



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**LAS FINANZAS PUBLICAS COMO BASE DE LA  
REESTRUCTURACION ECONOMICA DE  
MEXICO, 1989 - 1994**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
**GUILLERMO MONTIEL HERNANDEZ**



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.,

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## INDICE

### INTRODUCCION.

#### CAPITULO I. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.

- El papel del Estado en las políticas de desarrollo económico de México (1940- 1980).
- Aspectos centrales de la intervención económica del Estado.

#### CAPITULO II. SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO (1965-1980).

- El funcionamiento de la economía.
- Situación financiera del sector público.

#### CAPITULO III. LAS FINANZAS PUBLICAS EN 1980 - 1988.

- Situación económica general.
- La estrategia económica para 1982 - 1988.
- Resultados de la política económica implementada.
- El Pacto de Solidaridad Económica.

**CAPITULO IV. EL REORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS  
1989-1994.**

- Consolidacion del programa económico.
- Política Fiscal;
  - a) Política de Ingresos Públicos.
  - b) Política de Gastos Públicos.
  - c) El sector paraestatal.
  - d) Las Finanzas Públicas en el Presente Sexenio.
  - e) El aspecto Social de la Política Económica.

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA**

**ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO.**

## INTRODUCCION

Los cambios ocurridos en la economía mundial se reflejan, sin duda alguna, en la actividad económica de los países en desarrollo y fundamentalmente en las economías de América Latina, originando con ello profundas transformaciones en la aplicación de sus políticas en busca de solucionar los grandes desequilibrios macroeconómicos que afectan a estos países, prácticamente desde la década de los setentas.

Bajo esta perspectiva, México no queda fuera de este contexto, el cual entra en un proceso de crisis económica a principios de los ochentas. Esta situación conjugada con los desequilibrios que se vinieron originando desde la implantación del desarrollo estabilizador, llevan al país a realizar una serie de transformaciones, que traen cambios sustanciales en la actividad económica.

Sin embargo, las políticas económicas adoptadas en el país desde la crisis económica de 1933 (modelo sustitutivo de importaciones) trajo a la par importantes avances en materia de industrialización y estabilidad económica durante un período importante (1940-1970), pero también este proceso generó problemas entre los sectores económicos que se fueron acumulando con el tiempo y que desembocaron en serios desequilibrios provocando una fuerte recesión económica, misma que llegó a pisar fondo en la década de los ochentas.

En este proceso de cambios, en los distintos esquemas en la aplicación de políticas económicas el Estado jugó un papel determinante. Así, el Estado con la puesta en marcha del modelo sustitutivo de importaciones desempeña un papel determinante en el éxito obtenido durante la aplicación del modelo, al proporcionar la infraestructura básica que permitiría incentivar el desarrollo industrializador.

Durante el desarrollo estabilizador, el Estado fomento la industrialización del aparato productivo, a través de incentivos fiscales, crediticios, etc., mismos que permitieron mantener un ritmo de crecimiento estable que generó equilibrio en la economía.

Desde finales de la década de los 70's., y a principios de los 80's., el Estado, basado en el ahorro externo, trató de mantener bajo su control los problemas que fueron acumulándose desde años atrás, sin embargo sus acciones no fueron suficientes para contrarrestar lo que era sin duda una inevitable crisis económica.

Estas acciones del Estado han marcado en forma determinante el comportamiento de los ingresos y gastos públicos, variables, que reflejan en gran medida la situación financiera del sector público en las distintas fases de su desenvolvimiento.

En los últimos años se han llevado a cabo una serie de transformaciones de carácter económico en las cuales la participación del Estado, deja de ser el factor fundamental sobre el cual se basa el crecimiento, reduciendo significativamente su campo de acción.

Es por ello, que el estudio de las finanzas públicas, durante los últimos años (1988-1993), es un tema de relevante importancia para su análisis, por el impacto que tienen sobre la actividad económica en su conjunto y por el viraje tan espectacular que presentó la participación del Estado en la economía en estos años.

Esta reorientación de la participación del Estado, ha permitido en gran medida el saneamiento de las finanzas públicas, mismas que han tenido un impacto favorable y han apoyado en forma importante el programa de ajuste económico, emprendido en México en el último decenio.

Es por ello, que el conocimiento del desenvolvimiento de intervención del Estado en la economía y el papel que juegan las finanzas públicas en el entorno macroeconómico del país se torna

importante de estudiar, ya que en gran medida nos permitirá, explicar los avances que en materia económica se han logrado en el país, sin dejar de mencionar los costos que esta política de saneamiento de las finanzas públicas ha traído para un importante sector de la sociedad.

El primer capítulo de la presente investigación presenta un marco conceptual que nos brinda los elementos y la terminología necesaria para entender el problema que se aborda, así como también se elabora un marco histórico en el que se señala la importancia y el desenvolvimiento que ha presentado la economía, destacando la importancia de la participación del Estado en este proceso.

El capítulo dos, se centra de forma más específica en el papel que juega el sector público dentro de la actividad económica después de 1965, subrayando el comportamiento que empiezan a mostrar las finanzas públicas y los factores que llevan al Estado a incurrir cada vez más en endeudamiento externo que inciden en mayores déficits públicos.

Se analiza en el capítulo tres el comportamiento de la economía cuando ésta se encuentra en una de sus mayores crisis en la década de los ochentas, se desprende del análisis, las políticas adoptadas por el Estado para apoyar a la economía en este período y se pone énfasis en los resultados alcanzados en este propósito, donde el Estado disminuye su papel en la actividad económica a través, principalmente de dos políticas, la fiscal y la de desincorporación de entidades paraestatales.

Se destaca en este apartado, los cambios tan importantes que presenta la estructura económica del país con la implementación de políticas económicas, que buscan dar solución en el corto plazo de la profunda recesión económica que vive el país.

Finalmente en el capítulo cuatro se analiza el papel que juega

la política fiscal para lograr un saneamiento de las finanzas públicas, el avance de la economía en los últimos años y la forma en que el Estado ha ido corrigiendo sus déficits en sus finanzas.

Se emite una opinión en las conclusiones, acerca del proceso llevado a cabo por la política económica implementada durante la década de los ochentas y se presenta el anexo estadístico y gráfico que sustentan el presente trabajo.



## CAPITULO I

### MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

La intervención del Estado en la economía a partir de la gran crisis económica de 1929, ha sido un factor importante para el desarrollo del país, sin embargo, esta participación del aparato gubernamental puede ubicarse en etapas concretas, en las cuales se ponen de manifiesto los rasgos fundamentales de la evolución del sistema capitalista mundial.

Las funciones del Estado dentro de la economía son de mucha importancia, se manifiestan y se llevan a cabo seguidas de políticas económicas que obedecen al propio desarrollo del capitalismo en México.

Para poder comprender ésta problemática (las funciones del Estado dentro de la economía, y su situación financiera), comenzaremos abordando el estudio, de lo que se entiende por Estado. Así, la naturaleza del Estado debe ser deducida en su forma y en su funcionamiento, a partir del análisis del proceso social de reproducción y de sus leyes.

Por tanto, "es así como el Estado deducido a partir del capital puede ser visto de dos maneras; como elemento necesario a la reproducción de las relaciones de explotación, y como elemento regenerador de sus numerosos capitales individuales." <sup>1</sup>

Sin embargo, el Estado debe tener una función social para poder realizar sus funciones y ejercer como tal, lo cual nos lleva a entender que la intervención pública debe de estar en función, por un lado, de la regeneración de capital (fundamentalmente en relación con el capital general y después en relación con los capitales individuales, por la naturaleza capitalista que tiene el Estado), pero por otro lado, como resultado del proceso histórico, que sirve para la conformación del Estado, la intervención pública debe de servir para legitimarse ante la sociedad.

La otra función que tiene el Estado dentro de la economía es el de garantizar un clima de confianza, a fin de que el capital privado cuente con las mejores condiciones para su expansión y rentabilidad.

Dentro de las economías caracterizadas, concretamente a partir del proceso de constitución y desarrollo del capitalismo tardío y dependiente, la intervención del Estado es más específicamente importante, debido a que su presencia se da de una manera más directa dentro de la producción, esto es, que actúa en determinadas

---

<sup>1</sup> Milliband, Ralph., "El Estado en la Sociedad Capitalista" Ed. Siglo XXI. Págs. 57-58.

ramas estratégicas<sup>2</sup> del aparato productivo, principalmente, en aquellos que requieren amplios volúmenes de inversión, de una alta composición orgánica de capital y además cuentan con periodos lentos de rotación, y precisamente estas características hacen necesaria la presencia del Estado, quien al fungir como empresario ante la sociedad se constituye en un mecanismo para contrarrestar la tendencia decreciente de la cuota de ganancia, ya que el hecho de transferir valor al capital privado, vía política de precios diferenciados de los productos que genera, a través de las empresas paraestatales, hace que absorba los altos costos de producción en que incurre, generando a la par una tendencia generalizada al endeudamiento.

En este sentido, la intervención estatal en el ámbito económico crea su vínculo a través de la política económica en donde los aspectos políticos y los económicos están estrechamente relacionados, permitiendo a los distintos grupos sociales su participación en el desarrollo.

Así, por política económica se entiende..."como la formulación de decisiones emanadas desde y referidas a un poder político constituido, cuya máxima expresión es, el Estado. En esa dirección los objetivos económicos de la Política Económica están simultáneamente y estrechamente comprometidos con la preservación

---

<sup>2</sup> Se le denomina estratégicas a las actividades económicas que sirven de motor y apoyo al proceso productivo de las distintas ramas económicas que comprenden dicha actividad.

o la protección de la unidad estructural en que se basan y de las que se desprende ese poder. De acuerdo con ese razonamiento la Política Económica al proponer el logro de objetivos económicos, indisolublemente está fijando aquellos precisos objetivos políticos".<sup>3</sup>

Bajo esta óptica la política económica lleva implícitos dos propósitos fundamentales totalmente relacionados entre sí; por un lado se destaca su papel mediador a resolver ciertos problemas económicos (es decir, los objetivos económicos explícitos que con esta se persiguen) y por otra parte se fija el propósito de salvaguardar "dentro de ciertos límites" la coacción política entre la clase en el poder y la sociedad en su conjunto (o dicho de otra forma la consecución de los objetivos políticos implícitos).

Por lo tanto la política económica se vale de una serie de instrumentos para la consecución de sus objetivos y estarán enmarcados de acuerdo a los diversos estadios de desarrollo que la acompañ. Es decir, la política económica como práctica social estará determinada por las condiciones históricas, las confrontaciones entre clases y grupos, el nivel de desarrollo alcanzado, las formas de inserción en la economía mundial y las condicionantes geopolíticas y geoeconómicas en los que se encuentre.

---

<sup>3</sup> Lichtenzstejn, Samuel "Enfoques y Categorías de la Política Económica", págs. 22-23.

Podemos decir, que las diversas funciones del Estado requieren de organizaciones e instrumentos diferentes que van de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado.

Si bien dentro de los instrumentos de los que se vale la política económica podemos señalar una inmensidad de ellos (la política fiscal, la política monetaria, la empresa pública, la política comercial, etc.), en el desarrollo de la economía mexicana han resaltado por su importancia algunos de estos instrumentos, los cuales en los siguientes párrafos se señalan a manera de conceptualización, lo que nos permitirá entender más adelante su papel en el contexto económico del país.

Un instrumento de política económica que resalta por su importancia en el propio desenvolvimiento de la economía mexicana y que es necesario mencionar, es el de la Empresa Pública, la cual se entiende como la "...unidad económica destinada a la producción de bienes o servicios que, sujeta a control estatal cumple propósitos definidos en la estrategia de desarrollo."<sup>4</sup>

Estas entidades de control estatal, cumplen dos funciones primordiales en la esfera económica, una función directa, donde participan en el mercado con otras empresas, en la producción de bienes básicos y necesarios para sostener la oferta suficiente y mantener la actividad productiva y, el de regular el mercado de

---

<sup>4</sup> Villarreal, René., Mitos y realidades de la Empresa Pública. Ed., FCE, págs. 19-20.

ciertos productos claves para el proceso productivo y consigo mantener estabilidad económica interna; por otro lado, cumplen una función indirecta encaminada a contribuir y regular el crecimiento tanto de la oferta como de la demanda de bienes y servicios e influir en la creación de empleos, promover el desarrollo regional equilibrado, etc.

Otro instrumento que destaca en el proceso de desarrollo económico de México es el de la política fiscal que abarca el conjunto de las medidas relativas al régimen tributario (ingresos públicos), al gasto público, el endeudamiento interno y externo del Estado y a las operaciones y situación financiera de las entidades públicas por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional.

Dentro de estos elementos que componen a la política fiscal, se hace necesario definir a los ingresos públicos, gastos públicos y deuda pública elementos que nos sirvan para comprender mejor el desarrollo de la investigación.

Los Ingresos Públicos (como parte de la política fiscal), pueden considerarse, como los recursos monetarios que obtiene el Estado del uso de la riqueza y del trabajo humano para poder llevar a cabo sus funciones. Dentro de las formas más importantes para la captación de éstos se encuentran los impuestos, que se define como

la contribución que grava a personas, propiedades o negocios para el sostenimiento del Estado.

Así, tenemos que las finalidades de la política fiscal pueden ser de dos tipos: financieras y no financieras. Las primeras, persiguen como fin primordial, captar recursos que sirvan para cubrir y ejercer los Gastos del Estado, es decir, su función es la de recaudar fondos. En las segundas su finalidad principal no es la de recaudar fondos sino otras, por ejemplo, una política arancelaria que permita proteger a la economía de los productos de importación, las políticas fiscales que tienen como función principal estimular a la planta productiva, etc.

El término "Gasto Público" se usa para designar los egresos del gobierno, sea municipal, estatal o nacional, por lo tanto, la amplitud de dichos gastos estará determinada por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase grupo o por intereses seccionales, en periodos determinados.

Los gastos del Estado asumen diferentes modalidades, donde en términos generales se puede hablar de gastos corrientes, gastos de transferencia y gastos de inversión.

Otro significado importante de conocer es el de Deuda Pública, la cual, "no es más que un medio técnico basado en el principio de

que no hay coincidencia entre la magnitud corriente de gastos con la de ingresos en un tiempo dado".<sup>5</sup> Así el término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo ingrediente principal es una transacción entre el Estado y el poseedor de ahorros, representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales.

Finalmente, en el análisis de las finanzas públicas, es pertinente precisar cuatro conceptos básicos utilizados muy frecuentemente.

#### Déficit Económico del Sector Público.

Es la diferencia entre ingresos y gastos de toda entidad pública, incluso la no considerada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, más el déficit presupuestal excluyendo la intermediación financiera.

#### Déficit Financiero del Sector Público.

Se constituye por el déficit económico más la intermediación financiera, expresando los requerimientos crediticios de las entidades involucradas. Este déficit presenta dos componentes en los últimos años: uno, el propiamente "fiscal" en los términos clásicos de ingreso-gasto, y otro "financiero" derivado del enorme monto de intereses originado por el endeudamiento tanto interno

---

<sup>5</sup> Setchikman, Benjamín., Introducción al Estudio de la Economía Pública. Ed. UNAM., Pags. 237.



como externo, el cual se haya fuera de control de las autoridades siendo afectado por la tasa de interés y el tipo de cambio.

**Déficit Operacional del Sector Público.**

Excluye aquella parte de los intereses que de hecho representa una amortización acelerada de la deuda del sector público.

