 20.7 por ciento del PIB, el más alto registrado en la historia reciente del país. Por ello, el déficit financiero del sector público se situó en 16 por ciento del producto interno bruto, nivel ligeramente superior al de 1986, aunque inferior al de 1982 a pesar de que el servicio de la deuda pública superaba en 50 por ciento lo erogado en ese año, y 125 veces superior a lo que se erogó, en promedio, durante la década de los años setenta.

### **3.4.- Evolución de los Precios y Tarifas del Sector Paraestatal 1983-1987.**

Al inicio de la pasada administración se fijó como propósito fundamental recuperar la capacidad del sector público para financiar sus gastos, mediante aumentos en la recaudación fiscal y en los ingresos del sector paraestatal. En el período que abarca este apartado, de 1983 a 1987, esta política contempló la revisión permanente de la política tributaria y de los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público.

La política de precios y tarifas en el sector paraestatal se orientó a lograr los siguientes objetivos:

- a) Elevar el nivel de ingresos propios de las entidades a fin de contribuir al saneamiento de sus finanzas.
- b) Recuperar el deterioro que la inflación había generado en los precios y al mismo tiempo ubicarlos en niveles que, de manera creciente, cubrieran los costos de producción, o bien que tomaran como referencia los precios vigentes a nivel internacional.
- c) Particularmente, en los bienes de consumo popular, la política de precios se propuso proteger el ingreso de las clases menos favorecidas.

Resulta conveniente para efectos del presente apartado resaltar la participación del sector paraestatal muestra, como se definió en el capítulo uno, dentro de la situación financiera del sector público, con la finalidad de evaluar la política de precios y tarifas a partir de 1983 y su incidencia en el ajuste presupuestal del sector público.

En 1982, el conjunto de entidades paraestatales para las cuales se elaboró el índice de precios, generó 1.9 por ciento del déficit público en este año y 31.6 por ciento del total de ingresos presupuestales. Los mismos porcentajes en relación al total del sector paraestatal fueron 7.2 y 68.0 por ciento, respectivamente. Al descontar de Pemex los ingresos

correspondientes a la exportación de petróleo crudo se observa que el déficit del sector paraestatal muestra representó 33.8 del déficit total, y que por la venta de bienes y servicios públicos éste conjunto de empresas sólo generó 27.7 por ciento de los ingresos del sector paraestatal y 12.9 por ciento de los ingresos presupuestales en 1982.

Asimismo, la situación financiera de este sector se pone de manifiesto, además, porque el 75.4 por ciento del gasto total y 88.8 por ciento del gasto programable logró ser financiado con recursos propios en 1982. Comparativamente, en 1976, los ingresos propios lograban financiar 68.4 por ciento del gasto total y 73.3 por ciento del gasto programable ejercido en ese año.

La política de precios y tarifas públicos en los años anteriores al periodo aquí analizado debilitó la capacidad financiera del sector paraestatal, haciéndola depender de manera creciente de fondos complementarios federales como lo fueron las transferencias y subsidios; así, las transferencias a este sector aumentaron, como proporción del PIB, de 4.3 por ciento en 1976 a 8.1 por ciento en 1982. En el diagnóstico que se realizó sobre el sector público se reconoció que era necesario fortalecer financieramente al sector paraestatal, y para ello era necesario una política que elevara el nivel de ingresos a partir básicamente de ajustes en precios y tarifas, paralelamente con reducciones al gasto programable.

En este sentido, durante 1983 se inició un proceso de ajuste que permitiría incrementar los ingresos del sector público. Esta política tenía los siguientes objetivos:

- 1) Propiciar que los precios públicos sirvieran de instrumento en la consecución de los objetivos de política económica (niveles de inflación, poder adquisitivo, ingresos públicos, etc.).
- 2) Disminuir el monto de subsidios al sector paraestatal.
- 3) Proteger el consumo básico, asegurando la canasta básica a precios accesibles.
- 4) Inducir nuevos patrones de consumo, en función de la oferta interna del país y de los requerimientos de la población.

Para llevar a cabo estos objetivos se consideraron las siguientes referencias:

- 1) Precio Internacional. Se pretendió que los precios internos: energéticos, fertilizantes; y productos siderúrgicos; entre otros, tuvieran un nivel más cercano al del precio internacional vigente.
- 2) Salario Mínimo. Los bienes y servicios de consumo popular se ajustaron en base a las variaciones del salario mínimo general.

3) Costos. Para los demás bienes y servicios se consideraron los costos de producción.

4) Inflación. Se tomó en cuenta el impacto a corto plazo en el índice de precios al consumidor sobre todo para los productos básicos y aquellos de consumo generalizado.

Adicionalmente, la política de precios contempló el cumplimiento de los convenios de saneamiento financiero firmados por los organismo y empresas paraestatales con el Gobierno Federal, los cuales incluyeron aspectos relacionados con eficiencia, productividad y ahorro.

Los ajustes a los precios y tarifas públicos en diciembre de 1982, y los realizados durante 1983, permitieron que, en promedio, se observara un aumento real de 17.6 por ciento en este último año. Destaca la actualización de los precios de productos petrolíferos y petroquímicos, en estos últimos se observó un aumento real de 23.6 por ciento en promedio. Otras modificaciones importantes fueron para los fertilizantes y productos siderúrgicos que registraron crecimientos anuales reales de 15.2 y 55.2 por ciento, respectivamente. No obstante, los precios se mantuvieron rezagados con relación a sus costos no alcanzando un nivel cercano a su precio internacional.

En el caso de los ferrocarriles, carga principalmente, se dió un crecimiento de 110 por ciento, que en términos reales significó un aumento de 16.2 por ciento. Este incremento se dió con objeto de evitar distorsiones en relación a las tarifas del servicio de autotransporte terrestre.

En CAPUFE, las cuotas por el uso de carreteras y puentes se incrementaron más que sustancialmente, al observar un aumento nominal de 231.7 que en términos reales significó 83.5 por ciento.

En entidades como Azúcar, Conasupo y algunos petrolíferos (entre ellos diesel y el gas L.P.), los incrementos se dieron en función de asegurar el abastecimiento de productos básicos y para apoyar a la economía familiar. En estos caso el índice de precios tuvo aumentos poco significativos.

Como resultado de lo anterior y del efecto que tuvo la política cambiaria, los ingresos del sector paraestatal aumentaron 0.2 puntos porcentuales como proporción del PIB, en relación a 1982. Sin embargo, al excluir las ventas por exportación de petróleo crudo en Pemex, se observó una caída de 20.5 por ciento en términos reales, equivalente a 1.3 puntos porcentuales del producto. Ello fue consecuencia de la decisión de proteger el ingreso de la población, especialmente de los sectores más pobres, lo que originó un deterioro real en los precios de la electricidad, azúcar y

los productos básicos comercializados por Conasupo, los cuales registraron una caída de 27.4, 22.5 y 12.6 por ciento, respectivamente, en relación a 1982.

A pesar de lo anteriormente señalado, el ajuste al gasto programable del sector paraestatal equivalente a 3.9 puntos porcentuales del PIB, permitió que el balance primario mejorara entre 1982 y 1983 al pasar de -7.4 por ciento en el primer año a 4.2 por ciento en el segundo. Al considerar exclusivamente al sector muestra, observamos una ligera mejoría en este indicador de 1.7 puntos porcentuales del producto (ver cuadro 12).

En 1984 se prosiguió con el ajuste a los precios y tarifas del sector público, lo cual significó un aumento, en términos de índice, de 4.5 por ciento real en relación al año anterior y un nivel real superior en 22.9 por ciento respecto de 1982. Destaca en este año los importantes ajustes en los precios y tarifas de electricidad, siderúrgicos, transporte ferroviario y cuotas de autopistas en 36.5, 10.1, 21.6 y 24.4 por ciento respectivamente, y una recuperación en los precios del azúcar y productos comercializados por Conasupo al aumentar en 7.0 y 4.9 por ciento, respectivamente, en relación al nivel alcanzado en 1983.

Por su parte, los precios de los productos petrolíferos y petroquímicos aunque registraron una ligera disminución de

0.7 por ciento real, se mantuvieron superiores en 46.7 por ciento, en términos reales a los registrados, en 1982 en tanto que los precios de los fertilizantes disminuyeron en términos anuales 6.4 por ciento real.

Cuadro No. 12  
Evolución del Gasto Programable del Sector Público  
(Porcentaje del PIB)  
(1982-1990)

C O N C E P T O	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>T O T A L</b>	27.1	23.2	23.0	22.3	21.8	20.2	18.9	17.1	18.0
Gob. Federal	12.0	9.4	9.3	9.1	8.3	7.5	6.8	6.7	7.4
Org. y Emp.	15.1	13.9	13.8	13.2	13.5	12.8	12.1	10.4	10.6
Muestra	7.3	6.3	6.7	6.3	5.3	6.6	7.2	6.0	6.1
PEMEX	5.1	4.3	4.1	3.6	3.7	3.4	3.3	2.8	2.6
CFE	0.4	-0.2	0.3	-0.0	-0.4	0.9	1.3	1.3	1.6
CLYFC	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
FERTIMEX	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
AHMSA **/	-	-	0.3	0.4	0.3	0.5	0.5	0.5	0.4
SICARTSA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1
AZUCAR **/	-	-	-	0.6	0.7	0.6	0.7	0.0	0.1
FERRONALES	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
CONASUPO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CAPUFE	0.8	1.5	0.9	0.7	0.2	0.3	0.7	0.6	0.4
Resto	7.9	7.6	7.1	6.9	8.2	6.1	4.9	4.5	4.7

Fuente: Elaborado con datos de SHYCP y S.P.P

Nota: \*\*/ A partir de 1984 Ahmsa pasa a formar parte del sector controlado y Azúcar en 1985.

