

4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA POLITICA FISCAL EN MEXICO UN ANALISIS COMPARATIVO 1980-1995



283758

SEMINARIO - TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA: MARTIN ISIDORO CARRILLO MARTINEZ

ASESOR: MTRO. LUIS ANGEL ORTIZ PALACIOS.



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

NOVIEMBRE DE 2000.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A MONSERRAT*

*A mis padres Apolonio  
carrillo y Joaquina  
Martínez a quienes  
debo lo que soy,  
por compartir  
con migo mis  
alegrías y  
desvelos*

*A mi esposa Lezbia  
Martínez quien  
me ha dado el  
regalo más  
grande del  
mundo*

*A mi hermana María  
de Jesús por su  
apoyo y comprensión*

*A mis amigos Cecilia Novoa,  
Luis bautista, Teresa Correa,  
Gregorio Huerta y Ana Lilia,  
quienes me han enseñado  
que la amistad vale más  
que cualquier cosa  
en el mundo*

*Al Mtro. Luis Ángel Ortiz  
por brindarme su tiempo y  
conocimiento, para la  
elaboración y conclusión  
del presente trabajo*

*A la Mtra. Teresa S. López,  
guerrero incansable,  
quien me ha enseñado  
que la consistencia y  
perseverancia  
conducen al éxito*

## INDICE

### LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO UN ANÁLISIS COMPARATIVO 1980 - 1995

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	4
<b><u>1. POLÍTICA FISCAL Y ESTABILIDAD ECONÓMICA</u></b>	<b>6</b>
1.1 NATURALEZA Y CONCEPTO DE LA POLÍTICA FISCAL	7
1.2 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL	10
1.3 INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL	13
1.4 MÉXICO: POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y SU EVOLUCIÓN	21
1.4.1 MÉXICO, RESULTADO DE UNA MALA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA EXPANSIVA	21
1.4.2 NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN	24
<b><u>2. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE AJUSTE Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO 1980 - 1987</u></b>	<b>28</b>
2.1 ORÍGENES DE LA CRISIS	28
2.2 LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982	33
2.3 NATURALEZA Y EFECTOS DEL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA: 1983-1984	35
2.3.1 LA ESTRATEGIA DE REORDENACIÓN ECONÓMICA Y CAMBIO ESTRUCTURAL	37

2.3.2	ALCANCE Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA FISCAL DENTRO DEL MARCO GENERAL DEL PERE.	41
2.3.3	LA POLÍTICA FISCAL Y LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS.	43
<b>2.4</b>	<b>UNA PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA ALTERNATIVA 1985-1986</b>	<b>49</b>
2.4.1	LÍMITES Y CONTRADICCIONES DE LA POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA EN EL MARCO GENERAL DEL PERE	52
2.4.2	EL PERE, LA POLÍTICA FISCAL Y SU EFECTO SOBRE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS	56
<b>2.5</b>	<b>LA CRISIS ECONÓMICA DE 1987 Y EL PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO</b>	<b>61</b>
2.5.1	ALCANCE Y LÍMITE DE LA POLÍTICA FISCAL DENTRO DEL MARCO GENERAL DEL PAC	65
2.5.2	EL PAC Y SU EFECTO SOBRE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS	68
<b><u>3. HACIA UN NUEVO MODELO DE ESTABILIZACIÓN. LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO 1988-1994</u></b>		<b>74</b>
<b>3.1</b>	<b>PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA: BASES, INCIDENCIA Y LÍMITES</b>	<b>74</b>
3.1.1	LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO GENERAL DEL PASE	82
3.1.2	EL PASE Y SU EFECTO SOBRE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS	86
<b>3.2</b>	<b>EL PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA FLEXIBILIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS: 1989-1991.</b>	<b>93</b>
3.2.1	EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO GENERAL DE PECE	97
3.2.2	PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS.	102
<b>3.3</b>	<b>EL PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. LA DESREGULACIÓN DE LOS PRECIOS Y SU EFECTO SOBRE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS: 1992-1994.</b>	<b>109</b>
<b>3.4</b>	<b>EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO GENERAL DEL PECE.</b>	<b>112</b>
<b>3.5</b>	<b>EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS EN EL ENTORNO DE LA DESREGULACIÓN DE LOS PRECIOS.</b>	<b>115</b>

<b>3.6 LA CRISIS DE DICIEMBRE DE 1994 Y EL PANORAMA PARA 1995.</b>	<b>123</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>126</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos quince años, la sociedad mexicana ha experimentado fuertes descalabros como resultado de la adopción de políticas económicas erróneas, que han beneficiado a los grandes capitales a costa del deterioro en los niveles de empleo y de calidad de vida de las clases más desprotegidas. En este sentido, esta investigación ha considerado la importancia de hacer un análisis comparativo acerca de los resultados que ha arrojado la aplicación de políticas de ajuste y de estabilización, de corte ortodoxo y heterodoxo, respectivamente.

Asimismo, también se pretende hacer un análisis sobre las estrategias de desarrollo y de transformación estructural de la economía, haciendo especial énfasis en el análisis de la política fiscal y su incidencia en el resto de la política económica y de las principales variables macroeconómicas, a través de cada uno de los planes que se han instrumentado para superar la crisis.

En el Primer Capítulo, se analiza brevemente la naturaleza y el concepto de la política fiscal, así como la conveniencia y vigencia de aplicar los postulados keynesianos en el crecimiento económico de un país.

En el Segundo Capítulo, se analizarán el desempeño de la política económica de 1980 a 1987, detallando las causas que originaron la crisis petrolera y los resultados de haber adoptado políticas de ajuste ortodoxo, a fin de contrarrestar los efectos de una de las crisis más profundas por las que ha atravesado la economía mexicana, así como el cambio estructural del estado, el desempeño de la política fiscal, y el efecto que este tipo de medidas originó sobre las principales variables macroeconómicas.

En el Tercer Capítulo, se hará un análisis de la política fiscal, desde el marco de las políticas de estabilización de corte heterodoxo, a través de la política de pactos. En donde por vez primera, el gobierno federal hace participe en las tomas de decisiones de la política

económica a los representantes de las cúpulas empresariales, a los trabajadores y a los productores agrícolas, con lo que en una primera fase, suscriben el Pacto de Solidaridad Económica, y posteriormente en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, se hará un análisis de los desequilibrios que este tipo de políticas generó sobre la Balanza Comercial y sobre las principales variables macroeconómicas.

# CAPÍTULO I

## 1. POLÍTICA FISCAL Y ESTABILIDAD ECONÓMICA

En el sector público, la planeación se ha convertido en una práctica prioritaria, toda vez que se ha considerado urgente centrar el esfuerzo en desarrollar mecanismos que permitan acelerar el crecimiento económico. Asimismo, en el marco de la política económica su aplicación es fundamental, ya que le da coherencia y eficiencia a la instrumentación de las distintas políticas que forman parte de la misma. Dentro de estas, la política fiscal es uno de los instrumentos más importantes en el conjunto de las políticas gubernamentales, ya que su correcta instrumentación permite reducir las variaciones a corto plazo, en el volumen global de la actividad económica. Es decir, permite contrarrestar las perturbaciones cíclicas de la economía; en tanto que en el mediano plazo, la política fiscal es un instrumento fundamental de la política económica, siempre y cuando la aplicación de otras políticas sea congruente con este objetivo, lo cual permitirá consolidar un crecimiento sostenido y generar las bases para incrementar el número de empleos, y por ende una mejor distribución del ingreso.

La política fiscal se encarga principalmente de los ingresos, los gastos y las transferencias de los gobiernos, mediante los cuales influye en el nivel de actividad económica y limita la tasa de desocupación. Sin embargo, para que esta pueda ser exitosa, es necesario coordinarla con la política monetaria, la cual influye en la disponibilidad y costo del crédito y, por ende de la inversión.

En los países menos industrializados es muy difícil el acceso al crédito interno, dado el bajo desarrollo de su sistema financiero, pero en su lugar, ha sido el banco central quien asume esta responsabilidad mediante el manejo de la monetaria, que coordinado con la política fiscal se propone alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico.

Después de la crisis de la década de los ochenta, y de los agudos desequilibrios que de ella se desprendieron, el crecimiento económico se ha planteado como un objetivo prioritario de la política económica, tanto que para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo el logro de este objetivo exige, la aplicación de una política económica coherente con el mismo, esto es, que los objetivos de corto plazo permitan la estabilización de las variables macro, pero que al mismo tiempo, sienten las bases que permitan el mediano y largo plazo, alcanzar niveles de crecimiento de la actividad económica y del empleo que se traduzcan en una mejor distribución del ingreso. El logro de estas metas es urgente en el caso de los países de América Latina en general, que después de haber experimentado en la década de los ochenta recesión y estancamiento, se vieron sometidos a políticas de ajuste, contradictorias, que agudizaron los desequilibrios estructurales y polarizaron aún más la distribución del ingreso.

### ***1.1 Naturaleza y concepto de la política fiscal***

La política fiscal se puede definir como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, así como las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos o paraestatal, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional influyendo directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y del consumo privados.<sup>1</sup>

Es importante no perder de vista que el Estado es quien debe definir los objetivos de política económica, mismas que deben ser congruentes con las condiciones que prevalecen tanto en la economía interna como externa, al mismo tiempo que debe buscar la compatibilidad entre la política fiscal y la política monetaria, de tal manera que estas produzcan el efecto esperado en la economía.

---

<sup>1</sup> Urquidí, Víctor L. "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina", Ensayos de política fiscal. El Trimestre Económico número 2, México. Fondo de Cultura Económica. 1985.

Las diferentes corrientes de pensamiento económico coinciden en que es el Estado quien propone los instrumentos de política a utilizar para alcanzar los objetivos planteados. En el caso de la escuela keynesiana, se sustenta el crecimiento de la economía en el uso de los instrumentos de la política fiscal, de tal manera que estos incidan sobre la demanda agregada de forma directa e inmediata. Sin embargo, en muchos de los países en desarrollo la política fiscal se limita a la búsqueda de formas y medios para financiar programas de inversión pública a un ritmo acelerado, considerado como el aspecto esencial para iniciar un proceso de crecimiento acumulativo.

Al respecto la teoría keynesiana de la demanda efectiva postula que la desocupación puede ser eliminada mediante el financiamiento del gasto público, que fungirá como impulsor del gasto privado en inversión y consumo. También señala que las economías modernas tienen una tendencia a un exceso de ahorro, que no se convierte en una mayor inversión y un crecimiento más rápido sino que se expresa en desocupación y menores niveles de ingreso global. Asimismo, considera que las oportunidades de inversión podrían disminuir si las tasas de interés son demasiado altas, impidiendo que muchas de esas oportunidades se utilicen efectivamente.<sup>2</sup> En este sentido, el gasto público tiene un efecto expansivo en la demanda global. El gasto público genera empleos, que a su vez se ven reflejados en nuevos ingresos; y en consecuencia incrementa los niveles de consumo, creando un efecto multiplicador sobre la actividad económica.

Según la nueva concepción keynesiana, el Estado a través del presupuesto: ingresos y gastos públicos y transferencias, debe garantizar un nivel adecuado de demanda agregada, a través de:

- a) la aplicación de correctores directos a la distribución de la riqueza y de la renta generada por el mercado, básicamente, a través de transferencias hacia los perceptores de rentas bajas; complementando con la aplicación simultánea de impuestos sobre los poseedores de rentas más elevadas.

---

<sup>2</sup> Bangs, Robert S. "Financiamiento del desarrollo económico". México. Fondo de Cultura Económica, 1971.

- b) cubrir las necesidades existentes de bienes públicos, llegando incluso a intervenir en el proceso de la formación de la oferta agregada que realice el sector privado.
- c) conseguir la estabilidad económica, pero maximizando sobre cualquier otro objeto el logro del pleno empleo de todos los recursos productivos. Es decir, en situaciones de recesión procederá a incidir sobre la demanda agregada incurriendo en déficit presupuestarios, mientras que en las situaciones de auge actuará reduciendo el alto nivel de la misma mediante una política de superávit presupuestario.
- d) buscar la mayor compatibilidad posible entre los diferentes objetivos conflictivos de la política económica, pero bajo la premisa de lograr en el largo plazo la mayor tasa de crecimiento económico posible.<sup>3</sup>

Partiendo de los postulados keynesianos que proponen que el Estado deberá dar prioridad al uso de medidas de política fiscal ante situaciones depresivas, inflacionarias y de desempleo generalizado, y dependiendo del proceso en que se encuentren, se sugiere adoptar medidas correctivas de corto y largo plazo, que a continuación se sintetizan esquemáticamente de la siguiente manera:

### *ACCIONES DE CORTO PLAZO*

1. Ante una situación de depresión y con desempleo elevado se propone instrumentar una **política fiscal expansiva** a través de los siguientes mecanismos:
  - ⇒ Aumento del gasto público por parte del Estado en bienes y servicios
  - ⇒ Aumento de las transferencias
  - ⇒ Reducción de los impuestos
  - ⇒ Combinación de las tres medidas anteriores o sólo de dos de ellas

---

<sup>3</sup> Cuadrado, Roura Juan R. "Introducción a la Política Económica". México, Mc. Graw Hill, 1995.

2. Ante una situación inflacionaria como resultado de un exceso de demanda agregada, se recomienda aplicar una medida de **política fiscal contractiva**, a través de los siguientes mecanismos:

⇒ Reducción del gasto público por parte del Estado en bienes y servicios

⇒ Reducción del gasto en transferencias

⇒ Aumento de los impuestos

⇒ Combinación de las tres medidas anteriores o sólo de dos de ellas

### *ACCIONES DE LARGO PLAZO*

El planteamiento teórico de la visión keynesiana vino a revolucionar las premisas clásicas y neoclásicas de pleno empleo y de asignación eficiente de los recursos, que durante la Gran Depresión de la década de los treinta se hizo patente ante una situación de deflación y desempleo masivo generalizado, por consiguiente, Keynes en ese momento, ofrecía una salida a la problemática mediante la aplicación de la política fiscal y en un futuro, cuando se hubiese acercado al objetivo de pleno empleo, sería necesario alcanzar una tasa de crecimiento consistente, a la vez, con la tasa más baja posible y estable de precios.

## **1.2 *Objetivos de la política fiscal***

Durante las últimas dos décadas, se ha dado preferencia a la política monetaria como mecanismo de estabilización económica en México, sin embargo, los grandes cambios que ha sufrido el sistema financiero internacional, han demostrado que con el desarrollo de los mercados internacionales de créditos no regulados y el comercio de productos derivados, han incrementado notablemente la liquidez de los mercados financieros, obligando a los bancos centrales a variar las estrategias para lograr los objetivos de la política monetaria, e incluso modificando la escala de prioridades de estos objetivos, anteponiendo la estabilidad monetaria

al crecimiento del ingreso.<sup>4</sup> Por tanto, se ha considerado que la política fiscal como instrumento de estabilización económica podría ser más efectiva que la política monetaria.

La política económica es un instrumento por medio del cual el Estado pretende asignar de manera óptima la distribución de recursos, el pleno empleo, el crecimiento económico, la estabilidad económica y la distribución equitativa del ingreso; surge así la necesidad de definir y conformar una política fiscal y financiera adecuada a los requerimientos actuales del país, que permita atender las demandas de la sociedad, generar inversión y empleo y distribuir los beneficios del crecimiento económico.<sup>5</sup> En este sentido, el objetivo de la política fiscal como instrumento de crecimiento es crear el mayor ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversión pública previsto, y allegarse mediante endeudamiento interno y externo, de los recursos adicionales que considere prudente derivar del ahorro privado o del ahorro de otros países. Otro objetivo fundamental consiste en absorber de la economía privada, por medios más equitativos y eficaces, los ingresos necesarios para hacer frente a la provisión de los servicios públicos que la comunidad juzgue indispensables o convenientes. Y un tercer objetivo consiste en manipular diversos instrumentos tributarios, de gasto, cambiarios, de fijación de precios o tarifas, etcétera, en forma tal que produzcan suficientes incentivos para que el sector privado genere el volumen de ahorros requeridos por el crecimiento económico y efectúe las inversiones que le correspondan.<sup>6</sup>

Para que la política fiscal pueda ser exitosa, es necesario diseñar una política económica congruente a las necesidades tanto internas como externas y buscar la coordinación con la política monetaria. Asimismo, a través del gasto y de los ingresos públicos se pretende establecer una relación de equilibrio, con la finalidad de reducir un exceso de gasto público que no este respaldado por la misma cantidad de ingresos, que podría desencadenar en un

---

<sup>4</sup> Guadalupe Mántey de Anguiano. "Desregulación Financiera y Políticas del Banco Central". Mimeo.

<sup>5</sup> Valderrábano, H. Pablito Diego. "Vinculación entre política fiscal y la política monetaria", Cuadernos de Posgrado, Serie A número 8, México, ENEP Acatlán, UNAM, enero-junio, 1995.

<sup>6</sup> Urquidí, Víctor L. "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina". Ensayos de política fiscal, El Trimestre Económico número 2. México. Fondo de Cultura Económica, 1985.

déficit público sin control. El gasto es el instrumento por medio del cual se asignará de manera óptima los recursos y el impulso al crecimiento de la economía, al mismo tiempo que pretende hacer una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico.

Es importante cuidar la forma en que el gobierno se allegará de recursos de tal manera que no se vea afectada la relación capital - trabajo, que en última instancia, es la que determina la distribución del producto. Por tanto, la política fiscal debe proveer del suficiente ahorro público para poder financiar la inversión pública que demanda el desarrollo económico, por medio de la tributación, el gasto, la eficacia de los organismos gubernamentales y del endeudamiento interno.

De una adecuada reforma tributaria, que considere la creación de nuevos y mayores impuestos, o de la eliminación y reducción de otros, y de una adaptación a la vida institucional dependerá la eficacia de la política fiscal de un país.

Dentro de la actividad económica, la política fiscal produce efectos microeconómicos sobre la estructura de los impuestos en vigor de una economía; sobre los distintos componentes del gasto gubernamental, efectos que repercuten sobre los diferentes sectores de la economía privada. En consecuencia, se debe buscar robustecer el impuesto sobre la renta para el caso específico de los países en desarrollo para hacer más efectiva y equitativa la tributación en la producción, consumo, y sobre las transacciones, e inclusive a la importación.

Es indudable que el impuesto sobre la renta, llevado a su perfección conceptual como un sistema diseñado para gravar a las empresas y a las personas en forma progresiva y, conforme a su capacidad económica, es la forma de tributación más equitativa, más eficaz y estable, mientras sus tasas no sean excesivas hasta el grado de restar estímulo a la actividad económica.<sup>7</sup> En muchos países latinoamericanos el impuesto sobre la renta es muy estrecho, por tanto, si se pretende mejorar la recaudación en este rubro, es importante no caer en un

---

<sup>7</sup> Ibid. pp. 26-28.

exceso de gravamen que contribuya a reducir los incentivos a la inversión y, por otro lado, puede conducir a una variación en la oferta de factores y, en consecuencia, en la producción total, toda vez que los trabajadores deciden trabajar más o menos en función del impuesto que recaiga sobre ellos. De forma similar, la política fiscal puede conducir a un cambio en las tasas de ahorro y de inversión y, por ende, en las tasas de crecimiento de la producción.<sup>8</sup>

En los países en desarrollo será necesaria una mayor tributación principalmente debido a que la estrategia de la política del desarrollo se concentra primordialmente en la inversión adicional en el sector público y también porque un desarrollo con éxito siempre genera más demanda de servicios públicos. Una dependencia del gasto gubernamental basada en la tributación directa será deseable sólo si la mayor parte de la actividad económica está actuando ya a través de canales comerciales, puesto que es muy difícil aplicar impuestos directos al sector de subsistencia no comercial de una economía, esto es, al campesinado propietario que cultiva y produce sus propios alimentos, dado que a menudo los países menos desarrollados toleran mayores desigualdades relativas en el ingreso que los países avanzados.<sup>9</sup>

### **1.3 Instrumentos de la política fiscal**

La política monetaria y la política fiscal son dos de los instrumentos más importantes de la política económica a los que un gobierno puede recurrir con el objetivo de que la economía crezca a una tasa razonable, con niveles de inflación baja. Cabe recordar que el campo de acción de la política fiscal es el mercado de bienes, mientras que el de la política monetaria lo es el de activos.<sup>10</sup> Sin embargo, ambas están estrechamente relacionadas y actúan conjuntamente con la finalidad de mantener el nivel de producción cercano al pleno empleo

---

<sup>8</sup> Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. "Hacienda Pública", Mc. Graw Hill, México, 1992.

<sup>9</sup> Bangs, Robert S. "Financiamiento del desarrollo económico", México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

<sup>10</sup> Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. "Macroeconomía", México, Mc. Graw Hill, 1994.

en la economía, el nivel de precios existente, y el tipo de interés estable, acorde con el nivel de producto de pleno empleo.<sup>11</sup>

En consecuencia, los gobiernos pueden manipular los instrumentos de política monetaria y fiscal para alcanzar sus objetivos de política económica. En el caso particular de la política fiscal, si consideramos un modelo IS- LM, podemos observar que todas las decisiones tomadas en este sentido producirán un desplazamiento de la curva IS (que tiene pendiente negativa) en mayor o menor medida, dependiendo del tipo de política adoptada, influyendo de manera directa sobre la demanda agregada, manteniendo constante la curva LM.<sup>12</sup>

La mayor parte de los instrumentos individuales de política fiscal (ingreso, impuestos y transferencias: empréstitos y pago de la deuda) han sido sometidos a un análisis minucioso por parte de los economistas. El teórico del principio del multiplicador ha estudiado los efectos del gasto público, y el especialista en impuestos ha creado una literatura enorme acerca de cada detalle de los problemas de los efectos y la incidencia que ejerce en la economía; mientras que la política de transferencia: empréstitos y el pago de la deuda, no han recibido tanta atención como los elementos antes mencionados, sin embargo, sigue siendo tan importante como las anteriores.<sup>13</sup>

Cabe hacer notar que las fuentes principales de ingresos fiscales por parte del gobierno se han sustentado principalmente en los distintos tipos de impuestos que se aplican en la economía. Estos impuestos, se pueden dividir en tres categorías:

- a) los impuestos al ingreso de las personas y de las empresas, incluyendo la contribución al programa de previsión social
- b) los impuestos al gasto, que envuelven el impuesto de compraventa y los aranceles de importación

---

<sup>11</sup> Branson, William H. "Teoría y política macroeconómica", México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>12</sup> Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. "Macroeconomía", México, Mc. Graw Hill, 1994.