**Déficit Primario del Sector Público.**

Excluye de la diferencia de ingreso-gasto la parte correspondiente al pago de intereses.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLITICAS DE  
DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO  
(1940-1980)

A partir de la década de los 40's. hasta el período de la década de los 80's., se pueden identificar tres etapas en las que se desenvuelve la actividad económica de México. La primera se caracteriza, por un crecimiento con inflación e inestabilidad cambiaria (1935-1955), el segundo lapso se identifica por presentar un crecimiento con estabilidad de precios y de tipo de cambio (1956-1972), y finalmente un período de inflación con menor crecimiento.<sup>6</sup>

En el primer período de crecimiento con inflación se presenta un refortalecimiento de la agricultura, crecimiento de las exportaciones agrícolas, un desarrollo propulsado por el sector externo con un sistema muy abierto y orientado hacia afuera y finalmente por el crecimiento sustancial de la infraestructura nacional (fortalecimiento de las vías de comunicaciones y transportes).

---

<sup>6</sup> Para mayor información ver Salís, Leopoldo., "La Realidad Económica Mexicana., Retrovisión y perspectivas", Ed. Siglo XXI., Pags. 97, 98, 145-150.

"Durante todo el periodo previo al auge industrializador, el gobierno sentó las bases de éste. Primero profundizó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles, y creó todo un conjunto de empresas estatales; luego organizó masivamente y bajo su control a la clase trabajadora, abrió las puertas a la inversión extranjera y creó el derecho de inafectabilidad agrícola y ganadera. Desarrolló las comunicaciones, reorganizó y desarrollo el sistema financiero y puso las bases e impulsó la energía eléctrica."<sup>7</sup>

Todo esto se ve claramente en los montos de inversión pública que destinaba el Estado en estos rubros [como se muestra en la gráfica 1].

El lapso que comprende un crecimiento con estabilidad (desarrollo estabilizador), se caracteriza como la fase con un lento avance en la agricultura y las exportaciones, en la cual se produce un crecimiento industrial a base del proceso de sustitución de importaciones, cerrándose el sistema económico y volviéndose el desarrollo orientado hacia adentro.

Por último, el periodo que comienza a partir de 1972, inflación con lento crecimiento (desarrollo compartido) se desenvuelve en un contexto de inestabilidad, en donde la

---

<sup>7</sup> Cordera, Rolando., "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana., Ed. Fondo de Cultura Económica., Pags. 73-74.

agricultura muestra rezagos importantes, y el despliegue industrial se ve más favorecido y en donde los desequilibrios en las finanzas públicas crean condiciones precarias para el desarrollo económico del país [ver gráfica 2].

Es claro que el crecimiento económico se ha manifestado en una dirección, en donde el proceso industrial es el factor primordial de los últimos años en el economía. Esto llevó consigo a que el Estado mexicano haya utilizado diversas políticas de apoyo al desarrollo industrial, que pueden clasificarse en tres grupos principales, y que definen en cierta medida los principales instrumentos de política económica adoptados por el Estado en el primer periodo que abarca de 1940-1955, a saber; la política de asignación de recursos, impositiva y comercial.

Entre los aspectos más importantes que caracterizan la política de Asignación de Recursos tenemos que se ha llevado a cabo a través de dos formas: canalizando recursos crediticios a empresas industriales y creando una infraestructura que apoya el desarrollo industrial. La política crediticia se ha orientado a canalizar ahorros externos e internos a las actividades industriales; los primeros principalmente a través de Nacional Financiera y los segundos mediante la política de control selectivo del crédito de la Banca Privada.

Por otra parte, la canalización de recursos crediticios a la industria se ha completado asignando inversiones públicas a obras de infraestructura, muy especialmente a las de apoyo industrial, lo que ha provocado durante el período de estabilidad un crecimiento relativo de los gastos de inversión en fomento industrial respecto a la inversión pública total. La política de inversión pública, permitió a la industria disponer de combustibles y energía eléctrica suficientes para su desarrollo, en algunos casos estos insumos les fueron proporcionados con un margen de subsidio a precios inferiores a los costos marginales.

Política Impositiva, ésta en su aspecto de promoción industrial consistiría principalmente en exenciones de los impuestos sobre la renta, importación, ingresos mercantiles y exportación que se ofrecen a industrias "nuevas y necesarias" por períodos de cinco, siete y diez años, según las características de los productos manufacturados.

La Política Comercial se maneja sobre todo a base de modificaciones sobre los aranceles, precios oficiales a los artículos objetos del comercio exterior, permisos previos o licencias de importación.

Durante el período del desarrollo estabilizador, la economía se caracterizó por tres aspectos básicos, que eran: un rápido crecimiento del producto real, estabilidad de precios y estabilidad

en la balanza de pagos, representado por un tipo de cambio fijo y constante. Sin embargo, para el logro de estos objetivos se adoptaron las políticas mencionadas anteriormente (asignación de recursos, impositiva y comercial), es decir, el nivel del gasto público fue fundamental así como la implantación de instrumentos que vinieron a reforzar estas medidas, como son: el control de la cantidad de dinero mediante el mecanismo de depósito legal en el Banco de México y finalmente a través del endeudamiento externo.

Para el último periodo se aplicaron prácticamente los mismos instrumentos de política económica, sin embargo, los rezagos que se fueron acumulando en las décadas anteriores, llevaron al sistema a la adopción de una política de endeudamiento público mayor, creando consigo serios desequilibrios que desembocaron en una crisis económica.

Así, podemos observar en términos generales, que el Estado protegió a la industria de la competencia internacional mediante una serie de medidas:

- a) Control de las importaciones exigiendo un permiso previo y un arancel de importaciones (1948);
- b) Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias (1954), que permita importaciones y exenciones fiscales;
- c) Incentivos fiscales a la reinversión;
- d) Aceptación de la depreciación acelerada;

e) Otorgamiento de créditos por instituciones financieras del Sector Público;

f) Producción estatal de insumos estratégicos, y

g) Inversiones del Sector Público en obras de infraestructura.<sup>8</sup>

Tanto por sus propias contradicciones internas, como por el atractivo que representaban los altos niveles de protección a la industria en México, la política pública en general y muy particularmente la inversión extranjera, se colocó en el centro mismo de la industrialización hasta de hecho controlar sus sectores estratégicos tanto directa como indirectamente.

La política fiscal, la financiera y la comercial, no hicieron otra cosa que reforzar las tendencias señaladas. Dicha protección y a través de estos elementos, pone de manifiesto la dirección básica de la política de fomento; estimular la producción industrial en función del tipo de mercado existente, es decir, de las relaciones sociales de producción dominantes. La política fiscal es, por su propio carácter lo que mejor puede orientar sobre el sentido real de la política económica del Estado mexicano dentro del marco del proceso industrializador. Por ello, las decisiones impositivas se han ponderado con el mayor cuidado - tomando en cuenta los elementos políticos, económicos y psicológicos - para

---

<sup>8</sup> Ibidem. Págs. 160-163.

que la transferencia de recursos del sector privado al sector público no redunden en una disminución del ahorro nacional. Así una de las razones que se han tomado en cuenta para no gravar por ahora en forma acumulada los productos de capital, reside que desde 1966, las tasas de interés en los países industriales se han elevado significativamente, en tanto que en México han permanecido estables.

Así pues, la política de gasto se hizo perfectamente compatible para fomentar la formación de capital e impulsar el crecimiento industrial y, en esa medida, fortalecer el desarrollo capitalista del país.

En consecuencia, la política económica del estado, como se sabe, ha incluido: devaluaciones, financiamiento, permisos de importación, aranceles, exenciones fiscales, subsidios de insumos, créditos selectivos, represión y control sindical, etc. han funcionado, en conjunto como un sistema artificial de producción de productores, solo que de productores capitalistas, cumpliendo así el papel que en una situación de capitalismo tardío y subordinado le corresponde: el de vanguardia de los intereses históricos de una burguesía que ha sido producto en realidad, de la utilización in extenso de todo poder estatal.



ASPECTOS CENTRALES DE LA INTERVENCION  
ECONOMICA DEL ESTADO

Ante las crecientes pugnas por el poder, una vez terminado el movimiento armado y hasta prácticamente la década de los 30's., se empezarian a dar las condiciones necesarias para legitimar la presencia del Estado, a través de una fuerte intervención estatal en la economía, apoyada en gran medida en la institucionalidad administrativa y burocrática creada en ese período.

Sobre estas bases, el Estado jugo un papel determinante como el principal promotor de la reactivación económica que pondria un sello especial para conformación de un desarrollo económico más equilibrado que respondiera a las necesidades imperantes tanto política como económicamente existentes en ese momento.

Como se menciona anteriormente la intervención del Estado en la economía se llevo a cabo a través de una serie de instrumentos de política económica, destacando entre los más importantes la política fiscal, la política monetaria y la empresa pública.

En materia de política fiscal, se destacó su participación en el desarrollo promoviendo el abastecimiento necesario de bienes y servicios básicos a precios inferiores a los del mercado, mismos

que producirían las mismas empresas públicas, medidas que se complementaron con incentivos a la producción a través de exenciones y reducciones de impuestos.

En materia de política monetaria y de tasas de interés el aparato público adoptó un carácter de promoción que ayudaría a consolidar el desenvolvimiento económico del país misma que incluía una reorganización del Banco Central que respaldara este proceso. Así, la política monetaria y crediticia permitieron apoyar directamente a la producción dando un mayor dinamismo a los recursos financieros a través de instituciones bancarias creadas por el mismo aparato público, y que a su vez incidían en los déficits del sector público.

Otro aspecto importante en donde la intervención del Estado se hacía fundamental y necesaria, fué en la creación de instituciones financieras que apoyarían de manera directa el crecimiento de los distintos sectores de la economía como lo fué el caso de los Bancos de Desarrollo.

Por otro lado, el Estado se comprometía a dar conservación y ampliación a la infraestructura necesaria que requirió el propio proceso de desarrollo durante un largo período.

Basta observar la importante suma de recursos destinados a este campo y que están representados claramente en los montos de

inversión pública que destinaba en sus rúbricos de básicas de desarrollo.

Los principales sectores beneficiados fueron en primera instancia el industrial, que aún incipiente se veía alentado con esas medidas, así como el sector agrario que a partir de 1940 jugó un papel determinante al brindarle la infraestructura que permitiría facilitar la circulación y distribución de los insumos y, producción de este sector.

Con lo que se refiere a la empresa pública esta ha sido uno de los pilares fundamentales del crecimiento sostenido en la economía hasta prácticamente 1980, jugando así un papel determinante en las políticas económicas del país.

La constitución de entidades paraestatales en México, ha estado a la par del desenvolvimiento económico que ha presentado la economía, cuyos objetivos que persigue a nivel nacional se concentran en tres puntos básicos que se identifican de la forma siguiente: el de promover el desarrollo económico y equilibrado del país, así como el de garantizar la soberanía nacional.<sup>9</sup>

Bajo ésta óptica, la formación de empresas públicas puede ubicarse en dos momentos; durante el primero (1920-1950), el

---

<sup>9</sup> Cabe aclarar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señala los alcances de la participación del Estado en la Economía y las Áreas reservadas para el aparato gubernamental como estratégicas y prioritarias, en sus artículos: 25, 26, 27 y 28.

Estado creó empresas que permitirían mantener estabilidad en el sistema económico nacional e impulsar el desarrollo, tal es el caso de la creación del Banco de México, cuya finalidad se concentraría en ordenar el sistema bancario existente; de la Comisión Nacional de Caminos, que buscaba una integración territorial del país; de Nacional Financiera; del Banco de Crédito Agrícola; del Banco Nacional Hipotecario, cuyo objetivo primordial fue el de impulsar el desarrollo de ciertas actividades mediante el otorgamiento de financiamientos con grandes facilidades.

Durante este período, se crearon entidades que perseguían la explotación de recursos estratégicos y proporcionaban los insumos básicos que permitirían el funcionamiento de la actividad productiva del país (por ejemplo PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, la Consolidación de Ferrocarriles Nacionales de México, Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes entre otros).

En los decenios 1960-1970, se puede identificar una segunda fase en la adquisición y creación de empresas públicas, centradas en desarrollar entidades que permitirían aumentar la integración de la planta productiva nacional, como lo es, la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas-.

Otro aspecto importante que destaca en este período, es la adquisición por parte del Estado, de empresas que se encontraban

operando en manos de capital privado y que no pudieron seguir funcionando debido a los problemas derivados de los elevados montos de inversión, largos periodos de maduración de las inversiones, o deficiencias en la administración, o bien, por mantener los altos niveles de producción que presentaban muchas empresas de este tipo y por proteger los niveles de empleo que mantenían dichas entidades que estaban en manos de capitales privados.

Al respecto, Armando Labra señala: "...También se aboca al Estado a suplir la ausencia, ineficiencia o insuficiencia en la actividad económica privada. Así en su momento hubo de iniciar operaciones en áreas vitales que no atrajeron al capital, como la petroquímica; rescate de empresas "quebradas" por sus propietarios privados y que resultaba necesario mantener trabajando por razones económicas o sociales [...], amplió la capacidad productiva en líneas asociadas a consumo generalizado como la masa para las tortillas, galletas, etc..."<sup>10</sup>

Entre otras, el Estado también creó entidades que permitirían impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios de apoyo a la actividad productiva y comercial (Instituto Mexicano del Petróleo y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, por mencionar algunos) y también contribuyó a la creación de entidades que

---

<sup>10</sup> Labra M., Armando, "Para Entender la Economía Mexicana", Ed. Diana. Pags. 19-20.

permitirían garantizar el abastecimiento de productos básicos necesarios para la población a precios accesibles (por ejemplo CONASUPO).

Con estas acciones producirían para la economía resultados prácticos y multiplicadores que ampliarían y dinamizarían las posibilidades de acumulación del sector privado, así como también se ejercería un control directo del Estado sobre bienes estratégicos para la producción.

## CAPITULO II

### SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

1965-1980

#### EL FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMIA 1965-1980

Como se analizó anteriormente, el desenvolvimiento de la economía estuvo concentrado a fomentar el desarrollo industrial, sector que requirió un fuerte crecimiento de recursos que permitieran financiar el cambio en la actividad productiva que experimentaba la economía.

El coeficiente de ahorro total registrado en la actividad económica creció sustancialmente durante 1960-1982, sin embargo éste, no fue suficiente para cubrir las necesidades del desenvolvimiento económico, propiciadas por el crecimiento y recomposición de la actividad productiva generada a partir de los años 40's. Con esta situación, el proceso de industrialización modificó las relaciones económicas que venían prevaletiendo años atrás y el proceso sustitutivo de importaciones requirió de fuertes inversiones en el sector, para cubrir por medio de importaciones los bienes de capital mas difíciles de producir ya

que se demandaban mayores capitales y tecnologías más desarrolladas.

Esta situación, aunada al cambio en la composición de nuestro comercio exterior, generaron aún más, la necesidad de canalizar mayores recursos a la economía.

De acuerdo a los coeficientes que indican la capacidad del ahorro total de la economía, tenemos que dicha variable aumentó del 17.4% con respecto al PIB que representaba en 1960, al 25.7% al finalizar 1981, lo que permitió financiar el proceso de desarrollo emprendido durante ese lapso.

El crecimiento del ahorro total estuvo marcado por el comportamiento del ahorro interno, el cual fue la fuente principal del financiamiento de la inversión de la economía, representando el 88.0% con respecto al ahorro total en promedio, mientras que el ahorro externo representó en el mismo lapso un porcentaje entre el 10.0 y 15.0% con respecto al total.

Esta composición del ahorro interno y su participación con respecto al PIB, estuvo dada entre otros factores, por la distribución del ingreso y de la riqueza, por la estructura organizacional de las utilidades productivas y sus patrones de ahorro, las características del sistema tributario, la participación del sector público en la economía, la configuración



del mercado de trabajo, así como la estructura demográfica y los hábitos de ahorro de las familias que presentaba la economía durante ese período.

El ahorro de las empresas determinó la dinámica del comportamiento del ahorro interno, representando un 93.3% con respecto al ahorro total en el período señalado y el ahorro de las familias alcanzó una participación mínima ( 6.7% con respecto al total).