Derivado de lo anterior la participación de los ingresos del sector paraestatal en su conjunto, dentro del total de los ingresos presupuestales, aumentó de 41.8 a 46.4 por ciento

entre 1983 y 1984, lo que al alcanzar un nivel de 15.0 por ciento en relación al PIB representó un aumento de 1.4 puntos porcentuales del producto en 1984 en relación al año previo. Sin considerar las exportaciones de crudo de Pemex el aumento de los ingresos representó 7.6 puntos porcentuales, de los cuales el sector paraestatal en estudio aportó 48.6 por ciento de los ingresos adicionales.

Así, el déficit del sector paraestatal muestra, representó -0.5 puntos porcentuales del producto y -10.9 por ciento del déficit total, lo que significó una reducción, en relación a 1982, de 12.8 puntos en su participación. Asimismo, apoyado en la reducción del gasto programable, el balance económico primario aumentó de -7.4 a 4.8 por ciento del PIB entre 1982 y 1984.

Durante 1985, la política de precios y tarifas públicos fue menos agresiva que en los dos años anteriores, para no presionar más al índice general de precios que aumentó de 59.2 por ciento en 1984 a 63.7 por ciento en 1985.

Así, en casi todos los productos y servicios se observó un ligero deterioro real a excepción de las tarifas de ferrocarriles, cuotas de autopista y los precios de los productos básicos de Conasupo. De esta manera, el índice de los precios públicos disminuyó en términos reales 3.0 por ciento en relación a 1985. Como resultado de ello, el

superávit primario disminuyó en 1.4 puntos porcentuales del producto en este año en relación al nivel alcanzado en 1984.

La caída estrepitosa de los precios internacionales del petróleo crudo en 1986, obligó a elevar en forma importante los precios de los bienes y servicios que ofrece el sector público, como medida del gobierno para elevar la generación de ingresos internos y reducir, en parte, la pérdida que tal suceso provocó en los ingresos presupuestales.

Los precios y tarifas de todas las entidades paraestatales muestra, a excepción de Sidermex y Capufe, aumentaron de manera significativa durante este año. Destaca por su magnitud, los ajustes al transporte ferroviario, el servicio eléctrico y los productos petrolíferos que aumentaron 20.6, 15.7 y 26.1 por ciento en términos reales durante 1986, en relación a 1985. De esta manera, el índice de los precios y tarifas promedio del sector muestra aumentó 11.1 por ciento en este año, lo que significó un aumento acumulado de 32.5 por ciento en relación a 1982, y el nivel real más elevado que se alcanzó en toda la década de los años ochenta (ver cuadro 13).

Así, en 1986 los ingresos del sector paraestatal, sin considerar exportaciones petroleras, aumentaron 21.8 por ciento en términos reales en relación a 1985 y en 2.1 puntos porcentuales del producto al situarse en un nivel de 10.0 por ciento. En paralelo con el ajuste al gasto programable, el

cual a esta fecha registró una reducción acumulada de 5.3 por ciento con respecto a 1982 significó que el balance económico primario se ubicara en 2.1 por ciento del PIB.

Cuadro No. 13  
Indices Reales de los principales bienes y servicios del  
Sector Paraestatal Muestra 1983-1987.  
(Variación Porcentual Anual)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987
T O T A L	17.6	4.5	-3.0	11.1	-4.2
PEMEX	47.7	-0.7	-3.9	15.4	-6.3
Petrolíferos	52.3	-0.8	-3.2	15.6	-7.2
Petroquímicos	6.5	17.9	-11.6	12.0	4.4
ELECTRICIDAD	-22.6	38.2	-2.6	14.8	-8.7
FERTIMEX	3.6	-6.9	-5.7	1.9	-2.3
SIDERMEX	1.6	8.1	-16.1	-1.8	9.3
AZUCAR	-1.4	0.3	-11.7	4.1	0.4
FERRONALES	10.8	19.5	3.2	21.8	0.4
CONASUPO	-13.4	6.0	6.2	1.0	-0.7
CAPUFE	39.4	23.4	4.8	-5.6	7.1

Fuente: Elaborado con datos de SHYCP y BANKICO.

Por otra parte, el sector paraestatal muestra, sin exportaciones petroleras, generó en este año 15.6 por ciento de los ingresos presupuestales, superior en 2.4 puntos a la participación en 1982, y su contribución al déficit financiero y al superávit económico disminuyó en el primer caso a 3.2 por ciento y en el segundo indicador a 2.2 por ciento, esto es, representó un ajuste equivalente en puntos porcentuales del PIB de 0.9, 0.9 y 1.4 puntos porcentuales en los ingresos, déficit financiero y superávit económico primario, respetivamente en relación a 1982.

Cuadro No.14  
AJUSTE PRESUPUESTAL  
(Porcentaje del PIB)

C O N C E P T O	1982	1986	Ajuste	%
	(1)	(2)	(2-1)	de Ajuste
Superávit Econ. Prim.	-7.4	1.6	9.0	100.0
Sector paraestatal	-1.7	-0.6	1.1	12.2
Sector muestra 1/	-3.6	-0.8	2.8	31.1
Resto	-5.7	2.2	7.9	87.8
Ingresos Presupuestales	28.9	29.5	0.6	100.0
Sector paraestatal	13.4	13.0	-0.4	-66.7
Sector muestra 1/	3.7	4.6	0.9	150.0
Resto	15.5	16.5	1.0	166.7
Gasto Programable	27.1	21.8	-5.3	100.0
Sector paraestatal	15.1	13.5	-1.6	30.2
Sector muestra	7.3	5.3	-2.0	37.7
Resto	12.0	8.3	-3.7	69.8

Fuente: Elaborado con datos de la SHyCP.

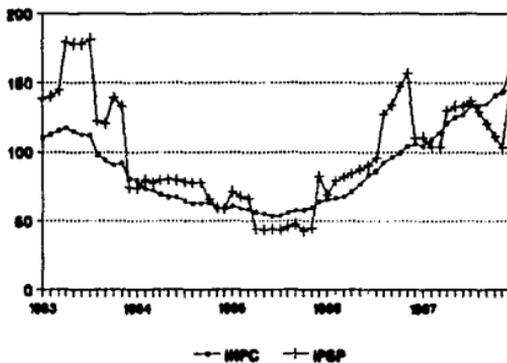
Nota: 1/ Excluye ingresos por exportación de crudo en Pemex.

Del cuadro No. 14, se desprende que a nivel de superávit económico primario entre 1982 y 1986 se realizó un ajuste equivalente a 9.0 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un déficit de 7.4 por ciento en el primer año a un superávit de 1.6 por ciento en 1986. De éste los ingresos del sector paraestatal muestra aportaron un 31.1 por ciento del mejoramiento de este indicador, al aumentar sus ingresos de 3.7 a 4.6 por ciento del producto en el periodo referido. Debe señalarse que si bien la mayor contribución al mejoramiento del balance económico primario se explica por la reducción del gasto programable cuyo nivel disminuyó en 5.3

puntos porcentuales del producto, la contribución de la política de precios y tarifas fue la segunda más importante en este proceso, toda vez que la política tributaria propició que los ingresos por impuestos no petroleros pasara de 9.3 por ciento en 1982 a 10.3 por ciento en 1986, o sea un punto porcentual del PIB y 11.2 por ciento su contribución al esfuerzo fiscal en este indicador.

Durante 1987 el esfuerzo en precios y tarifas se vió mermado por el proceso inflacionario que se registró en este año. No obstante los ajustes realizados a los precios públicos su nivel se rezagó respecto de la inflación, particularmente los precios de los productos petrolíferos y de electricidad cuyo peso relativo en los ingresos del sector paraestatal es de 58.4 por ciento. En algunas empresas como las siderúrgicas, Fertimex, Azúcar, Ferrocarriles y Capufe, los precios aumentaron en términos reales, aunque no en la magnitud que compensara la reducción de los precios de Pemex y el Sector Eléctrico. Así, el nivel real promedio de los precios públicos disminuyó 4.2 por ciento en relación a 1986, lo que significó una reducción en los ingresos del sector paraestatal equivalente a 0.5 puntos porcentuales del producto (gráfica No. 2).

## Gráfica No.2

EVOLUCION DE PRECIOS  
(Tasa anual de crecimiento)

FUENTE : BARRIDO y SHIP

**CAPITULO IV.- EL PROGRAMA PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO CON ESTABILIDAD DE PRECIOS.**

Ante la agudización de las presiones inflacionarias ocurrida a finales de 1987, y el consecuente deterioro de las expectativas económicas en general, el gobierno mexicano modificó tanto su estrategia antinflacionaria como su programa económico previsto y ya anunciado para 1988.

De un programa económico cuya prioridad era la obtención de un crecimiento del producto superior al 3.0 por ciento, se pasó, dadas las circunstancias y el reclamo social, a la elaboración de un programa que enfrentara la gravedad del riesgo hiperinflacionario.

El programa se apoyó en la concertación social, inicialmente a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y posteriormente en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), se dirigió a revertir la elevación generalizada y permanente de la inflación, la cual se había convertido en un fenómeno que generaba diversos desequilibrios, y sobre todo era un obstáculo para crecer en forma sostenida.

#### 4.1.- Concepción del Programa Económico.

La concepción del programa económico del Pacto se apoyó en una revalorización de las principales causas de la inflación en México y consecuentemente de las formas pertinentes para atacarlas. "Hasta antes de la firma del PSE, el gobierno había restado importancia al exceso de demanda como fuente de presiones inflacionarias, y había caracterizado a la inflación como un fenómeno derivado de alzas de costos. Por lo que las medidas correctivas se encaminaron a la reducción de los principales costos de la economía: las tasas de interés, tipo de cambio y los precios de los bienes y servicios públicos." (13)

Sin embargo, la persistencia en estos ajustes efectuados durante el periodo 1983-1987, no proporcionó resultados exitosos que fueran permanentes; y si en cambio se generaron conflictos en los mercados financiero y cambiario, y las finanzas públicas se vieron aun más presionadas.