<sup>13</sup> Somers.

c) los impuestos a la propiedad, que comprenden una gran variedad de contribuciones sobre casas y edificios, tierras agrícolas y residenciales y las herencias.<sup>14</sup>

En el caso de México, los impuestos se clasifican en impuestos directos e indirectos, los primeros se refieren a aquellos tributos que gravan directamente a los individuos y las empresas, como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), y los segundos son los que gravan a los bienes y servicios, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los impuestos al ingreso y a la propiedad son considerados como impuestos directos, mientras que los impuestos de compraventa y las tarifas de importación se consideran como indirectos.

En los países desarrollados y en desarrollo las estructuras tributarias son muy diferentes. En las economías desarrolladas la mayor parte de los ingresos que se recaudan se hace por la vía de los impuestos directos, mientras que en el caso de las economías en desarrollo la captación de recursos se hace vía los impuestos indirectos, que incluyen los impuestos a las transacciones comerciales.

A pesar de que los impuestos indirectos son más fáciles de recaudar no cumplen con el postulado de equidad tributaria, en el sentido de que en la medida en que los impuestos pagados por los más pobres representan una proporción más alta de su propio ingreso, en comparación con los impuestos pagados por los más ricos.<sup>15</sup>

Otra fuente de ingresos del sector público en las economías en desarrollo, son las ganancias que producen las empresas paraestatales que venden bienes y servicios. En México, se tiene el caso particular de PEMEX, el cual genera una parte considerable de los ingresos totales que percibe el gobierno federal por la vía de la recaudación fiscal.

---

<sup>14</sup> Sachs, Jeffrey D. y Larraín, Felipe. "Macroeconomía en la economía global". México, Prentice Hall, 1993.

<sup>15</sup> Ibid. pp. 186.

Hasta ahora se ha hecho una descripción de la forma en como están estructurados los ingresos fiscales del sector público, pero también es importante estudiar la forma en cómo se distribuye el gasto público.

El Gasto público puede dividirse en cuatro categorías:

- a) El consumo del gobierno, que designamos por G, incluye los salarios que paga el gobierno a los trabajadores del sector público así como sus pagos por los bienes que adquiere para el consumo corriente.
- b) La inversión del gobierno (I) incluye una gran variedad de formas de gastos de capital, tales como la construcción de caminos y puentes, etc.
- c) Las transferencias al sector privado (T) considera las pensiones de retiro y otros pagos de bienestar social.
- d) El interés sobre la deuda pública (D) es el último tipo de desembolso fiscal.<sup>16</sup>

En el cuadro 1.1, se muestra la distribución del gasto público, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Para el caso específico de México es interesante hacer resaltar que el 44.20% del gasto total, se destinaba al pago del servicio de la deuda, lo que implica, que si el gasto en inversión de capital se contrajo a niveles del 14.14%, la economía redujo el nivel de actividad económica.

Por otra parte, se observa que México es uno de los países que destinan el porcentaje más alto al pago del servicio de la deuda (44.20%), en comparación con la República de Corea que destina tan sólo el 4.14%, lo que hace evidente que a la sociedad mexicana se revierte una parte proporcional muy pequeña de la distribución de la riqueza y de la renta generada por el mercado por la vía de los subsidios y transferencias, que se ven cristalizados en los niveles de bienestar social. Como se puede apreciar en el cuadro 1.1, el nivel de subsidios y transferencias que realiza México es de 15.76%, en comparación con la República de Corea que lo hace en 41.68%.

---

<sup>16</sup> Ibid. pp. 187.

CUADRO 1.1

<b>ESTRUCTURA DE GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: PAÍSES SELECCIONADOS, 1980-1990 (como porcentaje del gasto total)</b>							
<b>Gasto corriente</b>							
<b>Consumo</b>							
<b>País</b>	<b>Año<sup>1</sup></b>	<b>Gasto total</b>	<b>Salarios</b>	<b>Bienes y servicios</b>	<b>Pago de intereses</b>	<b>Subsidios y transferencias</b>	<b>Gasto de capital</b>
Estados Unidos	1989 <sup>A</sup>	100%	11.67%	18.99%	15.20%	49.46%	5.16%
Francia <sup>2</sup>	1989 <sup>D</sup>	100	17.4	9.92	4.55	64.38	4.56
Alemania <sup>2</sup>	1989 <sup>A</sup>	100	8.38	24.91	4.97	56.82	4.91
Reino Unido	1988 <sup>C</sup>	100	13.23	17.40	10.57	53.86	4.93
Rep. Corea <sup>2</sup>	1990 <sup>C</sup>	100	14.41	24.50	4.14	41.68	15.26
Malasia <sup>2</sup>	1990 <sup>C</sup>	100	32.27	18.50	22.11	12.13	18.12
Tailandia	1989 <sup>D</sup>	100	33.63	26.64	16.55	9.00	14.58
Argentina	1988 <sup>C</sup>	100	23.77	8.73	7.43	49.49	10.56
Brasil	1988 <sup>B</sup>	100	9.09	8.29	51.88	34.26	3.74
México <sup>2</sup>	1990 <sup>C</sup>	100	20.59	5.28	44.20	15.76	14.14

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook, 1990*.

<sup>1</sup> Las letras A-D después del año indican el porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno general que corresponden al gobierno central, en la forma siguiente: A, 60-69%; B, 70-79%; C, 80-89%; y D, 90-95%. Debido a ajustes y transacciones no asignadas, los componentes pueden no sumar igual a los totales.

<sup>2</sup> Los datos son, en todo o en parte, provisionales, preliminares o proyectados.

El cuadro 1.2, nos muestra las fuentes de ingresos fiscales de 104 países divididos en cuatro categorías de desarrollo económico: países industrializados, semi-industrializados, de ingreso mediano y menos desarrollados. Asimismo, se puede apreciar que las estructuras tributarias de los países desarrollados (industrializados y semi-industrializados) y los que se encuentran en vías de desarrollo (ingreso medio y menos desarrollados) son muy diferentes. En los primeros la mayor proporción de la recaudación de los ingresos fiscales lo hacen a través de

los impuestos directos, mientras que los segundos lo hacen por medio de los impuestos indirectos, y en mayor medida por las transacciones comerciales.

México al igual que otros países ricos en recursos naturales (petróleo) no son la excepción en este análisis, dado que una gran proporción de la recaudación de los ingresos tributarios de estos países se hace por la vía del comercio internacional.

CUADRO 1.2

**COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES PARA PAÍSES AGRUPADOS  
SEGÚN GRADO DE DESARROLLO ECONÓMICO**  
(porcentaje de los ingresos totales, alrededor de 1980)

<b>Ingresos tributarios</b>	
<b>Impuestos directos</b>	<b>Impuestos indirectos</b>

Grupo de países (número de países)	Ingresos y ganancias	Previsión social	Bienes y servicios nacionales	Comercio internacion al	Ingresos no tributarios
Industrializados (20)	33.3%	25.0%	26.0%	3.7%	9.0%
Semi-industrializados (15)	25.3	13.0	30.6	14.5	11.1
Ingreso mediano (55)	23.7	4.1	23.1	28.9	14.9
Menos desarrollados (14)	17.0	1.6	21.7	41.6	13.0

*Fuente: Richard Goode, Government Finance in Developing Countries, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.*

Una estructura tributaria basada en impuestos indirectos (IVA) se considera regresiva, en la medida en que la población más pobre tiene que destinar una proporción más alta de su propio ingreso en comparación por los pagados por los más ricos; en este sentido el postulado de equidad tributaria no se cumple.

Es conveniente estudiar la estructura de la política fiscal, así como la forma en que los diferentes instrumentos de política fiscal pueden modificar la actividad económica cuando se hace variar en una unidad porcentual, uno o varios de estos instrumentos. En consecuencia, partiremos de la forma más simple del modelo de política fiscal en términos keynesianos, suponiendo que tenemos una economía cerrada en donde actúan tres agentes: las familias, las empresas, que efectúan gastos en consumo (C) y de inversión (I) y el Estado que realiza gastos en bienes y servicios e inversiones (G) y transferencias (R), percibiendo impuestos (T); tomando estas tres últimas variables como exógenas, es decir no influenciadas por variaciones en la renta (Y).<sup>17</sup>

De lo anterior, el modelo se puede escribir como:

$$C = C_0 + c(Y - T + R) \quad (1)$$

$$I = I_0 \quad (2)$$

$$G = G_0 \quad (3)$$

donde: la ecuación (1) representa la función consumo, que es igual al consumo autónomo más la propensión marginal a consumir que depende de  $(Y - T + R)$  considerada como la renta disponible. La ecuación (2) es una función exógena de la inversión, y por último la ecuación (3) es una función exógena del gasto público. Partiendo de una condición de equilibrio del ingreso (Y):

$$Y = C + I + G \quad (4)$$

Sustituyendo las ecuaciones (1), (2) y (3) en (4) tenemos:

$$Y = C_0 + c(Y - T + R) + I + G$$

---

<sup>17</sup> Cuadrado. Roura Juan R. "Introducción a la Política Económica", México. Mc. Graw Hill. 1995.

Obteniendo el valor de los multiplicadores del gasto público ( $K_G$ ), de los impuestos ( $K_T$ ) y de las transferencias ( $K_R$ ), tal que:

$$dY = (1 / 1 - c) \cdot dG \quad \therefore \quad K_G = (1 / 1 - c)$$

$$dY = (-c / 1 - c) \cdot dT \quad \therefore \quad K_T = (-c / 1 - c)$$

$$dY = (c / 1 - c) \cdot dR \quad \therefore \quad K_R = (c / 1 - c)$$

Teniendo como restricción que:

$$0 < c < 1$$

La expresión  $K_G = (1 / 1 - c)$  se conoce como el multiplicador del gasto, mientras que a la relación  $dY = (1 / 1 - c) \cdot dG$  nos muestra que aumentos en el flujo del gasto público generan incrementos en el nivel de producto de  $(1 / 1 - c)$  veces el incremento del gasto público. Como se observa, un mayor efecto multiplicador del gasto público, está en función del valor de la propensión marginal a consumir de la economía. Por tanto, mientras “c” sea mayor, mayor será el multiplicador y, por ende, mayor el efecto del gasto público sobre el nivel de producto y del empleo.<sup>18</sup>

El multiplicador de los cambios en la tasa impositiva  $K_T = (-c / 1 - c)$  nos muestra que las variaciones de los impuestos (T), a través de cambios en la estructura impositiva o mediante modificaciones a las tasas impositivas, que actúan en sentido inverso a las del gasto público, lo anterior explica por qué el multiplicador  $K_T = (-c / 1 - c)$  es negativo, y que además es menor, en términos absolutos, que el gasto.

<sup>18</sup> Aguilera, Verduzco Manuel. “Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta”, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

El multiplicador de las transferencias nos demuestra que las variaciones en las transferencias (R), incidirán sobre la demanda en el mismo sentido que el gasto público, pero con una menor intensidad.

Los multiplicadores del gasto público, de los impuestos y de las transferencias, nos demuestran, porque es importante hacer un análisis minucioso de las propuestas de política económica, cuando cualquiera de estos instrumentos de política fiscal se hace variar.

## **1.4 México: políticas de estabilización y su evolución**

### **1.4.1 México, resultado de una mala adopción de la política expansiva**

En 1978, la política económica adoptada por el gobierno mexicano centra su objetivo en la recuperación del crecimiento económico y la generación de empleos. Para poder alcanzar este objetivo se planteó reactivar la demanda agregada por medio de la expansión del gasto público, lo que estimuló el consumo y la inversión privada. Todo esto en un contexto de repunte de los precios internacionales del petróleo, que permitió una pronta recuperación de la economía mexicana. Así, el crecimiento de la economía mexicana durante los años de 1978 a 1981 se sustentó con un incremento del gasto público, sumado al auge del sector petrolero y el financiamiento del crédito por medio de la deuda externa, que en esos años era de fácil acceso.

El cuadro 1.3, muestra el nivel de gasto público asignado para reactivar la demanda agregada y la relación existente entre las altas tasa de crecimiento de la economía durante el período de 1978 a 1981 y el desencadenamiento de la crisis de 1982. En 1976 el gasto del sector público asignado como proporción del PIB fue de 29.50%, con un crecimiento real del PIB de 3.44%, en comparación con el asignado en 1978 que fue de 30.91%, lo que permitió un crecimiento real del PIB de 8.25%, que se explica por el repunte de los precios internacionales del petróleo.

Asimismo, durante 1979, año en que alcanzó el nivel de crecimiento real del PIB más alto, el nivel de gasto del sector público fue de 31.95%, con una tasa de crecimiento real del PIB de 9.15%. Sin embargo, cuando en 1980 y 1981 el nivel de gasto del sector público se incrementó en 34.88 y 40.59% respectivamente, los niveles de crecimiento real del PIB disminuyeron a 8.32 y 7.95%.

En 1982, la caída de los precios internacionales del petróleo impactó de manera estrepitosa sobre la actividad económica de México, de tal manera que cuando el nivel de gasto del sector público fue el más alto (45.49%) la tasa de crecimiento real del PIB fue negativa (-0.5%).

CUADRO 1.3

Año	Gasto del Sector Público		Crecimiento real del PIB
	(mmp*)	(% PIB**)	%
1976	461.23	33.64	4.24
1977	545.60	29.50	3.44
1978	722.60	30.91	8.25
1979	980.10	31.95	9.15
1980	1491.60	34.88	8.32
1981	2384.30	40.59	7.95
1982	4283.40	45.49	-0.5

*Fuente: Estadísticas hacendarias del sector público. Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria. S.H.C.P.*

*(\*) Miles de millones de pesos, (\*\*) Como proporción del PIB*

El cuadro 1.4 explica por qué a medida que el gasto del sector público crecía, los niveles de ingreso se reducían, provocando una ampliación del déficit del sector público de 6.68 por ciento en 1978 a 17.63 para 1982. El abismal retraso de los ingresos públicos se explica por tres razones: 1) la política de contención de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, 2) los resultados parciales de la reforma tributaria llevada a lo largo del sexenio; y 3) la caída de los precios del petróleo a principios de la década de los ochenta. El déficit del

sector público se debió a que el gobierno consideró la emisión de dinero y los créditos externos como sus dos principales fuentes de financiamiento.<sup>19</sup>

CUADRO 1.4

AÑO	Gasto del Sector Público (% PIB)	Déficit del Sector Privado (% PIB)
1976	33.64	9.89
1977	29.50	6.73
1978	30.91	6.68
1979	31.95	7.37
1980	34.88	7.95
1981	40.59	14.74
1982	45.49	17.63

Fuente: Estadísticas Hacendarias del Sector Público. Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria. S.H.C.P.

CUADRO 1.5

Saldo de la Deuda Externa del Sector Público		
Año	Millones de Dólares	Porcentaje respecto al PIB
1976	19,600	22.1
1977	22,912	28.0
1978	27,500	26.8
1979	30,800	22.9
1980	36,500	19.6
1981	57,600	22.5
1982	63,300	38.4

Fuente: México: Economic and financial statistics. Dirección General de Crédito Público. SHCP.

<sup>19</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización". México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

Durante el cuatrienio de 1978-1981, la economía mexicana alcanzó los niveles de crecimiento más altos de los últimos 20 años, 8.41 por ciento en promedio, mientras que la producción de petróleo crecía a una tasa promedio anual de 20 por ciento y la deuda externa pasaba de 27,500 a 57,600 millones de dólares, (ver cuadro 1.5). De lo anterior se infiere que el sector que alcanzó el mayor dinamismo en la economía mexicana fue la industria petrolera.<sup>20</sup>

#### **1.4.2 Naturaleza de las políticas de ajuste y estabilización**

El propósito de este apartado es dar una visión general de los planes de reordenación a partir de 1982, con el objetivo de vencer la crisis y sentar las bases para recuperar el crecimiento económico.

En 1982, después de la drástica caída en el precio internacional del petróleo y del estallido de la crisis de la deuda; México adoptó una política económica tendiente a estabilizar la economía. El común denominador de los planes de estabilización diseñados e instrumentados por el gobierno desde que la crisis se hiciera patente, ha sido el propósito de combatir tres desequilibrios macroeconómicos fundamentales en el corto plazo: 1) la inflación; 2) el estancamiento económico; 3) el estrangulamiento del sector externo, traducido básicamente a los problemas de la cuenta corriente de la balanza de pagos, a las fugas de capital y a la incapacidad para hacer frente al servicio de la deuda externa.<sup>21</sup> Para poder alcanzar estos objetivos (en el periodo de estudio) el gobierno ha tenido que apoyarse en cinco programas específicamente:

- a) Programa Inmediato de Reordenación Económica, 1983-1984 (PIRE).
- b) Programa Extendido de Reordenación Económica, 1985-1986 (PERE).
- c) Programa de Aliento y Crecimiento, 1987 (PAC).
- d) Pacto de Solidaridad Económica, 1988 (PASE).

---

<sup>20</sup> Ibid. pp. 21.

<sup>21</sup> Ibid. pp. 31.

e) Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, 1989-1994 (PECE).

Cada uno de ellos ha centrado su objetivo de estabilidad y crecimiento económico desde distintas perspectivas. Así, se ha pasado de planes ortodoxos a planes heterodoxos, que siendo estrictos no se han dado cambios radicales en la forma de concebir y manejar la política económica.

La ortodoxia económica se caracteriza por sostener la creencia de que la inflación y el desequilibrio de las cuentas externas se alimentan de un excesivo crecimiento de la demanda, en lo fundamental, ocasionado por el control de los gastos del sector público. La heterodoxia, por el contrario, insiste en que las causas de la inflación van más allá de un simple exceso de demanda, teniendo que ver con algo mucho más complejo; los costos de producción las inercias macroeconómicas, y el conflicto que sostienen los agentes económicos por mantener e incluso incrementar su participación en el ingreso global. Mientras la versión ortodoxa es consistente con una inflación de demanda y recurre consecuentemente, a la contracción de los diferentes componentes de la demanda global (gasto público, circulante monetario, salarios, etc.) y a la desregulación y liberalización económica generalizadas. La versión heterodoxa, por su parte es consistente con una inflación de costos, inercias macroeconómicas y expectativas psicológicas, por lo que congela los precios y los salarios (para romper las inercias y las expectativas inflacionarias de los agentes que fijan o influyen en la fijación de precios), sujeta la paridad monetaria, reduce las tasas de interés, y reprime los precios y tarifas del sector público.<sup>22</sup> No obstante, ambos enfoques han aplicado políticas fiscales y monetarias restrictivas.

Haciendo un análisis general de las medidas de política económicas adoptadas en cada uno de los programas antes mencionados, el PIRE y el PERE sustentan su base teórica en la contracción del gasto público; el incremento de los ingresos públicos vía liberalización de precios y tarifas públicas y aumentos en los impuestos; la restricción de la oferta monetaria; el incremento de las tasas de interés, para estimular el ahorro interno y retirar circulante de la

---

<sup>22</sup> Ibid. pp. 34.

economía, disminuyendo con ello presiones sobre los precios y la devaluación y subvaluación monetaria para, junto con el efecto que sobre las importaciones tiene la recesión, mejorar las cuentas de México con el exterior.

El enfoque teórico del PAC, clasificado como heterodoxo, incorporó a su diagnóstico el problema de los costos de producción, tratando de disminuir las tasas de interés y el ritmo de devaluación, para bajar así el costo del dinero y de las importaciones; controlar las inercias macroeconómicas y los efectos de la recesión para lo cual se procuró conciliar los efectos antiinflacionarios con el estímulo a la oferta de bienes y servicios, buscando una expansión económica moderada que fuera compatible con el abatimiento de la inflación, vía la liberación del crédito al sector privado y de una reforma fiscal que incentivara la inversión productiva, la protección al empleo y terminar con la contención salarial. Sin embargo, en el plano exterior, el PAC rompe con el esquema de pagar la deuda externa a expensas del crecimiento económico y de la restricción artificial de las importaciones, tratando de ajustar y negociar el pago del servicio de la deuda externa a la capacidad real de la economía.

La concepción teórica tanto del PASE como del PECE, consecuentes con un diagnóstico heterodoxo, parte de una situación de inflación inercial, que puede ser macroeconómica o psicológica. Las inercias macroeconómicas son aquellas que se generan cuando los precios relativos de una economía se enfrascan en una carrera interminable con la inflación, de la cual se desprenden las siguientes situaciones: 1) inflación – devaluación - inflación; 2) inflación - aumento de las tasas de interés - inflación; 3) inflación - aumento de precios y tarifas públicas - inflación; y 4) inflación - incremento de salarios - inflación.

Las inercias psicológicas son aquellas que condicionan las conductas de productores, comerciantes y consumidores, atrapándolos en la perniciosa dinámica de apostarle a ala inflación y a la devaluación, de tratar de aventajarlas en el tiempo en que se precipitan y autovalidan las expectativas catastrofistas, generando con ello patrones de comportamiento que, a la larga, resultan muy difíciles de erradicar.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid. pp. 40 – 44.

Previendo las situaciones anteriores el PASE y el PECE, proponen la contención de los precios relativos (tipo de cambio, tasas de interés, salarios, precios y tarifas públicas), con el fin único de detener las inercias macroeconómicas, que permitan generar una situación de credibilidad, y evitar situaciones que pudieran desencadenar en inercias psicológicas. Si bien ambos programas proponen la estabilidad de precios, existen algunas diferencias: el PASE congela los precios procurando no caer en recesiones profundas, mientras que el PECE propone pasar de una represión artificial a una estabilidad real de los precios y crecimiento económico, evitando que la inflación resurja. En cuanto al tratamiento de la deuda externa, ambos han sacrificado el crecimiento a expensas de continuar pagando a los bancos extranjeros.

En capítulos posteriores abordaremos más a fondo cada uno de los programas, con el objetivo de conocer el impacto que estos han tenido tanto en las principales variables macroeconómicas, y en específico, de la política fiscal.

## CAPÍTULO II

### 2. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE AJUSTE Y LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO 1980 - 1987

#### 2.1 Orígenes de la crisis

Después de la desaceleración económica de 1976-77 y de los ambiciosos planes de desarrollo e industrialización del gobierno de José López Portillo, el boom petrolero estuvo muy lejos de sentar las bases necesarias para que el sector industrial y agrícola fueran capaces de encabezar un proceso de crecimiento sostenido.