En relación al ahorro del sector público, representó en el primer lustro de la década de los 70's. entre el 13.9% y el 14.6% con respecto al PIB, para pasar al finalizar la década entre el 20.0 y el 25.0% hasta 1981. Así el ahorro del sector público, tuvo una importancia relativa dentro de las fuentes de financiamiento que permitieron sostener el desarrollo durante el modelo sustitutivo de importaciones.

## SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO

Es importante destacar, (como se menciona anteriormente), que a partir de 1955 hasta 1965, se presenta lo que se denomina "expansión no planeada" del sector público, consistente en la absorción por éste, de empresas privadas en quiebra poco rentables, con el fin básico de socializar la ineficiencia del capital y contrarrestar aunque en mínima parte al desempleo abierto. Pero en este caso, la absorción de empresas no eran de carácter prioritario para la economía, mas bien surgieron por los problemas ocurridos en este periodo.

Por lo tanto, el Estado se veía obligado a participar de una manera más directa dentro de la economía, lo cual se manifestaba en la elevación de una importante suma de sus gastos.

A partir de aquí, es claro que el apoyo hacia las actividades industriales y el mantenimiento "estable" de la economía, fue relevante en el proceso de desarrollo, ello ocasionó que las finanzas del sector público incurrieran en déficits que fueron acentuándose prácticamente hasta 1982.

Después de 1965 hasta 1976, las finanzas públicas presentan una caída sustancial, mostrada en el comportamiento del balance del sector público. Se tiene que para 1965, el balance primario del

sector público representaba el 0.0% respecto del PIB, mientras que para 1970, representaba un déficit del 1.3% con respecto al PIB, esto fue propiciado por el crecimiento de los gastos públicos provocados en ese lapso por la adquisición por parte del Estado de empresas privadas. Estas cifras se vuelven mas significativas si tomamos en cuenta el pago de intereses por el monto de la deuda adquirida del sector público, en donde, el balance operacional que se mostraba en 1965 del 0.8% del PIB, pasa a representar el 3.4% en 1970 [Ver gráfica 3], lo que demuestra que en gran medida el monto de la deuda externa iba en incremento.

Sin embargo, en los años 60's. el endeudamiento público y privado permitió financiar la expansión de la planta productiva y tener acceso a las divisas necesarias para hacer frente a los desequilibrios de la cuenta corriente, sin afectar las reservas internacionales ni el tipo de cambio.<sup>11</sup> De 1960 a 1965, la deuda pública externa creció a una tasa promedio anual del 16.8%, parte de esos recursos se utilizaron para hacer frente a los gastos originados por la adquisición de diversas empresas. A pesar de que en la segunda mitad de la década su crecimiento promedio anual fue inferior al lustro anterior (14.2%), su saldo se colocó como la segunda en América Latina y la cuarta del mundo.

---

<sup>11</sup> Op cit., Pág. 13.

La deuda pública externa, también aumentó como proporción del PIB, de 6.4% en 1960 a 12.0% en 1970, en tanto que el coeficiente del servicio de esa deuda - es decir, el pago de intereses y amortizaciones como proporción de las exportaciones de bienes y servicios - se incrementó del 16.4% al 23.3% en ese período.

Si analizamos la cifras para 1976, la deuda externa del sector público alcanzaba un monto de 21,563 mmd y para 1980 representó una suma de 37,526 mmd, lo que significó un incremento, en esos años, del 174.0% aproximadamente, lo cual repercutió en el elevado pago de intereses que generó su servicio, afectando de una manera drástica el déficit financiero del sector público.

Para 1971, el balance primario del sector público, había disminuido 0.9 puntos porcentuales con respecto al año anterior, representando para este año un déficit del 0.4% del PIB mientras que para 1975, alcanza su nivel más alto de la década, situándose en -6.0% del PIB, provocado en gran medida por el colapso económico que presenta la economía mundial [como lo muestra la gráfica 3], tendencia que disminuiría para 1980, en donde alcanza un déficit del 3.0%, gracias que a partir de 1974, los ingresos captados por las exportaciones petroleras, permitieron atenuar el crecimiento del déficit primario del sector público, y por otro lado, los recursos provenientes del exterior, vía deuda externa, fue un arma de doble filo para el gobierno, ya que por un lado permitió

financiar la creciente expansión de la industria petrolera, pero por otro provocó un endeudamiento que resintió la economía en la década de los 80's. [ver gráfica 4].

El balance financiero se incrementó en mayor proporción, debido al pago que se ejerció por el servicio de la deuda, el cual pasa del -2.3% del PIB en 1971 a un déficit de 9.3% para 1975, y finalmente, para 1980 alcanza a disminuir en 1.8 puntos porcentuales, para ubicarse en un déficit del 7.5% con respecto al PIB.

A partir de 1972, debido a la rápida expansión del déficit público y a la situación adversa de la economía mundial, la tasa de crecimiento de la deuda pública externa, fue sustancialmente superior a la tendencia histórica; en 1975, ésta creció en 44.3% y representó 16.2% del PIB. La devaluación de 1976, la política económica que se instrumentó en años posteriores y los ingresos petroleros, permitieron disminuir el ritmo de crecimiento del endeudamiento público externo hasta 1980, cuando aumentó 17.9% y su saldo representó 18.1% respecto al PIB.

"El creciente endeudamiento del sector público requería utilizar plenamente los recursos crediticios preferenciales a los que México tenía derecho como miembro de diversos organismos financieros multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, ante la facilidad de obtener crédito en los mercados internacionales de capital, se

recurrió primordialmente a fuentes bancarias privadas, buscando aprovechar las ventajas que representaban su mayor flexibilidad y menor condicionamiento".<sup>12</sup>

Como se vio, el impacto que tuvo la deuda pública sobre las finanzas públicas y sobre la economía en su conjunto, provocaron serios desequilibrios durante la década, lo que convirtió a ésta en uno de los principales problemas que limitaban el desenvolvimiento económico.

---

12 *Ibidem.*, Pag. 48.

### CAPITULO III

#### LAS FINANZAS PUBLICAS EN 1980-1988

##### SITUACION ECONOMICA GENERAL

A principios de la década de los 80's., la economía sufre un colapso económico, producto del modelo de política económica que venía implementando antes de este decenio. Esta crisis se manifestaba por un déficit público demasiado grande, un endeudamiento externo que para 1982 alcanzaba 80 mmd (que representaba mas de la mitad del PIB), aunado a la fuga de capitales que provocaron las fluctuaciones del tipo de cambio durante estos años y un balance del comercio exterior deficitario, esta situación provocó grandes temores no sólo en el interior sino en el exterior del país [ver cuadro 1].

Ante esta situación durante el sexenio (1982-88), se elabora un programa de ajuste económico para enfrentar tal crisis, se trataba con esto de implementar una serie de medidas para recuperar el orden perdido durante los dos sexenios pasados.

Con estas perspectivas se diseña una política económica de corto plazo, que pretendía recuperar la economía en un lapso de dos años. Dicha política se caracterizaría por tres objetivos explícitos; la generación de un excedente en la cuenta corriente en la balanza de pagos, la reducción del déficit del sector público y el combate a la inflación.

Los instrumentos que se utilizarían para lograr los objetivos eran tres básicamente; La política de gastos e ingresos del sector público, la política cambiaria y la política salarial.

A su vez "la política del gasto e ingreso del sector público gira entorno a tres ejes; a) Una política de precios y tarifas del sector público que ajusta frecuentemente los precios a la inflación pasada con el propósito de rentabilizar las empresas estatales; b) Un aumento sustancial de la carga impositiva indirecta (un incremento del 10 al 15% al IVA); c) Una reducción del gasto público real, especialmente el gasto de inversión y en menor medida el gasto de consumo".<sup>13</sup>

Estas medidas implementadas, se reflejan si observamos los resultados obtenidos en el comportamiento de las variables macroeconómicas. Así, tenemos que la política cambiaria se apoya en una maxidevaluación de los tipos de cambio nominal y real a un nivel desconocido en nuestro país [ver gráfica 5], y en minidevaluaciones

---

<sup>13</sup> Guillén, Romo Hector., "El sexenio de crecimiento cero" p. 55



( deslizamiento ) posteriores en el tipo de cambio nominal con el propósito de estabilizar el mercado cambiario y generar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Finalmente la política salarial es salvajemente restrictiva, tratando de reducir al máximo los ajustes del salario nominal pasado. En pocas palabras la política económica de corto plazo implementada por la administración del sexenio, que desde sus inicios fue fuertemente ortodoxa, ( apertura comercial y baja de aranceles, ajuste de las finanzas publicas, desincorporación de las empresas y un tipo de cambio flexible en un inicio), aunque en su primera fase contemplo algunos elementos heterodoxos heredados del pasado (como el control de cambios y de importaciones) que se fueron eliminando paulatinamente.

Después de 1980, una vez delineadas las políticas de ajuste económico, se establecieron medidas devuvalorias, que permitieron modificar la estructura que el comercio exterior venia presentando desde la implementación del modelo sustitutivo de importaciones. Una prueba de ello es que durante esta etapa, las importaciones que el país realizaba del resto del mundo se vieron seriamente contraídas, mientras que las exportaciones, al abaratare en el mercado mundial, mantuvieron la misma dinámica

Para 1981, las importaciones mexicanas acumulaban 23,948.4 mmd, pasando para 1983 a sólo 8,550.9 mmd., mientras que las exportaciones pasaban en el mismo periodo de 20102.1 mmd a 22,312.1

and respectivamente, lográndose mantener esta tendencia prácticamente hasta 1987. [ver gráfica 6].

Una vez inmersos en el colapso económico, las exportaciones mexicanas modificaron su estructura, debido a la caída de los precios del petróleo se estableció un proceso de diversificación de nuestras exportaciones. La gráfica siete nos muestra la dependencia que se tenía de las exportaciones del petróleo que representaban el 72.6% del total, esta situación hacia muy vulnerable la entrada de divisas.

La crisis económica mencionada, provocó desinversión y obsolescencia de la planta industrial. El presente avance de la producción demanda importaciones de bienes intermedios y de capital, lo que ha causado déficit comercial, amén de que la mayor parte de importaciones las realizaría el sector privado mientras que un decenio antes las efectuaba el público [véase gráfica 8].

Esta situación nos permite destacar dos puntos importantes, en relación a los mecanismos que permitieron financiar la actividad económica: el primero de ellos, es que para antes de 1982 existían las condiciones necesarias que permitieron mantener una cuenta corriente de la Balanza de Pagos deficitaria producto de los cambios originados en un contexto internacional. Por ejemplo, tenemos el caso del Bumm petrolero, que empezó a manifestarse a

finales de la década de los setentas, atrayendo consigo fuertes entradas de capitales externos bajo la modalidad

de Deuda Externa en su mayoría. Esto permitió mantener un proceso de financiamiento de nuestra economía y mas específicamente de nuestro sector externo.

El segundo punto importante a destacar, es que para después de 1982, la tendencia favorable que venia presentando la economía sufre una contracción muy fuerte, resultado de la caída de los precios del petróleo, que trajo a la par que el mercado financiero internacional permaneciera cerrado para nuestra economía. Situación que provocó una escasez de capital, por lo que fue imposible mantener en estas condiciones el ritmo que la actividad económica venia marcando, si a esto le asociamos la fuga de divisas presentada por las fuertes devaluaciones del periodo, la situación se torna aún mas delicada.

Esta problemática trajo consigo, la necesidad de mantener un tipo de cambio devaluado para soportar el proceso de financiamiento de la economía, a través de los ingresos obtenidos por la cuenta superavitaria de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

Analicemos este aspecto observando la Cuenta de Capital. Por una parte tenemos que para antes de 1982, se refleja un superávit en la cuenta de capital producto de la entrada masiva de capitales

que estaba favorecida, como mencionabamos anteriormente, por el alza tan importante de los precios del petr6leo. Otro aspecto [ver cuadro 1], que observamos es la tendencia de la Inversi6n Extranjera Directa (IED) que pasa de 2155.1 mmd en 1980 a tan solo 391.1 millones de d6lares en 1984. Esto nos refleja que las fuentes de financiamiento externas no eran favorables, por la dr6stica caida en la entrada de capitales y por una salida de capitales demasiado fuerte, producto del pago de intereses de la Deuda Externa, obtenida desde finales de los a6os 70's y principios de los 80's, que llegaron a representar cerca de 12,250 mmd para 1982, situaci6n que perdura pr6cticamente para el resto de la d6cada [ver cuadro 2].

Sin embargo, en los dos per6odos analizados anteriormente es importante considerar, empero, que este cambio tan importante en los esquemas para financiar el proceso econ6mico interno y externo, son producto de las circunstancias espec6ficas por las que la econom6a mundial atraviesa y que influyeron en manera determinante a la actividad econ6mica nacional.

As6 la grave crisis que enfrenta la econom6a mexicana a partir de 1980, limita los intentos de pol6tica fiscal para superar la cr6tica situaci6n de las finanzas p6blicas y de las posibilidades de crecimiento econ6mico sostenido.

A partir de 1980, las finanzas públicas sufren un fuerte deterioro, mostrándose en el déficit primario, que representa para este año, 0.3% del PIB, para pasar en 1982 y 1983 a un -8.0% y a un 7.5% del PIB respectivamente para cada año. Durante este periodo los desequilibrios entre ingreso y gasto fueron muy profundos, de tal manera que en este lapso, los ingresos del gobierno tuvieron un aumento del 7.4%, mientras que los gastos registraron un incremento del 32.8% [como lo muestra la gráfica 9]. Esta situación se torna aún más grave, si tomamos en cuenta el pago de intereses causados por el incremento del monto de la deuda pública y la intermediación financiera, mostrado en el comportamiento del balance financiero del sector público, en donde del -7.5% que representaba en 1980, pasa a sumar el -16.9% con respecto al PIB para 1983 [Ver gráfica 10], lo que refleja el enorme peso que tiene la deuda externa, que se conforma para 1980 con un monto aproximado de 50.7 miles de millones de dólares (mmd) de los cuales 33.8 mmd, representan la deuda contraída con el sector público, mientras que para 1982, llega a estimarse en 86.7 mmd, lo que conforma un incremento de la misma para estos años del 71.0%. Asimismo, el pago por el servicio de la deuda, pasa del 3.5% al 8.2% con proporción del PIB durante este periodo [Ver cuadro 2].

En gran medida, el crecimiento que tuvo la economía a partir de 1977 hasta 1982, mostrado por el crecimiento del PIB, del 6.3% del PIB anual promedio, fue financiado por deuda pública, lo que demuestra los esfuerzos del Estado por mantener la actividad

económica estable. Sin embargo, este crecimiento fue solo aparente, debido a que los efectos derivados de la contratación de más deuda externa, redundaron en años posteriores en una caída más profunda de la crisis económica que empezaba a gestarse en el país. Así, el crecimiento del débito público, formó parte de la ya deteriorada estructura económica del país.

#### LA ESTRATEGIA ECONOMICA DEL DECENIO

Al comenzar el periodo sexenal 1982-1988, se aplicaron un conjunto de acciones que buscaron romper con el esquema presentado por los modelos de desarrollo anteriormente implantados.

"La estrategia económica propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se encuentra en torno a dos líneas fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí; una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica constituye la respuesta estratégica para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía. La línea estratégica denominada de cambio estructural, se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para

superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica".<sup>14</sup>

En la Primera Línea de Estrategia; la Reordenación Económica, se dictan las líneas estratégicas para afrontar la crisis y se proyectan en función a los propósitos fundamentales de la economía, a saber:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes a las del pasado.

Para lograr tal fin se plantearon los siguientes lineamientos estratégicos:

- Disminución del crecimiento del gasto público.
- Protección del empleo.
- Continuación de las obras en proceso, con un criterio estricto de selectividad para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias.
- Reforzamiento de las normas que aseguren la disciplina adecuada, programación y eficiencia en la ejecución del gasto público.
- Aumento del ingreso público para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda.
- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.