Por ello es que las autoridades rectificaron el diagnóstico reconociendo "la necesidad de eliminar las presiones inflacionarias por el lado del circulante o de la demanda derivada del gasto público" (14), lo cual requería "mantener un control estricto sobre las finanzas públicas" (15).

De esta nueva concepción del problema inflacionario se derivaron las medidas necesarias para hacerle frente, siendo la más relevante el saneamiento de las finanzas públicas. La importancia de las políticas complementarias, esto es, la monetaria, la cambiaria y la comercial, reside en el efecto contractivo que ejercen sobre la demanda agregada, en la reducción de presiones inflacionarias distintas a las ejercidas por el déficit público, y en la introducción de mecanismos de oferta externos que limitan el aumento de los precios por parte de los oferentes internos.

Con respecto a los organismos y empresas el gobierno delineó la política a seguir: "la modernización del Estado demanda un programa de fortalecimiento del Sector Paraestatal que contribuya, en el marco de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, a la recuperación económica con estabilidad de precios" (16).

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) fue un programa de estabilización en el que se alternaron medidas ortodoxas y heterodoxas. Las medidas de tipo ortodoxo fueron las siguientes:

1) Ajuste Fiscal.

- a) Revisión de la política tributaria y de precios y tarifas que conllevaron al incremento de los ingresos del sector público en 1.4 puntos del PIB.

b) Reducción del gasto público, en 1.5 puntos del PIB.

c) Se buscó reducir el déficit financiero e incrementar el superávit primario a 8.3 por ciento del PIB.

2) Contracción Monetaria.

a) Restricción del crédito.

3) Mantener una paridad fija.

**MEDIDAS DE APOYO:**

1) Acelerar la apertura comercial.

Las medidas de tipo heterodoxas fueron:

1) Fijación en forma temporal de los precios de bienes sujetos a control.

2) Fijación de precios y tarifas públicas.

3) Fijación de salarios.

#### 4.2.- Análisis de las políticas puestas en marcha.

El programa contra la inflación contenido en el Pacto de Solidaridad Económica introdujo políticas y prácticas que atacaron las causas fundamentales que determinaban la presión inflacionaria.

Estas políticas fueron el ajuste fiscal y el ajuste monetario.

El ajuste fiscal consistió en propiciar el incremento de los ingresos del sector público y reducir su gasto a fin de disminuir el déficit, cuyo financiamiento era una de las principales causas de la presión inflacionaria. La restricción crediticia fue el otro elemento clave de la política monetaria para abatir la inflación.

Dentro de la política monetaria, a través del mantenimiento de una política crediticia restrictiva, tanto de la banca comercial como de la de desarrollo, se buscó disminuir la liquidez en la economía.

Una medida de apoyo para alcanzar los objetivos de inflación contemplada en el PSE fue la apertura comercial; con el fin

de profundizar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, se redujo de 35.0 por ciento el arancel máximo a 20.0 por ciento y eliminándose en forma adicional, la sobretasa del 5.0 por ciento del Impuesto General de Importación.

El objetivo de las medidas de apertura comercial era introducir un factor de disciplina a la fijación de precios por parte de los productores internos, a través de una mayor oferta externa (importaciones), partiendo del supuesto de la existencia de altos márgenes de rentabilidad de los oferentes nacionales. De esta forma ante la importación de bienes, los productores internos limitarían el alza de los precios de sus productos, lo que ayudaría a frenar la inflación.

La política cambiaria, mediante la fijación del tipo de cambio, se propuso disminuir en forma rápida la inflación y asegurar la competitividad de la planta productiva.

La estrategia seguida durante 1988 para abatir la inflación, parecía no tener nada nuevo, ya que en más de una ocasión, desde 1982, se había tenido que enfrentar elevaciones en los salarios y en los precios de los bienes y servicios que ofrece el sector público. De igual manera, la austeridad del gasto programable del gobierno y las limitaciones al crédito bancario, eran factores que se habían hecho presentes en ajustes anteriores.

Sin embargo, la política económica adoptada en diciembre de 1987 introdujo un elemento adicional que no había tenido precedente: la concertación social, a través del cual se concilió entre los diferentes sectores participantes el compromiso y los mecanismos para limitar voluntariamente los ajustes de precios, y en general reducir la inflación.

La adopción de un programa de esta naturaleza enfrentó grandes problemas debido, principalmente, a la dificultad en el sector público para hacer reducciones en el gasto; a la inconformidad y descontento de grandes sectores de la población por los aumentos a precios y tarifas públicos, que constituyó la primera fase del ajuste fiscal; y a la incredulidad derivada de los anteriores intentos por abatir la inflación.

Lo anterior le obligó al gobierno a cumplir una doble tarea: por un lado, asegurar la credibilidad de una política de demanda agregada compatible con la disminución de la inflación, y por otro, coordinar las acciones de fijación de precios y salarios. Este último se solucionó a través del establecimiento de una concertación entre los sectores de la producción.

Estas políticas se reflejaron en una desaceleración de los agregados monetarios, lo cual era una condición indispensable para reducir la presión inflacionaria de manera real y no artificial.

No obstante, se propició un ambiente de incertidumbre, principalmente en lo que respecta al tipo de cambio, lo que causó una fuerte especulación, elevando el costo del ajuste, que se reflejó en una caída en las reservas internacionales del país y una elevación de las tasas de interés. A pesar de ello, el programa tuvo éxito fundamentalmente por las medidas de ajuste fiscal y monetario que se realizaron, sin menoscabar la contribución de la apertura comercial que jugó en determinados momentos, un papel muy importante.

A raíz del PSE firmado por todos los sectores a finales de 1987, se logró una marcada desaceleración del proceso inflacionario en 1988, permitiendo ajustes a productos básicos, así como a bienes y servicios del sector público en forma concertada. Durante este último año, en seis ocasiones se renovó el compromiso de los sectores a medida de que los resultados alentaban continuar con esta estrategia, no siempre exenta de tensiones y riesgos.

Así, la meta de alcanzar una inflación mensual de 2.0 por ciento hacia finales de 1988, se logró en el mes de mayo, y ello permitió paulatinamente alargar los plazos concertados que en su inicio eran cada mes. Al finalizar el año la inflación alcanzó el nivel de 51.7 por ciento anual, esto es, un nivel equivalente a la tercera parte de la inflación alcanzada en 1987, que fue de 159.2 por ciento. A diferencia de otros países que realizaron ajustes equivalentes en inflación, tal vez el logro más importante de este novedoso

proceso lo constituya el hecho de que, aparejado con los logros en materia de precios, ésto se haya alcanzado sin provocar una recesión, pues el PIB creció 1.4 por ciento respecto de 1987.

La necesidad de realizar un esfuerzo adicional para consolidar el abatimiento de la inflación, avanzar en la modernización de la economía y fortalecer la capacidad negociadora con los acreedores externos, constituyeron elementos fundamentales del programa económico de la nueva Administración a partir de 1989.

Las líneas básicas adoptadas para alcanzar gradualmente la etapa de expansión sostenida y que fueron la estrategia económica del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fueron las siguientes: a) consolidar y fortalecer los avances en la estabilización de precios; b) ampliar los recursos dirigidos a la inversión; y c) modernización económica.

A partir de 1989 las acciones en materia de política económica fueron:

- 1) Una política de ingresos públicos que permitiera el financiamiento equilibrado del sector público.
- 2) Una política de gasto público que determinara el nivel de las erogaciones de acuerdo a la disponibilidad de financiamiento no inflacionario, y su asignación

obedeciendo al objetivo de incrementar la infraestructura social y productiva.

- 3) Políticas monetaria, financiera y crediticia que propiciaran un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, el fortalecimiento del ahorro interno y promoviera una intermediación financiera eficiente.
- 4) Una política cambiaria que apoyara la estabilidad de precios, y el mejoramiento de la balanza de pagos.
- 5) Una política de concertación que contribuyera a mantener certidumbre en la evolución de precios.

Estos objetivos también fueron delineados en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) firmado en diciembre de 1988, y que fue la continuación de la estrategia antinflacionaria iniciada en diciembre de 1987 con el PSE. El PECE, fue renovado en dos ocasiones durante 1989, el 18 de junio y el 4 de diciembre, respectivamente, lo que contrasta con las frecuentes revisiones efectuadas dentro del PSE. El objetivo era reducir la incertidumbre que provocaban los acuerdos a corto plazo y el rumbo de la política económica. Con el propósito de ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, se avanzó en el fortalecimiento del ahorro interno y la reducción de las transferencias al

exterior. Para incrementar el ahorro interno, se llevó a cabo un estricto control de las finanzas públicas y se introdujeron reformas al sistema financiero nacional, que permitieron mejorar la captación de recursos. Para reducir las transferencias de recursos al exterior, se llevaron a cabo negociaciones con organismos financieros internacionales, para alcanzar acuerdos que permitieron reducir el flujo de recursos al exterior.

La política en materia de deuda externa, se dirigió a:

- 1) reducir la deuda acumulada;
- 2) reducir la transferencia neta de recursos al exterior; y
- 3) lograr un acuerdo financiero que abarcara varios años.

La disminución de la transferencia de recursos al exterior, era necesario para que, tanto el sector privado como el sector público, pudieran reorientar un mayor gasto hacia determinadas acciones de inversión. De esta forma la política seguida, destacaba los montos de inversión que se generarían con dicha disminución de la transferencia neta de recursos.