CUADRO 2.1

<b>CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES</b>
<b>1976-1981</b>

Concepto	1976-77	1978	1979	1980	1981
<b>EXPORTACIONES</b>					
Mercancías y Servicios	15.6	17.4	6.6	6.1	6.2
Petróleo y gas natural	40.1	77.4	49.7	74.4	36.4
Otras exportaciones (mercancías)	7.4	28.2	-0.6	-4.9	-6.9
<b>IMPORTACIONES</b>					
Mercancías y Servicios	-4.8	18.7	33.4	31.9	20.3

Fuente: S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales, 1970-1978, 1979-1981

México vio resueltos de momento, gran parte de sus problemas dado que las exportaciones de petróleo generaron una derrama importante de divisas que fueron orientadas a expandir las importaciones totales con el objeto de alentar el mercado interno (ver cuadro 2.1).

CUADRO 2.2

**ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN 1970-77 Y DURANTE  
EL AUGE PETROLERO 1978-81**

	1970-77	1978	1979	1980	1981
<b>Inversión Pública (excluye gobierno central)</b>					
Agricultura	1.8	1.7	2.2	2.5	3.5
Minería	0.7	0.7	1.0	1.1	1.0
Petróleo	32.0	44.6	41.9	44.2	44.7
Manufacturas	14.2	9.8	14.3	11.6	15.2
Electricidad	23.1	21.8	21.8	22.8	19.4
Comercio y Servicios	28.2	21.4	18.8	17.8	16.2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Inversión Privada no residencial</b>					
Agricultura	10.2	14.2	11.7	10.7	n.d.
Minería	3.0	2.3	4.4	4.6	n.d.
Petróleo	0.0	0.0	4.4	0.0	n.d.
Manufacturas	50.8	30.3	32.8	36.1	n.d.
Electricidad	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d.
Comercio y Servicios	36.0	53.0	51.1	48.6	n.d.
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Fuente: Santamaría, H. (1985)

n.d. No disponible

Aunque la inversión pública fue muy dinámica, esta se orientó específicamente a la industria petrolera y al sector comercio y de servicios, mientras que la inversión privada lo hizo en mayor medida en los servicios y comercio, contra una baja en la inversión en la industria manufacturera (ver cuadro 2.2). Entre las causas que explican la caída de la inversión privada se encuentra el deterioro de la balanza comercial. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones petroleras permitió el acceso fácil a fuentes de financiamiento externo, lo que

permitió estimular el crecimiento de la economía, que de alguna manera garantizaba, desde la perspectiva de la política económica implementada, hacer frente a los compromisos financieros adquiridos.

En este sentido, el crecimiento de la economía se centró en el sector público y se financió mediante la contratación de deuda externa, de tal manera que de 1978 a 1981 el PIB creció a tasas anuales de más de 8 por ciento, mientras que la inversión total observó una tasa de crecimiento promedio anual de 16.2% y el empleo urbano se expandió a 5.7% anual (ver cuadro 2.3).

Como se puede observar, los motores de crecimiento de la economía de 1978 a 1981 fueron: el gasto público, el auge petrolero, y la deuda externa. Detrás de este desempeño espectacular se empezaban a gestar problemas de sobrevaluación del peso en forma creciente (aproximadamente de 25%).<sup>24</sup> Las expectativas de un mejor desempeño de los ingresos públicos fomentaron un creciente déficit fiscal, que combinado con la sobrevaluación del peso provocaron fuertes desequilibrios en la balanza de pagos.

En 1980, el déficit fiscal llegó a representar el 7.5% del PIB, aún cuando el precio internacional del petróleo siguió creciendo, al pasar de 19.6 dólares por barril en 1979 a 31.3 dólares en 1980 y 33.2 dólares en 1981.<sup>25</sup> A raíz de ello, durante la segunda mitad de 1980 y principios de 1981, el gasto público siguió creciendo; hasta que a finales de 1981, el déficit fiscal alcanzó una proporción de 14.1% del PIB (ver cuadro 2.3).

Como ya se mencionó, el déficit público se financió en parte con préstamos externos, sobre todo de los bancos comerciales, que en aquella época competían por otorgar préstamos al sector público y privado de México. En este sentido, la política fiscal expansiva se financió

---

<sup>24</sup> Cárdenas, Enrique. "La política económica en México, 1950-1994". México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>25</sup> Macro Asesoría Económica. "Realidad Económica de México, 1992", México, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V. 1991.

con crédito externo, por lo que de alguna manera agravó los resultados del auge exportador de recursos naturales, misma que produjo un aumento en la demanda agregada interna acompañada con incrementos en los precios y la apreciación real del tipo de cambio. Todo ello, impacto en forma negativa a las exportaciones no petroleras, con el consecuente rezago en el crecimiento industrial, que a su vez tuvo consecuencias negativas al provocar una sustitución de importaciones injustificada.

De esta manera, la deuda como fuente de financiamiento externo, siguió creciendo hasta pasar de 26,300 millones de dólares en 1978 a 33,800 millones de dólares en 1980 (ver cuadro 2.3). El problema más severo de la deuda se empezaba a vislumbrar con el creciente y desmedido endeudamiento del sector privado que había alcanzado niveles de 1978 a 1980 de entre 7,200 millones de dólares a 16,900 millones de dólares respectivamente.<sup>26</sup>

La situación de un derrumbe de la economía mexicana no podía hacerse esperar, cuando a mediados de 1981, la caída de los precios internacionales del petróleo se hizo presente. En ese momento el gobierno no tuvo la capacidad para hacer frente a los desequilibrios fiscales y externos, toda vez que había apostado a que los precios internacionales del petróleo seguirían creciendo. Por otra parte, el intento por reducir el déficit fiscal no tuvo éxito, haciéndose evidente la falta de coordinación sobre las medidas que convenían adoptar para corregir el desequilibrio externo; si ajustar el tipo de cambio o imponer controles a las importaciones y a la salida de capitales. Al no existir medida alguna de política económica que pudiera contrarrestar los efectos negativos de la caída de los precios internacionales del petróleo, la fuga de capitales no se hizo esperar, y se aceleró marcadamente, hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en ese año (ver cuadro 2.3).

Durante los últimos meses de 1981, el gobierno financió la salida de divisas con préstamos del exterior cada vez más frecuentes y de plazos más cortos. Este proceso llevó a México a

---

<sup>26</sup> Lustig, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

un endeudamiento por encima de su capacidad de pago, fenómeno que haría mucho más difícil el ajuste en el futuro.<sup>27</sup>

CUADRO 2.3

## INDICADORES ECONÓMICOS 1976-1981

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Producto Interno Bruto (cambio porcentual anual) <sup>1</sup>	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9
PIB Per cápita (cambio porcentual anual) <sup>1</sup>	1.2	0.5	5.2	6.1	5.0	5.5
Inversión Fija Bruta (cambio porcentual anual) <sup>1</sup>	0.4	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7
Tasa del desempleo urbano Abierto (porcentaje) <sup>2</sup>	6.8	8.1	6.8	5.7	4.6	4.2
Déficit Fiscal (porcentaje del PIB) <sup>3</sup>	9.9	6.7	6.7	7.6	7.5	14.1
Deuda externa total (miles de millones de dólares) <sup>4</sup>	27.5	30.9	34.6	40.3	50.7	74.9
Deuda pública total (miles de millones de dólares) <sup>4</sup>	20.8	22.9	26.3	29.8	33.8	53.0
Precio promedio del petróleo de exportación (dólares por barril) <sup>5</sup>	....	....	13.3	19.6	31.3	33.2
Fuga de capitales (millones de dólares) <sup>6</sup>	3.0	0.9	0.1	0.2	-0.3	11.6

**Fuente:**

<sup>1</sup> Banco de México, *Indicadores económicos, México, 1987, pesos de 1970.*

<sup>2</sup> Para 1976 y 1977, *Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Programa nacional de empleo, 1980-1982, México 1982.* Para 1978-1981, Jaime Ros, "Del auge petrolero a la crisis de la deuda". *Un análisis de la política económica en el período 1978-1985, en Rosemary Thorp, México, Ed. Siglo XXI, 1986.*

<sup>3</sup> Para 1976-1978, Banco de Mundial, *México: Recent Economic Developments and Prospects, Washington, 1974.* Para 1979-1981, *Macro Asesoría Económica, Realidad Económica de México, 1992, México, 1992.*

<sup>4</sup> Para 1976, E. Zedillo, "México's Recent Balance of Payments Experience and Prospects for Growth", *World Development, 1986.* Para 1977-1981, José Ángel Gurrla, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México 1991.

<sup>5</sup> Robert Devlin, *Deb and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story, Princeton University, Princeton 1989.*

<sup>6</sup> José Ángel Gurrla y Sergio F., "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989", ensayo inédito, cuadro 1.

<sup>27</sup> *Ibid.* pp. 44.

## 2.2 La Crisis Económica de 1982

A principios de 1982, el precio internacional del petróleo aún continuaba con su tendencia a la baja, el problema de la fuga de capitales se aceleraba cada vez más hasta alcanzar su tope máximo, y junto con ello el vencimiento de los compromisos con los bancos extranjeros, amortización de la deuda o refinanciamiento durante los siguientes doce meses. Para poder contrarrestar estos efectos negativos, en febrero de ese mismo año, el gobierno adoptó un paquete de contracción fiscal más devaluación cambiaria, manteniendo la libre convertibilidad del peso. El paquete fiscal proponía recortes al gasto público de 3%, particularmente en inversión, aumentos en los precios y tarifas del sector público y reducción de los subsidios a los alimentos básicos. Al mismo tiempo, el Banco de México anunció que no seguiría interviniendo en el mercado cambiario, lo que condujo a una brusca devaluación del peso de 80% durante ese mismo mes.<sup>28</sup>

La devaluación de febrero de 1982, obligó al gobierno a tomar una serie de medidas que tenían por objeto ajustar las variables macroeconómicas a la realidad económica de ese momento. Sin embargo, la política de ajuste propuesta por el gobierno carecía de toda congruencia y lo único que se logró fue reforzar el efecto inflacionario, cuando en abril de ese mismo año, se recomendaron incrementos de emergencia a los salarios de 10, 20 y 30%, según los niveles de salario, ello contradecía la meta de mantener un tipo de cambio realista y precios estables. En este sentido, al no haberse alcanzado la meta inicial, el déficit fiscal y la inflación continuaron creciendo, dando pie a un proceso de dolarización de la economía que produjo una importante fuga de capitales.<sup>29</sup>

Las presiones sobre la balanza de pagos cada vez eran más fuertes, de tal manera que el gobierno tuvo que recurrir nuevamente al endeudamiento externo para poder financiar las

---

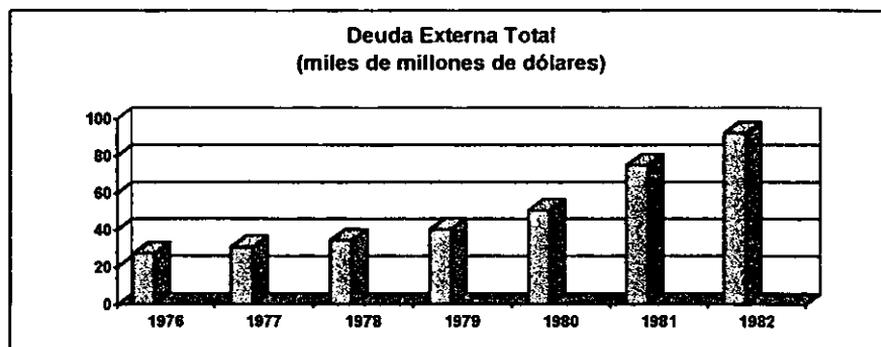
<sup>28</sup> Ros, Jaime. "Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el período 1978-1985", en "La crisis de la deuda en América Latina", Rosemary Thorp, México, Ed. Siglo XXI, 1986.

<sup>29</sup> Nora Lustig y Jaime Ros "México, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes". Estudio de 7 Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1987, p.13.

importaciones y el problema de pago del servicio de la deuda, por un monto de 2,500 millones de dólares en el mes de junio de ese mismo año. Después de este último crédito, la banca internacional decidió cerrar sus créditos a México. De esta forma, las reservas del Banco de México prácticamente se agotaron, y con ello se volcaron nuevas y severas devaluaciones. A partir de entonces el Banco de México anunció el congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares, creándose el sistema dual (libre y preferencial) fijado en 70 y 50 pesos por dólar respectivamente. Asimismo, el 19 de agosto se modificó el sistema dual a múltiple (libre, preferencial y especial) fijado en 114.50 y 69.50 pesos por dólar respectivamente. Finalmente el 1 de septiembre se decreta el control generalizado de cambios y se nacionaliza la banca.

Como se puede observar el mayor aumento de la deuda externa se concentra en el período de 1980 a 1982 al pasar de 50,700 a 92,400 millones de dólares, respectivamente (ver gráfica 2.1). Ante esta situación en 1982, México declaró la moratoria de sus compromisos adquiridos vía deuda externa.

GRÁFICA 2.1



Fuente: José Ángel Gurria, "La política de la deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, anexo 1, p. 26.

La causa fundamental de la crisis tiene su origen en la fuerte dependencia que sufre la economía mexicana debido al modelo de desarrollo implantado, que estuvo obligado a

soportar permanentes déficits comerciales con el exterior, como resultado de la incapacidad de la economía para diversificar las exportaciones nacionales, lo que condujo a incurrir en fuertes déficits fiscales que soportaran el crecimiento, mismos que se sostenían vía endeudamiento externo. De esta manera, México se había convertido en un país monoexportador de petróleo, ya que el 80% de sus divisas las obtenía por la venta de petróleo al exterior, por lo que al caer los precios internacionales del petróleo sumado a los aumentos en las tasas de interés internacionales sobre la deuda externa, fueron la causa principal del estallido de la crisis de 1982.<sup>30</sup>

### ***2.3 Naturaleza y efectos del Programa Inmediato de Reordenación Económica: 1983-1984***

La administración de Miguel de la Madrid Hurtado, consideraba que las causas principales de la crisis de 1982, fueron el déficit fiscal y la distorsión de los precios relativos, en particular del tipo de cambio. Asimismo, se consideraba que los efectos de la crisis se debían a la mala estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y a un gran intervencionismo del gobierno en la economía. Por último, se suponía que la fuga de capitales era consecuencia de la mala administración económica interna, y no una de las causas de la crisis.<sup>31</sup>

La contracción de la actividad económica era inevitable, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 1981 a 1982 de 8.8 a -0.6, respectivamente. En tanto, el crecimiento de la inversión privada se contrajo considerablemente, de 11.5 a -15.1 por ciento, entre 1981 y 1982 respectivamente. En tanto que el comportamiento de la tasa de crecimiento de la inversión pública de 1981 a 1982 pasó de 22.5 a -18.8, lo cual representa una fuerte caída en las tasas

---

<sup>30</sup> Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

<sup>31</sup> Lusting, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

de crecimiento tanto de la inversión privada como de la pública. El único componente de la demanda que mantuvo una tasa de crecimiento ascendente fue el de las exportaciones, que en cierta manera se explica por la venta de petróleo al exterior principalmente, a pesar de la caída de los precios internacionales del mismo (ver cuadro 2.4).

CUADRO 2.4

**Tasa de crecimiento de los componentes de la demanda en México**  
Promedio de los períodos (%)

<i>Concepto</i>	1981	1982	1982-86
Producto Interno Bruto	8.8	-0.6	-0.5
Consumo privado	7.4	-2.5	-0.8
Consumo del Gobierno	10.3	2.0	2.7
Inversión bruta total	14.7	-24.3	-10.8
Formación bruta de capital fijo	16.2	-16.8	-3.8
Inversión privada	11.5	-15.1	-5.5
Inversión pública	22.5	-18.8	-12.8
Exportaciones	11.6	21.8	8.5
Importaciones	17.7	-37.8	-10.1
Demanda interna	9.6	-8.1	-2.9
Demanda privada	8.1	-4.8	-1.6
Demanda del gobierno	16.6	-9.3	-4.6

*Fuente: (a) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986".*

*Macro Asesoría Económica, S.C., "Realidad Económica de México 1991", México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1991.*

Como resultado de lo anterior, muchas empresas enfrentaban serios problemas al no disponer de suficiente capital de trabajo para su operación, mientras que las que tenían deudas en

dólares encaraban serias dificultades para cubrir sus pagos, como resultado de la brusca devaluación del peso.

Aquellas empresas que requerían importar insumos para su producción no las pudieron realizar, debido a la escasez de divisas para llevar a efecto sus compras con el exterior. Lo anterior explica la caída estrepitosa del nivel de importaciones al pasar de 1981 a 1982 de 17.7% a -37.8% (ver cuadro 2.4).

### **2.3.1 La Estrategia de Reordenación Económica y Cambio Estructural**

A partir de enero de 1982, después de haber propuesto sin éxito planes de ajuste para contrarrestar las primeras manifestaciones de la crisis, la nueva administración instrumentó un paquete de emergencia denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que en su concepción original contemplaba dos etapas: un “tratamiento de choque” en 1983, seguido de políticas graduales en 1984-1985. Además, buscaba contrarrestar los efectos de tres de las principales problemáticas de que adolecía la economía mexicana en ese momento: 1) la inflación, que alcanzaba casi el 100 por ciento por efecto del creciente déficit de las finanzas públicas; 2) el desequilibrio de las cuentas con el exterior; y 3) el estancamiento económico.

La estrategia económica que se planteaba estaba orientada a contrarrestar los efectos de la crisis mediante una reestructuración de la economía. Para ello, se fijaron dos líneas de acción:

a) La Reordenación Económica, y b) El Cambio Estructural.

La primera se constituye en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos fundamentales son:<sup>32</sup>

a) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.

---

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P., México 1983, pp. 117-119.

- b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda estrategia se refiere al cambio estructural cuya misión es transformar a fondo los sistemas de producción, distribución y financiamiento, basados en seis líneas de acción:<sup>33</sup>

1. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento para ampliar la atención de las necesidades básicas, elevar la generación de empleos asociada al crecimiento del producto y promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo para lograr:
  - a) un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.
  - b) un sector agropecuario que mejore los niveles de vida y participación social en el medio rural y asegure la alimentación básica de la población.
  - c) un sector de servicios más moderno y funcional acorde a las necesidades de la producción y el consumo.
3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y de bienestar social.
4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional a través de acrecentar el potencial de los recursos humanos, la preservación del medio ambiente y la movilización de los recursos naturales, el fortalecimiento potencial científico y tecnológico, y la preservación y fomento de la cultura nacional.
6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Asimismo, el Programa Inmediato de Reordenación Económica consideró importantes entre otras, las siguientes características:

- a) Es un plan de corto plazo, diseñado únicamente para un período de vida de dos años (1983-1985).
- b) El PIRE contiene dos tipos de acciones de política económica: por un lado, las de contención de la demanda o de shock sobre la demanda y, por el otro, las de protección a la oferta o defensivas.

---

<sup>33</sup> Ibid. pp. 126-149.

- c) El PIRE centró su atención en el abatimiento de la demanda agregada y no así en proteger la oferta.

Por el lado de la demanda, la corrección macroeconómica consistió en un drástico ajuste en las esferas fiscal, monetaria, y de balanza de pagos. Con respecto a la política fiscal, las medidas que se tomaron fueron las siguientes:<sup>34</sup>

- a) En materia de gasto público, tienen lugar iniciativas tales como: recorte generalizado de subsidios y transferencias, adelgazamiento de la Administración Pública Central y Paraestatal, es decir, racionalización de estructuras administrativas y venta, transferencia, fusión, liquidación y extinción de entidades no estratégicas ni prioritarias; y reducción de la inversión pública. Esto último, incluso en rubros tan neurálgicos como la infraestructura básica, la salud y la educación.
- b) Por el lado de los ingresos públicos, se hacen reformas impositivas para incrementar la recaudación.<sup>35</sup>

Por lo que a la política monetaria se refiere, las medidas impulsadas fueron:<sup>36</sup>

- a) Reducción de la liquidez, a través de una menor emisión primaria de dinero y de la fijación de techos a la canalización de créditos bancarios.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

<sup>35</sup> La tasa general del IVA se incrementó de 10 a 15 por ciento; se impuso una tasa de 20 por ciento para ciertos bienes suntuarios; y se gravó con 6 por ciento el consumo de alimentos industrializados y medicinas de patente. Asimismo, con el objeto de que los grupos de mayores ingresos contribuyeran más al ahorro público, se gravó con una sobretasa de 10 por ciento de impuesto sobre la renta a las personas de ingresos altos, reduciéndose a cambio la carga impositiva a los contribuyentes de bajos ingresos. Además, se suprimió el anonimato en la tenencia de acciones representativas del capital social de las empresas y se intensificaron los esfuerzos para combatir la evasión y la elusión fiscales.

<sup>36</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

<sup>37</sup> La restricción de créditos se llevaría a cabo mediante un manejo del encaje legal que privilegiara la regulación monetaria, es decir, que congelara los recursos transferidos de la banca central a la banca comercial.

b) Incremento de las tasas de interés, para reconstituir la intermediación financiera y evitar la fuga de capitales. Paralelamente, mediante el incremento en el nivel de ahorro, vía las altas tasas de interés, se restringiría el nivel de circulante monetario en la economía, lo que ayudaría a contener los altos índices de inflación.<sup>38</sup>

Para que el alza en las tasas de interés fuera efectiva, tendrían que cumplirse tres condiciones: primero, que la tasa de interés nominal fuera más alta que la inflación; segundo, que compensara las expectativas de devaluación del peso en todo momento; y tercero, que los rendimientos reales de las tasas de interés fueran más altos que los ofrecidos en el exterior. Este esquema de restricción fiscal y monetaria tenía como objetivo central disminuir los altos índices inflacionarios y corregir las distorsiones asociadas a la misma: desintermediación financiera, dolarización, fuga de capitales, etc.