---

<sup>14</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1963-1968., Pags. 45, 46.

-Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado y,

-La reestructuración de la Administración Pública Federal, entre los más importantes.

La Segunda Línea de Estrategia; el Cambio Estructural, trata de reorientar y ordenar para restablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la insuficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior.

La Política Económica, para llevar a cabo la consolidación de lo planeado se valdría de cuatro instrumentos que permitirían lograr el avance económico y social:

1) La política de Gasto Público que permitiría mejorar la distribución del ingreso y el bienestar social, el manejo de la demanda agregada y el fortalecimiento de la posición económica externa y reorientar el desarrollo regional a la evolución de la economía nacional.

2) La política de Empresa Pública, pretendía reservar al Estado sólo aquellas ramas estratégicas que le permitirían consolidar e impulsar el desarrollo económico del país.



3) La política del Financiamiento del Desarrollo, proponía disminuir la utilización relativa del crédito externo estableciendo un equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles de acuerdo al propio desenvolvimiento económico, así como el de fortalecer y canalizar eficientemente el ahorro interno, y finalmente;

4) La política de Vinculación con la Economía Mundial, que pretendía reorientar la economía en un contexto en donde se promueva la inserción de los productos producidos en lo interno a la economía internacional, aprovechando nuestras ventajas comparativas.

## RESULTADOS DE LA POLITICA ECONOMICA IMPLANTADA

Como vemos, con estas acciones implementadas, se pretende en términos generales, reducir el gasto público y elevar el nivel de ingresos. "Por un lado, la política de gasto ha impulsado acciones para racionalizar los gastos de operación, vender empresas y organismos ineficientes y socialmente innecesarios, reducir la inversión y eliminar subsidios. Por otro lado, con el objeto de elevar los ingresos del sector paraestatal, se aumentaron sustancialmente los precios de los bienes y servicios que este provee y se adoptó una política impositiva tendiente a la elevación del nivel de tributación".<sup>15</sup>

Como se planteó anteriormente, el saneamiento de las finanzas públicas, fue un objetivo prioritario de la política económica impulsada por el Programa Inmediato de Reordenación económica (PIRE), donde la tendencia del déficit financiero que había llegado, como vimos anteriormente, en 1982 al -16.9% del PIB, pasó a una proporción tan solo del -8.6% del PIB en el año siguiente.

En lo que respecta a la meta de política fiscal, casi se alcanzó durante 1983, a pesar de la enorme carga de servicio de la

---

<sup>15</sup> Martínez Avila A., Zavala Romero L., "Las finanzas Públicas en el Período Reciente", Economía Informa N. 155, Pags. 8.

deuda representaba para ese año, el 12% del PIB, es decir, 4.2 puntos porcentuales más que el año anterior.

Para este año es un hecho reconocido que se instrumentó una política de shock del gasto público, ya que la participación de éste en el PIB, se redujo en 3.5 puntos porcentuales. Por su lado, los ingresos fiscales registraron un aumento de 4 puntos con respecto al año anterior, los cuales se obtuvieron en gran medida de los ingresos del sector petrolero, que pasaron del 9.9 del PIB en 1982, al 14.2% en 1983 y también ... "no tanto a causa de los márgenes de impuestos, sino debido al aumento de los precios y tarifas del sector paraestatal. Al respecto, el informe del Banco de México, señala que durante el primer semestre de 1983, la concentración del gasto y las medidas de precios y tarifas, permitieron una evolución financiera más favorable que la programada".<sup>16</sup>

Si bien, esta política contraccionista se venía observando desde 1982, para 1983 registra, sin contar el pago por el servicio de la deuda (gasto primario neto), una reducción del gasto del 7.6%, lo que marca una caída espectacular, después de mostrar en años anteriores una tendencia del balance primario que pasa de un déficit del -7.3%, a un superávit del 4.2% con respecto al PIB en 1983. Por lo tanto, la gran diferencia en relación al déficit financiero, estriba por el pago de intereses de la deuda contraída.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, Pags. 9.

Para el período 1984-1986, el Estado continúa firme en sostener el saneamiento de las finanzas públicas, a través de mantener en forma gradual, el comportamiento de los gastos y de los ingresos de éste. Para 1984, se manifiesta un cierto relajamiento de la política de austeridad, "...con el propósito de abatir la inflación mediante un menor ajuste de los precios y tarifas del sector público e intentar reactivar la economía, manteniendo el porcentaje del gasto público en el PIB".<sup>17</sup> A este respecto, el Banco de México precisa que "el gasto programable se mantuvo bajo control, pues su ejercicio fue similar al monto autorizado en el presupuesto original".<sup>18</sup>

Para 1985, se pone de manifiesto el incumplimiento de las metas gestadas por la administración en turno, de esto resalta el comportamiento ascendente, mientras que los ingresos muestran una caída ligera [ver gráfica 5]. Los gastos públicos para estos años se incrementan en 5.7 puntos porcentuales, mientras que el ingreso cae 1.2 puntos porcentuales aproximadamente.

El aumento de los gastos corrientes, fue el principal factor que llevó a un incremento de los gastos totales, por el lado del ingreso, la caída del precio promedio por barril de petróleo de 1.47 dólares y en la reducción de 86.5 miles de barriles en volumen

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*, Pags. 10.

<sup>18</sup> "Informe Anual del Banco de México, 1984", Pags. 3.

medio de las exportaciones diarias, representaron en forma muy significativa, el descenso de los ingresos petroleros (del 13.0% respecto al PIB en 1984, al 9.0% en 1986) y de los ingresos por exportaciones (que cayeron del 10.8% del PIB en 1984 al 8.4% en 1986), y que finalmente se muestra en la caída de los ingresos totales.

Durante el período (1984-1986), el balance primario se mantiene superavitario, sin embargo pasó del 4.8 del PIB al 1.6% en 1986, lo que demuestra el desequilibrio ocasionado por el aumento de los gastos y la caída del ingreso, esto se torna aún más difícil, si observamos el comportamiento del déficit financiero, que pasa del 8.5% que había alcanzado en 1984, al 15.9 del PIB en 1986. La caída se debe a la presión que tienen sobre éste la tasa de interés y el tipo de cambio, al incidir

ambos sobre el pago del servicio de la deuda, que pasaba de 96.5 mmd en 1984 (71.8% deuda pública) a 101.0 mmd en 1986 (74.7 deuda pública). [ver cuadro 2].

Finalmente para 1987-1988, el saneamiento de las finanzas públicas, sigue siendo un elemento importante para lograr la estabilización de la economía, las cuales presentan una evolución favorable, en donde los ingresos, si bien caen medio punto porcentual, el gasto del sector público sufre fuertes recortes y pasa del 44.9% del PIB que representaba en 1986 al 39.1% para 1988,

lo que representaría una caída de 8.5 puntos porcentuales. Esta situación redundaría favorablemente en el comportamiento del balance primario, que registró un aumento del 1.6% que representaba en 1986, al 8.1% del PIB para 1988. Así mismo, el comportamiento del déficit financiero pasó del -15.9% al 11.7% del PIB en ambos años.

Es importante recalcar, que el pago del servicio de deuda externa pasa del 16.9% que representaba en 1986 al 19.7% para 1987, y que finalmente el porcentaje total se reduce para establecerse en 1988 en 16.7% del PIB.

El comportamiento de los gastos durante la década, se manifiesta a través de un ascenso de los gastos en intereses y los gastos corrientes, y de un descenso en los gastos de capital, lo que nos lleva a concluir que el saneamiento de las finanzas públicas, se debe en gran medida a la caída del gasto en capital, que pasa del 12.9% del PIB que había alcanzado en 1981 al 4.4% que llega en 1988. Esto representa en sí una fuerte disminución de las actividades del Estado en la creación de obras públicas, por lo que la actividad económica se desenvuelve más hacia el apoyo del sector privado, para que brinde o invierta en aquellos sectores que para el Estado no representan un carácter prioritario.

En lo que respecta al balance operacional del sector público (es decir, el déficit económico menos el componente inflacionario

del servicio de la deuda interna), que había alcanzado el 10.0% del PIB en 1981, se eliminó tan solo en dos años [ver gráfica 10], a partir de 1984, el balance se mantuvo entre el -3% y el 1% del PIB. El servicio real de la deuda interna se incrementó del -1 a más de 6 puntos porcentuales entre 1983 y 1989.

El saneamiento de las finanzas públicas, a pesar de los costos a corto plazo -en muchos de los casos de tipo social- es también una de las razones que explican el avance favorable del programa de estabilización en México.

De acuerdo con José Córdoba, "...la magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada. Por ello en un periodo de transición, las políticas económicas -micro y macro- deben ser evaluadas a partir de su impacto en las finanzas públicas [...] ello hizo que se cobrara una aguda conciencia de la necesidad de mantener las finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar, es también una de las razones que explican el éxito del programa estabilizador en México".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Córdoba, José., "Diez lecciones de la Reforma Económica en México", pag. 81.

De todo ello, los recortes presupuestales generalizados, prueban ser la forma más efectiva de reducir el gasto público no prioritario, en virtud de los amplios márgenes que existían en todas las áreas de la actividad económica.

Un claro ejemplo de estos recortes, los tenemos con las empresas paraestatales, "para 1982, el número de entidades públicas coordinadas era de 409 y a la fecha (1988) sólo se escapaban a los procesos de venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia 81 empresas y organismos públicos"<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Reyna Angel., "Un Error de Concepción y Falsa Obesidad Gubernamental"., Política Económica en México, Estudios Monográficos de la ENEP Aragón., Pags. 21-23.



## EMPRESAS ESTATALES DESINCORPORADAS

(Número de empresas)

ADSCRITAS AL 10. DE DICIEMBRE DE 1982	409
FUSIONADAS	39
LIQUIDADAS	120
TRANSFERIDAS	14
VENDIDAS	155
TOTAL	328

FUENTE DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
"MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", SEMIP, MAFIN Y SOMEX, ENERO DE 1988.

El proceso de saneamiento de las finanzas públicas trajo consigo que la inversión pública cayera hasta en un 40.0% y que se cumplieran los márgenes de reformas estructurales (liberalización comercial, privatización, desregulación interna, etc.) que se instrumentaron en años posteriores en forma ordenada y bajo un clima de mayor estabilidad como se vera más adelante.

Otro impacto muy notorio que surgió del saneamiento de las finanzas públicas, fue el del comportamiento que mostró la balanza comercial que pasa de un déficit de 4,510 mmd. que existían en 1982 a un superávit de 8,473 mmd para 1987.

## EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

como se señalo anteriormente, a partir de 1982 y prácticamente hasta finales de la década, la política económica implementada, tenía como objetivo general reestructurar a la economía que presentaba entre sus principales problemas, un crecimiento inflacionario y una mayor deuda externa.

A partir de este período, se implementaron tres programas de política económica que buscaban combatir la inflación como un problema monetario y a su vez dar inicio a un crecimiento sostenido de la economía. Estos programas denominados; Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y Pacto de Solidaridad Económica (PSE), estaban fuertemente estimulados por la reciente teoría monetaria que considera necesario estimular la oferta siempre y cuando sea obra exclusiva de productores privados.

Sin embargo, existen diferencias entre estos programas económicos implementados, así mientras que los dos primeros (PIRE y PAC), se pueden considerar como "gradualistas" en el sentido que buscaban controlar creciente o indirectamente los aumentos de precios estimulando la oferta, aplicando un instrumental de carácter ortodoxo, en el caso del PSE (al igual que su heredero el

PECE) es apreciable una diferencia muy significativa. Se abandona el enfoque gradualista pa incursionar en la adición de medidas consideradas heterodoxas, inspiradas en los planes de choque experimentados en algunos países latinoamericanos en la década de los 80's.<sup>21</sup>

En los programnas FIRE y PAC se pueden identificar algunos elementos comunes esenciales, por ejemplo ambos se plantean medidas de restricción monetaria y fiscal, y por otro lado medidas de protección al empleo y a la producción como se vió de forma más detallada en el apartado anterior.

En la política nacida de 1982 (FIRE) y que perdura hasta 1987 existía implícita una política de energía antiinflacionaria, sin embargo, la fuerte presión de la inflación y la incapacidad de controlarla a través de instrumentos ortodoxos monetaristas, acabo por impedir la estabilización de la economía y desalento la recuperación del crecimiento.

Esta situación estimuló la especulación y otorgo prioridad a la transferencia de recursos del exterior, trayendo graves consecuencias para la economía que volvieron a manifestarse de manera muy aguda para 1986-1987.

---

<sup>21</sup> Los planes de choque cobraron forma porque lograron congelar de súbito las principales variables de la economía aún que el principal problema de estos planes fué el de como reanimar el crecimiento económico.

La primera etapa de PSE se implementó en diciembre de 1987, conteniendo entre sus principales medidas económicas, de orden monetarista (recortes al gasto público, ajustes a precios y tarifas públicas, restricción monetaria-crediticia, devaluación del tipo de cambio, aceleración de la ya iniciada apertura externa), que buscaban corregir la excesiva demanda interna y la creciente inflación a través de la corrección de los precios relativos de la economía.

Este programa llevaba explícito un pacto entre los sectores social, privado y público, en donde cada uno de ellos se comprometía a dar cumplimiento y conseguir el principal objetivo del Pacto, bajar de una manera drástica el nivel de inflación.

Cabe señalar que además de las medidas ortodoxas implementadas durante el pacto fueron precedidas por medidas de corte heterodoxo que buscaban estabilizar radicalmente el congelamiento de precios y tarifas públicos, la fijación del tipo de cambio y el control de precios de los bienes de la canasta básica y una moderada elevación salarial.

En una segunda etapa de PSE (marzo de 1988), se extendió el congelamiento de precios clave aplicando nuevas medidas (de corte heterodoxo), como la reducción gradual de las tasas de interés, situación que ante las previsiones inflacionarias existentes

vinieron a reforzar en forma más drástica el programa de ajuste contra la inflación.

A partir de los meses de Junio, Julio y Agosto se extendió la tercera etapa del PSE continuandose con las medidas adoptadas anteriormente aunadas a una desgravación impositiva en el IVA y en el ISR, entre las acciones más importantes.

Puede decirse que el PSE tuvo desde su nacimiento cinco componentes básicos; a) drástico ajuste fiscal; b) política monetaria-crediticia restrictiva; c) ajuste y congelamiento del tipo de cambio; d) apertura comercial y e) concertación social.

De acuerdo con los resultados obtenidos con la implementación del PSE durante 1987-1988, no puede negarse el logro en la baja de la inflación, sin embargo, no se tocaron los elementos reales causantes de la inflación, tampoco pudo evitarse el agravamiento de los fenómenos productivos. Si bien hubo una importante disminución del índice general de precios no puede ocultarse la incesante elevación de los costos de la canasta básica que afecta a una gran parte de las clases populares conduciendo con esto a un costo económico y social muy alto. También cabe mencionar que el deterioro salarial en este período refleja la severidad del programa de ajuste implementado.

No puede negarse que los resultados obtenidos con el PSE ayudaron al saneamiento de las finanzas públicas y al control inflacionario, como principales objetivos a cumplir, pero tampoco puede hacerse de lado los principales aspectos estructurales que no se corrigieron y que afectan a la presión inflacionaria en el largo plazo.

Otro elemento importante que se derivó del PSE, fué la agresiva apertura comercial que se implementó en ese período, misma que provocó serios desequilibrios para el aparato productivo del país, agravando la recesión económica que se vivió en ese período, que finalmente acabara en un círculo vicioso en donde la falta de inversión, provocaba bajas en la producción y por lo tanto nulo crecimiento.

## CAPITULO IV

### EL REORDENAMIENTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

1989-1994

#### LA CONSOLIDACION DEL PROGRAMA ECONOMICO

Como se vio anteriormente, la economía mexicana experimento una serie de transformaciones que iniciaron en 1983, con la finalidad de llevar acabo un proceso de cambio estructural, producto del agotamiento del modelo económico que prevaleció por varias décadas atrás.