El fortalecimiento de las finanzas públicas, el manejo adecuado de las políticas financieras y cambiaria, la renegociación de la deuda externa, así como la creación de

perspectivas favorables para la inversión productiva, apoyadas en la consolidación de la apertura comercial y en las demás políticas de modernización económica, permitieron alcanzar un crecimiento del producto de 3.1 por ciento en 1989 y 3.9 por ciento en 1990.

Durante el periodo 1988-1990 la política económica permitió avances importantes. Entre los más significativos se pueden mencionar que se avanzó en el abatimiento de la inflación, de un nivel de 159.2 por ciento anual, registrado en 1987, disminuyó a 51.7 por ciento en 1988, 19.7 por ciento en 1989 y 29.9 por ciento en 1990. Por otra parte, el dinamismo de la actividad económica se recuperó en forma progresiva y firme, de 1988 a 1990 el PIB registró una tasa media anual de crecimiento de 2.8 por ciento. Se redujo el servicio de la deuda pública externa; la renegociación con la banca comercial concluida en febrero de 1990, significó disminuir tanto el saldo de la deuda externa como el pago de intereses y mejorar las condiciones de pago, permitiendo canalizar un mayor monto de recursos a la inversión productiva.

Los avances en la estabilización propiciaron menores tasa de interés internas, reflejándose en un menor servicio de la deuda pública interna. Estos avances permitieron un mejoramiento de la evolución de las finanzas públicas y alentar la inversión.

#### 4.3.- Evolución de las Finanzas Públicas.

En materia de ingresos públicos, las políticas tributarias y de precios y tarifas públicas tenían como finalidad el de proveer de recursos al sector público en niveles suficientes que le permitieran financiar sanamente sus actividades, al mismo tiempo que apoyarían la estabilidad de precios en el marco de la concertación social. Ello significó que las necesidades de financiamiento, no deberían presionar los mercados financieros y en consecuencia las tasas de interés internas; asimismo, se consideró que esta política sería compatible con la política en materia de salarios, y el tipo de cambio, en el contexto de la estrategia para combatir la inflación.

El sector público se comprometió a realizar un ajuste fiscal que apoyaría una baja sustancial de las tasas de inflación. De que se cumplieran o no las metas de reducción del déficit público, dependía el logro de la reducción de la presión inflacionaria.

Mediante una combinación de aumento de ingresos y reducción del gasto público, se proyectaba aumentar el superávit primario (que excluye el pago de intereses) del Gobierno

Federal de 4.7 por ciento del PIB en 1987 a 5.4 por ciento en 1988. El objetivo esencial de esta meta fue para hacer frente al pago de intereses, que, al reducir el déficit denominado operacional, disminuiría la presión sobre la demanda final y sobre la inflación.

En conjunto, estas medidas generarían ingresos adicionales equivalentes a 1.4 puntos del PIB, en 1988.

La otra parte del ajuste fiscal era la reducción del gasto programable del Gobierno Federal, recortando partidas tanto del gasto corriente como de inversión. Adicionalmente, y como parte fundamental de la reducción del tamaño del sector público, las autoridades se comprometieron a llevar a cabo las siguientes acciones en 1988:

- i) Aplicación y aceleración del programa de desincorporación de paraestatales y de cambio estructural.
- ii) Disminución de los subsidios que no tuvieran justificación económica.
- iii) Esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público.
- iv) Racionalizar a fondo los subsidios financieros.

El ajuste de las finanzas públicas, importante para el éxito del programa antinflacionario, estaba sujeto implícitamente a alcanzar una disminución del pago de intereses de la deuda pública tanto externa como interna, ésta última a su vez estaba determinada por la disminución de la inflación, que haría bajar las tasas de interés internas.

De acuerdo con las estimaciones gubernamentales, el pago de intereses para 1988 consideró un Costo Porcentual Promedio de Captación (CPP) de alrededor de 81.9 por ciento, menor en 12.7 puntos porcentuales al promedio registrado en 1987; y finalmente, ese nivel de CPP previsto sólo se lograría si se cumplían las metas de inflación fijadas por el gobierno (95.0 por ciento) para ese año.

El programa económico parecía a primera vista un tanto condicionado entre sí, puesto que para que bajara la inflación, tendrían que bajar las tasas de interés, y para que bajaran las tasas de interés, primero debería bajar la inflación. No obstante, no dejaba de tener validez y probabilidad de éxito, pues se apoyaba en primer lugar, en la reducción eficaz y oportuna del gasto público (principalmente el programable); y en segundo lugar, en la efectividad de las políticas complementarias o de apoyo contempladas en el PSE.

Así, durante 1988 la meta de reducir la inflación fue superada al ubicarse en 51.7 por ciento, lo que alentó las

posibilidades de éxito del programa inflacionario. Particularmente el Gobierno Federal redobló su esfuerzo para avanzar en el saneamiento de sus finanzas.

Reflejo de lo anterior lo demuestra el hecho de que durante 1988 el gobierno decidió reducir el presupuesto del gasto programable en 6 ocasiones para afrontar diversos circunstancias como la baja en el precio del petróleo, un ajuste nominal para que el gasto real no superara lo programado y ajustes en el gasto para compensar la pérdida de ingresos que trajo consigo reducir el IVA a tasa cero de los productos alimenticios procesados y las medicinas, así como una desgravación en el ISR.

En consecuencia en enero de ese año a través de un Decreto de Austeridad, el gasto programable se ajustó en 610.4 miles de millones de pesos (mmp); en marzo se convino un ajuste nominal por 2,964.7 mmp, para que el gasto real no superara las expectativas; el 25 de mayo se dispuso una disminución adicional por 570.4 mmp para compensar la pérdida de ingresos por mantener los precios y tarifas públicos sin variación; posteriormente y ante la caída imprevista del precio del petróleo se efectuó una reducción por 2,184.5 mmp; y por último para compensar la pérdida de ingresos por la desgravación fiscal del IVA e ISR mencionados, se ajustó nuevamente el gasto programable en 3,396.5 mmp. En conjunto dichos ajustes representaron una reducción del gasto

programable de 9,690.5 miles de millones de pesos. De esta manera, el gasto de operación e inversión como porcentaje del PIB disminuyó de 20.2, en 1987 a 18.9 en 1988, con lo cual se superó en 3.1 puntos porcentuales la meta establecida de reducción del gasto programable para este año.

Uno de los instrumentos que se utilizó para fortalecer la veracidad del programa, fue el manejo de las tasas de interés internas (CETES a 28 días), cuyo nivel nominal disminuyó en 69.5 puntos porcentuales, al pasar de 121.8 en 1987 a 52.3 en 1988. Esto representó una reducción en el pago de intereses en términos del PIB de 3.1 puntos porcentuales entre 1987 y 1988. Cabe señalar que no obstante la reducción nominal de las tasas internas de interés, la tasa real se ubicó en 29.0 por ciento, tal vez la más alta en la historia reciente del país. Ello fue así para propiciar el regreso de capitales y alentar la permanencia en el país de los recursos financieros al ofrecer una tasa real más alta que en el extranjero, así como cubrir lo que se denominó en su momento el riesgo cambiario.

Como resultado de estas medidas, el gasto total del sector público presupuestal disminuyó de 43.5 a 39.5 por ciento del producto entre 1987 y 1988, constituyéndose como el elemento más importante para reducir el déficit financiero entre esos dos años.

Por su parte, acorde con el esquema definido en el programa económico y en el PSE, la política de ingresos se sustentó en el ajuste y fortalecimiento de la política tributaria, y en los ajustes en los precios y tarifas públicos, lo que aunado a la política arancelaria permitió que los ingresos públicos, excluyendo la exportación de crudo, aumentaran en 9.3 por ciento real y un aumento en términos del producto de 19.9 puntos porcentuales en 1988 respecto a 1987. La pérdida de 2.5 puntos porcentuales del PIB en los ingresos por exportación de petróleo determinaron que los ingresos totales se redujeran en 0.4 puntos del PIB en 1988 en relación a un año antes.

Como resultado de lo anterior el déficit financiero disminuyó de 16.0 del PIB en 1987 a 11.7 por ciento en 1988. Sin considerar el pago de intereses de la deuda pública, el superávit económico primario aumentó en 3.4 puntos porcentuales en 1988 al ubicarse en 8.1 por ciento del producto interno bruto, (ver gráfica No. 3).

Ante los favorables resultados alcanzados en 1988, en 1989 se decidió redoblar el esfuerzo fiscal para respaldar la meta de disminuir la inflación.

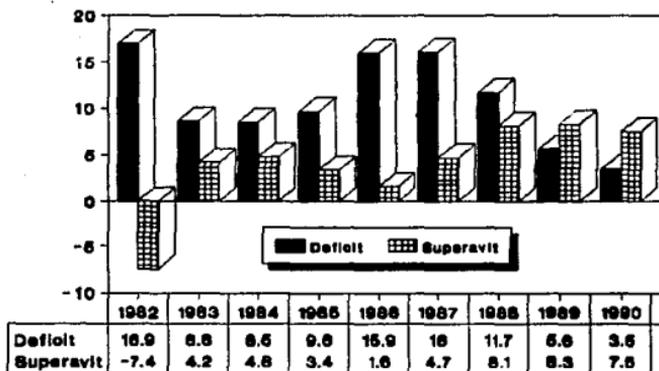
Durante éste año se inició una reforma tributaria importante. Destaca la creación del impuesto del 2.0 por ciento al activo de las empresas con lo cual se aseguró una contribución

mínima de las sociedades mercantiles que declaraban cero utilidad final; se redujo la tasa de ISR para personas físicas y morales de 45 a 40 y de 39.2 a 37.0 por ciento, respectivamente, entre 1988 y 1989; se avanzó en la reducción de la depreciación arancelaria; se mantuvo la reducción del IVA para alimentos procesados y medicinas y se inició un programa fuerte de fiscalización para combatir la evasión y elusión fiscales.