Por el lado de la balanza de pagos las medidas instrumentadas fueron: macrodevaluación del tipo de cambio, para corregir el diferencial inflacionario entre México y sus principales socios comerciales, mejorando por esta vía el saldo corriente de la balanza de pagos. Esto, en virtud de que la devaluación, por un lado, aumenta la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios y, por el otro, desalienta las importaciones, los viajes al exterior y el contrabando.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Además de incrementar las tasas de interés se buscó, que las tasa de corto plazo fueran mayores a las de largo plazo, con la finalidad de crear expectativas de inflación decreciente. También aparecieron nuevos instrumentos de captación y se impulsó la intermediación financiera no bancaria, a través de las sociedades de inversión y las casas de bolsa. Estas medidas buscaban repuntar el ahorro y asegurar su permanencia dentro de un marco de confianza, estabilidad y certidumbre financiera.

<sup>39</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

### 2.3.2 Alcance y resultados de la política fiscal dentro del marco general del PIRE.

Dado que los desequilibrios en las finanzas públicas fueron considerados como la causa medular de la crisis de 1982, el PIRE consideró importante cumplir con dos objetivos fundamentales: a) reducción del gasto público y b) incremento de los ingresos públicos.

Como se puede apreciar en el cuadro 2.5, tales objetivos parcialmente fueron alcanzados. El incremento de los ingresos de 1982 a 1983, fue de tan sólo de 4 puntos porcentuales, mientras que de 1983 a 1984, se redujo en 1.6 puntos porcentuales. El objetivo de contracción del gasto fue más alentador, al bajar de 1982 a 1983, en 3.5 puntos porcentuales, y de 1983 a 1984 en 3.4 puntos porcentuales.

CUADRO 2.5

**FINANZAS PÚBLICAS 1982-1984**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1982	1983	1984
Ingreso Público Presupuestal	28.9	32.9	31.3
Gasto Público Presupuestal	44.5	41.0	37.6

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México

Al mismo tiempo que se produjo un incremento en los ingresos públicos y una reducción del gasto, los requerimientos financieros del sector público también bajaron. En este sentido, el ajuste fiscal, propuesto por el gobierno, de bajar el déficit financiero, con respecto al PIB de 16.9% en 1982 a 8.5% en 1983, fue alcanzado casi en su totalidad (ver cuadro 2.6).

El déficit financiero determina la magnitud de los recursos monetarios que el Estado consume para realizar toda su operación en el contexto socioeconómico. En este sentido, el cuadro 2.6 muestra como el déficit financiero se redujo de -16.9% a -8.6% en 1983, como porcentaje del PIB; mientras que para 1984 presentó un relajamiento pero sin alterar su tendencia a la baja,

que fue de -8.5%, respecto al PIB. Sin duda es uno de los mayores esfuerzos realizados en materia de finanzas públicas.

CUADRO 2.6

**AJUSTE FISCAL 1982-1984**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1982	1983	1984
Déficit Financiero <sup>1</sup>	-16.9	-8.6	-8.5
- Intermediación Financiera	-1.3	-0.5	-1.4
Déficit Económico <sup>2</sup>	-15.6	-8.1	-7.1
- Déficit Extrapresupuestario	-1.0	-0.5	-0.7
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	-14.6	-7.6	-6.4

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México

<sup>1</sup> *Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.*

<sup>2</sup> *Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.*

<sup>3</sup> *Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal*

Mientras el déficit extrapresupuestario disminuyó permanentemente su participación en el PIB, como resultado del proceso de desincorporación de las empresas no prioritarias ni estratégicas para el Estado y por el grado de eficiencia financiera de las empresas fuera de presupuesto; la intermediación financiera que en 1983 había disminuido en -0.5%, repuntó en 1984 en 1.4%, al mismo tiempo que la recuperación económica y la mayor actividad financiera por parte del Estado.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> *Ibid.* pp. 59.

### 2.3.3 La política fiscal y las variables macroeconómicas.

Cuando se anunció la puesta en marcha del PIRE se esperaba que a raíz de las medidas adoptadas el costo fuera un crecimiento nulo de la producción en 1983 (0.0%), seguido de una recuperación gradual entre 1984 y 1985. Las expectativas en cuanto a la inflación eran que esta bajaría a 18% en 1985.<sup>41</sup> Para poder alcanzar esto último, la administración de Miguel de la Madrid, centró su atención en la política monetaria bajo dos objetivos centrales: reducción de la liquidez y reconstitución de la intermediación financiera.

Con la reducción de la liquidez, vía incremento de las tasas de interés, el gobierno esperaba tener una menor circulación del dinero en la economía, lo cual conllevaría a una contracción del consumo global y de la compra especulativa de dólares, que se traduciría en una mayor captación de ahorro y con esto poder financiar al gobierno sin presionar sobre el incremento de precios. Esta última posición, pone de relieve la necesaria congruencia que debe existir entre la política fiscal y la monetaria. La austeridad monetaria y fiscal, según Dornbusch, es un requisito indispensable para el éxito de la estabilización de la inflación.<sup>42</sup>

Este tipo de medidas restrictivas sirvió para disminuir la inflación, a costa de una caída en el nivel de producción, vía la contracción de la demanda agregada, lo que condujo a una profundización de la recesión iniciada en 1982. De ahí que la caída del PIB en 1983, fuera mayor a la esperada. En consecuencia, se logró la reducción estimada de la inflación a un costo económico muy alto.

El cuadro 2.7, muestra el esfuerzo realizado en la corrección fiscal y monetaria, así como los efectos que estos tuvieron sobre los precios y el producto. Con una reducción en 4.2 puntos porcentuales de la base monetaria, durante 1982, se obtuvo un déficit financiero de 16.9%

---

<sup>41</sup> Lusting, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>42</sup> Dornbusch, Rudiger. "Estabilización, deuda y crecimiento" en el Trimestre Económico No. 250, Vol. LXIII (2), México, abril-junio de 1996, Fondo de Cultura Económica.

respecto al PIB, seguido de un elevado índice inflacionario de 98.8%, y una contracción del producto de -0.6 por ciento. Mientras que para 1983, con una reducción más enérgica de la base monetaria en 12.5%, como se pretendía, el índice inflacionario se redujo a 80.8%, en consecuencia el déficit financiero se redujo en 8.6%, mientras que el nivel del producto decreció en 4.2%. Para 1984, el panorama se vio más alentador cuando con una reducción de la base monetaria en 3.2 puntos porcentuales, el déficit financiero se redujo en menor medida a 8.5%, en tanto que la inflación se redujo considerablemente en 59.2%, y en consecuencia el nivel del producto alcanzó una tasa de crecimiento de 3.6%.

CUADRO 2.7

**EFFECTOS DE LA CORRECCIÓN FISCAL Y MONETARIA 1982-1984**

Concepto	1982	1983	1984
Déficit Financiero/PIB	-16.9	-8.6	-8.5
Base Monetaria (%)*	90.4	58.1	54.9
Inflación (%)	98.8	80.8	59.2
PIB (%)	-0.6	-4.2	3.6

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

\* Base Monetaria = billetes y monedas en poder del público + depósitos bancarios

Otro de los objetivos del PIRE fue reducir el déficit de las cuentas con el exterior, para poder abatir el desequilibrio externo. Las medidas que se tomaron para reducir dicho déficit fueron: macrodevaluación del peso y creación de un control de cambios dual; restricción administrada de las importaciones; inicio de gestiones para recalendarizar pagos por alrededor de 23 mil millones de dólares de vencimiento cercano; y creación del Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), para solucionar los problemas de liquidez de las empresas altamente endeudadas con el exterior.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

Es importante hacer resaltar algunos otros aspectos sobre los efectos de la política fiscal, tales como el comportamiento del gasto corriente, el gasto de capital y el pago de intereses. Durante los años 1982 y 1983, se suponía, que con la aplicación de medidas de política fiscal contractivas el gasto corriente debía disminuir y el gasto de capital aumentara. Sin embargo, las estadísticas muestran lo contrario. Tal efecto, se debe principalmente a que el primero contabiliza el pago de nómina burocrática y otros gastos de funcionamiento; mientras que el gasto de capital que comprende las inversiones en obras, infraestructura y proyectos diversos, que durante el PIRE se vieron afectados, en tanto que el pago de intereses engrosó sus cifras a consecuencia del incremento de la tasa de doméstica prevaleciente en ese momento. En este sentido, el gobierno adoptó la medida de conservar un aparato burocrático de enormes magnitudes a costa de evitar despidos masivos y, en consecuencia decidió contraer el gasto de capital reprimiendo la actividad económica (ver cuadro 2.8).

CUADRO 2.8

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1982-1984**

(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
Gasto corriente	11.4	13.9	13.7
Gasto de capital	7.8	5.3	4.2
Pago de intereses	8.2	12.4	11.7

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

Lo anterior se atribuye a que el esfuerzo por sanear las finanzas públicas estuvo sustentado principalmente en el incremento de los ingresos públicos y en los fuertes recortes en el gasto de capital o productivo, en tanto que, el gasto corriente donde se suponía que debían originarse los principales ajustes, no sucedió. Por el contrario creció de 1982 a 1983, en 2.5 puntos porcentuales, en tanto que para 1984, se redujo en 0.2 puntos porcentuales, respecto al año anterior.

La combinación del fenómeno inflacionario con la aplicación de medidas de contención salarial durante 1981-1982, ha propiciado una caída irrecuperable del poder adquisitivo de los trabajadores de -11.3%, en tan sólo dos años. Lo cual influyó en el descenso de los niveles del ingreso personal disponible per cápita real en 1982 y 1983 al pasar de 47.1 a 43.6 pesos por persona, respectivamente (ver cuadro 2.9). En consecuencia, la distribución del ingreso por la vía de los costos del ajuste macroeconómico, afectó directamente los salarios reales, en tanto que las ganancias respecto al factor capital crecieron. Esto nos permite afirmar que la reducción de la inflación se logró a costa de la caída drástica del nivel de vida de los asalariados y de una aguda concentración del ingreso, que fortaleció aún más la brecha entre pobres y ricos. Fenómeno que se ha venido gestando durante los últimos años a consecuencia de las crisis (ver cuadro 2.9).

CUADRO 2.9

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SALARIOS Y EMPLEO 1982-1984**

Concepto	1982	1983	1984
Salario mínimo real (1980 = 100) <sup>2</sup>	89.6	74.6	69.5
Tasa (%)	-11.37	-16.7	-6.8
Ingreso personal disponible per cápita (real) <sup>1</sup>	47.1	43.6	44.5
Tasa (%)	-8.0	-7.3	1.9
Distribución del ingreso <sup>1</sup>	100%	100%	100%
Factor trabajo	41.7	35.9	34.6
Factor capital	48.0	55.1	55.8
Impuestos indirectos	10.3	9.0	9.7
Tasa de empleo en el sector formal (% PEA) <sup>2</sup>	88.1	81.8	80.5
T. desempleo abierto (% respecto a la PEA) <sup>2</sup>	4.2	6.3	5.7

Fuente: <sup>1</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 198.

<sup>2</sup> INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

La inflación ha propiciado una fuerte concentración en los niveles de desempleo abierto de la población, que se manifestó de forma alarmante entre 1983 y 1984 al alcanzar niveles de crecimiento de 6.3 y 5.7 por ciento respectivamente, toda vez que la nueva población en edad de trabajar no pudo encontrar un lugar en el mercado laboral, en consecuencia se congeló la creación de nuevos empleos, manteniendo así, entre 1982 y 1984, casi el mismo número de personas empleadas en el sector formal.

La rigidez fiscal y monetaria han afectado los niveles de inversión fija bruta en el sector privado y público, específicamente durante 1983, cuando se contrajo en -20.8% y -57.9%, respectivamente. Lo que a su vez, tiene una relación directa con la caída de la tasa de crecimiento del PIB de -4.2% para ese mismo año. Si bien los niveles de inversión bajaron, la caída más fuerte se presentó en el sector público, a consecuencia del ajuste fiscal, que se basó en la reducción del gasto público, mientras que el sector privado presentó una reducción menor en el nivel de inversión para posteriormente recuperarse en 1984 y alcanzar una tasa de crecimiento de 2.7%, en tanto que la tasa de crecimiento de la inversión pública fue nula (ver cuadro 2.10).

*CUADRO 2.10*

**NIVELES DE INVERSIÓN 1982-1984**  
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	1982	1983	1984
Inversión Fija Bruta	23.0	17.5	17.9
Tasa (%)	-12.8	-23.9	2.2
Inversión privada	12.3	11.0	11.3
Tasa (%)	-13.9	-20.8	2.7
Inversión pública	10.2	6.6	6.6
Tasa (%)	-15.7	-57.9	0
Producto Interno Bruto real (%)	-0.6	-4.2	3.6

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

La contracción de la economía entre 1982 y 1983, se hizo sentir directamente en los niveles de ocupación, pues un número creciente de personas que estando en edad y necesidad de trabajar, no podían encontrar colocación en el mercado de trabajo; por lo que de 1982 a 1983, la tasa de crecimiento de la PEA pasó de -0.2% a 7.3%, respectivamente. Durante 1984, después del relajamiento de la economía, disminuyó en -3.8% (ver cuadro 2.11). Si bien no podemos perder de vista que durante los últimos años de la década de los sesenta, y específicamente en los setenta, los niveles de explosión demográfica fueron muy significativos, mismos que en la década de los ochenta demandaron fuentes de empleo que no fueron satisfechas, lo cual nos lleva a reflexionar en el sentido de que la tasa de crecimiento de la PEA, específicamente de 1982 a 1984, no correspondió a la tasa de crecimiento del producto y, por ende, no pudo satisfacer la demanda de generar nuevos empleos.

CUADRO 2.11

## EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO 1982-1984

Concepto	1982	1983	1984
Población Total (millones de personas) <sup>1</sup>	68.47	70.19	71.88
Tasa (%)	2.6	2.5	2.4
PEA (millones de personas) <sup>1</sup>	35.07	37.63	36.20
Tasa (%)	-0.2	7.3	-3.8
PIB (%) <sup>2</sup>	-0.6	-4.2	3.6

Fuente: <sup>1</sup>Estadísticas Históricas de México, CONAPO, Cifras estimadas a partir de 1980.

<sup>2</sup>Indicadores Económicos del Banco de México.

Los efectos del ajuste fiscal no sólo han repercutido en la caída del nivel de producto, sino que además ha agudizado la brecha entre la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de crecimiento del producto. Lo que hace suponer que los niveles de desempleo en los próximos años se incrementarán considerablemente (ver cuadro 2.11 y 2.12).

CUADRO 2.12

<b>RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1982-1984</b>
--

<i>Concepto</i>	1982	1983	1984
Población Económicamente Activa	100%	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	88.1	81.8	80.5
Tasa de empleo sector informal	7.70	11.90	13.80
Tasa de desempleo abierto	4.2	6.3	5.7

*Fuente: INEGI, Sistema de cuentas nacionales*

El problema de falta de inversión en la esfera productiva y de los altos niveles de inflación, ha propiciado que la población que se encuentra en edad de trabajar y que no encuentra una oportunidad, asimismo los que han perdido sus empleos, presionan en el sector informal de la economía. Como se puede observar en el cuadro 2.12, la tasa de empleo en el sector informal ha crecido durante 1983 y 1984 a niveles de 11.90 y 13.80 por ciento, respectivamente. Sin embargo, esta alternativa no satisface la demanda de empleos, por lo que se puede apreciar, que la tasa de desempleo abierto sigue creciendo a niveles de 6.3 y 5.7, para los años de 1983 y 1984, respectivamente. En tanto no se apliquen medidas que fomenten la inversión productiva y el combate a los altos índices inflacionarios, los niveles de desempleo abierto continuarán creciendo en los años venideros, y sobre todo, en los periodos de desaceleración de la actividad económica.

#### **2.4 Una propuesta de política económica alternativa 1985-1986**

En el mes de diciembre de 1984, el PIRE cumplió dos años de vigencia, en el cual algunos de los objetivos y metas propuestos no se alcanzaron en su totalidad, sobre todo cuando en el cuarto trimestre de 1984, la inflación recobró su tendencia ascendente y el superávit de la

cuenta corriente de la balanza de pagos se deterioraba rápidamente, con la consiguiente abrupta reducción de las reservas internacionales.

Es hasta este momento, cuando el gobierno se percató de la fragilidad de la economía y de su falta de solidez para emprender el camino hacia la recuperación económica. Lo que obliga a continuar con la adopción de políticas de austeridad. Tan es así, que en diciembre de 1984, se puso en marcha lo que más tarde se conoció como Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), que sustenta el mismo planteamiento que el PIRE, con tan sólo algunas adecuaciones en la estrategia de ajuste. La única novedad que presenta era la intensidad y profundidad que plantea en la instrumentación de sus medidas, y quizá la más importante, retornar a la austeridad hasta combatir por completo el fenómeno de la inflación.

En materia de política fiscal, el PERE instrumentó las siguientes medidas:<sup>44</sup>

1. Se refrenda la contracción del gasto público, tomando medidas de restricción fiscal en dos etapas claramente diferenciables:
  - a) en febrero de 1985, se dispuso: para el gasto corriente, la cancelación de todas aquellas plazas de confianza que al día 6 de febrero se hallaran vacantes, así como 4 por ciento de recorte al renglón de transferencias y subsidios; para el rubro de gasto de capital, la suspensión de gran número de programas de inversión no prioritarios.
  - b) en junio de 1985, se propuso: recorte al gasto corriente, con la desaparición de 15 subsecretarías de Estado, 50 direcciones generales, y 22 mil puestos de confianza del sector público descentralizado y paraestatal. Asimismo, se aceleró el proceso de venta, transferencia, y liquidación de 236 empresas públicas no estratégicas ni prioritarias.

La propuesta de política fiscal planteaba la actualización periódica de los precios y tarifas del sector público, con la finalidad de no restringir la percepción de ingresos, ocasionado por el desplome de los precios internacionales del petróleo durante 1985 y 1986, sumado a la

---

<sup>44</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. 1993, pp. 94 - 95.

reducción en la producción del crudo de exportación en aras de mantener su precio en el mercado internacional.

Para continuar robusteciendo los ingresos públicos, en 1986, se propuso elevar la base gravable de los impuestos especiales a la producción y venta de automóviles nuevos, y a las remuneraciones de las personas físicas, para que de esta manera se buscara inyectar una mayor cantidad de ingresos a las finanzas públicas, y no depender directamente de los ingresos de las exportaciones petroleras.

En materia de política monetaria, el PERE propuso que en marzo de 1985, se emitieran los llamados bonos de regulación monetaria por 250 mil millones de pesos; en junio, el Banco Central y la Asociación Mexicana de Bancos dispusieron que, en adición al encaje legal vigente, la banca comercial transfiriera al sector público un 35.2 por ciento de los aumentos en la captación; y en el último trimestre del año, con la idea de que no se había contraído la liquidez hasta el punto de lo deseable, el Banco de México emitió una nueva disposición que prohibía a los bancos comerciales que, a partir de diciembre, subieran el monto de financiamiento más allá del saldo del pasado mes de octubre.<sup>45</sup>

A partir de febrero de 1985, el gobierno reanuda la política activa de tasas de interés, con la finalidad de eliminar la fuga de capitales y de reducir la demanda de créditos, así como para convertir en ahorro público los sobrantes de dinero líquido que circulaban en la economía.

En materia de balanza de pagos se propuso el deslizamiento del tipo de cambio libre y controlado de 13 a 17 centavos diarios, a partir de la segunda semana de diciembre de 1984. Tal deslizamiento fue propuesto con la expectativa de alcanzar un nivel de inflación de 40 por ciento, lo cual no ocurrió. En este sentido, el 6 de marzo de 1985 se ajusta nuevamente el deslizamiento de ambas paridades de 17 a 21 centavos diarios.

---

<sup>45</sup> Ibid. pp. 96.

#### 2.4.1 Límites y Contradicciones de la política fiscal restrictiva en el marco general del PERE

Los efectos y consecuencias de las políticas de estabilización basados en el ajuste y contracción de la demanda como el contemplado en el PIRE, han llevado a la conclusión de que, estos programas por sí mismos, no bastan para corregir los procesos inflacionarios y los desequilibrios macroeconómicos. Estas medidas parten del supuesto de que mediante una reducción del déficit fiscal, combinada con una gran devaluación inicial, seguida de un tipo de cambio fijo, bastaría para detener la inflación y restablecer el equilibrio en la balanza de pagos.<sup>46</sup>

Lo anterior ha demostrado que tales medidas no lograron el efecto esperado, por el contrario, tuvo un efecto negativo sobre el nivel del producto mayor al proyectado, sin lograr la estabilidad de precios. No obstante tales efectos, el gobierno de Miguel de la Madrid decidió prolongar este tipo de medidas mediante el PERE, lo que condujo a otra crisis de balanza de pagos a mediados de 1985, y un retroceso en el saneamiento de las finanzas públicas. Tal situación, obligó a implantar severas medidas de estabilización y retomar la adopción de una política fiscal y monetaria restrictivas, así como devaluación del tipo de cambio controlado.

A consecuencia del ablandamiento en la reordenación fiscal y de los acontecimientos devastadores de los sismos de 1985, y el obligado ablandamiento de la reordenación fiscal, así como la continua y drástica caída de los precios internacionales del petróleo; el descenso del ingreso y el aumento del gasto del sector público; sus efectos negativos no se hicieron esperar sobre la actividad económica.

Después de haber logrado una reducción en el gasto público durante los años de 1982-1984, para 1985-1986, nuevamente éste creció a una tasa de 13.4%; al pasar de 37.2% en 1985 a 42.2% en 1986, como porcentaje del PIB (ver cuadro 2.13). Al mismo tiempo, los ingresos del sector público se vieron afectados al representar una tasa de crecimiento de -3.2% de

---

<sup>46</sup> Lusting, Nora, "México. Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

1985 a 1986, a consecuencia de los continuos descensos en los precios internacionales del petróleo.

CUADRO 2.13

<b>FINANZAS PÚBLICAS 1984-1986</b>			
(proporción respecto al PIB)			

<i>Concepto</i>	1984	1985	1986
Ingreso Público Presupuestal	31.3	30.4	29.4
Gasto Público Presupuestal	37.6	37.2	42.2

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

La caída en el nivel de ingresos y el incremento en la participación del gasto en el producto de 1986, es muy similar a la de 1982, lo cual quiere decir, que los logros obtenidos de 1982 a 1984, se perdieron casi por completo. Sin embargo, la diferencia entre los dos programas de estabilización, es que con el PERE, los problemas y desequilibrios macroeconómicos y los desajustes se tornaron más complejos.