La continua disminución de la participación del Estado en la economía, la renegociación de la deuda externa, la disminución de la inflación a partir de 1988, la estabilidad en el tipo de cambio, la acelerada apertura comercial y el saneamiento de las finanzas públicas, han permitido que a partir de 1989 se iniciara un proceso de consolidación del programa de ajuste estructural iniciado años atrás.

Así, la política económica implementada por la administración reciente muestra una tendencia neoliberal, de tal forma que la intervención económica del Estado se desliga cada vez más y se ajusta a un proceso donde su participación solo se da en aquellos sectores considerados estratégicos para la economía.

Los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo buscan solucionar los problemas económicos a mediano y largo plazo basados en gran medida en el comportamiento mas sano de las finanzas públicas y la menor intervención del Estado en la economía. Las metas económicas planteadas para 1988-1994 muestran claramente el panorama planteado con anterioridad.

Las metas que destacan en materia de la actividad económica y de precios de la estrategia global son:

- Alcanzar de manera gradual un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual como condición para proveer empleos seguros.
- Reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio en la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica reducir la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación internacional.



Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones generales; estricto control de las finanzas públicas, ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; gasto público moderado y congruente con la modernidad económica, ejecución prioritaria de programas de gasto social, mayor eficiencia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; promoción del ahorro y una eficiente intermediación financiera; consolidación de la apertura comercial con la estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos; eliminación de obstáculos a la actividad económica y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.

Los resultados obtenidos durante los cuatro primeros años de la administración en turno, de acuerdo con los planteamientos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, destaca; la disminución de la inflación del 51.7 % anual que representaba para 1988 al 11.2 %, aproximadamente para 1992, el PIB mostró una desaceleración al pasar a una tasa promedio de 3.8% entre 1988-1991, a una del 2.7% para 1992.

Estos resultados muestran de alguna manera que se mantienen los márgenes esperados en materia de política económica con crecimientos moderados.

El tipo de cambio se mantuvo estable durante el período, situación que ha permitido incrementar la competitividad de nuestras exportaciones como un instrumento clave para el control de la inflación, sin embargo, la fuerte presión que sobre él ejerce el creciente déficit comercial, las tasas de interés internas y externas, son factores que ponen en riesgo la continuidad de la política económica actual.

## POLITICA FISCAL

### A) LA POLITICA DE INGRESOS PUBLICOS

El interés de mantener las finanzas públicas favorables ha llevado al Estado ha implementar una serie de medidas que contribuirían a lograr este objetivo, tanto por el lado del ingreso como del gasto.

A través de la política de ingresos, los tributarios han sido fundamentales para lograr el saneamiento de las finanzas públicas.

El paquete de reformas estructurales iniciadas prácticamente en 1982, incluían un cambio significativo de la reforma fiscal, afectando a la mayor parte de las categorías de impuestos que buscaban ajustarse a la inflación existente.

La posterior reforma de 1987, fue principalmente una respuesta a la insuficiencia de ingresos públicos, por el desplome de los precios del petróleo en 1986 y por la erosión de los ingresos fiscales personales reales y de las empresas por la acelerada inflación, debido a trastornos en la recaudación. Con esta reforma se busco corregir las distorsiones existentes en el sistema tributario con dos líneas básicas; a) bajando las tasas impositivas marginales y; b) ampliando la base tributaria [como se observa en la gráfica 11]. Para lograr esto se buscaba la eliminación de

privilegios que tenían los sectores agrícolas y de transportes para aplicarles el régimen regular del impuesto a las empresas, así como la fijación de un impuesto sobre los activos del 2 por ciento aplicable a todas las empresas independientemente de todas sus utilidades.

Durante 1990-1992, se aplicaron una serie de medidas de carácter fiscal destacando por su importancia, el de reducir el concepto del IVA del 15% al 10% (acción que formaba parte de la política antiinflacionaria de egresos del gobierno), así mismo, los impuestos sobre el consumo de mercancías individualizadas, bajaron después de haber aumentado anteriormente en el contexto de la restricción fiscal, se eliminaron los impuestos sobre el consumo de refrescos, azúcar, seguros y llamadas telefónicas, como también lo fueron los derechos de la minería, se redujeron los impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabacos.

El impuesto máximo sobre compras de vehículos nuevos, bajó del 50% al 17%, dando lugar a un cargo promedio del 10%.

Estas medidas permitieron que a cuatro años de iniciada de una manera más drástica la reforma fiscal, los ingresos tributarios se hayan incrementado alrededor de 1.7 puntos porcentuales con respecto al PIB en comparación al nivel observado en 1987, al alcanzar cerca del 11% del producto.

En lo que respecta a los ingresos del Sector Paraestatal, en 1990 aumentaron 0.4 puntos porcentuales con respecto al PIB. En 1992, se espera que este rublo disminuya como sucedió en 1991 debido a la desincorporación de varias empresas públicas cuyos ingresos no se consideran en el presupuesto del sector público [como lo muestra la gráfica 12].

De la política de ingresos y más específicamente de lo que se ha dado a llamar la reforma fiscal, se pueden destacar algunos aspectos importantes:

a) Un cambio considerable en la composición de los ingresos captados por el sector público, favoreciendo a las categorías de los ingresos tributarios y no tributarios [obsérvese gráfica 13].

b) Los ingresos captados por el petróleo, tienen aún una significancia muy importante (cerca del 11% de los ingresos totales), ya que éstos están condicionados a los cambios surgidos en los precios internacionales del hidrocarburo, lo cual afecta las metas de política económica esperadas.

c) Si hacemos una comparación de las reformas que en materia de política fiscal se dieron en 1982, con respecto a lo establecido después de 1989, tenemos que mientras para la primera fase se trató de incrementar los ingresos a través de la recaudación fiscal y de los ingresos de las paraestatales, o bien vía el incremento de los

impuestos al consumo de bienes suntuarios, para 1989, el objetivo fundamental para aumentar los ingresos públicos se centro en disminuir la tasa gravable de la mayoría de los bienes y al mismo tiempo expandir la base gravable.

Esta situación a traído importantes avances en materia de recaudación fiscal, sin embargo, no hay que olvidar que aún existen problemas por la complejidad que en términos administrativos presenta el aparato gubernamental para hacer más eficaces los mecanismos de captación y de recaudación de ingresos.

Si observamos el comportamiento de la estructura del ingreso a inicios de la reforma fiscal de 1982 y prácticamente hasta 1991, resalta el cambio significativo entre las principales fuentes de ingreso en ambos periodos.

Mientras que para 1982-1984, la mayor parte de los ingresos (57 por ciento) tuvo su origen en las empresas públicas, el resto de los ingresos se obtuvo por medio de los impuestos federales y en menor medida de otros impuestos, "...cuando disminuyeron las aportaciones de PEMEX como resultado del colapso de los precios del petróleo en 1986, el esfuerzo en los ingresos aportados por otras empresas públicas fue parte más importante por enderezar la balanza, seguido por incrementos en la recaudación fiscal federal.

Los problemas en los ingresos imprimieron un impulso en la principal reforma fiscal de 1987, que cambió claramente los métodos y modalidades de la recaudación fiscal y junto con los posteriores esfuerzos de la reforma, particularmente 1989, contribuyeron a elevar la parte de los impuestos federales en el ingreso consolidado total al 48.0% en 1988-1991. Las privatizaciones contribuyeron a una baja en la participación de los ingresos paraestatales, que cayeron en conjunto alrededor del 44 por ciento".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Estudios Económicos de la OCDE; México, un estudio especial de un país no miembro; Págs. 143, 145.

## B) LA POLITICA DE GASTOS PUBLICOS.

La política de gastos públicos, ha estado encaminada al logro de los objetivos establecidos en materia de política económica iniciada prácticamente desde la década anterior, en donde se estableció como meta fundamental la reducción de las finanzas públicas.

Esta situación a provocado una estricta selectividad del gasto público que ha generado transformaciones sumamente visibles en la composición de éste, producto del cambio surgido por la redefinición del papel del estado en la economía como la principal variante.

En términos generales, se puede hablar de una recomposición de la estructura del gasto público y una disminución importante en su monto ejercido, mostrado por la disminución que muestra esta variable con respecto al PIB.

Si observamos la gráfica 14, durante el sexenio pasado, la participación promedio del gasto total del Estado con respecto al PIB fue cerca del 41.8%, una vez iniciada la etapa más fuerte de la reforma fiscal en 1989, el porcentaje de participación de esta variable con respecto al PIB, bajo significativamente al ubicarse cerca del 34.4%. Durante los tres años posteriores de iniciada la reforma fiscal, fue disminuyendo paulatinamente el gasto del Sector



Público, de tal forma que las cifras preliminares muestran tan solo una participación del 24.9% de éstos con respecto al PIB para 1992.

Existen algunos aspectos favorables que marcaron en forma importante la reducción de los gastos del Estado, entre éstos destaca la reducción del pago de intereses sobre el servicio de la deuda, el cual pasó del 17.1% que representaba en promedio con respecto al PIB entre 1982 y 1988 a cerca del 7.8% del PIB para 1992, producto de la renegociación de la deuda externa contraída por México con organismos financieros multilaterales durante años atrás. Un ejemplo de ello, es que mientras que para 1988 de cada peso de gasto público, 43 centavos se destinaron para el pago de intereses de la deuda pública total, en 1991 la cifra correspondiente fue de 22 centavos y para 1992, se estima que será únicamente de 16 centavos,

La gráfica 15 nos muestra el cambio en la composición sobre el pago de intereses por parte del sector público antes y después de la renegociación de la deuda. En otras palabras la deuda pública total a disminuido significativamente a partir de 1988 donde representaba cerca del 62.4% como proporción del PIB y pasó para 1991 cerca del 38.4% con respecto al mismo indicador.

Esta política de contracción del gasto público, provocó una disminución muy importante de sus gastos corrientes, lo que influyó en el despido masivo de miles de trabajadores burócratas, pero por otro lado, a partir de 1988, el Estado reorientó sus políticas de

gasto entre los distintos sectores de la economía. Así, mientras que para 1988 el gasto programable por sectores estaba distribuido el 33% al sector desarrollo social, para 1992 con la política de reordinación y selectividad de los gastos públicos, el gasto social era cercano al 51.4%, lo que significó una recomposición del gasto público hacia sectores sociales y estratégicos notándose un incremento importante al sector de los energéticos. Al mismo tiempo se muestra un tendencia a la misma concentración del ingreso de la ciudad con respecto al campo; un ejemplo es que para 1988 el gasto hacia el desarrollo rural era en promedio del 27.3% y pasó a representar para 1992 cerca del 24.3% con respecto al total del gasto programable por sectores.

De ese punto se desprende la consideración de que por un lado, si bien la política fiscal tomada en los últimos cinco años por el Estado ha estado encaminada a apoyar el proceso de estabilización económica implementado, se ha incurrido como lo demuestran las cifras, a descuidar sectores importantes que marcan y reflejan la medida de la dinámica de desarrollo de la economía en su conjunto, como lo es la descapitalización del campo que ha sufrido un fuerte deterioro durante los últimos años.

Si tomamos en consideración el cambio del gasto programable, es a partir de 1987 cuando empieza a registrarse una seria disminución de los gastos corrientes y de inversión del sector

público. Los primeros pasan del 12.3% con respecto al PIB en ese año al 11.2% para 1992, mientras que los gastos de inversión pasaron del 4.5% con respecto al PIB en 1987 al 3.3% para 1992, lo que denota sin lugar a dudas, la drástica disminución que repercutiría en muchos sectores que quedaron desprotegidos por la política respectiva del gasto [véase gráfica 16].

## EL SECTOR PARAESTATAL

Un importante instrumento con el que ha contado el estado para llevar a cabo su reforma estructural y el saneamiento de las finanzas públicas, ha sido el de la desincorporación de empresas públicas. Con eso se logró obtener una fuerte suma de recursos para apoyar el programa de estabilización que la economía experimentó durante los últimos años. Si analizamos el comportamiento de la venta de empresas paraestatales, tenemos que para 1982, el Estado contaba con 1155 entidades y pasó para 1992 a tener en su dominio 150 empresas públicas concentradas en sectores de los energéticos, fertilizantes, extracción, etc., lo que influyó de manera determinante en el logro de la disminución de las políticas de gasto, canalizando los recursos obtenidos con la venta de éstas a un fondo de contingencia que permitiría mantener estabilidad en el entorno económico del país que podría ser afectado por factores no controlados por el Estado, como por ejemplo, las fluctuaciones del precio del petróleo en el mercado mundial. Al mismo tiempo que dichos recursos apoyarían la amortización de deuda pública contraída por el Estado.

Cabe mencionar que la desincorporación de entidades públicas, permitiría canalizar esos recursos a otras acciones como lo fue básicamente al desarrollo social por medio del llamado Programa Nacional de Solidaridad.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL PRESENTE SEXENIO

1989-1994

La política fiscal ejecutada por el Estado en lo que va de la presente década ha estado encaminada al saneamiento de las finanzas públicas, a las cuales se les asigna una gran importancia para avanzar en el proceso de estabilización macroeconómica implementada en el país.

Como vimos anteriormente, la reducción de los gasto público y la austeridad emprendida por el Estado permitió el saneamiento de las finanzas públicas, expresándose en una reducción significativa del déficit del sector público, y estas medidas permitieron cesar con la presión en la demanda agregada, conduciendo con ello a una disminución en el ritmo de inflación, aspectos que favorecieron al entorno macroeconómico del país al propiciar estabilidad y certidumbre en el rumbo de la economía. Situación que estuvo en gran medida favorecida por una disminución importante del servicio de la deuda pública propiciada a través de su negociación con los principales organismos financieros multilaterales y por la desincorporación de numerosas empresas paraestatales que generaban una fuerte presión de la demanda.

Los resultados financieros obtenidos por el sector público, reflejan el cambio ocurrido en los últimos años en la economía, así, mientras que para 1989, el déficit financiero público representó 5.6% del PIB, tuvo una recuperación notable al pasar en 1993, incluyendo la renegociación de la deuda que trajo a la par, la disminución de los intereses pagados por el Sector Público; así como la estabilidad y las condiciones favorables en el ámbito financiero internacional, se pasó a un superávit financiero del sector público del 3.4% con respecto al PIB. Dicho resultado incluye los ingresos por desincorporación de empresas del Estado.

El superávit primario (el cual refleja la diferencia entre los ingresos y gastos del sector público excluyendo la parte correspondiente del pago de intereses), se mantuvo con variaciones significativas durante 1989-1992, representando para el primer año 8.6% con respecto al PIB y para 1992 paso a representar 10.8% con respecto a esa misma variable, reflejando la fuerte disminución de los gastos del Estado y el incremento de los ingresos que se veían estimulados por la agresiva reforma fiscal implementada años atrás.

Entre los aspectos mas importantes que destacan para el logro de estos resultados, tenemos la ampliación de la base gravable; así como la disminución de la tasa promedio impositiva aplicable, estas medidas fueron fundamentales para consolidar el saneamiento a las finanzas públicas.

Por el lado del gasto los presupuestales disminuyeron en el periodo de 1987-1992, cerca de 1.9 puntos porcentuales. Para 1991-1992, el superávit primario representó 9.1 y 8.6% con respecto al PIB.

El déficit operacional del Sector Público pasó de 1.7% del PIB que representaba en 1989 a un superávit del 5.9% para 1992, reflejando con ello un avance importante en la disminución de los pasivos del sector público y que permitirían consolidar al programa de ajuste económico iniciado años atrás.