Gráfica No.3

Evolución del Déficit y Superavit Pub.

(Porcentaje del PIB)



FUENTE: SHYP y SPP

En materia de precios y tarifas su aplicación buscó hacer compatibles la determinación de su nivel tomando como

parámetro, la referencia internacional y sus costos, con la protección al ingreso de los estratos sociales más afectados en sus ingresos por el programa de ajuste y, sobre todo, que apoyaran los objetivos de reducir la inflación.

En materia de gasto público las acciones del gobierno fueron importantes. Se profundizó el proceso de desincorporación de empresas paraestatales -en 1989 su número fue de 386 que se compara con las 1155 empresas existentes en 1982-, la racionalización de las estructuras administrativas, y de los programas de inversión, entre otros. Todo esto en un contexto de estricta vigilancia del gasto programable. Así este gasto disminuyó, en términos reales en 5.8 por ciento en relación al nivel ejercido en 1988, lo cual como porcentaje del PIB fue equivalente a 17.1 por ciento, hasta ese año el nivel más bajo que se haya alcanzado desde 1972. Respecto de 1981, el nivel de gasto programable en 1989 representó una reducción acumulada, en términos del PIB, de 41.2 por ciento.

La importante reducción de la inflación en 1989 a sólo 19.7 por ciento anual y la favorable evolución de la economía propició una reducción sustancial de la tasa de interés interna equivalente a 7.3 puntos porcentuales respecto de 1988, ello junto con una desaceleración en el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio libre (9.2 por ciento en 1989 frente a 64.6 por ciento en 1988), permitió una reducción importante en las erogaciones del servicio de la

deuda pública equivalente a 4.7 puntos porcentuales en términos del producto interno bruto entre 1988 y 1989.

De esta manera el gasto público total disminuyó en 13.9 por ciento real en 1989, lo cual equivalió a una reducción en términos del PIB de 6.9 puntos porcentuales al ubicarse en 32.6 por ciento del producto.

El efecto combinado entre ingresos y gastos permitió una importante reducción del déficit financiero del sector público en casi un 50.0 por ciento respecto del nivel alcanzado en 1988. Así el déficit público, como proporción del PIB, disminuyó de 11.7 por ciento en 1988 a 5.6 por ciento en 1989, en tanto que al no considerar el pago de intereses el superávit económico primario alcanzó un nivel de 8.3 por ciento del producto, el más alto desde que se tiene registro comparable de éste indicador.

Los importantes resultados fiscales alcanzados hasta 1989, y las favorables expectativas que se crearon en torno a la viabilidad del programa económico en general, fueron elementos que permitieron plantear la renegociación de la deuda externa llegando con los acreedores externos a un acuerdo en principio en julio de 1989, mismo que fue concluido en febrero de 1990 con los siguientes resultados: del total de la deuda externa se negoció la reestructuración de 48,231 millones de dólares, que representó el 63 por

ciento del total de la deuda pública externa. La deuda reestructurable quedó distribuida de la siguiente manera: el 46.50 por ciento en bonos a la par, el 42.59 en bonos a descuento y el 10.91 por ciento en dinero nuevo.

Los resultados directos durante 1990 fueron los siguientes: a) reducción del monto de la deuda pública externa en 7,190.3 millones de dólares; b) financiamiento por 598 millones de dólares, c) reducción en el pago de intereses por un total de 949.9 millones de dólares; d) reembolso por 1,127.5 millones de dólares por concepto de intereses pagados retroactivos a julio de 1989 cuando se inició el plan.

Los objetivos en materia fiscal para 1990 fueron en general los mismos que en el año anterior, es decir, apoyar la estabilización de la economía. En materia tributaria se reforzaron las acciones emprendidas en 1989; en el impuesto sobre la renta se redujeron nuevamente las tasas impositivas de las personas físicas y morales al disminuir de 40.0 y 37.0 por ciento en 1989, respectivamente, a 35.0 y 36.0 por ciento en 1990, se eliminaron las bases especiales de tributación y se inició un proceso de incorporar al régimen general los causantes nuevos con especial tratamiento al sector agropecuario, y se redoblaron los esfuerzos de fiscalización para reducir la elusión y evasión fiscales.

En materia de precios y tarifas se continuó con modificaciones periódicas para acercarlos a su nivel

internacional, reducir subsidios y tomar en cuenta sus costos.

En materia de gasto programable, despues de varios años de ajustes continuos a la baja, se propuso un crecimiento real moderado, compatible con la reducción esperada del déficit público. En especial, se asignó prioridad al gasto social y a las erogaciones para inversión pública, para los cuales se estimó un crecimiento real de 14.0 por ciento.

Así, en 1990 los ingresos presupuestales crecieron en 2.5 por ciento real y en 26.4 puntos porcentuales del PIB en relación a 1989, a consecuencia de factores tales como de la efectividad de las medidas tributarias que alentaron el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, un crecimiento de la economía de 3.9 por ciento y una importante recuperación del precio del petróleo a mediados del año, inicialmente por los acuerdos de la OPEP en julio y posteriormente a consecuencia del conflicto en el Golfo Pérsico.

Por su parte, el gasto programable, creció en términos reales, en 8.8 por ciento respecto de 1989, destacándose el fuerte incremento en la inversión física presupuestal que fue de 44.2 por ciento. De esta manera el gasto observó una recuperación en términos del PIB al ser equivalente en 30.4 por ciento.

No obstante, que la inflación en este año fue de 29.9 por ciento, superó las expectativas oficiales y el nivel del año anterior, las tasas de interés internas disminuyeron 10.2 puntos porcentuales entre 1989 y 1990, lo que conjuntamente con el resultado de la renegociación de la deuda externa propició una disminución real en el pago de intereses de la deuda pública equivalente a 3.0 puntos porcentuales del PIB.

De esta manera, el gasto público total en 1990 fue inferior en términos reales en 10.0 por ciento respecto de 1989, y menor en 2.2 puntos porcentuales del PIB al erogado un año antes.

Lo anterior dió como resultado que el déficit financiero como proporción del producto disminuyera de 5.6 por ciento en 1989 a 3.5 por ciento en 1990, alcanzando así el nivel más bajo en los últimos 15 años. Por su parte el superávit económico primario fue equivalente a 7.5 por ciento del PIB con lo cual se mantuvo en niveles similares a los históricamente alcanzados en 1988 y 1989.

En resumen, la información sobre finanzas públicas para el periodo 1988-1990, indican que las metas comprometidas en los Criterios Generales de Política Económica para cada uno de esos años, se cumplieron satisfactoriamente, en términos generales. El esfuerzo realizado por el sector público para

mejorar los resultados de sus finanzas, se reflejó en la disminución de su déficit financiero de manera significativa. La política de gasto público durante estos tres años, se sustentó en dos vertientes, principalmente: i) congruencia de su nivel con los recursos disponibles, a fin de evitar el financiamiento que presionara los niveles de inflación; y ii) selectividad en la asignación del presupuesto, hacia aquellas actividades que tuvieran un impacto directo en la modernización económica, con el fin de fomentar el ahorro interno y apoyar la estabilidad de precios.

El esfuerzo del gobierno para ajustar el gasto, fue muy importante durante el periodo, pues de representar el 43.5 por ciento del PIB en 1987, pasó a representar en 1990 el 30.4 por ciento, lo que significó un recorte acumulado de 12.9 puntos porcentuales del PIB, fundamentalmente por la vía de reducir el pago de intereses (de 20.7 por ciento en 1987, pasó a 9.9 por ciento del PIB en 1990), y por la reducción del gasto programable (que significó 20.2 por ciento en 1987 y 18.0 por ciento en 1990).

El déficit financiero del sector público se redujo en 12.5 puntos porcentuales del PIB durante el periodo 1988-1990. En 1987 representó 16.0 puntos del PIB y en 1990 observó 3.5 por ciento. El superávit primario por su parte aumentó 3.4 puntos porcentuales durante el mismo periodo al pasar de 4.7

por ciento en 1987 a 8.1 por ciento en 1990, del producto interno bruto.

Dentro de esta evolución los organismos y empresas de control presupuestal (sin ingresos por exportación de Pemex), registraron un déficit de 4.0 por ciento como proporción del PIB, porcentaje que fue disminuyendo durante 1989 (3.6 por ciento) y se situó en 3.3 por ciento en 1990, acumulando una reducción de 0.7 por ciento durante el periodo.

La muestra de entidades por su parte, excluyendo los ingresos por exportaciones petroleras observaron un aumento en la participación de la estructura total del déficit, al pasar de 19.5 por ciento en 1988 a 35.3 por ciento en 1990. Sin embargo a nivel de su participación en el PIB, ésta disminuyó en 0.9 puntos porcentuales, al pasar de 2.4 por ciento a 1.5 por ciento durante el periodo.

A nivel de superávit primario, se refleja un déficit de uno por ciento como proporción del PIB en 1988 y de 0.4 por ciento en 1990, sin considerar los ingresos por exportaciones de petróleo el déficit se sitúa en niveles mas altos, de 15.7 por ciento y 5.6 por ciento respectivamente.

#### **4.4.- Política de Precios y Tarifas Públicos: 1988-1990.**

Dentro del programa económico de éste periodo, el papel asignado a la política de precios y tarifas fue el de apoyar la estrategia antinflacionaria. Esto se lograría por dos vías: una mediante la realineación de los precios y tarifas; y otra, mediante el fortalecimiento de los ingresos del sector paraestatal productor de bienes y servicios públicos.

Así, la política de precios y tarifas de sector público se orientó al logro de los siguientes objetivos:

- a) Contribuir al sano financiamiento de las entidades paraestatales.
- b) Apoyar la política de estabilización.
- c) Lograr una estructura de precios adecuada.
- d) Fortalecer los ingresos del sector público.