Una de las causas que deterioraron el nivel de los ingresos públicos se debió a la caída de los precios internacionales del petróleo, cuando estos bajaron en promedio de 25.5 dólares por barril en 1985 a 12.0 dólares en 1986, lo que representó una caída de -52.94%. Si consideramos que los ingresos petroleros representaban casi el 26.2% del total de los ingresos fiscales, durante estos dos últimos años, es evidente el efecto negativo que estos tuvieron sobre la economía mexicana.

El diferencial entre el incremento en el gasto y la reducción de los ingresos públicos, repercutió de forma ampliada en el nivel del déficit gubernamental. El aumento en el nivel del gasto público se explica por el repunte de la inflación, que repercutió en el incremento de la tasa de interés bancaria y del servicio de la deuda interna, así como por el deterioro en el tipo de cambio que encareció el monto en pesos requerido para cubrir el servicio de la deuda

externa. Este fenómeno contrarrestaba el efecto de los recortes que se hacían al gasto público y al incremento real de sus ingresos, repercutiendo en un crecimiento del déficit gubernamental (ver cuadro 2.14). En conclusión, la inflación nulificó en gran parte la efectividad de las medidas de austeridad fiscal, llevando a un incremento en los indicadores de déficit financiero, económico y presupuestal.

Durante el primer año del PERE, como era de esperarse, el déficit presupuestario pasó de -6.4 en 1984 a -7.1 en 1985, el económico de -7.1 en 1984 a -8.0 en 1985, y finalmente el financiero de -8.5 en 1984 a -9.6 en 1985, todos ellos respecto al PIB.

CUADRO 2.14

**AJUSTE FISCAL 1984-1986**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1984	1985	1986
Déficit Financiero <sup>1</sup>	-8.5	-9.6	-15.6
- Intermediación Financiera	-1.4	-1.5	-1.1
Déficit Económico <sup>2</sup>	-7.1	-8.0	-14.5
- Déficit Extrapresupuestario	-0.7	-0.9	-1.0
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	-6.4	-7.1	-13.5

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup> Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.

<sup>2</sup> Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

<sup>3</sup> Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal

En esta misma línea, el comportamiento de los indicadores del déficit en 1986 siguió la misma tendencia del periodo anterior pero agravada, dado que la brecha entre los ingresos y los gasto se ensanchó, lo que repercutió seriamente en los tres niveles de déficit (financiero, económico y presupuestario), regresando a cifras muy similares a las de 1982. El déficit

presupuestario en 1986 fue -13.5%, comparado con el de 1982 que fue de -14.6%, el déficit económico en 1986 fue de -14.5%, mientras que en 1982 fue de -15.6%, y el financiero que en 1986 fue de -15.6% en tanto que en 1982 fue de -16.9%, todos medidos como porcentaje del PIB.

El golpe más severo en materia de gasto público se observa en 1986, cuando la drástica caída de los precios internacionales del petróleo obligaron a absorber los efectos internamente, dada la carencia de financiamiento externo. La pérdida de divisas llegó a representar al rededor de 8,500 millones de dólares, el equivalente a 6.7% del PIB, 48% del valor total de las exportaciones y 26.2% de los ingresos del sector público.<sup>47</sup> Cabe mencionar que el FMI otorgó un préstamo de emergencia a principio de ese mismo año, sin embargo, México en ese momento no pudo retirar dichos fondos, sino hasta finales de 1986, cuando el gobierno mexicano entabló conversaciones con funcionarios estadounidenses para conseguir nuevos préstamos. Para entonces los efectos negativos en las variables macroeconómicas eran irreversibles.

Los ingresos tributarios no petroleros se vieron afectados directamente por efecto de la inflación, al erosionar el valor real de los impuestos empresariales, dado que el plazo que estos disponían para cumplir con sus obligaciones era demasiado prolongado, es decir, podían cubrir el pago de sus impuestos hasta el final de periodo fiscal, asimismo, debe considerarse el amplio margen de deducibilidad fiscal de las empresas con grandes pasivos en moneda nacional podían realizar. Dicho monto podía llegar a representar hasta el 100 por ciento de deducible del total de los intereses nominales pagados. Lo anterior, colocaba al gobierno en una situación endeble al no poder disponer de dinero líquido en el momento en que más lo necesitaba, asimismo, los montos que las empresas pagaban, considerados en el tiempo, ya habían perdido su valor por efecto de los altos índices inflacionarios. Lo anterior explica en parte, porque los ingresos fiscales fueron menores con respecto al gasto público, propiciando así el aumento del déficit financiero.

---

<sup>47</sup> Informe Anual del Banco de México, 1986.

## 2.4.2 El PERE, la política fiscal y su efecto sobre las variables macroeconómicas

Como objetivo estratégico el PERE planteaba: sanear las finanzas públicas, disminuir la inflación, promover un crecimiento moderado, o bien, evitar una recesión, y mantener un saldo favorable en el sector externo. A pesar de ello, la inflación ha repercutido negativamente tanto en el nivel de ingresos como de gastos gubernamentales. La política fiscal y monetaria restrictivas, como lo fue en el programa anterior, no lograron su cometido en cuanto a la disminución de la inflación. En cambio, su efecto recesivo sobre la austeridad económica no se hizo esperar. De tal manera, que el desempeño de la actividad económica en términos del PIB se contrajo de 2.6 a -3.8 de 1985 a 1986, respectivamente, mientras que la inflación casi se duplicó al pasar de un nivel de 63.7 a 105.7 por ciento de 1985 a 1986, respectivamente (ver cuadro 2.15).

CUADRO 2.15

### EFFECTOS DE LA CORRECCIÓN FISCAL Y MONETARIA 1984-1986

Concepto	1984	1985	1986
Déficit Financiero/PIB	-8.5	-9.6	-15.6
Base Monetaria (%)*	54.9	18.3	48.6
Inversión Fija Bruta/PIB	17.9	19.1	19.5
Inversión Privada	11.3	12.5	12.6
Inversión Pública	6.6	6.6	6.5
Inflación	59.2	63.7	105.7
PIB	3.6	2.6	-3.8

Fuente: *Indicadores Económicos del Banco de México.*

\* Base Monetaria = billetes y monedas en poder del público + depósitos bancarios

Asimismo, la tendencia al deterioro de los principales indicadores macroeconómicos durante 1986, fue determinante después de pasar de una recuperación ficticia a una marcada estancflación; en consecuencia la economía regresó a niveles comparables a los de 1982. Así,

el déficit financiero alcanzado en 1986 presenta un deterioro de -15.6%, respecto al PIB, que es muy similar al de 1982, que fue de -16.9%; la inflación en 1986 se encontraba en pleno apogeo, rebasando el índice alcanzado en 1982, de dos dígitos (98.8) por uno de tres (ver cuadro 2.15). Aún cuando la base monetaria sufrió una disminución drástica en 1985, para luego repuntar en 1986, el objetivo de reducir la inflación no se alcanzó.

Ante el encarecimiento del dinero, la falta de créditos, la alta demanda de requerimientos financieros y la casi nula expectativa de una franca estabilidad económica en el corto plazo; propició que la capacidad instalada ociosa de la industria ganara cada vez más terreno. Como se puede apreciar en el cuadro 2.15, la inversión pública que desde 1982, presenta un marcado retraimiento como parte de la política de recorte presupuestal del gasto público, de 1984 a 1986, pierde tan sólo 0.1 puntos porcentuales. El ligero incremento observado en la inversión fija bruta de 1984 a 1985 en 1.2 puntos porcentuales, se explica principalmente por un incremento en la misma proporción por parte de la inversión privada, que fue el sector que mantuvo una dinámica creciente en su nivel de inversión.

Desde la puesta en marcha del PERE, el sector externo aceleró el proceso de liberalización. Entre 1983-1985, el gobierno relajó el sistema proteccionista, en este último año el proceso se aceleró, de tal manera que del 100% de los permisos a la importación que existían en 1982, el 64.1% quedó exento de permisos. Al mismo tiempo, se elevaron las tarifas a 25.2% en promedio, para compensar las reducciones a las barreras arancelarias. Además, en ese mismo año se firmó el protocolo de adhesión de México al GATT y se firmó el marco regulatorio de la inversión extranjera directa, con el objetivo de estimular el crecimiento de la economía.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Cárdenas, Enrique. "La política económica en México, 1950-1994", México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

CUADRO 2.16

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1984-1986**  
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	1984	1985	1986
Gasto corriente	13.7	14.6	14.7
Gasto de capital	4.2	3.8	3.8
Pago de intereses	11.7	11.3	16.4

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

Después del difícil desempeño de la economía entre 1985-1986, los costos económicos no se hicieron esperar. El deterioro de las finanzas públicas se agudizó. Como se puede observar en el cuadro 2.16, el gasto de capital al igual que en el PIRE, continuó disminuyendo, por lo que la proporción que guarda con respecto al gasto corriente cada vez se hace más inalcanzable. Lo cual quiere decir, que en materia de restricción fiscal el gobierno continuó conservando un enorme e improductivo aparato burocrático en aras de no enfrentar un necesario adelgazamiento del sector público (despidos masivos). Por el contrario, decidió restringir la puesta en marcha de proyectos de inversión. Además, puso freno a la creación de nueva infraestructura, que bien podría haber impulsado a una pronta recuperación de la economía, los cuales solo se consideraron como medidas de última instancia. En consecuencia, rubros como educación, salud, vivienda y alimentación, se vieron severamente afectados como resultado de los desatinados recortes presupuestales.

Mientras que la inflación continuaba su carrera ascendente, las tasas de interés siguieron con su tendencia alcista, en tanto que el tipo de cambio se deterioraba, afectando de forma negativa al pago de intereses totales, que de 1985 a 1986 crecieron en 45%. Las cifras muestran que se destinó un porcentaje más alto al pago de intereses que al mismo gasto de capital, minando cada vez más, toda alternativa de inversión productiva por parte del sector público. Esta comparación nos hace reflexionar a cerca de la inversión que pudo haberse

realizado para crear nuevos empleos e incrementar los niveles de bienestar social y, sin embargo, se destinó al pago de intereses por concepto de servicio de la deuda.<sup>49</sup>

Una vez más, los efectos de la inflación pulverizaron las medidas de política fiscal y monetaria adoptadas durante el desarrollo del PERE, y deterioraron los ya de por sí, compactados salarios reales. Lo que afectó directamente los niveles de vida de los asalariados. Los aumentos a los salarios nominales se diluyeron a consecuencia de que los aumentos en los precios fueron superiores a estos. En términos reales los salarios fueron perdiendo poder adquisitivo al pasar de 68.6 a 62.9 pesos de 1985 a 1986 respectivamente, lo que representa una caída del poder adquisitivo de -8.3%.

CUADRO 2.17

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SALARIOS Y EMPLEO 1984-1986**

Concepto	1984	1985	1986
Salario mínimo real (1980 = 100) <sup>2</sup>	69.5	68.6	62.9
Tasa (%)	-6.8	-1.3	-8.3
Ingreso personal disponible per cápita real (pesos de 1980)	44.5	44.6	40.4
Tasa (%)	1.9	0.4	-9.4
Distribución del ingreso <sup>1</sup>	100%	100%	100%
Factor trabajo	34.6	34.1	35.3
Factor capital	55.8	54.9	54.4
Impuestos indirectos	9.7	11.0	10.3
Tasa de empleo en el sector formal (% respecto a la PEA) <sup>2</sup>	80.5	79.9	75.8
Tasa de desempleo abierto (% respecto a la PEA) <sup>2</sup>	5.7	4.3	4.3

Fuente: <sup>1</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1988.

<sup>2</sup>INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

<sup>49</sup> Véase C. Reynolds.

En consecuencia, el objetivo de corto plazo, de la política económica implementada durante 1983-1986, de disminución y control de la inflación, no se logró. Lo cual permitió una aguda concentración de la riqueza a favor del capital y en detrimento de los salarios. Asimismo, ha repercutido negativamente sobre el ingreso personal disponible per cápita real, y sobre los niveles de desempleo (ver cuadro 2.17).

Al analizar las cifras sobre los niveles de desempleo en México, medida en términos de la población económicamente activa, se observa un marcado deterioro de la misma. La tasa de crecimiento de la PEA es mucho mayor que la tasa de crecimiento del PIB, lo que significa que la contracción de la economía a propiciado, por un lado, que la tasa de desempleo abierto sea más alta y por otro, que esta no responde al incremento en la demanda de nuevos empleos para la población que en ese año se integra al mercado laboral (ver cuadro 2.18).

CUADRO 2.18

**EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO 1984-1986**

Concepto	1984	1985	1986
Población Total (millones de personas) <sup>1</sup>	71.88	73.54	75.09
Tasa (%)	2.4	2.3	2.1
PEA (millones de personas) <sup>1</sup>	36.20	36.78	37.37
Tasa (%)	-3.8	1.6	1.6
PIB (%) <sup>2</sup>	3.6	2.6	-3.8

Fuente: <sup>1</sup> Estadísticas Históricas de México, CONAPO. Cifras estimadas a partir de 1980.

<sup>2</sup> Indicadores Económicos del Banco de México.

La forma en que la PEA se ha distribuido en el mercado laboral a partir de 1982, revela una marcada tendencia contractiva de la oferta de trabajo, así como una situación generalizada de despidos masivos, que han obligado a considerar al sector informal de la economía, como una fuente alternativa de empleo o autoempleo. En este sentido, las estadísticas manifiestan la

importancia que este sector ha adquirido al representar el 15.8% en 1985 y el 19.9% en 1986, del total de la población económicamente activa (ver cuadro 2.19).

CUADRO 2.19

**RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1984-1986**

<i>Concepto</i>	1984	1985	1986
Población Económicamente Activa	100%	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	80.5	79.9	75.8
Tasa de empleo sector informal	13.8	15.8	19.9
Tasa de desempleo abierto	5.7	4.3	4.3

*Fuente: INEGI, Sistema de cuentas nacionales*

Si bien es cierto que la política económica de ajuste adoptada por el gobierno en el período 1982-1986, ha buscado con desesperación dar una solución al problema de la inflación, no obstante no lo ha logrado, por el contrario ha deprimido cada vez más la actividad económica; con lo que demuestran su ineficacia y, en consecuencia el deterioro de toda expectativa en el corto plazo, de que los niveles de inversión en los sectores productivos se vuelvan a reactivar.

Ante tal situación, se espera que los niveles de empleo y de bienestar social continúen con su tendencia a la baja, ya que el nivel de desempleo, como lo muestra la estadística, sigue una trayectoria decreciente. Lo que hará muy difícil recuperar los niveles de bienestar social que se tenían hasta antes de la crisis petrolera.

### **2.5 La crisis económica de 1987 y el Programa de Aliento y Crecimiento**

Después de la caída de los precios internacionales del petróleo de 1986, se produjo un nuevo ahondamiento depresivo de la economía, lo que determinó la presencia de los tres

desequilibrios contra los cuales se había buscado su erradicación desde la crisis petrolera de 1982: inflación, estancamiento, y déficit de la balanza en cuenta corriente. Frente a ello, el gobierno inició negociaciones con autoridades monetarias internacionales a fin de realizar nuevos financiamientos y renegociación de la deuda. Con base en lo anterior, se propuso un nuevo programa económico, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que sustentaba sus postulados en los resultados favorables que pudiera obtener de la renegociación, que permitiría a México liberar recursos por concepto de servicio de la deuda, así como de los nuevos préstamos que le fueran otorgados.<sup>50</sup> Dada esta situación, el gobierno mexicano negoció con autoridades del FMI, que si el precio del petróleo cayera por debajo de los 9 dólares por barril, se pondrían a disposición de México fondos adicionales hasta por 720 millones de dólares. Asimismo, por vez primera, se negoció la alternativa de relajar las metas fiscales en caso de que la tasa de crecimiento fuese menor a la especificada en el acuerdo.<sup>51</sup>

Tal anuncio se produjo a mediados de 1986, sin embargo los recursos externos llegaron hasta el primer semestre de 1987 y no en los montos esperados. Mientras tanto, permanecía la incertidumbre del programa estabilizador anterior (PERE), que a finales de 1986, navegaba a la deriva, dejando caer la crudeza de la crisis directamente sobre la población de bajos recursos. Era evidente que no se podía seguir pidiendo a la población más y mayores sacrificios, por ello, el PAC tuvo que buscar una nueva estrategia que permitiera dar un respiro. De esta forma, el PAC introduce dos importantes novedades:<sup>52</sup>

- a) Tanto el PIRE como el PERE asumieron el compromiso prioritario de combatir la inflación, desde el lado de la demanda, a través de medidas restrictivas. En contraste, el PAC centra su atención en la recuperación del crecimiento y actúa preponderantemente sobre la oferta global con medidas de fomento;

---

<sup>50</sup> Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

<sup>51</sup> Lusting, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>52</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

- b) El PIRE y el PERE trataron de cumplir con el pago de la deuda externa por todos los medios, incluso a costa de sacrificar los niveles de inversión productiva, la recesión económica y la contracción salarial. En cambio, el PAC, propuso un cambio sustantivo en los términos de negociación de la deuda externa, colocando el crecimiento y a la necesidad de elevar el bienestar de la población en un primer plano, y cumpliendo con el servicio de la deuda externa sólo en la medida en que sus principales objetivos no cayeran en niveles inmanejables.

Sin duda, el PAC, a diferencia de los programas anteriores marca una nueva etapa, dado que representa el tránsito de la aplicación de medidas ortodoxas a una propuesta heterodoxa. Dejando en segundo plano el cumplimiento y protección de la balanza de pagos y, dando prioridad a la estabilidad de precios y a la recuperación económica. Asimismo, considera que la inflación es un fenómeno que se produce por la vía de los costos y no por un exceso de demanda como se sostenía en los programas anteriores.

El PAC sentó sus bases en el crecimiento, sin sacrificar la estabilidad financiera ni renunciar al cambio estructural. En consecuencia, se definieron los lineamientos que se debían adoptar en materia de política fiscal, monetaria y de balanza de pagos, que de manera coordinada, el objetivo central era sacar a la economía de la profundidad de la crisis en que se encontraba sumergida. Por lo que en el ámbito de la política fiscal se proponía:

- a) Realizar recortes al gasto público, pero con la salvedad, de que en esta ocasión se harían al gasto corriente o de operación, buscando promover y apoyar a las actividades del sector privado.
- b) Elaborar una nueva reforma fiscal, que en primera instancia recortara el plazo otorgado a las empresas para realizar el pago de sus contribuciones al Estado; en segunda, a partir de 1987 se iniciaría una nueva etapa de transición fiscal que culminaría en 1991, consistente en la remoción gradual de la deducibilidad impositiva que se concedería a las empresas endeudadas por el total de los intereses que se pagaban.

Con la reforma tributaria se buscaba reducir los daños que las empresas generaban al Estado, toda vez que el pago de las contribuciones lo realizaban al final del periodo (un año), deteriorando el valor de las mismas a consecuencia de los altos niveles inflacionarios y, por los amplios márgenes de deducibilidad que estas obtenían por concepto de deuda. En consecuencia, se buscó ampliar la base gravable, al mismo tiempo que se propuso reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta de 42 a 35 por ciento. Con estas medidas se pretendía elevar la recaudación fiscal y eliminar las distorsiones que por concepto de tiempo de pago de impuestos, deducibilidad e inflación, se generó. Lo anterior provocó por una parte la indexación del sistema tributario y, por otra, el impulso a la inversión privada mediante la reducción del impuesto sobre la renta.

Apoyado en la indexación tributaria y por el impulso a la producción, el PAC introduce dos novedades en la esfera fiscal:<sup>53</sup>

- a) Dar continuidad al proceso de desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, al mismo tiempo que se inicia el programa de reconversión paraestatal.
- b) Adecuar al sector paraestatal a las exigencias de la apertura comercial, desde el cierre de plantas obsoletas hasta la creación de industrias de punta, pasando por la reconversión de ramas tradicionales e impulso de las modernas.

En materia de política monetaria se propusieron acciones para estimular la economía, bajo mayores y mejores opciones de inversión financiera y flexibilización de créditos a empresas.

En cuanto a la balanza de pagos, se considera como eje de la nueva estrategia de política económica, puesto que del desempeño que esta arrojará, dependería el desempeño general de la economía. De ahí que el PAC sustente como causa fundamental de la inflación, los costos de las importaciones y, al hecho de que los precios están anclados al tipo de cambio. En este sentido el PAC propone indexar el tipo de cambio, es decir, desacelerar su ritmo devaluatorio.

---

<sup>53</sup> *Ibid.* pp. 146.

### 2.5.1 Alcance y límite de la política fiscal dentro del marco general del PAC

La economía mexicana durante los primeros nueve meses mostró signos de recuperación, en casi en todos sus sectores, así como una mejora en el ámbito de las finanzas públicas. A partir de mayo, se registraron tasas de crecimiento positivas de la producción industrial: 0.9 por ciento en mayo, 4.7 por ciento en junio, 5.1 por ciento en julio y 5.1 por ciento en agosto, lo que pone de manifiesto el repunte de la actividad industrial.<sup>54</sup> Como resultado de esa reactivación los indicadores de empleo mostraron una tendencia a la recuperación. El precio del petróleo aumentó ligeramente (35.6%), al pasar de 11.84 dólares promedio por barril en 1986 a 16.06 dólares promedio por barril en 1987, lo que propició una expansión de los ingresos por concepto de exportaciones petroleras, así la tasa de crecimiento entre 1986 y 1987 fue de 39.4%.<sup>55</sup> En consecuencia, el gasto público sufrió cierto relajamiento dadas las expectativas de recuperación que mostraba la economía. De igual forma, se procedió a invertir en sectores prioritarios, y a tratar de revertir el deterioro social de los años anteriores (ver cuadro 2.20).

CUADRO 2.20

FINANZAS PÚBLICAS 1986-1987		
(proporción respecto al PIB)		
Concepto	1986	1987
Ingreso Público Presupuestal <sup>1</sup>	29.4	29.5
Gasto Público Presupuestal <sup>1</sup>	42.2	43.3
Ingresos por PEMEX <sup>2</sup>	3.8	5.3

Fuente: <sup>1</sup>Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>2</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1988, y julio 1990.

<sup>54</sup> El Mercado de Valores, Año XLVII, núm. 52, diciembre 1987.

<sup>55</sup> Proyecto Macroeconómico CIEMEX-WEFA, julio 1988.