## EL ASPECTO SOCIAL DE LA POLITICA ECONOMICA.

Como se mencionaba a principios de nuestro estudio, la política económica va ligada a la política social, y en los últimos años ha cumplido un papel determinante que sirve como mediador en las pugnas existentes entre los distintos grupos sociales de nuestra economía. El Estado se ha abocado a disminuir su peso dentro de la economía a través de la disminución de un importante número de empresas públicas y a su vez ha puesto en marcha modelos de política económica que le han permitido solucionar algunos problemas sociales que frenaban el crecimiento económico del país.

En el aspecto económico, concerta pactos sociales que le permiten mantener emancipada a la clase trabajadora evitando las pugnas sociales entre las distintas clases. El caso más concreto es el establecimiento de programas de ayuda social que permiten aminorar las presiones político-sociales, como lo es el Programa Nacional de Solidaridad implantado en la administración reciente, con la finalidad de darle una dirección más dirigida a lo social dentro de la política económica implantada.

De acuerdo con los discursos oficiales, la política social puede resumirse de la forma siguiente "...el liberalismo social propone un estado promotor que aliente la iniciativa pero con la capacidad de regular con firmeza las actividades económicas y



evitar así que los pocos abusen de los muchos. Un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población [...], este no es un Estado propietario que supla la iniciativa y la decisión de las familias pero que las ayuda a alcanzar con su trabajo sus propios fines [...], el Estado promueve un Estado solidario comprometido con la justicia social".<sup>23</sup>

En otras palabras, y de acuerdo al liberalismo social implementado por la política económica actual, el Estado esta plenamente comprometido con la salud, vivienda, alimentación y calidad de vida pero a su vez somete a la sociedad a cierta corresponsabilidad en la resolución de los principales problemas que atañen a las distintas clases sociales, es decir compartiendo compromisos.

Esta visión social trae implícitos y explícitos objetivos tanto políticos y económicos, al respecto, se ha estimulado el llamado Programa Nacional de Solidaridad como base fundamental del bienestar social y que sin duda alguna ha demostrado la importancia de este tipo de programas para mantener la estabilidad política entre las clases sociales en pugna, así como atenuar las presiones entre campo y ciudad, manteniendo con ello la necesaria estabilidad

---

<sup>23</sup>El Liberalismo Social, Nuestro Camino, Discurso pronunciado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari el 4 de Marzo de 1993.

social que se requiere para mantener un programa económico como el implementado en México en los últimos años.

## CONCLUSIONES

El crecimiento económico del país después de la revolución armada, se puede identificar en etapas fundamentales que marcan su desarrollo, en la primera de ellas, la participación del Estado en la economía fue fundamental, para proveer a la economía de la infraestructura básica que le permitiría emprender un proceso de desarrollo, posteriormente, el Estado adoptó un conjunto de medidas que conformaron las bases del despliegue industrializador, a través de adquirir una serie de instituciones y empresas que ayudarían a suministrar los insumos básicos para iniciar un desarrollo económico equilibrado.

A partir de la década de los sesentas, cuando los problemas económicos se hacían más latentes y la quiebra de empresas empezó a ocasionar problemas serios, la intervención del Estado fue fundamental, al adquirir estas entidades con fines económicos y sociales y mantener en proceso el despliegue industrializador que había emprendido la economía décadas atrás.

En este desenvolvimiento que presentó la economía, las políticas, fiscal, comercial y de asignación de recursos implementadas por el Estado, jugaron un papel muy importante en la actividad económica, puesto que permitieron mantener y coadyuvar a un desarrollo armónico y estable.

El modelo de sustitución de importaciones que llevo acabo el país, genero una importante demanda de bienes, que por los montos de inversión que requerían y por los largos periodos de recuperación del capital, solo era posible que fueran producidos por el Estado.

Con esta situación la constitución de empresas públicas obedeció a la propia dinámica del desenvolvimiento de la economía, misma que requirió de mayor apoyo por parte del gobierno para continuar con el proceso de industrialización.

Ante la adquisición de empresas públicas, el Estado empezó a incurrir en la erogación de una fuerte suma de recursos, financiados con deuda pública en mayor medida externa, ya que en las condiciones internas del desenvolvimiento de la economía, el ahorro interno era insuficiente para cubrir las necesidades de expansión del sector público, que se hacían indispensables para mantener la estabilidad que venía prevaleciendo de varios años atrás.

Estos crecientes gastos del Estado aunados con el pago de intereses causados por el servicio de la deuda, ocasionaron un círculo vicioso que enfrento la economía a finales de la década de los setentas.

Bajo esta óptica a partir de 1965, el sector público empezó a incurrir en déficits en sus balances, situación que vino a agudizarse con la numerosa entrada de capitales (en calidad de prestamos) ante las expectativas de tomar a la industria petrolera como motor del crecimiento económico del país, situación que se revertiría años mas tarde para ocasionar la llamada crisis de la deuda, provocando serios desequilibrios tanto para las finanzas públicas como para la economía en su conjunto.

Una vez entrada la década de los ochentas, el crecimiento excesivo de la deuda externa, las fluctuaciones en el tipo de cambio en esos años y el balance deficitario de nuestro comercio exterior, provocaron desconfianza en el interior y exterior de la economía, agravando a un más la situación económica, misma que provoco que para principios de la década se alcanzaran los déficits mas altos registrados en la historia de la finanzas públicas.

Ante estas circunstancias, con la entrada de la administración de Miguel de la Madrid, se plantea una política de reordenación económica, que pretendia entre sus principales medidas, combatir la inflación, moderar el déficit público y nuestro déficit externo.

La política de reducción del déficit público se llevo acabo bajo dos ejes básicos; una drástica disminución del déficit público y una agresiva política de ingresos, así como una política de

minidevaluaciones que permitieran disminuir la brecha de nuestro comercio exterior.

La reducción del gasto público implicó una disminución importante del aparato gubernamental y la desincorporación de numerosas empresas públicas.

La política de ingresos involucro durante estos años un cambio sustancial sobre la captación de los ingresos a través de aumentar los impuestos sobre el consumo de varios productos.

Estas políticas lograron disminuir la presión que el déficit público tenía sobre las distintas variables macroeconómicas de la economía.

No obstante estas medidas adoptadas, no fue posible disminuir el crecimiento de la inflación que afectaba de manera negativa el proceso de estabilización durante este período.

A partir de 1989, se implementaron nuevas reformas fiscales con la finalidad de mejorar las finanzas públicas y que en algunos puntos tuvieron diferencias sustanciales a las políticas que se implementaron a principios de la década.

En lo que se refiere a la política de gastos, se continuó con la desincorporación de empresas que continuaban en la

administración del gobierno, para dejar en manos de éste, solo aquellas consideradas como estratégicas y prioritarias para la economía, esta situación provocó un misivo despido de trabajadores burócratas. Esta disminución de los gastos del Estado provocó una caída de los salarios reales y una decremento en los montos destinados a la inversión pública (educación, salud, seguridad, etc.).

En lo que concierne a la política de ingresos, se busco incrementar la captación de éstos a diferencia de la anterior reforma, a través de aumentar el número de contribuyentes al régimen impositivo, así como por la disminución de la mayoría de los impuestos al consumo, logrando importantes avances en materia de finanzas públicas.

Otro aspecto que sobresale de esta situación, es el impacto favorable que tiene sobre las finanzas públicas la renegociación de la deuda externa al disminuir la transferencia de recursos vía intereses pagados.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES

Si bien es cierto que los logros alcanzados una vez iniciada la reforma estructural de la economía a principios de la década de los ochentas se debe en gran medida a los ajustes obtenidos en las finanzas públicas, no se debe soslayar que dichos logros tuvieron un costo social muy profundo, las estadísticas muestran que la inversión pública (en sus rubros de educación, salud, servicios urbanos, etc.) muestra una baja al rededor del 50%, además de una drástica caída de los salarios reales, tan solo en el primer lustro de la década del 30%.

Si la estrategia de alcanzar un equilibrio fiscal (nivelar el déficit primario) es un elemento del cambio estructural, esta política generó a la par la pérdida de empleos y el deterioro del ingreso para los sectores más pobres de la sociedad.

No obstante que si la desincorporación de empresas públicas fue importante para reducir el déficit del gobierno, no se debe olvidar que en gran medida el déficit financiero del sector público estuvo marcado por el enorme pago de intereses causados por el servicio de la deuda externa, por lo que la desincorporación de empresas públicas obedece al dogma del neoliberalismo que se pretende alcanzar a toda costa en el país.

Tampoco se debe aminorar la importancia que ha tenido la empresa pública en el desenvolvimiento económico que ha presentado el país.



## **ANEXO ESTADISTICO Y GRAFICO**

**BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1980-1988**  
(MILLONES DE DOLARES)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>SALDO DE LA CTA CORRIENTE</b>	<b>-10.739,7</b>	<b>-16.552,1</b>	<b>-8.221,1</b>	<b>5.418,4</b>	<b>4.238,5</b>	<b>1.236,7</b>	<b>-1.672,6</b>	<b>3.966,5</b>	<b>-2.901,2</b>
Ingresos	22.406,4	2.814,0	28.002,7	28.944,5	32.902,3	30.774,4	24.170,2	30.568,6	32.463,1
Exportación de mercanc.	15.511,8	20.102,1	21.229,7	22.312,1	24.196,1	21.663,8	16.030,9	20.656,1	20.657,6
Servicios no factoriales	5.331,9	5.926,2	4.919,3	4.851,5	5.937,1	5.945,1	5.844,1	6.957,7	8.416,8
Servicios por transport.	771,6	976,3	851,3	818,4	1.155,3	1.257,5	1.294,5	1.526,1	2.337,4
Transportes diversos	445,5	476,1	426,1	471,1	570,1	577,2	545,1	664,4	663,7
Viajeros al interior	1.671,2	1.759,6	1.405,9	1.624,5	1.952,7	1.719,7	1.791,7	2.274,3	2.544,2
Viajeros fronterizos	1.520,2	1.558,7	1.237,1	1.104,4	1.329,1	1.180,6	1.191,9	1.225,1	1.450,1
Otros servicios	923,2	1.155,6	999,1	833,1	929,9	1.200,1	1.014,7	1.195,6	1.421,4
Servicios factoriales	1.243,9	1.640,6	1.528,5	1.448,4	2.335,4	2.135,7	1.814,8	-2.287,7	2.757,7
Intereses	1.022,3	1.386,1	1.325,3	1.278,7	2.074,1	1.821,7	1.462,4	1.888,1	2.312,1
Otros	221,5	254,5	203,2	169,7	251,3	314,1	352,4	399,6	445,6
Transferencias	318,6	345,2	325,2	332,6	433,6	1.029,8	480,3	666,9	630,8
Egresos	33.146,1	44.066,1	34.223,7	23.526,1	28.663,8	29.537,7	25.842,3	26.602,1	35.364,3
Importación de mercanc.	18.896,6	23.948,4	14.437,1	8.550,9	11.254,3	13.212,2	11.432,3	12.222,8	18.903,3
Servicios no factoriales	6.292,1	8.132,6	5.769,8	4.230,1	4.987,3	5.262,9	4.879,5	5.011,1	6.120,3
Fletes y Seguros	950,2	1.118,5	619,7	454,9	533,9	550,3	485,8	537,9	821,9
Transportes diversos	981,9	1.265,1	1.108,9	823,1	854,2	842,4	811,6	800,1	709,3
Viajeros al exterior	1.043,5	1.571,1	787,7	441,3	648,6	664,3	620,1	784,2	1.104,7
Viajeros fronterizos	2.018,5	2.492,5	1.420,6	1.141,7	1.520,1	1.594,4	1.557,9	1.581,5	2.092,1
Otros servicios	1.297,7	1.685,4	1.832,9	1.369,2	1.430,6	1.611,5	1.403,9	1.307,4	1.392,2
Servicios factoriales	7.913,3	11.927,9	13.987,9	10.713,8	12.399,2	11.034,3	9.516,2	9.349,9	10.325,7
Financieros	7.644,1	11.574,9	13.764,9	10.567,3	12.232,4	10.812,1	9.296,6	9.083,7	10.024,1
Utilidades remitidas	432,4	611,1	620,4	184,1	241,1	386,3	334,9	412,4	519,1
Utilidades reinvertidas	934,9	1.265,1	770,4	197,3	215,3	231,8	587,1	481,4	563,7
Intereses	6.146,9	9.485,3	12.203,1	10.102,9	11.715,5	10.155,9	8.342,1	8.096,7	8.891,1
Sector bancario	2.307,8	3.493,9	4.711,4	3.585,8	4.273,6	3.706,3	3.092,3	3.169,7	3.743,8
Sector no bancario	3.839,1	5.991,4	7.491,6	6.517,1	7.441,9	6.449,6	5.249,7	4.927,1	5.147,1
Publico	2.397,7	3.601,8	4.921,3	4.197,1	5.063,2	4.544,9	3.682,9	3.501,3	4.096,7
Privado	1.441,4	2.389,6	2.570,3	2.320,1	2.378,7	1.904,7	1.566,8	1.425,7	1.051,4
Comisiones	129,6	213,4	170,9	83,1	60,6	38,1	32,5	93,1	50,3
No financieros	269,2	353,1	222,9	146,5	166,8	222,2	219,6	266,1	301,5
Transferencias	44,1	57,2	29,1	31,4	23,1	28,3	14,7	18,1	14,8

## cuadro 1

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1980-1988  
(MILLONES DE DOLARES)

Hoja 2/3

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
CUENTA DE CAPITAL	11,442.2	26,358.9	9,752.7	-7,416.4	38.9	-1,526.7	1,836.7	-575.8	-3,361.4
Largo plazo	10,398.9	18,942.6	16,639.6	7,111.7	3,617.2	261.2	1,145.8	4,472.4	-592.6
Pasivos	10,443.2	18,905.3	16,507.8	7,332.3	3,913.2	601.7	1,874.1	5,055.2	47.6
Sector bancario	3,692.1	8,041.1	2,224.1	1,127.1	1,474.1	551.2	1,241.1	546.4	1,653.4
Banca de desarrollo	1,128.6	3,226.1	2,402.2	-108.3	799.8	928.8	1,173.1	77.3	515.8
Disposiciones	2,546.8	4,771.6	3,550.7	961.1	1,461.7	1,784.3	2,554.7	1,636.6	2,509.1
Amortizaciones	-1,418.1	15,545.5	-1,148.5	-1,069.3	-661.5	-855.5	-1,381.6	-1,559.3	-1,993.9
Banca comercial	2,695.6	4,815.1	-1,615.7	1,418.2	-438.1	-953.4	-646.2	41.1	1,231.9
Banco de México	132.3	0.0	1,437.6	-182.9	1,112.4	575.8	714.2	428.1	-94.3
Sector no Bancario	6,751.2	10,865.2	9,492.7	3,646.9	2,439.1	50.6	996.1	5,958.3	-737.7
Público	2,927.7	5,780.4	6,478.6	2,640.8	1,661.5	-8.8	-56.3	4,996.6	-221.6
Disposiciones	5,213.8	9,000.9	10,549.3	6,060.9	3,352.6	1,997.1	1,362.5	6,889.9	-1,779.6
Amortizaciones	-2,286.1	-3,220.5	-4,070.7	-3,420.1	-1,691.1	-2,005.8	-1,418.8	-1,693.3	-2,401.3
Privado	3,823.5	5,084.8	3,014.1	1,006.1	777.6	58.4	1,052.4	961.7	-516.1
Inv. Extranjera directa	2,155.1	3,835.8	1,657.5	460.5	391.1	490.5	1,521.9	3,247.6	2,594.6
Nuevas inversiones	860.3	1,336.6	956.8	70.2	543.4	269.6	943.9	2,910.9	2,409.9
Inversión Fresca	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conversión de Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reinversiones	934.9	1,265.1	770.4	197.3	215.3	231.8	587.1	481.4	563.7
Cuentas con la matriz	369.2	234.1	-69.7	193.1	-367.6	-10.9	-9.1	-144.7	-379.1
Compra de emp. ext.	-9.5	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversión de Cartera	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros pasivos	1,668.4	2,249.1	1,356.6	545.6	386.5	-431.1	-469.5	-2,285.8	-3,110.7
Emp. con partici. ext.	818.6	1,023.3	992.4	295.2	283.2	-242.2	-293.2	-1,661.9	-1,887.7
Otras empresas	849.7	1,225.7	364.2	250.4	93.3	-189.0	-176.3	-623.8	-1,223.1
Redocumentaciones	-	-	4,791.1	2,558.4	-	-	-363.1	-1,449.6	-868.1
De C.P. a L.P.	-	-	4,791.1	2,558.4	-	-	-	-	-
Ampliaciones de L.P.	-	-	0.0	0.0	-	-	-	-	-
Ingreso virtual	-	-	2,055.2	7,787.3	-	-	-	-	-
Egreso virtual	-	-	-2,055.2	-7,787.3	-	-	-	-	-
Activos	-44.4	36.3	131.8	-220.6	-296.1	-340.5	-728.2	-582.8	-640.2

**BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1980-1988**  
 (MILLONES DE DOLARES)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>CORTO PLAZO</b>	1,043.4	7,414.5	-6,886.7	-8,528.2	-3,578.2	-1,787.9	690.9	-5,048.2	-2,768.7
Pasivos	2,243.6	11,710.5	-5,930.9	-5,062.8	-1,972.1	-751.9	-203.7	-833.3	-802.1
Sector Bancario	-100.5	5,328.3	-1,416.1	341.3	199.9	47.8	54.5	248.2	-504.1
Banca de desarrollo	-565.1	4,495.9	-762.4	344.3	177.4	33.7	139.9	242.8	-662.1
Banca comercial	464.5	832.4	-653.7	-3.1	22.5	14.1	-85.3	5.4	158.1
Sector no bancario	2,344.1	6,382.2	267.2	-2,845.7	-2,171.9	-799.8	-258.2	-1,081.5	-298.1
Público	262.9	4,780.1	-589.8	9.1	-25.3	0.4	752.7	-766.1	18.9
Privado	2,081.2	1,602.1	886.1	-2,854.8	-2,146.6	-800.2	-1,010.9	-315.4	-316.9
Emp. con partic. Ext.	1,097.8	845.3	603.1	-1,144.1	-564.1	-761.2	-712.9	-323.1	-250.2
Otras empresas	983.4	756.9	262.9	-1,710.8	-1,582.5	-39.1	-298.1	7.5	-66.6
Redocumentaciones	0.0	0.0	-4,791.1	-2,558.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Activos	-1,200.1	-4,295.9	-955.9	-3,465.4	-1,606.3	-1,036.1	894.7	-4,214.9	-1,966.6
<b>ERRORES Y OMISIONES</b>	98.1	-9,030.3	-6,831.8	-884.1	-924.3	-2,133.5	438.6	2,709.6	-470.8
Banco de México									
Variación de reserva bruta	1,018.5	1,012.2	-3,184.8	3,100.8	3,200.9	-2,328.4	985.0	6,924.4	-7,127.1
Asignación de DEG	-73.5	69.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Compra venta oro y plata	-196.3	-18.6	-42.7	-119.5	-65.1	-73.1	-103.1	-115.6	-20.8
Ajustes por valoración	51.8	211.7	-72.7	136.6	217.2	-22.1	-279.1	-708.4	414.3

Fuente: BANCO DE MEXICO.

CUADRO 2

DEUDA EXTERNA TOTAL DE MEXICO (MILES DE MILLONES DE DOLARES)		
AÑO	Deuda ext. total	Servicio de Deuda ext.
1980	57.378,0	9.739,0
1981	78.215,0	13.250,0
1982	86.230,0	21.151,0
1983	93.062,0	17.407,0
1984	95.317,0	17.040,0
1985	96.617,0	15.123,0
1986	101.065,0	13.731,0
1987	107.541,0	16.505,0
1988	100.959,0	15.222,0
1989	95.157,0	20.326,0
1990	98.210,0	21.040,0
1991	103.687,0	20.137,0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito  
Público.

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA  
1940 - 1960  
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1964)

CONCEPTO	1940	%	1945	%	1950	%	1955	%	1960	%
I. BASICAS DE DESARROLLO	1.075,4	88,6	1.594,0	87,0	3.297,9	89,5	3.316,6	85,5	4.581,1	75,2
A) FOMENTO AGROPECUARIO	184,1	15,2	311,0	17,0	710,3	19,3	532,6	13,7	421,8	6,9
1. AGRICULTURA	184,1	15,2	311,0	17,0	525,5	14,3	532,6	13,7	419,6	6,8
a) IRRIGACION	150,6	12,4	302,4	16,5	513,1	13,9	529,9	13,7	412,3	6,8
b) OTRAS INVERSIONES	33,5	2,8	8,6	0,5	12,4	0,3	2,7	0,1	7,3	0,1
2. GANADERIA	-	0,0	-	0,0	184,8	5,0	-	0,0	1,5	0,0
3. FORESTAL	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	0,8	0,0
B) FOMENTO INDUSTRIAL	251,0	20,7	285,1	15,6	1.099,9	29,8	1.529,9	39,4	1.898,2	31,2
1. ELECTRICIDAD PETROLEO Y GAS	251,0	20,7	278,6	15,2	1.048,3	28,4	1.259,9	32,3	1.818,9	29,9
2. SIDERURGIA	-	0,0	-	0,0	-	0,0	46,6	1,2	25,5	0,4
3. MINERIA	-	0,0	-	0,0	-	0,0	6,2	0,2	8,7	0,1
4. OTRAS INDUSTRIAS	-	0,0	6,5	0,4	49,6	1,3	223,8	5,8	45,1	0,7
C) COMUNICACIONES Y TRANSPORT	635,1	52,3	993,5	54,2	1.488,3	40,4	1.251,7	32,3	2.192,6	36,0
1. FERROVIARIOS	610,9	50,3	937,4	51,7	1.336,6	36,3	1.110,0	28,6	1.922,5	32,0
a) CARRETERAS	238,5	19,7	397,4	21,7	522,1	14,4	520,3	15,0	601,4	9,9
b) FERROCARRILES	372,4	30,7	540,1	29,7	814,5	22,6	589,7	15,0	1.000,7	16,4
c) DUCTOS	-	0,0	-	0,0	-	0,0	7,0	0,2	380,4	6,3
2. MARITIMAS	20,0	1,6	54,0	2,9	115,9	3,1	132,0	3,4	120,0	2,0
3. AEREAS	-	0,0	-	0,0	33,1	0,9	9,7	0,2	78,6	1,3
4. TELECOMUNICACIONES	4,2	0,3	2,1	0,1	2,7	0,1	-	0,0	10,9	0,2
3. OTRAS INVERSIONES	4,2	0,3	4,4	0,2	1,4	0,0	1,8	0,0	69,1	1,1
II. BENEFICIO SOCIAL	121,3	10,0	196,5	10,7	353,1	9,6	525,5	13,5	1.370,9	22,5
III. ADMINISTRACION Y DEFENSA	16,7	1,4	41,0	2,2	34,5	0,9	38,7	1,0	139,6	2,3
TOTAL	1.213,4	100,0	1.831,5	100,0	3.685,5	100,0	3.880,8	100,0	6.091,6	100,0

Fuente: Secretaria de la presidencia. Direccion de Inversiones Publicas.

cuadro 3

## FINANZAS PUBLICAS: GOBIERNO FEDERAL

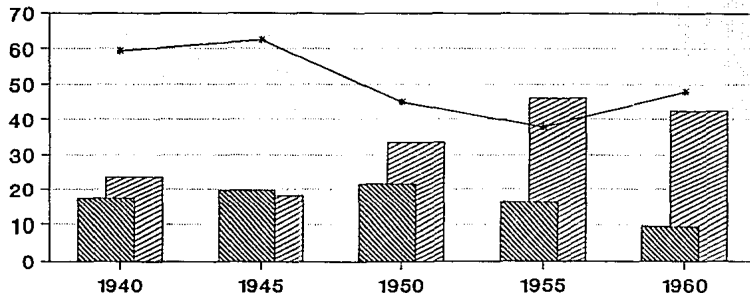
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INGRESOS					GASTOS		
	INGRESOS TOTALES	INGRESOS POR PEMEX	INGRESOS SIN PEMEX	INGRESOS TRIBUTARIOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	GASTOS TOTALES	CORRIENTES	DE CAPITAL
1966	24,4	0,0	24,4	21,2	3,2	27,0	20,0	7,0
1967	27,2	1,1	26,1	23,4	2,8	32,3	21,9	10,5
1968	31,7	1,2	30,6	27,6	3,0	35,4	23,5	11,9
1969	35,7	1,1	34,6	31,0	3,6	40,6	26,5	14,1
1970	40,2	1,2	39,0	34,9	4,2	48,4	32,2	16,2
1971	43,3	1,2	42,2	38,4	3,8	46,7	32,8	14,0
1972	51,5	1,8	49,8	44,7	5,1	66,4	41,9	24,6
1973	86,1	1,2	84,9	60,0	5,0	87,4	62,1	25,3
1974	89,0	4,9	84,1	78,9	5,2	116,1	87,1	29,0
1975	127,1	8,6	118,5	111,6	7,0	170,9	123,5	47,5
1976	163,3	7,8	155,8	144,8	10,8	225,0	163,1	61,9
1977	230,6	18,4	212,2	197,7	14,5	292,2	219,5	72,7
1978	303,6	26,8	277,0	259,5	17,5	370,9	279,0	91,9
1979	411,0	45,3	365,7	345,4	20,3	512,3	381,1	131,2
1980	683,9	163,7	520,2	485,2	35,0	817,5	615,1	202,4
1981	935,2	233,9	701,3	647,0	54,3	1.335,1	954,2	380,9
1982	1.531,6	457,5	1.074,1	967,0	107,1	2.702,7	2.227,2	475,5
1983	3.181,2	1.170,5	2.010,7	1.827,3	183,4	4.599,3	3.918,4	680,9
1984	4.974,8	1.707,7	3.267,1	3.010,3	256,8	7.110,7	6.159,9	950,8
1985	7.896,2	2.741,0	5.155,2	4.750,3	404,9	11.477,5	9.718,3	1.759,2

FUENTE: PROYECTO MACROECONOMICO DEL CIEMEX-WHARTON, D.C. 1986.

cuadro 4

## INVERSION PUBLICA FEDERAL<sup>1/</sup> PORCENTAJES



### BASICAS DE DESAROLLO

- FOMENTO AGROPECUARIO
- FOMENTO INDUSTRIAL
- COMUNICA. Y TRANSPOR.

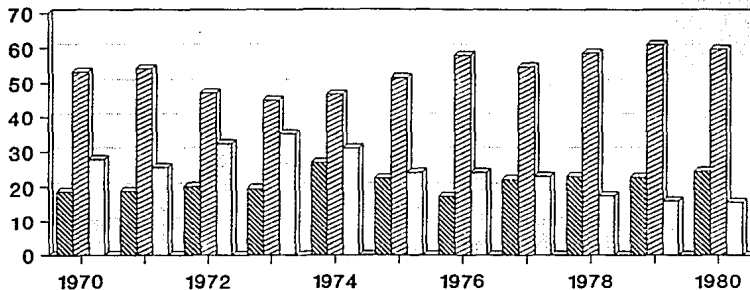
1./no se incluye en el total el rubro de Beneficio total ni administración y defensa.

FUENTE: Secretaría de la Presidencia.  
Dirección de Inversiones públicas.

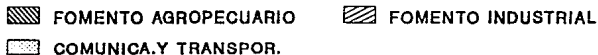
GRAFICA 1



## INVERSION PUBLICA FEDERAL PORCENTAJES



### BASICAS DE DESAROLLO

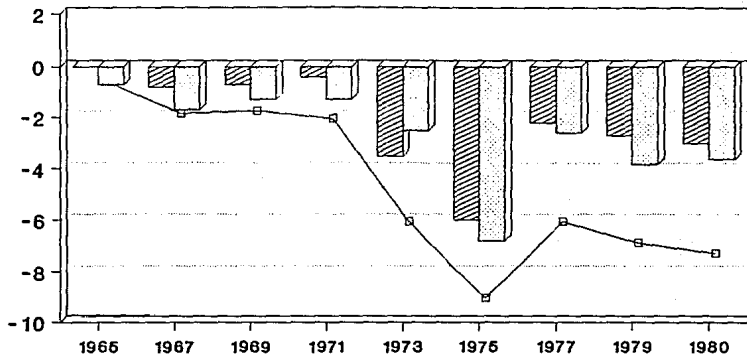


1./no se incluye en el total el rubro de Beneficio total ni administración y defensa.

FUENTE: Secretaría de la Presidencia.  
Dirección de Inversiones públicas.

GRAFICA 2

## SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO (PORCENTAJES DEL PIB)



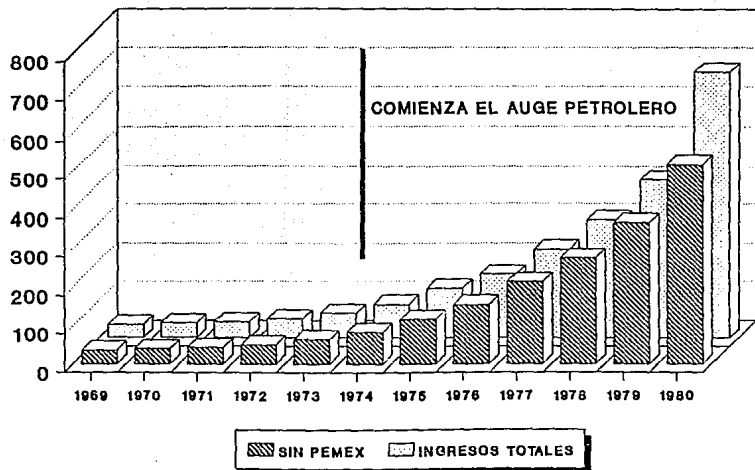
—□— BALANCE FINANCIERO  
 ■ BALANCE OPERACIONAL.

▨ BALANCE PRIMARIO

FUENTE: Criterios de Política Económica  
para 1992.

GRAFICA 3

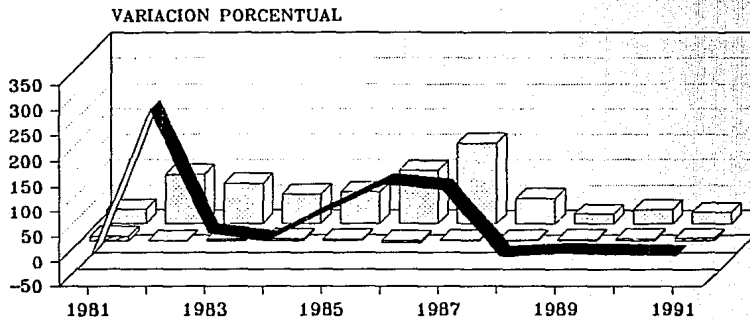
## INGRESOS PUBLICOS (MILES DE MILLONES DE PESOS)



PROYECTO MACROECONOMICO DEL CIEMEX-  
WHARTON, DIC. DE 1986.

GRAFICA 4

# DESLIZ CAMBIARIO (VARIACIONES)



## VARIABLES

■ DESLIZ CAMB.