Se perseguía evitar rezagos respecto a la inflación y que éstas distorsiones en los precios y tarifas públicos, no propiciaran desequilibrios de oferta y demanda en los mercados, además del objetivo de continuar reduciendo los subsidios a las entidades paraestatales. Pero al mismo tiempo existía la necesidad de que la política de precios y tarifas apoyaran de manera importante la política antinflacionaria,

la cual se había situado como uno de los objetivos principales e inmediatos de la Administración.

Las correcciones en los precios se efectuaron considerando los siguientes aspectos: a) los precios de referencia internacional; b) la incidencia sobre el ingreso real de la población; c) los costos de producción; y d) ajustes calendarizados para evitar incrementos abruptos.

Asimismo, ésta política contempló el seguimiento de los convenios de saneamiento financiero firmados por el sector paraestatal y el Gobierno Federal, que incluían metas de mejoramiento en la eficiencia, la productividad y el ahorro.

Los ajustes a los precios y tarifas públicos llevados a cabo de 1982 a 1987, permitieron que en promedio los precios públicos muestra, en términos de índice se situaran por arriba del nivel de 1982. Para 1986, éste índice observó un nivel de 32.5 puntos porcentuales por arriba del alcanzado en 1982, y en 1987, se situó en 26.9 por ciento. Esto implicó que, en cierta medida, la política llevada a cabo durante el periodo 1988-1990 permitiera el manejo de los precios y tarifas en forma concertada, y que los incrementos se dieran en función de la política de contención de la inflación y sobre los productos que observaran rezagos pronunciados, sin descuidar las referencias internacionales para aquellos productos comercializados exteriormente, así como sus costos de producción.

De esta forma, se incrementaron concertadamente los precios y tarifas que mostraban rezagos significativos y se eliminaron o redujeron subsidios que no tenían justificación económica y social, buscando en todo momento reducir al mínimo posible los efectos sobre la inflación.

En diciembre de 1987, con el inicio del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se dió un ajuste en los precios y tarifas del sector paraestatal. Estos incrementos tenían como objetivo disminuir el rezago que habían acumulado a lo largo del año.

En ésta primera etapa de concertación, se planteó que los precios y tarifas serían aumentados en forma gradual a partir del mes de marzo de 1988. Sin embargo, posteriormente se decidió mantenerlos sin cambios, para propiciar una mayor reducción de la inflación.

La limitante que se estableció al ajuste de precios y tarifas de las entidades públicas, propició rezagos respecto a su referencia internacional, en algunos bienes que se comercializan en el exterior, como las gasolinas, y en relación a sus costos de producción. Esta situación aunque gravosa para las entidades productoras de dichos bienes, logró aligerar en forma importante el impacto sobre los costos de producción de otros sectores, y permitió en gran parte, apoyar la estrategia antinflacionaria.

Por otra parte, los productos que inciden en forma significativa en el gasto del consumidor, como la electricidad y el azúcar, mantuvieron su nivel sin cambios, lo que provocó una ampliación del subsidio a las tarifas eléctricas para uso doméstico y a la tarifa para bombeo agrícola; asimismo, el precio del azúcar fue disminuído en 10.0 por ciento durante 1988. Esta situación significó una transferencia de recursos, la cual fue justificable, ya que uno de los objetivos, era apoyar a la población de menores ingresos.

Durante 1988 se registraron seis acuerdos del PSE, durante los cuales se concertó mantener fijos los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector paraestatal, en los niveles en que se situaron con el ajuste del primer acuerdo. Esto significó que en promedio los precios y tarifas del sector paraestatal muestra, registraran una disminución real de 3.6 por ciento respecto a 1987. No obstante, a nivel de sectores se observaron incrementos como resultado del efecto del incremento en los precios y tarifas autorizado en diciembre de 1987. Así, en el Sector Eléctrico se registró un crecimiento real de 8.1 por ciento; en Fertimex los precios crecieron en términos reales 4.7 por ciento; y los productos siderúrgicos que registraron un incremento real de 9.0 por ciento con respecto a 1987 (ver cuadro 15).

Cuadro No. 15  
 Precios Reales de los principales bienes y servicios del  
 Sector Paraestatal Muestra 1987-1990.  
 (Variación Porcentual Anual)

C O N C E P T O	1987	1988	1989	1990
T O T A L	-4.2	-3.6	-5.3	-1.2
PEMEX	-6.3	-1.2	-8.9	-10.0
Petrolif.	-7.2	0.0	-10.6	-8.9
Petroq.	4.4	-14.0	14.0	-21.1
ELECTRICIDAD	-8.7	8.1	5.5	2.6
FERTIMEX	-2.3	4.7	-8.2	6.0
SIDERMEX	9.3	9.0	-13.8	-8.5
AZUCAR	0.4	-3.6	10.9	18.7
FERRONALES	0.4	-12.7	3.9	-6.5
CONASUPO	-0.7	-21.1	-5.3	17.4
CAPUFE	7.1	-11.3	15.7	111.7

Fuente: Elaborado con datos de la SHyCP y Banxico.

A pesar de la estabilidad de los precios y tarifas del sector público, los ingresos propios de los organismos y empresas aumentaron en términos reales 0.5 por ciento respecto a 1987, y como proporción del PIB sólo disminuyó 0.1 puntos porcentuales.

Si se eliminan los ingresos provenientes de las exportaciones de Pemex, para reflejar la verdadera magnitud del esfuerzo realizado por el sector paraestatal, los ingresos propios muestran un crecimiento real de 15.8 por ciento y su participación en el producto registró un aumento de 1.2 puntos porcentuales.

El gasto programable del sector paraestatal se ajustó en 0.8 puntos porcentuales del PIB, lo que permitió que la participación del sector, en el déficit financiero y superávit económico primario, evolucionara favorablemente de 1987 a 1988, al disminuir su participación en el primero en 1.0 puntos porcentuales, y aumentar en 0.6 puntos en el segundo.

Con la Administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, da inicio la segunda fase del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), dando principio a una corrección en los precios y tarifas públicos con rezagos significativos, efectuándose en forma concertada y considerando los mismos aspectos que en la primera fase, esto es, incidencia mínima sobre el salario real, precios de referencia internacional y costos de producción.

Durante 1989 se concertaron dos acuerdos del PECE, durante el primero (del 18 de junio al 2 de diciembre), los precios públicos se mantuvieron fijos en los niveles que habían observado en 1988, y fue en la segunda concertación (firmada el 3 de diciembre de 1989), cuando se autorizó un incremento a los energéticos del sector público.

En apoyo al poder adquisitivo de los grupos de población de escasos recursos, se otorgaron de manera selectiva subsidios a ciertos productos básicos. En el caso de la energía

eléctrica, durante el año de 1989, no se realizaron modificaciones en la tarifa doméstica para usuarios cuyo nivel mensual era inferior a 200 Kw, lo que permitió que en promedio el 89 por ciento de los consumidores, no se vieran afectados. Las tarifas para bombeo agrícola y molinos de nixtamal se mantuvieron constantes en igual período. En contraste, se incrementaron la tarifa residencial para consumos mensuales superiores a los 200 Kw, eliminando subsidios injustificados a los consumidores de altos ingresos. Las tarifas eléctricas comerciales e industriales se incrementaron entre 28.7 y 38.6 por ciento, respectivamente, en diciembre de 1988, y en 5.0 por ciento en 1989, con lo cual su relación precio-costo llegó a un nivel adecuado. Asimismo estas revisiones efectuadas ayudaron a racionalizar el uso de la energía eléctrica y permitieron alcanzar una notable mejora respecto a su costo, entre otras ventajas. En conjunto éstos incrementos permitieron que el Sector Eléctrico registrara un crecimiento real en sus precios de 5.5 por ciento, respecto al nivel observado en 1988.

Los precios de las gasolinas y el gas L.P. de uso doméstico solo experimentaron un ajuste promedio nominal de 6.0 por ciento, en 1989, lo que implicó que el índice de precios del sector petrolífero, disminuyera en 10.6 puntos porcentuales respecto de 1988.

En el caso de los petroquímicos producidos y comercializados por Pemex, se autorizaron ajustes de 36.0 por ciento en enero y 5.0 por ciento en diciembre, con lo que se alcanzó el 90 por ciento de su referencia internacional, y permitió un crecimiento real de 14.0 por ciento respecto de 1988.

En el caso de los fertilizantes, en el año se realizaron ajustes de 18.8 por ciento en promedio, pero este incremento no permitió mejorar el nivel observado en 1988, por lo que el sector observó una disminución en términos reales, de 8.2 por ciento.

El servicio de carga del ferrocarril, por su parte, se incrementó en promedio 24.7 por ciento nominal y aunque el servicio de pasaje no registró incrementos, el sector ferroviario en su conjunto observó un crecimiento en términos reales de 3.9 por ciento, respecto a 1988.

En Azúcar, la política de precios se orientó a la eliminación de subsidios y rezagos respecto a sus costos, registrándose un incremento nominal de 33.1 por ciento, que en términos reales se tradujo en un crecimiento real de 10.9 por ciento, respecto a 1988.

Los precios de garantía que pagó Conasupo a los productores de cultivos básicos se elevaron durante 1989, con la finalidad de estimular la producción y mejorar los ingresos de los productores. En este sentido, destacan el frijol,

trigo y arroz, que observaron aumentos en sus precios por tonelada de 56.5, 27.4 y 24.2 por ciento, respectivamente. Sin embargo estos ajustes, no permitieron superar el rezago que desde 1982 venía observando el sector, por lo que los precios reales observaron una disminución de 5.3 por ciento, pero mejor a la registrada en 1988 que había sido de 21.1 por ciento, (ver cuadro 15).