Aún cuando los ingresos y el gasto públicos crecieron en 1987, en comparación con 1986, el déficit financiero se mantuvo casi constante, lo que demuestra que en 1987 se produjo un importante avance en materia de finanzas públicas, con una reducción de 0.2 puntos porcentuales de 1986 a 1987. Asimismo, la intermediación financiera fue mayor en una décima de punto porcentual en 1986, en comparación con 1987, considerando que en este último año se dio una mayor actividad crediticia por parte del Estado, vía la banca de desarrollo. En tanto el déficit extrapresupuestario se redujo de -1.0% en 1986, a -0.2% en 1987, como proporción del PIB, a consecuencia del ajuste en los precios y tarifas del sector público (ver cuadro 2.21).

CUADRO 2.21

**AJUSTE FISCAL 1986-1987**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1986	1987
Déficit Financiero <sup>1</sup>	-15.6	-15.4
-Intermediación Financiera	-1.1	-1.0
Déficit Económico <sup>2</sup>	-14.5	-14.4
-Déficit Extrapresupuestario	-1.0	-0.2
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	-13.5	-14.1

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

<sup>1</sup>Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

<sup>3</sup>Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal

No obstante lo ocurrido, se alcanzaron importantes avances en el ámbito de la corrección fiscal, los cuales se debieron a los siguientes factores:<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Cuevas, Ahumada Victor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993, pp. 168.

- 1) Alza de precios del petróleo y aumento en la cuota de exportación del energético, lo que además de ingresar un mayor volumen de divisas al país, fortaleció la recaudación fiscal y coadyuvó a cerrar la brecha deficitaria.
- 2) La reforma fiscal comenzó a exhibir tímidos resultados, dado que los agresivos ajustes a los precios y tarifas, si bien no incrementaron sustancialmente las percepciones públicas (debido a los altos niveles inflacionarios), cuando menos sirvieron para evitar que los rezagos se acentuaran desproporcionadamente y echaran por la borda los esfuerzos que se realizaban en otras áreas.

Lo anterior, sirve para sustentar que los volúmenes de venta por concepto de petróleo hasta el momento, sigue siendo un rubro preponderante en el nivel de los ingresos públicos, dado que el ajuste fiscal interno por sí mismo no habría alcanzado dichos resultados. Nuevamente un acontecimiento exógeno (como lo es la variación de los precios internacionales del petróleo), que de la misma manera que dejó estragos en 1986, en este caso produjo beneficios en forma coyuntural a la economía mexicana.

CUADRO 2.22

**BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 1986-1987**

(proporción respecto al PIB)

Concepto	1986	1987
Balance Primario Económico <sup>1</sup>	1.9	5.2
Déficit Económico <sup>2</sup>	-14.5	-14.4
Pago de Intereses	16.4	19.6
Externos	4.3	4.3
Internos	12.1	15.3

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup>Balance Primario Económico = Déficit Económico + Pago de Intereses

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

En el cuadro 2.22 podemos apreciar otro aspecto importante de la política fiscal y de su efecto en el conjunto de la economía. El déficit económico durante 1986 y 1987 tuvo una ligera reducción de 0.1 puntos porcentuales, mientras que el pago de intereses por parte del Estado de 1986 a 1987, creció en 19.5%. Esto explica la pesada carga financiera que ha venido asfixiando al Estado. En particular, el crecimiento del componente inflacionario de los intereses de la deuda interna hace que estos representen un mayor porcentaje del producto respecto al pago de intereses externos. Por otro lado, se observa que el superávit primario económico de 1986 a 1987, creció en 173.6%. De lo anterior se puede concluir, que el Estado perdió el control de la economía al permitir que los altos niveles inflacionarios desviaran el efecto que se suponía debía producir el déficit fiscal, desde la connotación keynesiana, en mayor consumo e inversión, para asumir otra que se tradujo en un endeudamiento excesivo en los planos interno y externo.

### **2.5.2 El PAC y su efecto sobre las variables macroeconómicas**

Los objetivos del PAC centraron su atención en reducir el déficit financiero, bajar moderadamente la inflación y las tasas de interés, restablecer un modesto crecimiento, y mantener el déficit en cuenta corriente dentro rangos manejables.<sup>57</sup> Sin embargo, como veremos a continuación las metas propuestas no alcanzaron su cometido, por lo que el PAC, que había sido programado para durar dos años fue abortado en el último trimestre de 1987.

El cuadro 2.23, muestra que el déficit financiero rebasó la meta propuesta de 13.8% para 1987, a pesar del esfuerzo que se hizo por sanear las finanzas públicas. En tanto que la inflación real duplicó la proyección gubernamental, debido a las inercias en los ajustes a los precios y tarifas públicas, y de salarios del año anterior, así como al desplome de la Bolsa Mexicana de Valores que obligó a incrementar las tasas de interés y a devaluar

---

<sup>57</sup> Ibid. pp. 178 - 179.

drásticamente. Al tener una relación directa las tasas de interés con el costo porcentual promedio quedó muy por encima de la meta propuesta de 54 - 62 %.

CUADRO 2.23

**MÉTAS Y RESULTADOS DE LA CORRECCIÓN FISCAL Y MONETARIA 1987**

<i>Concepto</i>	<i>Meta</i>	<i>Resultado</i>
Déficit financiero/PIB <sup>2</sup>	-13.8	-15.6
Inflación <sup>2</sup>	70-80	159.2
Costo porcentual promedio anual <sup>2</sup>	54-62	104.2
PIB (%) <sup>2</sup>	2-3	1.9
Cuenta corriente (mmd) <sup>1</sup>	-3,900	3,966
Paridad peso/dólar <sup>2</sup>	1,850.0	2,225.0

*Fuente:* <sup>1</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1990.

<sup>2</sup>Indicadores Económicos del Banco de México.

Por su parte, el PIB no creció con forme lo estimado (2 - 3 %), sin embargo se alcanzó un nivel de crecimiento positivo de 1.9% para 1987, en comparación con el crecimiento negativo de -3.8% de 1986. En cuanto a la cuenta corriente el resultado superó a la meta, superando al más optimista de los pronósticos. Luego de haberse proyectado un déficit de 3,900 millones de dólares, se obtuvo un superávit de 3,966 millones de dólares en 1987. No obstante, la balanza en cuenta corriente rebasó por mucho la meta propuesta, sin embargo el desbordamiento de la inflación y el crack de la bolsa se encargaron de echar por la borda la desindexación cambiaria adoptada por el PAC, con lo que el tipo de cambio se devaluó más allá de lo programado, toda vez que se había estimado en 1,850.0 pesos por dólar, mientras que el resultado fue de 2,225.0 pesos por dólar.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Ibid. pp. 180, tabla 11.

CUADRO 2.24

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1986-1987**  
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
Gasto corriente	14.7	13.4
Gasto de capital	3.8	3.7

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

Como es de esperarse, estos resultados macroeconómicos dejaron sentir su efecto sobre las variables sociales. En efecto, en el cuadro 2.24, se observa por una parte, que el gobierno continuó anteponiendo el saneamiento de las finanzas públicas a costa de la contracción del gasto en capital, con la finalidad de mantener intocable la nómina del Estado o el pago del servicio de la deuda.

Por otra, los efectos perturbadores que el fenómeno inflacionario ha ocasionado sobre los salarios reales son irreversibles. Aún cuando uno de los propósitos del PAC fue liberar los salarios este no surtió efecto. De esta manera, los salarios continuaron perdiendo poder adquisitivo. Asimismo, el ingreso personal disponible per cápita real, no quedó a la saga del efecto perturbador de la inflación al pasar de 40.4 en 1986 a 40.3 en 1987, con lo que estaría violando uno de los objetivos del PAC, el de recuperar los niveles de bienestar social, tan castigado por los programas ortodoxos que le antecedieron (ver cuadro 2.25).

Otro de los efectos negativos de la inflación galopante, es la concentración del ingreso entre los factores de la producción, específicamente a favor del capital, al pasar de 54.4% en 1986 a 55.6% en 1987. En tanto, que el factor trabajo perdió terreno, pasando de 35.3% en 1986 a 32.4% en 1987, lo que representó tasa de crecimiento de -8.2% (ver cuadro 2.25).

CUADRO 2.25

<b>DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SALARIOS Y EMPLEO 1986-1987</b>
--

<i>Concepto</i>	1986	1987
Salario mínimo real (1980 = 100) <sup>2</sup>	62.9	59.1
Tasa (%)	-8.3	-6.0
Ingreso personal disponible per cápita real(pesos de 1980) <sup>1</sup>	40.4	40.3
Tasa (%)	-9.4	-0.2
Distribución del ingreso <sup>1</sup>	100%	100%
Factor trabajo	35.3	32.4
Factor capital	54.4	55.6
Impuestos indirectos	10.3	12.1
Tasa de empleo en el sector formal (% respecto a la PEA)	75.80 <sup>2</sup>	80.3 <sup>3</sup>
Tasa de desempleo abierto (% respecto a la PEA)	4.3 <sup>2</sup>	3.9 <sup>3</sup>

*Fuente:* <sup>1</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1990.

<sup>2</sup>INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

<sup>3</sup>INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.

No obstante que el PIB creció en 1.9% en 1987, la tasa de crecimiento de la población es mayor que este, ya que la población que esta en edad de trabajar duplica el nivel de crecimiento del producto (ver cuadro 2.26). Todo ello indica, que no se alcanzó el nivel de empleos que requiere la economía y, por tanto, el incremento en el nivel de desempleo continuará en el mediano plazo, debido a que los programas adoptados no han logrado alcanzar el control de los altos niveles inflacionarios, y con ello, garantizar una estabilidad económica.

CUADRO 2.26

<b>EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO 1986-1987</b>
--

Concepto	1986	1987
Población Total (millones de personas) <sup>1</sup>	75.09	76.60
Tasa (%)	2.1	2.0
PEA (millones de personas) <sup>1</sup>	37.37	38.76
Tasa (%)	1.6	3.7
PIB (%) <sup>2</sup>	-3.8	1.9

Fuente: <sup>1</sup>Estadísticas Históricas de México, CONAPO. Cifras estimadas a partir de 1980.

<sup>2</sup>Indicadores Económicos del Banco de México.

CUADRO 2.27

<b>RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1986-1987</b>
--

Concepto	1986 <sup>1</sup>	1987 <sup>2</sup>
Población Económicamente Activa	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	75.80	80.3
Tasa de empleo sector informal	19.90	15.8
Tasa de desempleo abierto	4.3	3.9

Fuente: <sup>1</sup>INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

<sup>2</sup>INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.

El incremento del PIB se hizo notar al aminorar la tasa de desempleo abierto al pasar de 4.3% en 1986 a 3.9% en 1987, sin embargo el rezago en la oferta de trabajo continúa presente. Del 100% de la población económicamente activa, tan sólo el 75.8% en 1986, se encontraba empleada en el sector formal; en tanto que para 1987, tan sólo fue de 75.3%. Un fenómeno que cada vez cobra más fuerza es el empleo en el sector informal, que busca una salida al problema del desempleo y, que como se aprecia en el cuadro 2.27, cada día cobra

mayor importancia. Tan sólo el 19.9% de la PEA en 1986 se encontraba en este sector, mientras que para 1987 este pasó a 20.80%.

En conclusión, el PAC fracasó en su intento por aliviar las tensiones sociales y de mejorar los niveles de bienestar de la población, así como disminuir el rezago de los niveles de inversión en áreas estratégicas. Lo anterior hace suponer que el PAC fue un programa económico con un alto costo social y económico.

## CAPÍTULO III

### 3. HACIA UN NUEVO MODELO DE ESTABILIZACIÓN. LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO 1988-1994

#### *3.1 Pacto de Solidaridad Económica: bases, incidencia y límites*

La manifestación de los desórdenes macroeconómicos, agravado por la devaluación del peso y el crack bursátil de octubre de 1987, convenció al gobierno mexicano de que la volatilidad de las expectativas favorables en el corto plazo provenía de los altos índices inflacionarios, que a su vez, habían propiciado un clima de pérdida de credibilidad en las medidas propuestas por el gobierno para poner coto a los altos índices inflacionarios y de contracción de la actividad económica. Lo anterior obligó a buscar una estrategia que hiciera posible contrarrestar sustancial y permanente la presencia de altas tasas de inflación. En este sentido el 15 de diciembre de 1987 el gobierno federal y los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), que tenía como meta reducir la inflación al 2% mensual al finalizar el año siguiente.

El objetivo del PASE fue organizar, concertar y conducir el abatimiento de la inflación a través de la participación de la sociedad y el gobierno. Las medidas convenidas en dicho programa y las cuales se comprometieron a cumplir los diferentes sectores de la economía fueron:<sup>59</sup>

- a) El gobierno federal a reducir su déficit fiscal.
- b) El movimiento obrero aceptó limitar sus demandas salariales, aceptando un aumento a los salarios mínimos y contractuales de 15 por ciento a partir del 15 de diciembre de

---

<sup>59</sup> Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

1987 y un aumento al 20 por ciento al salario mínimo a partir del primero de enero de 1988.

- c) Los campesinos aceptaron mantener los precios de garantía de los productos del campo a sus niveles reales de 1987.
- d) Los empresarios se obligan a moderar sus utilidades y a reducir al mínimo posible los aumentos de precios.

En este sentido, el PASE fue precedido por un aumento del tipo de cambio (que subvaluó el peso en aproximadamente 30% al inicio del pacto); por incrementos sustanciales de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público; por las altas tasas de interés y por la autorización al sector privado para ajustar sus precios y luego estabilizarlos. El objetivo consistía en disminuir las presiones sobre los precios colocándolos por encima de su nivel de equilibrio. Asimismo, mediante la alineación de precios, se pretendía evitar distorsiones en los precios relativos que presionaran sobre los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de precios.<sup>60</sup>

Si bien es cierto que una de las novedades que incorporó el PASE fue la concertación del gobierno federal con los sectores productivos, este también se apoyó en elementos tradicionales de restricción fiscal y monetaria, así como una serie de acciones orientadas a combatir la inflación, que dieron como resultado la adopción de las siguientes medidas:

#### 1. Política fiscal<sup>61</sup>

- La política de ingresos del sector público buscó mantener una congruencia con los compromisos asumidos en el pacto.
- En el renglón tributario, se pretende que la estructura impositiva se fundamente en criterios de eficiencia y equidad y se aduce a las nuevas realidades económicas del país.

---

<sup>60</sup> Huerta, González Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", México, Ed. Diana, 1992.

<sup>61</sup> Aspe, Armella Pedro. "Reunión sectorial sobre el Pacto de Solidaridad Económica". El Mercado de Valores, año XLVIII, núm. 3, febrero 1988.

Se realiza una reforma fiscal que elimina las distorsiones que la inflación presentaba en el anterior régimen.

- Se eliminan los estímulos y subsidios otorgados por el gobierno federal mediante los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), a excepción de los destinados a los sectores agrícola y ganadero.
- En cuanto al Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas, se ajustaron las tarifas para evitar que la carga fiscal de los contribuyentes aumentara de forma inequitativa a consecuencia de la inflación.
- Se estimó que aumentaría la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) gracias a los mecanismos de coordinación fiscal y de administración tributaria, más que por un incremento en la carga fiscal.
- En cuanto a los precios y tarifas del sector público, se acordaron incrementos mensuales de acuerdo a la tasa que se fijara conjuntamente con los sectores productivos.

## 2. Política de gasto público<sup>62</sup>

- Se busca una disminución en términos reales del gasto público.
- El ajuste presupuestal supone una reducción sustancial en las transferencias y subsidios que se destinan al gobierno federal, ya que se acordó eliminar todos aquellos subsidios de dudosa justificación social y económica.
- Se aplicaría una estricta austeridad que implicaría desde una disminución o eliminación de algunas partidas menores hasta una reorganización a fondo de las dependencias del sector público, tanto del sector central como paraestatal.
- Se adoptarían medidas para racionalizar las estructuras administrativas y de empleo de las dependencias y entidades públicas<sup>63</sup>
- Un instrumento que se utilizaría para llevar a efecto la política de gasto público es la llamada calendarización, que es la programación mensual y trimestral del gasto. Su uso, además de permitir un mayor control de las diversas dependencias y entidades en cuanto

---

<sup>62</sup> Zedillo, P. Ernesto. "Política de Gasto", en Ejecutivos de Finanzas, año XVII, núm. 3, marzo 1988.

<sup>63</sup> Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988. Capítulo de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal.

al cumplimiento del presupuesto otorgado, apoyaría a la política económica a inducir un ajuste fiscal en el primer semestre aún mayor que el planteado para todo el año. Esto con la finalidad de propiciar un desplome rápido de la inflación.

### 3. Política monetaria

- Se buscaría ofrecer estímulos a los ahorradores a través de brindar mayores tasas de interés reales que alentaran la captación de ahorros y contribuyeran al gasto privado.
- Se amplía la participación de las autoridades financieras en el mercado de CETES, con el fin de absorber la liquidez excedente que el público ahorrador no deseaba mantener en su poder.
- Se estableció a partir de enero de 1988 un tope al crédito otorgado por la banca comercial a empresas y particulares. Dicho tope se situó a un nivel equivalente al 90 por ciento del saldo promedio de cartera y valores de la banca en el mes de diciembre anterior, lo cual virtualmente significó una reducción del crédito nominal a fin de que el sector privado limitara su gasto y se disminuyeran las presiones inflacionarias.

### 4. Política cambiaria

- Como parte del proceso estabilizador que se pretendía lograr con el PASE, el tipo de cambio constituyó un apoyo fundamental para disminuir las presiones inflacionarias. Se decidió manejar la política cambiaria como ancla, de manera coordinada con las otras políticas, lo que significó que el tipo de cambio se movería de forma similar a los aumentos de precios y salarios basados en una tasa de inflación proyectada.

### 5. Política de precios y salarios

- Con el fin de frenar la inercia inflacionaria que se venía sufriendo, se pretende una política concertada entre los sectores productivos con el fin de propiciar un crecimiento homogéneo de los precios con una clara tendencia a la baja. El objetivo de esta medida era controlar las expectativas de inflación a través de reducciones en forma indexada, es decir, con una tasa de inflación proyectada igual para todos los precios y menor cada vez. Asimismo los precios de los productos de la canasta básica, sujetos a control oficial,

se fijarían de acuerdo al índice que se acordara. Lo mismo sucedería con los incrementos salariales.

## 6. Política comercial

- En cuanto a la política comercial de México con el exterior, se decidió acelerar el proceso de apertura comercial con el fin de inducir a una mayor competencia a los productos nacionales. Esto en función de los exagerados aumentos que se estaban dando en la fijación de precios, se buscó ejercer un control directo sobre los precios libres a través de permitir el acceso de productos extranjeros, ya que estos se cotizaban a precios más razonables para el consumidor, lo cual limitaría los aumentos y frenaría los incrementos desmedidos.

## 7. Elementos de apoyo

Algunos elementos de apoyo que ofrecieron mayor solidez al programa económico que planteaba el Pacto de Solidaridad Económico fueron:

- Reservas internacionales
- Superávit primario
- Balanza comercial positiva

La coyuntura económica en la que arranca el PASE, brinda mayor holgura de la que se había tenido con los anteriores programas. El año cerraba con un modesto crecimiento del PIB de 1.9 por ciento, y un elevado nivel de reservas internacionales de 13.7 mil millones de dólares al finalizar 1987<sup>64</sup>, lo que representaba un importante soporte a la estrategia de estabilización económica pretendida con el PASE. Las reservas ayudarían a sostener la paridad cambiaria, considerada en el modelo heterodoxo como elemento fundamental para frenar la inflación sin presiones sobre el tipo de cambio.

---

<sup>64</sup> Cárdenas, Enrique. "La política económica en México, 1950-1994", México, Fondo de Cultura Económica. 1996.

El mantener un tipo de cambio fijo con un margen de subvaluación de aproximadamente 30%, obligaba a competir con los depósitos en el extranjero, en este sentido, la tasa de interés interna real, fijada al tipo de cambio, tenía que ser más alta que la tasa de interés internacional para impedir la fuga de capitales, e incrementar la entrada de capitales que permitirían influir positivamente sobre la balanza de pagos y las reservas internacionales para mantener la estabilidad cambiaria sin que esto implicase (cuando menos al principio del programa) problemas para el sector externo, al mismo tiempo que mostraba un panorama de estabilidad económica con lo que se evitarían acciones especulativas.<sup>65</sup>

Para poder estimular al sector empresarial, los salarios nominales se ajustaron en menor cuantía que el crecimiento de los precios, lo que permitió aumentar los márgenes de ganancia. Asimismo, ante la falta de competitividad, la reducción de los salarios reales permite mantener en condiciones favorables a la producción nacional y enfrentar la embestida de los precios de los productos de importación, y evitar recurrir a devaluaciones con el objetivo de mantener un ritmo acelerado de las exportaciones, y eliminar presiones sobre el sector externo y la planta productiva.<sup>66</sup>

La contención salarial y el control del tipo de cambio disminuyen la presión sobre el déficit público y la inflación. Lo anterior quiere decir que la reducción de la inflación no se alcanza con un menor costo social, sino que se logra con base en un alto costo redistributivo y el castigo indiscriminado a los salarios reales.<sup>67</sup> Una vez más, al igual que en los programas anteriores, los asalariados absorben el costo de un nuevo programa de estabilización de la economía.

La perspectiva a futuro de la concertación giraba en torno a la idea crear un marco de certidumbre para los agentes económicos, que garantizara cada vez menores niveles

---

<sup>65</sup> Huerta, González Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", México, Ed. Diana, 1992.

<sup>66</sup> Ibid. pp. 150.

<sup>67</sup> Ibid. pp. 152.

inflacionarios, para finalmente, alcanzar una reducción efectiva de la tasa de crecimiento de los precios.

La segunda fase del PASE arrancó en el mes de marzo, al mismo tiempo que la política de ingreso cobró vigencia, sin embargo, lo hizo de forma diferente al originalmente planteado. En lugar iniciar con la fase de indexación a futuro, como en un principio se había propuesto, arrancó con una política de congelamiento total de los macro y microprecios. En este sentido, el gobierno asume el compromiso de mantener fijos los precios a fin de sanear las finanzas, mediante el proceso de desincorporación y de racionalización de las estructuras administrativas y de gastos de operación.

En un principio se acordó que el crédito que otorgaría la banca comercial al sector privado sería de 90 por ciento del saldo promedio de cartera y valores de la banca en el mes de diciembre del año anterior; sin embargo durante la segunda fase del PASE se modificó al 85 por ciento.