▨ PIB

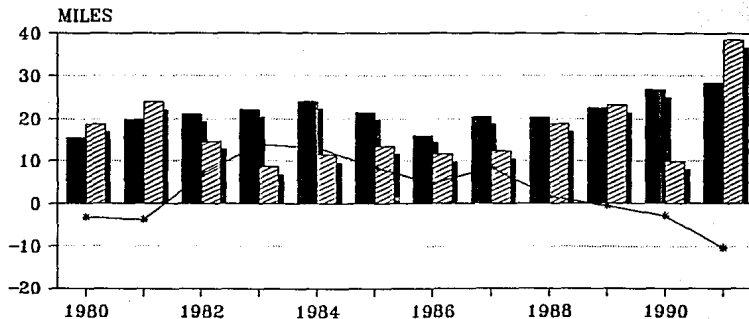
▤ INFLACION

FUENTE: CENTRO DE INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS DE BANCOMER

GRAFICA 5

# BALANZA COMERCIAL

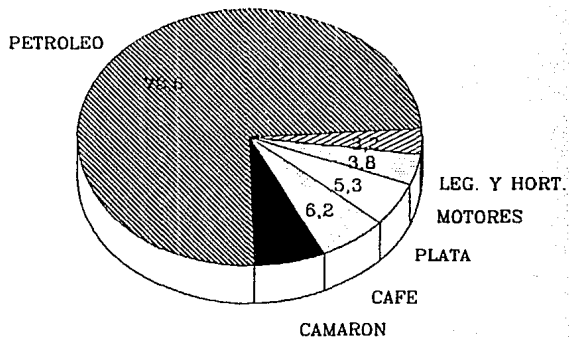
## MILLONES DE DOLARES



FUENTE: BANCO DE MEXICO

GRAFICA 6

# PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS (PORCENTAJES DEL TOTAL)

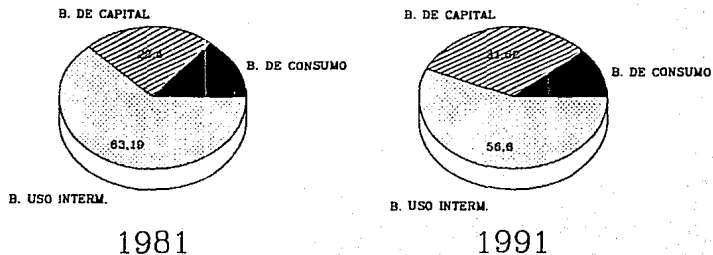


1981

FUENTE: BANCO DE MEXICO

GRAFICA 7

# ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES 1981-1991

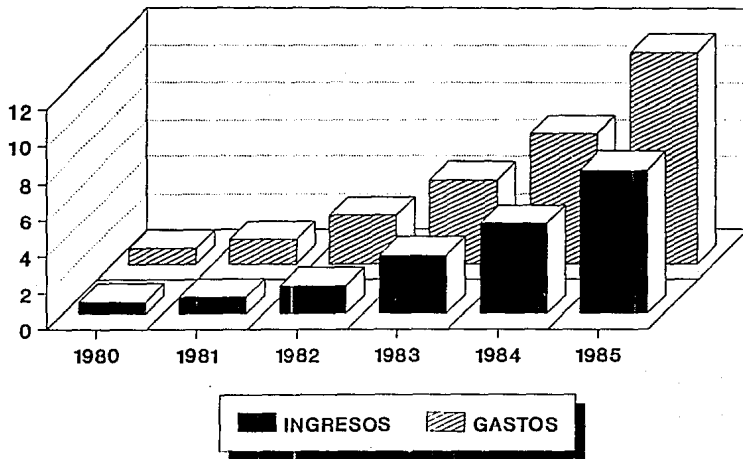


FUENTE: BANCO DE MEXICO

GRAFICA 8

# INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

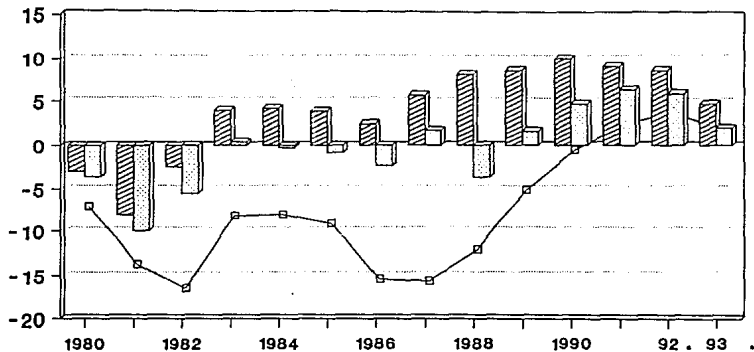


FUENTE: proyecto macroeconómico del  
CIEMEX-WHARTON diciembre de 1986.

GRAFICA 9



## SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO (PORCENTAJES DEL PIB)



—□— BALANCE FINANCIERO  
 ■ BALANCE OPERACIONAL.

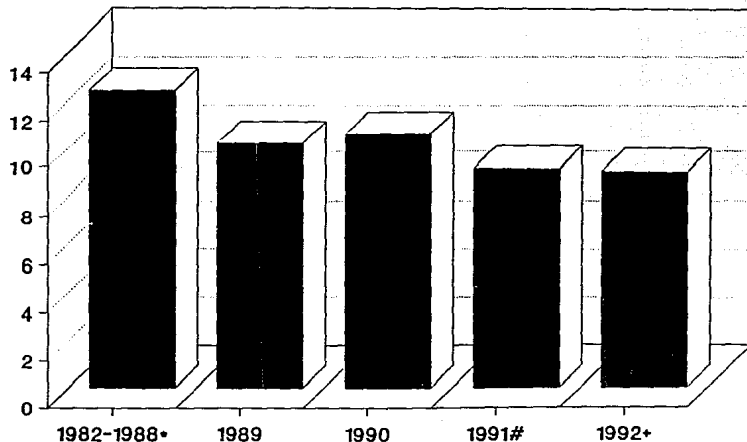
▨ BALANCE PRIMARIO

FUENTE: Criterios de Política Económica  
para 1993.

a: estimados

GRAFICA 10

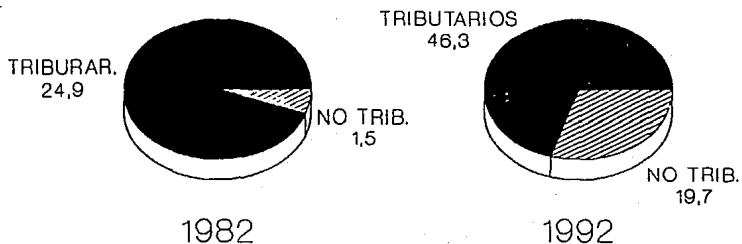
## INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL (PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: SHCP • promedio  
# preliminar  
• estimado

GRAFICA 11

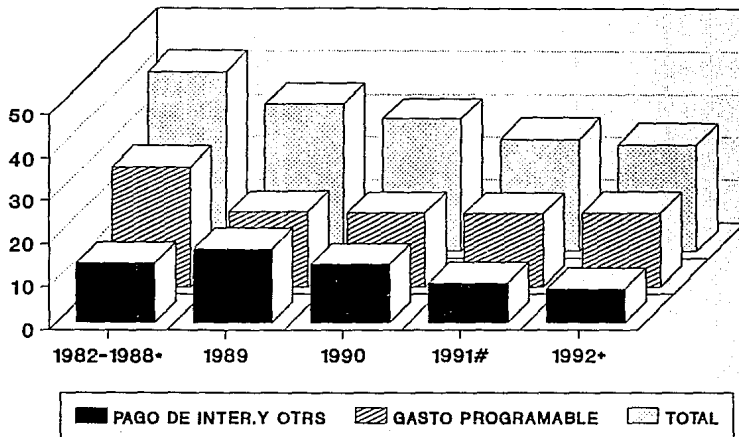
## INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS (ESTRUCTURA PORCENTUAL)



FUENTE: ELABORADO EN BASE A: CUENTA  
PUBLICA 1982, CRITERIOS DE POLITICA  
ECONOMICA 1993, LEY DE INGRESOS 1992.

GRAFICA 12

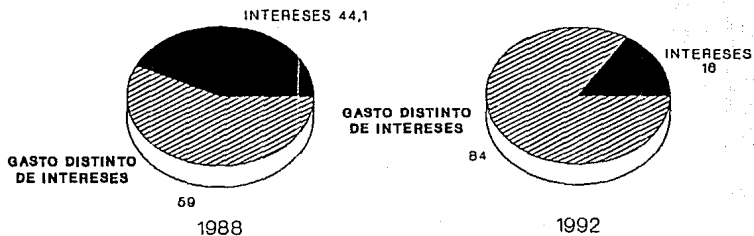
## GASTO DEL SECTOR PUBLICO (PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: SHCP • PROMEDIO  
# PRELIMINAR  
+ ESTIMADO

GRAFICA 13

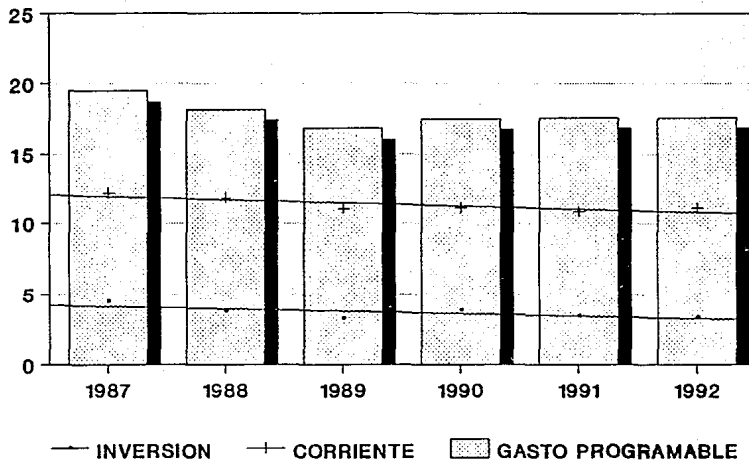
## GASTO PUBLICO PRESUPUESTAL (PARTICIPACION PORCENTUAL)



FUENTE: 1988: CUENTA DE LA HACIENDA  
PUBLICA FEDERAL.  
1992: PEF

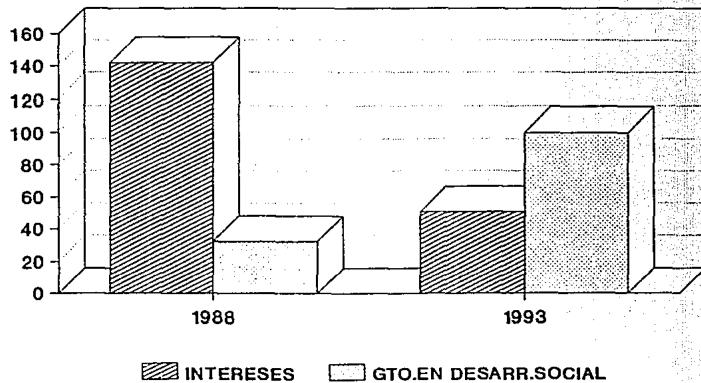
GRAFICA 14

## GASTOS PUBLICOS (PORCENTAJES DEL PIB)



GRAFICA 15

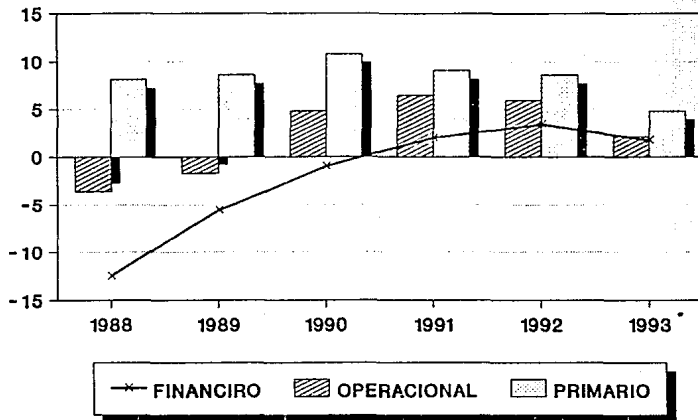
## CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL GASTO PUBLICO



FUENTE: PEF DE 1993.  
A PRECIOS DE 1992.  
CIFRAS EN MILLONES DE N.P.

GRAFICA 16

## FINANZAS PUBLICAS 1988-1993 (PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: CRITERIOS DE POLITICA ECONOMICA  
PARA 1993.  
\* CIERRE ESPERADO

GRAFICA 17



## BIBLIOGRAFIA

Adler, Max.

La Concepción del Estado en el Marxismo.  
2a. ed.; México, D.F.: Siglo XXI Editores.,  
1982.

Banco de México.

Informe Anual del Banco de México, 1984, 1985.

Carrillo Castro, Alejandro y Enrique Sierra.

Las Empresas Públicas en México.  
1a. reimpresión.; México, D.f.;; Grupo  
Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., 1986.

Cordera, Rolando.

Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.  
(lecturas del Fondo, 39). 2a. ed.; México,  
D.F.: Fondo de Cultura Económica 1981.

Faya Viesca, Jacinto.

Finanzas Públicas. 1a. ed.; México, D.F.;;  
Editorial Porrúa, S.A., 1981.

Guillen Romo, Hector.

El Sexenio de Crecimiento Cero. 1a. ed.; México  
D.F.: Ed. Era. 1988.

Heller, Herman

Teoría del Estado. Traducida del alemán al  
español por Luis Tobío. (Sección de obras de  
ciencias políticas). 11a. reimpresión.; México,  
México, D.F.: ed. Fondo de Cultura Económica.

Ibarra, Consejo.

Intervención Estatal y Economía Pública.  
(investigación Económica no. 187), Facultad de  
Economía., 1987.

Kelsen, Hans.

Compendio Sobre la Teoría General del Estado.  
2a. ed.; México, D.F.: Editora Nacional, 1980.

Labra H., Armando.

Para Entender la Economía Mexicana.  
1a. ed.; México, D.F.: editorial Diana. 1990.

Martínez Avila, A., Zavala Romero L.

Las Finanzas Públicas en el Período Reciente.  
Economía Informa No. 155., Facultad de Economía.,  
México, D.F., 1987.

México. Poder Ejecutivo, Secretaría de  
Programación y Presupuesto

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.  
Talleres Gráficos de la Nación. 1983.

México. Poder Ejecutivo, Secretaría de  
Programación y Presupuesto

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.  
Talleres Gráficos de la Nación. 1989.

México, Poder Ejecutivo. Secretaría  
de la Presidencia.

Criterios Generales de Política Económica 1990,  
1991, 1992 y 1993.

México. Poder Ejecutivo. Secretaría  
de Hacienda y Crédito Público.

Presupuesto de Egresos de la Federación. 1990,  
1991, 1992, 1993.

México, Poder Ejecutivo. Secretaría  
de Hacienda y Crédito Público

Programa Nacional de Financiamiento para el  
Desarrollo, 1983-1988.

Miliband, Ralph.

El Estado en la Sociedad Capitalista.  
(Traducido del inglés al español por Francisco  
González Arámburu), 13a. ed.; México, D.F.:  
Editores Siglo Veintiuno. 1981.

OCDE

Estudios Económicos de la OCDE; México,  
1991/1992. París 1992. OCDE.

Reyna Angel, A.

Un Error de Concepción y Falsa Obcecidad  
Gubernamental. Estudios Monográficos de la ENEP  
Aragón., 1989.

Rotchkiman, Benjamín.

Aspectos Estructurales de la Economía Pública.  
(Textos Universitarios), Primera ed.; México,  
D.F.: UNAM, 1977.

Retchkiman, Benjamín.

Introducción al Estudio de la Economía Pública.  
(Textos universitarios), 4a, ed.; México, D.F.:  
UNAM. 1975.

Solis, Leopoldo.

La realidad Económica de México; Retrovisión y  
Perspectiva. México, D.F.: Editores Siglo  
Veintiuno, 1983.

Villarreal, René.

El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, 1929-1975.: un Enfoque Estructuralista. 3a. ed.; México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Villarreal, René.

Mitos y Realidades de la Empresa Pública.  
2a. ed.: México, D.F.: Ed. Diana.

Villarreal, René.

México 2010. 1a. ed.; México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1982.