Las cuotas de caminos y puentes federales observaron un incremento más que sustancial, que en términos nominales significó 38.9 por ciento, permitiendo un crecimiento real de 15.7 por ciento respecto a 1988.

El conjunto de acciones emprendidas en materia de precios y tarifas permitió en 1989, obtener ingresos adicionales por 4 billones 646.1 mil millones de pesos. De este monto, tres entidades dentro de la muestra, explican más del 50 por ciento: Pemex con 26.2; CFE con 25.7 y Ferronales con 6.3 por ciento (ver cuadro 16).

Sin embargo, si excluimos los ingresos por exportaciones petroleras, se obtiene una caída menor en términos reales de 11.9 por ciento, y respecto al producto interno bruto de 1.4 puntos porcentuales.

Las empresas y organismos controlados presupuestalmente registraron ingresos propios por 51 mil 542.5 millones de

pesos. Sin embargo, en comparación con los ingresos de 1988, se registró una reducción en términos reales de 14.9 por ciento. Este resultado estuvo determinado entre otras causas por los efectos del redimensionamiento del sector paraestatal, ya que en 1989, solo se contaron 19 entidades de control presupuestal directo, contra 23 de 1988.

Cuadro No.16  
Ingresos Adicionales por el Ajuste en Precios y Tarifas en  
1989  
(Miles de Millones de Pesos)

ENTIDAD	MONTO	ESTRUCTURA %
T O T A L	4,646.1	100.0
PEMEX	1,217.5	26.2
CFE	1,192.7	25.7
IMSS	944.0	20.3
FERRONALES	293.6	6.3
ISSSTE	198.8	4.3
CAPUFE	144.0	3.1
ASA	120.8	2.6
FERTIMEX	43.4	0.9
RESTO	491.3	10.6

Fuente: Elaborado con datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La participación de los organismos y empresas en el déficit financiero aumentó 0.5 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 1.4 por ciento en 1988 a 1.9 por ciento en 1989. Si excluimos las exportaciones petroleras, se registra una disminución de 0.4 puntos, al pasar de 4.0 por ciento a 3.6 por ciento del PIB, durante los mismos años.

Por otra parte, el gasto programable del sector paraestatal se redujo en 1.7 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un nivel de 12.1 por ciento en 1988 a 10.4 por ciento en 1989. El sector paraestatal muestra, por su parte, pasó de 7.2 por ciento como proporción del PIB en 1988 a 6.0 por ciento en 1989, lo que significó una disminución de 1.2 puntos porcentuales.

En 1990 se llevó a cabo la firma de dos acuerdos más del PECE, la primera concertación tuvo lugar el 27 de mayo, y la segunda el 11 de noviembre. En ambos acuerdos se autorizaron incrementos a los precios públicos.

Durante éste año, las tarifas eléctricas se incrementaron en conjunto 2.4 por ciento, los fertilizantes 5.5 por ciento, los precios del azúcar 18.8, los precios de Conasupo 16.3 por ciento y las cuotas de caminos y puentes federales 107.6.

Estos incrementos permitieron corregir el rezago que muchos de los bienes y servicios públicos de algunas entidades, habían experimentado desde la permanencia del Pacto, sin embargo, los precios públicos en su conjunto, registraron una disminución real de 1.2 por ciento, respecto de 1989, pero que significaron un mejoramiento respecto a la situación de los años precedentes.

En este sentido, los ingresos propios de los organismos y empresas de control presupuestal, crecieron en términos reales 2.5 por ciento, respecto del nivel observado en 1989. La participación en el PIB, pasó de 10.0 por ciento en 1989, a 10.4 por ciento en 1990, lo que representó un crecimiento de 0.4 puntos porcentuales adicionales, con respecto al año anterior.

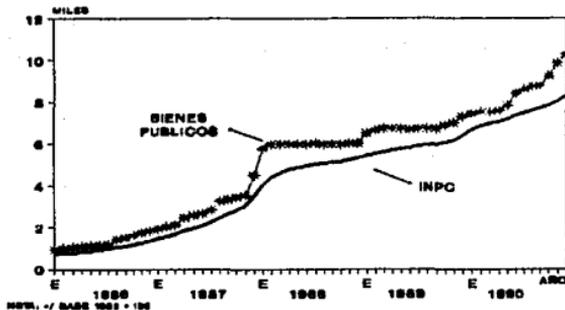
Sin embargo, a nivel de la muestra de entidades en estudio, los ingresos observaron un crecimiento de 0.7 puntos porcentuales del PIB, al pasar de un nivel de 7.1 por ciento en 1989, a 7.8 por ciento en 1990.

Cabe destacar que a pesar de que durante éste periodo los precios de los bienes y servicios que ofrece el sector público, observaron crecimientos anuales negativos, su nivel se estableció por arriba del registrado en 1982, lo que demuestra que la política estuvo encaminada a apoyar el programa de estabilización del gobierno, ( ver gráficas No.4 y 5).

Gráfica No.4

INDICE DE PRECIOS  $\ast/$ 

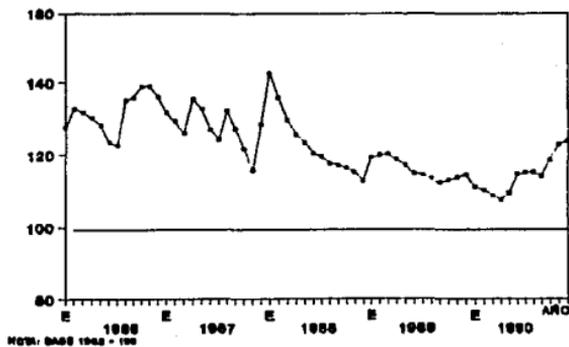
GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNO REGIONAL



Gráfica No.5

## INDICE REAL DE PRECIOS DE BIENES

Y GOBIERNO DEL SECTOR MINERAL

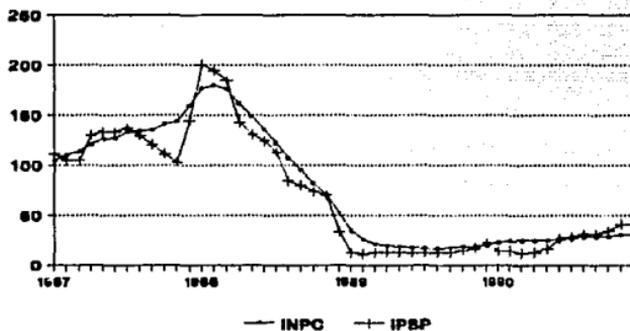


La política de precios y tarifas instrumentada durante el periodo 1988-1990, fue congruente con los objetivos de política de ingreso delineados por la estrategia económica, ya que por una parte, permitieron seguir con el saneamiento financiero de las entidades paraestatales instrumentada en la etapa anterior (Capítulo III), y por otra, apoyar la política de estabilización de precios.

Durante el periodo, a nivel de muestra de entidades, los ingresos disminuyeron su participación en el total, al pasar de 29.5 por ciento en 1988 a 27.8 por ciento en 1990; reflejo de la política de precios seguida durante el periodo.

Con respecto a la medida de apoyar la estabilización de precios, los ajustes de precios y tarifas públicos se dieron en forma concertada y selectiva. De hecho, la evolución del índice de precios de la muestra, registró un comportamiento muy similar al de la inflación, e incluso en algunos meses observó un crecimiento por abajo de ella (ver gráfica 6).

Gráfica No.6

**EVOLUCION DE PRECIOS**  
(Tasas anuales de crecimiento)

FUENTES : BANXICO y SHOP

## CONCLUSIONES

Después de haber realizado la investigación y el análisis del presente trabajo, se pueden resaltar los siguientes aspectos a manera de conclusiones.

Durante el periodo precedente al de estudio (1977-1982), la política económica en general, se apoyó en la ilusión de altos ingresos y en forma permanente, vía exportación de petróleo. De esta manera, el crecimiento de la economía estuvo sustentado, principalmente, por el incremento en el gasto público. No obstante que la economía creció con rapidez de 1977 a 1981, el aparato productivo empezó a mostrar cada vez mayores cuellos de botella. La política fiscal en materia de ingresos fue menos agresiva que la política de gasto público.

Durante este periodo, la política de precios y tarifas implicó la revisión de precios y tarifas públicos en forma periódica. Sin embargo, los incrementos a los bienes y servicios del sector paraestatal, fueron en forma aislada y en niveles insuficientes para recuperar al menos sus costos de producción, lo que ocasionó un deterioro financiero de las entidades públicas, que requirió un traslado cada vez más grande de recursos del Gobierno Federal, vía transferencias y

subsidios, presionando el gasto público. Esta situación dio como resultado un crecimiento acelerado del déficit financiero y consecuentemente de las finanzas públicas del sector público en su conjunto.

La situación era sumamente delicada al finalizar 1982, ya que había que disminuir el gasto público, al mismo tiempo que propiciar, mediante su reasignación, la remodelación paulatina de la economía en su conjunto. Para tal fin, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se consideró el ajuste y reordenación económica y el cambio estructural.

Para alcanzar esta meta, se necesitó de un esfuerzo sustancial del gobierno en varios aspectos, destacando la aplicación de recortes en el gasto, reformas al sistema impositivo, que permitieron el fortalecimiento de la recaudación tributaria y por lo tanto de los ingresos públicos; una reducción sustancial del número de organismos y empresas paraestatales; y una política de precios públicos tendiente a fortalecer financieramente a las entidades públicas.

A partir de 1983 cuando se inicia el proceso de saneamiento de las finanzas, que en la actualidad se continúa, se logró una reducción considerable del gasto público. La participación del déficit financiero del sector público en el PIB se contrajo en 15.7 puntos porcentuales.