En materia salarial se otorgó un incremento de 3 por ciento a los mínimos extensivo a los contractuales, siendo este el único caso en el que entró en operación el mecanismo de indexación hacia el futuro, para posteriormente congelar esta variable al igual que el restante de los macroprecios.<sup>68</sup>

Al campesinado le fueron respetados los precios de garantía en los niveles reales del año anterior, con la salvedad de que pudieron tener acceso a créditos preferenciales, libre importación de maquinaria, herramientas para el agro, y camionetas de carga usadas.

En este contexto, la fijación de variables clave como el tipo de cambio y los precios y tarifas públicos, la administración de salarios y de precios de garantía, el compromiso del sector empresarial a mantener sus precios no sujetos a control, fincaron las bases de la política de

---

<sup>68</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

ingresos que estuvo sustentada por una estricta restricción fiscal y monetaria, dado que para poder mantener el tipo de cambio era necesario reducir la demanda de divisas vía reducción del coeficiente de liquidez. Asimismo el congelamiento del tipo de cambio serviría de ancla, para mantener estables todos los precios referidos al dólar, y reducir de facto la inflación, al mismo tiempo, que se mantienen las tasas de interés.

La tercera fase del PASE abarca los meses de septiembre, octubre y noviembre y es aquí, justamente, cuando se introducen algunas variantes a la estrategia.<sup>69</sup>

- Se elimina el IVA de 6 por ciento que, desde los tiempos del PIRE, se había venido cargando a los alimentos procesados y a las medicinas de patente, con la finalidad de abaratar este tipo de bienes, y dejar un impacto favorable en el poder de compra de los asalariados.
- Se desgrava en un 30 por ciento el pago del Impuesto Sobre la Renta para aquellas personas físicas cuyos ingresos fueran iguales o menores a cuatro veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- Se acuerda que los sectores industrial, comercial y de servicios promoverán bajas en sus precios de por lo menos un 3 por ciento con relación al nivel promedio registrado en el mes de julio.
- Por su parte, el gobierno se comprometió a brindar una mayor cantidad de recursos al Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los trabajadores (FONACOT).
- Fuera de estas modificaciones, se ratifican los acuerdos de mantener fijo el tipo de cambio, los precios y las tarifas públicos y los salarios, para que de esta manera pueda presionar a la baja las tasas de interés.

La última fase del PASE se refiere al mes de diciembre de 1988, cuando se resuelve brindar mayor certidumbre a los agentes económicos en una coyuntura especialmente difícil: el revelo presidencial. Las modificaciones al PASE fueron pocas pero de mucha importancia.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ibid. pp. 203 – 204.

<sup>70</sup> Ibid. 205 – 206.

- Recorte de 500 mil millones de pesos al gasto público, con el objetivo de conseguir la meta propuesta en cuanto a déficit financiero y de balance operacional.
- Mayor privatización de empresas consideradas como no estratégicas o prioritarias.
- Paralelamente, se confiere mayor énfasis a la responsabilidad del Estado de suministrar información actualizada, transparente y fluida a los agentes económicos con el objeto de evitar las tradicionales conductas de pánico financiero, que precisamente al comienzo de cada sexenio, invaden los mercados de moneda extranjera y perturban el normal desenvolvimiento de la vida económica.
- Finalmente gobierno, sector privado, obreros y campesinos revalidan el resto de los acuerdos hechos en el marco de las concertaciones anteriores.

### **3.1.1 La política fiscal en el marco general del PASE**

Desde la puesta en marcha y a paso firme, el PASE dejó ver su decisión de eliminar los desequilibrios macroeconómicos que pudieran frenar los objetivos de estabilización. Tan es así, que los resultados alcanzados en el transcurso de 1988 pueden calificarse de positivos.

Según Dornbush, es imprescindible alcanzar la consolidación de una política fiscal para poder acceder a procesos deflacionarios viables.<sup>71</sup> Es por ello, que el anuncio de la política de control de precios y salarios no quedó al margen de la aplicación de la política fiscal. Por tanto, una vez controlados los precios públicos, los salarios y el control del tipo de cambio como ancla, la estabilidad de precios dependen de la disminución del déficit público, debido a que podrían resurgir presiones sobre los sectores productivo, externo y financiero, principalmente, lo que obligaría nuevamente a revisiones de precios, del tipo de cambio y de la tasa de interés, lo que obligaría a volver a una situación de inestabilidad de precios.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Véase R. Dornbusch y Eliana Cardoso.

<sup>72</sup> Huerta. González Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", México, Ed. Diana, 1992.

Es importante observar que aún cuando los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos se congelaron, y los precios internacionales del petróleo disminuyeron, dejaron sentir una disminución importante de los ingresos públicos, sin embargo, dada la experiencia vivida en los anteriores programas, esta no alcanzó la gravedad esperada, debido a que la venta de empresas paraestatales y el fortalecimiento de la recaudación por concepto del ISR y el IVA, permitieron amortiguar la caída de dichos ingresos al pasar de 29.5% en 1987 a 29.1% en 1988, respecto al PIB (ver cuadro 3.1).

CUADRO 3.1

FINANZAS PÚBLICAS 1987-1988		
(proporción respecto al PIB)		
Concepto	1987	1988
Ingreso Público Presupuestal	29.5	29.1
Gasto Público Presupuestal	43.3	38.7

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México*

En materia de gasto público los resultados fueron más alentadores, dado que el recorte a los rubros de servicios personales, estructuras administrativas, consumo de recursos en general, y disminución de la inversión en gasto de capital, permitieron alcanzar una reducción importante al pasar de 43.3% en 1987, a 38.7% en 1988, como proporción del PIB. En este resultado influyó la presión que ejerció el sector privado en el sentido de encarar el déficit público mediante la venta y cierre de empresas públicas, y no por el aumento de impuestos que significan menores utilidades y, que en consecuencia, afectan los intereses del sector privado. En este sentido, con la finalidad de reducir el nivel de gasto público se concluyeron 206 procesos de desincorporación de empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias (ver cuadro 3.1).

La estricta política de recorte presupuestal permitió bajar la participación del gasto en el producto global, alcanzando un avance importante en el saneamiento fiscal, a diferencia de los anteriores programas que no se pudieron alcanzar la meta estimada.

CUADRO 3.2

<b>AJUSTE FISCAL 1987-1988</b>
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
Déficit Financiero <sup>1</sup>	-15.4	-10.9
- Intermediación Financiera	-1.0	-1.6
Déficit Económico <sup>2</sup>	-14.4	-9.3
- Déficit Extrapresupuestario	-0.2	-0.1
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	-14.1	-9.2

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

<sup>1</sup>Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

<sup>3</sup>Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal

Con la disminución del tamaño del sector público se pretende asegurar la reducción del déficit público y las presiones sobre los precios y los sectores financiero y externo<sup>73</sup>. La disminución del gasto público se logró gracias a la postura determinante y perceptible en la mejora de los déficits financiero, económico y presupuestal. El primero alcanzó una reducción importante de su participación en el producto de -15.4% en 1987 a -10.9% en 1988, lo que representó una disminución considerable de 4.5 puntos porcentuales como proporción del producto; mientras que para el segundo, el déficit alcanzado fue de -14.4% en 1987 y -9.3% en 1988, lo que representó una disminución de 5.1 puntos porcentuales

<sup>73</sup> Ibid. pp. 156.

como proporción del producto; y para el tercero fue de -14.1% en 1987 y -9.2% en 1988, lo que representó una reducción de 4.9 puntos porcentuales del producto.

La reducción del déficit financiero se explica por la disminución en los niveles inflacionarios y por la baja en las tasas nominales de interés, así como por la reducción del servicio de la deuda interna. Asimismo, la contracción del déficit económico se atribuye al adelgazamiento del sector público y a la mayor eficiencia en el ejercicio del gasto, sobre todo en las entidades no controladas presupuestalmente que continuaron en manos del Estado. Finalmente la disminución del déficit presupuestario se debe a la reducción de los subsidios, básicamente en el sector centralizado y paraestatal sujeto a control presupuestal. Asimismo, se eliminaron gran cantidad de plazas burocráticas y estructuras organizativas, y se procedió a maximizar los recursos materiales y los servicios en general.

Sin duda, 1988 representó un gran año en materia de saneamiento de las finanzas públicas, por lo que es importante hacer resaltar el considerable avance que se obtuvo en el transcurso de 1987 a 1988, en el superávit primario o balance primario económico, que fue de 5.2% y 7.5%, respectivamente, lo que representó un incremento de 2.3 puntos porcentuales del producto, que en parte se explica por una considerable reducción del déficit económico. Por otro lado, la reducción del pago de intereses totales (internos y externo) en 2.8 puntos porcentuales del producto, a consecuencia de una reducción en los niveles inflacionarios y finalmente, por la reducción en la tasa de interés doméstica (ver cuadro 3.3).

Como se puede apreciar, el pago por concepto de intereses externos pasó de 4.3% en 1987 a 3.6% en 1988, con lo que se consiguió una reducción de 0.7 puntos porcentuales del producto, mientras que el pago de intereses internos pasó de 15.3% en 1987 a 13.2% en 1988, como porcentaje del PIB, lo que significa una reducción de 2.1 puntos porcentuales del producto.

CUADRO 3.3

<b>BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 1987-1988</b>
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
Balance Económico Primario <sup>1</sup>	5.2	7.5
Déficit Económico <sup>2</sup>	-14.4	-9.3
Pago de Intereses	19.6	16.8
Externos	4.3	3.6
Internos	15.3	13.2

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

<sup>1</sup>*Balance Primario Económico = Déficit Económico + Pago de Intereses*

<sup>2</sup>*Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.*

No obstante, los importantes avances logrados en 1988, en materia de saneamiento de las finanzas públicas y más específicamente la eficacia de la política fiscal, desde la puesta en marcha del PASE, el problema de la inflación y de los desequilibrios macroeconómicos no se han resuelto, como veremos más adelante, dicho programa desencadenó fuertes desequilibrios macroeconómicos, dada la fragilidad financiera en que fue sustentado.

### 3.1.2 El PASE y su efecto sobre las variables macroeconómicas

Hasta el momento únicamente hemos analizado el impacto que ha tenido la instrumentación de un nuevo modelo de estabilización en el ámbito de la política fiscal, por lo que a continuación analizaremos el impacto socioeconómico que dicho modelo a generado sobre las variables macroeconómicas, en aras de alcanzar el tan deseado equilibrio macroeconómico.

A fin de alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal, es necesario disminuir drásticamente el gasto público programable, a diferencia de lo que venía aconteciendo en 1985 y 1986, cuando el gasto corriente se incrementó; para luego en 1987, descendiera su nivel como proporción del PIB a 13.4%, y con mayor razón en 1988, a 12.6%. En tanto que el gasto de capital, como en los programas anteriores, continuó bajando de 3.7% en 1987, a 3.1% en 1988.

La drástica reducción que se ha venido dando en el gasto de capital en los últimos años resulta preocupante, dado que el efecto negativo sobre la inversión productiva, el mantenimiento y la expansión de la infraestructura en el país ha provocado un severo retraso que en el corto plazo es difícil de corregir. Lo cual permite afirmar que en un futuro próximo el costo social será cada vez mayor. En el caso contrario, si el gobierno hubiera tratado, en la medida de lo posible, reducir la inversión pública en menor grado, a fin de cumplir con el objetivo de contracción del gasto programable, se tendría que haber realizado un mayor recorte al gasto corriente. Lo cual en la práctica no ocurrió, el gobierno optó por seguir castigando al gasto de capital, con el objetivo de mantener los niveles de empleo públicos<sup>74</sup>.

Como se puede observar en el cuadro 3.4, el gasto corriente descendió en 0.8 puntos porcentuales, su participación en el producto de 1987 a 1988. Asimismo, los sueldos y salarios redujeron su participación en 0.6 puntos porcentuales en el mismo periodo, lo que reafirma lo antes dicho, en el sentido de que los niveles de empleo se mantuvieron y únicamente se redujo el nivel de los salarios. En tanto que el castigo al gasto de capital continuó con la misma tendencia a la baja, al pasar de 3.7% a 3.1% de 1987 a 1988, respectivamente.

Hasta el momento las cifras indican que el balance fiscal es satisfactorio, y muestran un notable avance con relación al estimado, al mismo tiempo que la inflación se reduce en forma

---

<sup>74</sup> Lusting, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

considerable de 159.2% a 51.7% de 1987 a 1988. Más adelante se demostrará que dicha reducción se logró a expensas del deterioro de los salarios reales.

CUADRO 3.4

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1987-1988**

(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
Gasto corriente	13.4	12.6
Sueldos y salarios	6.0	5.4
Gasto de capital	3.7	3.1

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México*

Una vez más los asalariados son quienes cargan con el costo social de la nueva política estabilizadora, al contraer el salario real de 59.1 a 51.7 por ciento, de 1987 a 1988 respectivamente. Lo anterior indica que el planteamiento, por parte del gobierno, de no deteriorar el poder adquisitivo de los estratos de menores recursos no se cumplió, pese a las mejoras en materia de política fiscal. Lo que es más preocupante es que de 1980 a 1988, el salario mínimo real se ha deteriorado en casi la mitad de su valor, considerando el valor de 1980 como el 100 por ciento.

En contraste, se puede observar que las políticas de estabilización continúan favoreciendo al factor capital, mismo que cada vez gana más terreno al factor trabajo al representar en 1988 el 59.5% y 30.0% respectivamente, lo que demuestra que existe una mayor polarización entre los factores capital - trabajo, lo que explica la desigualdad de la distribución del ingreso en México (ver cuadro 3.5).

CUADRO 3.5

<b>DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SALARIOS Y EMPLEO 1987-1988</b>
--

<i>Concepto</i>	1987	1988
Inflación (%) <sup>2</sup>	159.2	51.7
Salario mínimo real (1980 = 100) <sup>4</sup>	59.1	51.7
Tasa (%)	-6.0	-12.5
Ingreso personal disponible per cápita real (pesos de 1980) I	40.3	40.4
Tasa (%)	-0.2	0.2
Distribución del ingreso I	100%	100%
Factor trabajo	32.4	30.0
Factor capital	55.6	59.5
Impuestos indirectos	12.1	10.5
Tasa de empleo en el sector formal <sup>3</sup>	80.3	80.1
Tasa de desempleo abierto <sup>3</sup>	3.9	3.5

Fuente: <sup>1</sup>Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1990.

<sup>2</sup>Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>3</sup>INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.

<sup>4</sup>INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

En contraste, se puede observar que las políticas de estabilización continúan favoreciendo al factor capital, mismo que cada vez gana más terreno al factor trabajo al representar en 1988 el 59.5% y 30.0% respectivamente, lo que demuestra que existe una mayor polarización entre los factores capital - trabajo, lo que explica la desigualdad de la distribución del ingreso en México (ver cuadro 3.5).

Los mejores resultados en el manejo de las finanzas públicas dieron signos de recuperación de la economía nacional, principalmente en la reducción de la inflación, sin embargo, en los niveles de empleo se observa un ligero retroceso en el sector formal al pasar entre 1987 y

1988, de 0.2 puntos porcentuales respecto a la PEA. Asimismo, la tasa de desempleo abierto registró un ligero descenso de 0.4 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Otro punto que resulta preocupante es la tasa de crecimiento poblacional, que aunque ha disminuido su tendencia positiva en los últimos años, las generaciones de los años sesenta y setenta no han resuelto el problema del desempleo. La PEA ha crecido 3.2% de 1987 a 1988, en tanto que las oportunidades de conseguir un empleo en el sector formal tan sólo crecieron en 0.5% en ese mismo periodo, lo que explica porque la tasa de desempleo abierto en los últimos dos años continúa siendo alta (ver cuadro 3.6).

CUADRO 3.6

**EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO 1987-1988**

Concepto	1987	1988
Población Total (millones de personas) <sup>1</sup>	76.60	78.14
Tasa (%)	2.0	2.0
PEA (millones de personas) <sup>2</sup>	38.76	40.00
Tasa (%)	3.7	3.2

Fuente: <sup>1</sup>Estadísticas Históricas de México, CONAPO. Cifras estimadas a partir de 1980.

<sup>2</sup>INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.

Algo que resulta curioso es que mientras los niveles inflacionarios se relajan y se generan nuevas oportunidades de empleo, el PIB muestra una tasa de crecimiento menor en comparación con el año anterior al pasar de 1.9% a 1.2% de 1987 a 1988, respectivamente.

Lo anterior se explica por el deterioro que sufrieron los términos de intercambio al pasar de 10.3% en 1987 a -9.6% en 1988. Asimismo, los precios de las exportaciones cayeron de 14.6% en 1987 a -4.6% en 1988, en tanto que los precios de las importaciones pasaron de

4.0% en 1987 a 5.6% en 1988.<sup>75</sup> Lo anterior explica porque la inversión bruta fija creció en 4.8% de 1987 a 1988. Cabe señalar que es el sector privado quien realizó el mayor volumen de inversión durante la fase del PASE, al pasar de 13.2% en 1987 a 14.2% en 1988, para lo cual se requirió aumentar el volumen de importaciones en maquinaria y equipo y de materias primas, en tanto que las exportaciones se redujeron. Por su parte, la inversión pública presentó un retraimiento en el volumen de inversión de 5.2% en 1987 a 5.0% en 1988 (ver cuadro 3.7).

CUADRO 3.7

**NIVELES DE INVERSIÓN 1987-1988**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1987	1988
Inversión Fija Bruta	18.4	19.3
Tasa (%)	-5.6	4.8
Inversión privada	13.2	14.2
Tasa (%)	2.3	7.5
Inversión pública	5.2	5.0
Tasa (%)	-20.0	-3.8
Producto Interno Bruto real (%)	1.9	1.2

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

Si bien los niveles de inversión privada han aumentado, esta no ha disminuido la demanda de nuevos empleos. Del 100% de la PEA en 1988, tan sólo el 80.1% se encontraba empleado en el sector formal; mientras que el 16.4% estaba concentrada en el sector informal. El cual creció entre 1987 y 1988, en 3.7%. Es importante no perder de vista este sector, dado que en el corto plazo, puede ocasionar severos problemas en materia de recaudación fiscal y de competencia desleal con el comercio establecido principalmente. En cuanto al desempleo

<sup>75</sup> Véase Indicadores Económicos del Banco de México, noviembre 1994.

abierto en este periodo parece haber alcanzado su punto de inflexión, toda vez que las personas que no pudieron emplearse en el sector formal encontraron como alternativa el sector informal de la economía.

CUADRO 3.8

**RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1987-1988**

<i>Concepto</i>	1987	1988
Población Económicamente Activa	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	80.3	80.1
Tasa de empleo sector informal	15.8	16.4
Tasa de desempleo abierto	3.9	3.5

*Fuente: INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.*

En el PASE, a diferencia de los programas anteriores, sustentaba en su planteamiento cuidar no deteriorar más al sector de menores recursos, cuando menos en 1988, los resultados indican que no cumplió con el cometido, dado que los aumentos a los salarios mínimos y contractuales se vieron rebasados por las expectativas planteadas por el gobierno, al no corresponder con los incrementos generalizados en los precios; lo que deterioró el poder adquisitivo de los asalariados, teniendo que ser estos los que absorbieran los costos del nuevo programa de estabilización. En la concertación del pacto no se ignoraba la posición de monopolio del sector privado, pero se continuó disciplinando a los asalariados reduciendo el salario real y los derechos laborales adquiridos.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Huerta, González Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", México, Ed. Diana, 1992.

### ***3.2 EL Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y la flexibilización de las principales variables macroeconómicas: 1989-1991.***

En virtud del avance mostrado por el Pacto de Solidaridad Económica en materia de reducción de la inflación, el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari, decidió continuar con los mismos mecanismos de concertación, mismos que estaban orientados hacia la recuperación de la economía. En este sentido, el 12 de diciembre de 1988 se reunieron el presidente Salinas los sectores, obrero, campesino y empresarial, quienes acordaron suscribir el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), mismo que entra en operación con la nueva administración en enero de 1989. El objetivo central reside en superar de una vez y por todas la crisis, por lo que consideró necesario cumplir con los siguientes puntos: primero, consolidar el esfuerzo de combate a la inflación. Es decir, pasar de la represión a la estabilidad real de los precios; segundo, recuperar el crecimiento de la economía sin que de alguna manera se incidiera en un nuevo desorden macroeconómico; tercero, sentar las bases para que el crecimiento se vea reflejado en bienestar para toda la población.

El planteamiento anterior hace suponer que al PASE corresponde exclusivamente una etapa de control que siempre tuvo la concertación como telón de fondo, lo que desde un principio imprimió un cierto grado de flexibilidad en el manejo de la economía. El PECE, por su parte, se plantea la difícil tarea de aterrizar el conjunto de la estrategia por la vía del descongelamiento (primero) y de la liberalización (después), pasando así de la represión artificial a la estabilidad real de los precios. La experiencia vivida en otros países, que han adoptado este tipo de medidas, nos indica que la etapa más difícil de los programas de estabilización económica de tipo heterodoxo es cuando se inicia la fase de flexibilización de las variables macroeconómicas, que se mantuvieron fijas a efecto de romper la inercia inflacionaria y llevarlas a niveles cada vez más bajos de inflación y de estabilización de precios.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico se puede considerar como la continuidad del anterior, el cual servirá como instrumento de transición entre el programa de estabilización y la nueva estrategia de recuperación y crecimiento económico, mismo que busca cumplir con dos objetivos básicos:<sup>78</sup>

- 1) Hacer permanente en el largo plazo una situación de mayor certidumbre económica, que supone esencialmente condiciones de estabilidad de precios.
- 2) Sentar las bases fundamentales, en forma de condiciones macroeconómicas indispensables, para iniciar un proceso gradual de recuperación de la actividad económica.

El primer objetivo implica que mediante la concertación el gobierno y los diferentes sectores económicos deberán sentar las bases estratégicas, para pasar de una situación de fijación parcial a una de liberalización de precios, moderando siempre sus expectativas a fin de mantener índices bajos de inflación. Asimismo, se consideraba que existían las condiciones necesarias para poder sacar adelante una situación de este tipo. Las finanzas del sector público mostraban un superávit primario favorable, existía una disminución considerable del déficit financiero, lo cual indicaba que no existía exceso de gasto gubernamental que pudiera afectar los precios del sector público. La reducción en los altos índices inflacionarios, sentaba las condiciones necesarias para mantener estable el tipo de cambio.