En este periodo, la política de precios y tarifas públicos jugó un papel destacado en la evolución de los resultados financieros del sector público, ya que los incrementos autorizados permitieron fortalecer financieramente a las entidades al registrar un incremento sustancial en sus ingresos presupuestales, que aunado a una política de restricción del gasto, lograron, por primera vez a partir de 1983, obtener un superávit primario; hecho que no se había registrado desde 1965.

Es preciso reconocer, sin embargo, que las estrategias de política económica, instrumentadas durante el periodo, alcanzaron avances exitosos que no fueron permanentes, sino que sólo se presentaron temporalmente.

De 1983 a 1985, se da una política agresiva de ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector paraestatal de control presupuestal, sin embargo, de 1986 a 1987, esta política se suaviza, debido a las presiones inflacionarias que éstos ajustes estaban ejerciendo, lo que implicó que la participación en el resultado favorable de las finanzas públicas, disminuyera.

No obstante, se comprueba de que efectivamente, los mayores ingresos obtenidos por la venta de bienes y servicios públicos, obtenidos en parte, por los incrementos en sus precios, fortaleció la situación financiera de las entidades,

lo que repercutió en una menor necesidad de financiamiento por parte del gobierno, lo que se tradujo en un saneamiento del sector público en su conjunto.

Así, la estrategia de política económica puesta en marcha a partir de 1983, en general, y las acciones en materia fiscal, en particular, dieron como resultado un ajuste en las principales variables del resultado financiero de los organismos y empresas y del sector público.

Al finalizar 1987, las presiones inflacionarias iban en aumento, deteriorando las expectativas económicas en general, por lo que era necesario modificar la estrategia antinflacionaria y el programa económico previsto. Por lo que era necesario revalorizar las principales causas de la inflación y consecuentemente, las formas pertinentes para atacarla.

En éste sentido el gobierno reconoció la necesidad de eliminar las presiones inflacionarias por el lado de la demanda derivada del gasto público, lo que implicaba mantener un estricto control sobre las finanzas públicas, y el constante fortalecimiento del sector paraestatal que permitiera la recuperación económica con estabilidad de precios.

De ésta forma, se derivaron las medidas necesarias para hacer frente al problema inflacionario que se tradujeron en

políticas fiscales y monetarias específicas, sin descuidar la apertura comercial, las cuales se delinearon en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y que se apoyó en la concertación social, a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

Así, de 1988 a 1990, vuelven a constituirse las entidades paraestatales, como instrumentos eficaces para lograr objetivos de política económica, específicamente la política llevada a cabo en materia de precios y tarifas, que tenía como finalidad proveer de recursos a los organismos y empresas en niveles suficientes que le permitieran financiar sanamente sus actividades, al mismo tiempo que apoyara la estabilidad de precios en el marco de la concertación social.

En este sentido, durante éste periodo los ajustes a los bienes y servicios públicos se dieron de manera concertada y en rangos que no implicaran presiones inflacionarias, por lo que se observó un rezago en los niveles de precios públicos, lográndose, sin embargo, una reducción sustancial de la inflación y crecimientos positivos de la economía, por lo que se puede considerar que finalmente, el papel asignado a la política de precios y tarifas en éste sentido, fue exitoso.

Los esfuerzos de ajuste interno fueron importantes, al punto que el déficit financiero que llegó a 16.9 por ciento en 1982, se redujo a 3.5 por ciento en 1990. Sin embargo el

costo fue significativo y el producto interno bruto registró una tasa media anual de crecimiento de 1.0 por ciento de 1982 a 1990. Sin embargo, en los dos últimos años las principales variables económicas han observado situaciones muy favorables que implican una mejor evolución en los próximos años, por lo que el esfuerzo realizado en la década pasada puede tener buenos resultados si continua con el saneamiento del sector público y todos los sectores de la población siguen cumpliendo el papel asignado.

En la actualidad el gobierno se está fijando el propósito de crear el ambiente adecuado para que se desarrolle la inversión productiva y la labor de los particulares, ambiente que es de estabilidad, tanto en materia de precios como en términos monetario, fiscal y cambiario, al mismo tiempo que se están definiendo políticas a largo plazo que sean consistentes, congruentes y permanentes, continuando con el saneamiento de las finanzas públicas, lo que permitirá lograr una mejor situación de todos los sectores productivos.

En lo referente al cambio estructural México ha realizado importantes avances, tanto en el redimensionamiento del sector público, como en el sector externo.

El redimensionamiento del sector público ha reducido el número de empresas del Estado de 1982 a 1990, lo que ha permitido una disminución de aproximadamente el 70 por ciento

en el nivel de entidades públicas, con respecto a las que se tenían en 1982. Por lo que las estructuras del Estado están siendo transformadas para adaptarse a los cambios de modernización que demanda la actividad económica actual. Por lo que respecta al sector externo, se ha permitido que más del 90 por ciento de las fracciones arancelarias estén exentas del requisito de permiso previo, la apertura comercial sigue fomentándose, al mismo tiempo que se está trabajando por una mayor incursión de la economía mexicana a los mercados mundiales.

La política de gasto público está orientada a ser congruente con la disponibilidad de recursos, cuidando de mantener un financiamiento no inflacionario de la actividad económica, que permita situaciones estables de la economía en forma permanente y no coyunturales.

## NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) Ruiz Dueñas, Jorge, Eficacia y eficiencia de la Empresa Pública Mexicana: Análisis de una década, Editorial Trillas, México, 1982, p. 32.
- (2) Peres Núñez, Wilson, Empresa Pública: elementos para una teoría, en: Ensayos para una discusión, CIDE, AP/5, México 1979, p 1.
- (3) Flores de la Peña, Horacio, Teoría y Práctica del Desarrollo, Editorial FCE, México 1976, p. 21
- (4) Andrade Sánchez, Eduardo, Intervención del Estado en la economía, UNAM, México 1986, p. 23.
- (5) Arancibia, A/Peres, W., La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina, CIDE, México 1979, p. 15.
- (6) S.P.P./ CIEP, El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana, México 1980, p. 1
- (7) Arancibia, A/Peres, W., Op. Cit., p. 256.

- (8) Villarreal, René y Rocio, Las Empresas Públicas como instrumento de política económica en México, El trimestre económico No. 178, Editorial FCE, México 1978, p. 126.
- (9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 34, 46, 57 y 64.
- (10) S.P.P., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1985, p. 20 y 21.
- (11) Ocampo Díaz A. Financiamiento del déficit público p.60
- (12) Moreno Uriegas, Ma. de los Angeles, El desarrollo equitativo y el sector social de la economía, El trimestre económico No. 222, Editorial FCE, México 1989, p. 345.
- (13) CEESP, El PSE evaluación, avances y riesgos, Actividad Económica No. 119, México 1988. p. 2.
- (14) S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación 1988 (modificado) p. 14.
- (15) Ibidem, p. 15.
- (16) SECOGEF, Modernización de la Empresa Pública: Programa de Mediano Plazo, México 1990, p. 7.

## B I B L I O G R A F I A

- (1) RUIZ Dueñas, Jorge, Eficacia y eficiencia de la Empresa Pública Mexicana: Análisis de una década, Editorial Trillas, México 1982.
- (2) AYALA Espino, J. La Empresa Pública en México, Editorial FCE, México 1981.
- (3) VILLARREAL, René, La Empresa Pública como instrumento de Política Económica en México, en: Empresa Estatal y Sistema Económico, UAM, México 1979.
- (4) CARRILLO Castro, A., Las Empresas Públicas en México, Editorial Porrúa, México 1985.
- (5) HANSON, A. H., La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, INAP, México 1978.
- (6) RUIZ Durán, Clemente., 90 días de Política Monetaria y Crediticia Independiente, UAP/UNAM, México 1984.
- (7) CARRILLO Castro, Alejandro., La Reforma Administrativa en México, INAP, México 1973.

- (8) VAZQUEZ Arroyo, Francisco., Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, INAP, México 1978.
- (9) ANGUIANO Equihua, Roberto, Las Finanzas del Sector Público de México, Textos Universitarios, UNAM, México 1985.
- (10) S.P.P., Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, México 1960.
- (11) S.P.P., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1985.
- (12) SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, México 1982.
- (13) SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México 1989.
- (14) BANXICO, Informe Anual, varios años.
- (15) BAUDIN, L., El Mecanismo de los Precios, Editorial FCE, 2a. Edición, México 1985.
- (16) BANXICO, Indicadores Económicos, varios años.

- (17) D.O.F., Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1976.
- (18) PEMEX, Anuario Estadístico, varios años.
- (19) PEMEX, Informe de Labores, varios años.
- (20) C.F.E., Informe de Operaciones, varios años.
- (21) CONASUPO, Catálogo de Precios, varios años.
- (22) SECOGEF, Modernización de la Empresa Pública: programa a mediano plazo, México, 1990.
- (23) VILLARREAL A., René Deuda Externa y Política de Ajuste, el caso de México 1982-1986 en: Deuda Externa, renegociación y ajuste en la América Latina, Lecturas No. 61 de El Trimestre Económico, Editorial FCE, México 1988, pp. 42-67.
- (24) MORENO Uriegas, Ma. de los Angeles, El desarrollo equitativo y el sector social de la economía en El Trimestre Económico No. 222, Editorial FCE, México 1988, pp 343-355.
- (25) FLORES DE LA PEÑA, Horacio, Teoría y Práctica del Desarrollo, Editorial FCE, México 1976.

- (26) ANDRADE Sánchez, Eduardo, Intervención del Estado en la economía, UNAM, México 1986.
- (27) CEESP, Actividad Económica, varios números.
- (28) S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.
- (29) S.H.C.P., Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.
- (30) NAFINSA, El Mercado de Valores, varios números.
- (31) S.P.P./CIEP, El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana, México 1980.