En este contexto, la estrategia del nuevo gobierno se orientaba a la tarea de modernización de la economía mexicana. Para tal efecto, se plantearon los siguientes objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:<sup>79</sup>

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

---

<sup>78</sup> Ibid. pp. 78.

<sup>79</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal.

Para el PECE, la consolidación de la estabilidad económica se planteaba como una necesidad en la estrategia de la nueva administración, misma que se consideró como condición indispensable para poder avanzar en el camino hacia el crecimiento económico. Cabe hacer notar que, para poder conducirse en la estrategia de estabilidad fue necesaria la concertación en múltiples ocasiones, entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, mismas en las que se aprobaron los acuerdos siguientes:<sup>80</sup>

*Fase 1. (diciembre de 1988 a julio de 1989)*

- Aumento de 8% a los salarios mínimos.
- Se mantiene el compromiso de saneamiento de las finanzas públicas.
- Los precios del sector público con mayor incidencia sobre el índice nacional de los precios al consumidor permanecen constantes (electricidad, gas y gasolina). Aumento de precios rezagados.
- Algunos precios del comercio y la industria suben pero los empresarios aceptan absorber el impacto.
- Deslizamiento del tipo de cambio del peso contra el dólar a razón de un peso diario.
- Se reduce la dispersión entre las tarifas a la importación.
- Se acuerda la revisión de precios controlados caso por caso.
- Revisión de precios de garantía para los productores agrícolas con el fin de mantener sus niveles reales. Los precios de los fertilizantes permanecen constantes.

*Fase 2. (junio de 1989 a marzo de 1990)*

- Los precios del sector público permanecen constantes.
- El deslizamiento se mantiene en un peso diario.
- Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto.
- Aumento de 6% a los mínimos y revisión de los contractuales.
- El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.

---

<sup>80</sup> Estudios Económicos de la OCDE, México, 1995.

*Fase 3. (diciembre de 1989 a julio de 1990)*

- Aplicar disciplina fiscal para lograr las metas presupuestales para 1990.
- El deslizamiento se mantiene en un peso diario.
- Los precios públicos se mantienen fijos en los niveles anteriores.
- Revisión de los precios privados con rezago.
- Aumento de 10% a los mínimos a partir del 4 de diciembre, no extensivo a los contractuales.

*Fase 4. (mayo de 1990 a enero de 1991)*

- Deslizamiento diario de 80 centavos a partir del 28 de mayo.
- Aumento de los precios de los energéticos de 6 a 12%.
- Trabajadores y patrones firman el Acuerdo Nacional de Productividad.
- Revisión caso por caso de los precios controlados.

*Fase 5. (noviembre de 1990 a diciembre 1991)*

- Deslizamiento diario de 40 centavos a partir de del 12 de noviembre.
- Aplicar disciplina fiscal para lograr las metas presupuestales de 1991.
- Aumento de los precios de los energéticos del 10 al 33%
- El sector privado absorberá el incremento de precios de los energéticos y de los salarios mínimos.
- Se revisan los precios de garantía del frijol y maíz de acuerdo al deslizamiento e inflación internacional.
- Aumento a los salarios mínimos de 18% a partir del 16 de noviembre, no aplicable a los contractuales.
- Incremento de 4 mil millones de pesos el subsidio de la tortilla y leche. Se propondrá una reducción de impuestos.

Algo que es importante resaltar entre las cinco fases del PECE, es la nueva orientación y flexibilidad de las variables macroeconómicas más importantes, tales como:

- La decisión por parte del gobierno en incrementar los precios y tarifas del sector público.
- La flexibilidad de la política salarial al ser más permisiva que en 1988.
- La habilitación de mayor libertad a la paridad cambiaria, así como la orientación hacia una nueva etapa de flexibilización.

El gobierno pensaba que las bases para crear una situación de estabilidad en el mediano y largo plazo podría lograrse siempre y cuando se cumpliera con las condiciones siguientes: saneamiento de las finanzas públicas, restricción monetaria compatible con una tasa de interés baja; tipo de cambio estable; recuperación gradual del crecimiento y eficiente asignación de los recursos al consumo y a la inversión; y firma del acuerdo trilateral de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Este conjunto de elementos permitiría que la liberalización de precios públicos y privados fuera compatible con la estabilidad macroeconómica, dado que una vez rota la inercia inflacionaria y realizadas las adecuaciones fiscales, monetarias y estructurales necesarias, lo procedente es desvanecer poco a poco el componente heterodoxo de la política económica.<sup>81</sup>

### **3.2.1 Evolución de la política fiscal en el marco general de PECE**

El período correspondiente a la etapa de flexibilización de las variables macroeconómicas en el marco general del PECE se caracteriza, por un importante avance en cuanto al saneamiento de las finanzas públicas, lo que permitió acentuar la política fiscal contraccionista y por la reducción del tamaño del Estado e, inversamente a lo que venía ocurriendo en años anteriores, la inversión pública se recuperó de manera vigorosa. En primer lugar, cabe hacer notar la importante reducción del gasto público, que de 38.7% en

---

<sup>81</sup> Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.

1988 pasó a 25.6% en 1991, lo que representa una reducción gradual de 13.1 puntos porcentuales, como proporción del PIB. Los ingresos públicos, por su parte, luego de experimentar un ligero tropiezo entre 1989 y 1990, con respecto a 1988, en 1991 vuelve a acentuar una tasa de crecimiento positiva (ver cuadro 3.9).

CUADRO 3.9

**FINANZAS PÚBLICAS 1988-1991**

(proporción respecto al PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991
Ingreso Público Presupuestal	29.1	27.7	27.5	29.4
Gasto Público Presupuestal	38.7	33.2	29.5	25.6

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México

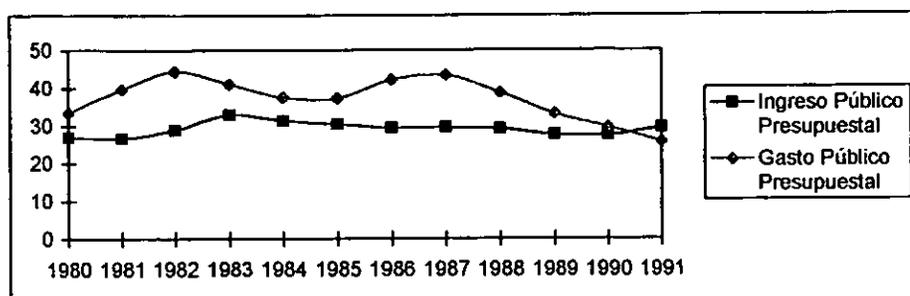
La contracción del gasto público se explica principalmente por la reducción de la tasa de interés doméstica, como resultado del combate a los altos índices inflacionarios que a lo largo de 1989 hasta 1991, mostraron una marcada tendencia a la baja, asimismo, la renegociación de la deuda externa permitió aligerar el servicio de la misma, toda vez, que los principales bancos acreedores otorgaron las concesiones más importantes de la historia, lo que permitió aumentar el gasto social.<sup>82</sup> Los ingresos públicos estuvieron respaldados por el incremento de los precios internacionales del petróleo y por la gran cantidad de privatizaciones, lo que dio pauta a reducir el histórico déficit de las finanzas públicas.<sup>83</sup> Lo

<sup>82</sup> Huerta, González Arturo. "La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit", en Políticas Públicas Alternativas en México, Enrique de la Garza Toledo (coordinador), México, Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, en coedición con: Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., La Jornada Ediciones, 1995.

<sup>83</sup> Durante 1989 se efectuaron 29 ventas de participación accionaria, 24 liquidaciones, 3 transferencias a los gobiernos de los Estados, 6 extinciones, y 8 organismos fueron dados de baja de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, lo que arrojó un total de 73 desincorporaciones concluidas. En 1990 se concluyeron 106 desincorporaciones, de las cuales, 61 fueron ventas de participación accionaria, 42 fueron liquidadas, 15 extinguidas, 7 fusionadas, 7 dadas de baja y 1 transferida a un gobierno estatal. Cabe mencionar que compañías importantes como Mexicana de Aviación, Diesel Nacional, Industrias Conasupo, Teléfonos de México y Aseguradora Mexicana, pasaron a manos privadas. Por si esto fuera poco, durante 1990 se anuncia la privatización de 18 instituciones de banca múltiple del país.

que no podemos perder de vista, es que los ingresos provenientes de la venta de las empresas paraestatales y los ingresos extraordinarios petroleros tan sólo son eventos “contingentes”, por tanto, en el corto plazo el superávit de las finanzas públicas puede estar amenazado, dado que el número de empresas públicas en venta o liquidación es limitado. En tanto que el precio internacional del petróleo se encuentra sujeto a las fluctuaciones del mercado, lo que difícilmente asegura que podría mantener su precio por un tiempo indefinido.

GRÁFICA 3.1



Fuente: *Indicadores Económicos del Banco de México.*

La gráfica 3.1, muestra un exceso de gasto público, contra una cantidad menor de ingresos públicos, lo cual explica el fenómeno crónico del déficit público. Si analizamos la tendencia del gasto público de 1980 a 1987, se puede apreciar que este ha estado financiado por otra vía, que no es precisamente la del ingreso público. En este contexto, es hasta 1991 cuando los ingresos públicos superan en proporción del PIB al gasto público, propiciando así una situación de superávit de las finanzas públicas, sin embargo, es importante no perder de vista que dicho superávit se ha logrado bajo situaciones coyunturales, que únicamente pueden ser sustentadas en el corto plazo.

Cabe recordar que en 1989, se vendieron únicamente las pequeñas y medianas empresas, mientras que a partir de 1990, se acentuó el ajuste patrimonial, mediante la venta de las grandes empresas públicas, con la finalidad de atraer la mayor cantidad de capitales posible,

con lo que de 1989 hasta 1992, el gobierno recibió 21,500 millones de dólares por concepto de la venta de empresas públicas, lo que contribuyó al superávit de la cuenta de capitales.<sup>84</sup>

En 1990 se establece una reforma fiscal que permite aumentar la base tributaria y la captación de recursos, donde el principal elemento que apuntala el saneamiento de las finanzas públicas es sin duda el ajuste patrimonial, el cual finca las bases hacia la estabilización nominal del tipo de cambio y disminuye la tasa de interés, y consecuentemente reduce la carga del servicio de la deuda pública, lo que aunado al superávit primario, permite reducir el déficit público y en consecuencia en 1991, sanear las finanzas públicas.

CUADRO 3.10

**AJUSTE FISCAL 1988-1991**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991
Déficit Financiero <sup>1</sup>	-10.9	-5.5	-3.4	2.1
- Intermediación Financiera	-1.6	-0.6	-1.1	-1.0
Déficit Económico <sup>2</sup>	-9.3	-4.8	-2.2	3.1
- Déficit Extrapresupuestario	-0.1	0.4	0.2	0.0
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	-9.2	-5.2	-2.4	3.1

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup>Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

<sup>3</sup>Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal

El cuadro 3.10 muestra un panorama general del comportamiento del ajuste fiscal en sus tres niveles clásicos de agregación: presupuestario, económico y financiero. La estrepitosa caída

<sup>84</sup> Huerta, González Arturo. "La política neoliberal de estabilización económica en México", México, Ed. Diana, 1994.

del déficit presupuestario de -9.2 en 1988 a -2.4 en 1990, y posteriormente el superávit de 3.1 en 1991, propició una reacción en cadena en los indicadores del déficit económico y financiero. El déficit económico se redujo de -9.3 en 1988 a -2.2 en 1990, y de 3.1 en 1991, lo que se atribuye al desempeño positivo al combate del déficit presupuestario y al escaso margen cedido por las erogaciones extrapresupuestarias. Por último el déficit financiero se redujo de -10.9 en 1988 a -2.1 en 1991, a consecuencia de la reducción en el renglón de pérdidas por intermediación financiera, luego del contundente descenso de las tasas de interés. El origen de tales resultados es consecuencia de los drásticos recortes al déficit presupuestario, a través del ajuste patrimonial y del adelgazamiento en las estructuras burocráticas.

### CUADRO 3.11

#### BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 1988-1991

(proporción respecto al PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991
Balance Económico Primario <sup>1</sup>	7.5	7.9	7.2	8.6
Déficit Económico <sup>2</sup>	-9.3	-4.8	-2.2	3.1
Pago de Intereses	16.8	12.7	9.4	5.5
Externos	3.6	3.2	2.2	2.0
Internos	13.2	9.5	7.2	3.5

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup>Balance Primario Económico = Déficit Económico + Pago de Intereses

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

Sin duda, la renegociación de la deuda externa, el ajuste patrimonial y el combate a los altos índices inflacionarios han traído consigo importantes beneficios en materia de finanzas públicas. Lo anterior ha permitido conducir al déficit económico de una situación deficitaria a una de superávit, y en consecuencia, ha presionado para que la tasa de interés interna se mantenga a la baja, lo cual permite disminuir gradualmente el porcentaje de pago por

concepto de intereses internos respecto al PIB. Como se puede apreciar en el cuadro 3.11, en 1989, el porcentaje pagado por concepto de intereses internos representó el 9.5%, en tanto, que en 1991 representó el 3.5%, como proporción del PIB. Sin duda la reducción de la tasa de interés interna es espectacular, sin embargo, es importante apreciar que tanto la renegociación de la deuda como el ajuste patrimonial, son situaciones coyunturales que difícilmente podrán mantener este escenario en el mediano plazo.

En conclusión, la reducción del déficit económico y la contracción de las tasas de interés interna, principalmente, permite mantener el indicador del balance económico primario en una situación de superávit (ver cuadro 3.11).

### **3.2.2 Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Análisis costo-beneficio de las principales variables macroeconómicas.**

Hasta el momento se puede constatar que en materia de finanzas públicas, el PECE a logrado satisfacer las expectativas planteadas desde su aprobación por el gobierno y los sectores empresarial, campesino y obrero, sin embargo, es importante hacer un análisis sobre los efectos, desde el punto de vista económico y social, que éste ha generado en aras de llevar adelante el proceso de ajuste y de reforma estructural.

En el apartado anterior se puso de manifiesto el avance en el saneamiento de las finanzas públicas, en el cual, el gasto se redujo considerablemente de 1988 a 1991, sin embargo, cuando analizamos el gasto corriente en el mismo periodo, observamos una reducción de casi 2.0 puntos porcentuales respecto al PIB, en tanto que el gasto de capital mantuvo un promedio de 3.0 puntos porcentuales, con un ligero recorte a 2.8 puntos porcentuales en 1989. Lo anterior demuestra que la reducción del gasto público obedece principalmente a la disminución considerable en el pago de intereses. Efectivamente, se realizaron importantes recortes a las estructuras burocráticas, lo cual estadísticamente se reafirma en el gasto corriente, sólo que estas incidieron en menor medida (ver cuadro 3.12).

CUADRO 3.12

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1988-1991**

(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
Gasto corriente	12.6	11.7	11.1	10.7
Sueldos y salarios	5.4	5.4	5.1	5.5
Gasto de capital	3.1	2.8	3.0	3.2

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México*

A partir de la puesta en marcha del PECE, algunos de los principales indicadores macroeconómicos ya presentaban avances importantes, como lo fue el caso de la inflación, que en 1989, registró una cifra récord de 159.2%, en tanto que, en 1988 se redujo a tan sólo 51.7%. De la misma manera, el PECE se planteaba como objetivo erradicar de una vez por todas el fenómeno de la crisis, para lo cual era necesario continuar reduciendo los índices inflacionarios, recuperar el crecimiento de la economía y mejorar los niveles de bienestar social.

Para continuar abatiendo la inflación se consideró imprescindible el saneamiento de las finanzas públicas, con la finalidad de evitar presiones sobre los precios, no obstante, ambos componentes no son condiciones suficientes para inducir a la economía hacia una fase de crecimiento sostenido, aumento del empleo y mejora del poder adquisitivo de los salarios reales.<sup>85</sup>

Si bien la inflación se logró reducir de 19.7% en 1989, con un ligero repunte de 29.9% en 1990, para después bajar a 18.8% en 1991, esta continuó golpeando los bolsillos de la clase de menores recursos, en detrimento del poder adquisitivo de los salarios mínimos reales, al representar tan sólo el 48.5% en 1989, en comparación con el 100% considerado para 1980.

<sup>85</sup> *Ibid.* pp. 162 - 163.

Lo anterior pone en evidencia el deterioro que estos han experimentado durante casi una década, a consecuencia de la crisis petrolera primero, y del proceso de ajuste después. A pesar de la propuesta del PECE de mejorar los salarios reales y de elevar los niveles de bienestar social de las clases de menores recursos, el salario mínimo real para 1991, representó el 42.2% de los alcanzados en 1980. (ver cuadro 3.13).

CUADRO 3.13

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SALARIOS Y EMPLEO 1988-1991**

Concepto	1988	1989	1990	1991
Inflación (%)	51.7	19.7	29.9	18.8
Salario mínimo real (1980 = 100)	51.7	48.5	44.0	42.2
Tasa (%)	-12.5	-6.2	-9.2	-4.1
Ingreso personal disponible per cápita real (pesos de 1980)	40.4	41.6	43.4 <sup>3</sup>	44.6 <sup>3</sup>
Tasa (%)	0.2	2.9	4.3	2.7
Distribución del ingreso	100%	100%	100%	100%
Factor trabajo	30.0	28.3	27.7 <sup>1</sup>	28.2 <sup>1</sup>
Factor capital	59.5	61.4	62.6 <sup>1</sup>	62.3 <sup>1</sup>
Impuestos indirectos	10.5	10.3	9.7 <sup>1</sup>	9.4 <sup>1</sup>
Tasa de empleo en el sector formal	80.1	79.6	79.9	80.9
Tasa de desempleo abierto	3.5	2.8	2.8	2.3

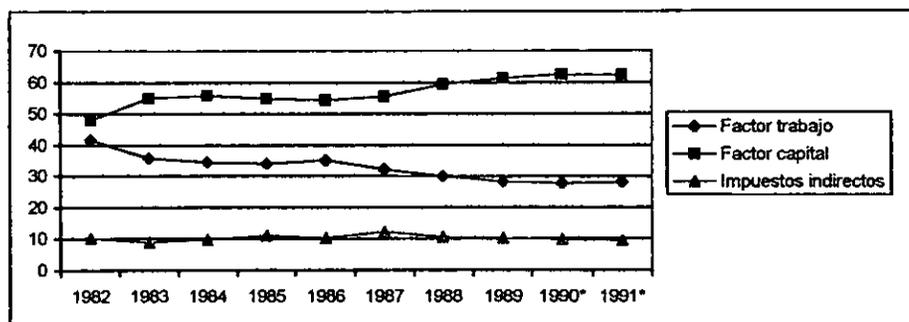
Fuente: Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1990, Indicadores Económicos del Banco de México, INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

<sup>1</sup>Datos estimados por CIEMEX-WEFA, julio 1990.

Sin duda, la polarización en la distribución del ingreso en México, continuará su proceso de concentración por parte del factor capital, sin importar a los gobiernos corregir este problema, y de continuar con la aplicación de estas mismas políticas, no se vislumbra una

propuesta de cómo resolverán esta problemática; por lo que a lo largo de esta investigación se hace cada vez más evidente que la polarización entre los factores trabajo y capital continuará acrecentándose. Es decir, los ricos se volverán más ricos, y los pobres más pobres (ver gráfica 3.2). El factor trabajo en 1988, representó el 30.0%, en tanto que el promedio entre 1989 y 1991, fue de 28.1%. El factor capital en 1988, representó el 59.5%, y en 1991, de 62.3%. Lo anterior hace suponer que en la medida que esta situación no mejore, los niveles de bienestar social y económico para la clase de más bajos recursos cada vez serán más precarios, en tanto que la concentración de la riqueza se estrechará en unas cuantas manos (ver gráfica 3.2).

GRÁFICA 3.2



Fuente: Proyecto Macroeconómico de CIEMEX-WEFA, julio 1990.

\*datos estimados.

Las crisis recurrentes que México ha padecido obliga a las familias a reducir la tasa de crecimiento poblacional, sin embargo, la tasa de crecimiento de la PEA es un problema latente que hasta el momento no se ha logrado resolver, en tanto no se mejoren las condiciones de oferta de trabajo. En este sentido, la posibilidad de integrarse al mercado de trabajo resulta cada vez más difícil, por lo que la demanda de trabajo presiona en detrimento de los sueldos y salarios (ver cuadro 3.14).

CUADRO 3.14

## EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE EMPLEO 1988-1991

Concepto	1988	1989	1990	1991
Población Total (millones de personas) <sup>1</sup>	78.14	79.68	81.24	82.85
Tasa (%)	2.0	1.9	1.9	2.0
PEA (millones de personas) <sup>2</sup>	40.00	40.95	41.59	43.74
Tasa (%)	3.2	2.3	1.5	5.1

Fuente: <sup>1</sup>Estadísticas Históricas de México, CONAPO. Cifras estimadas a partir de 1980. Datos de 1990, 92 y 95 corregidos según el conteo de 1995 del INEGI.

<sup>2</sup>INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.

La reducción de la inflación no ha sido condición suficiente para establecer una situación de estabilidad en los niveles de inversión financiera y productiva, dada la incertidumbre cambiaria que hace que los recursos financieros busquen alta liquidez, prefiriendo depósitos de corto plazo con menor riesgo, en lugar que canalizarlos a la esfera productiva y de alto riesgo, dado que no garantiza una situación estabilidad y crecimiento económico en el mediano y largo plazo.<sup>86</sup> Considerando lo anterior, en esta nueva etapa de estabilización el sector privado ha decidido correr el riesgo de incrementar los niveles, a diferencia de lo que venía ocurriendo, cuando el gobierno era quien mantenía un nivel de inversión considerablemente elevado. Como se puede observar en el cuadro 3.15, del total de la inversión fija bruta, la mayor inversión realizada a sido por parte del sector privado, en tanto que el sector público a disminuido gradualmente sus niveles de inversión al pasar de 4.8% en 1989 a 4.6% en 1991, tendencia que aparentemente prevalecerá en el futuro.

<sup>86</sup> Ibid. pp. 165.

CUADRO 3.15

## NIVELES DE INVERSIÓN 1988-1991

(proporción respecto al PIB)

Concepto	1988	1989	1990	1991
Inversión Fija Bruta	19.3	18.2	18.6	19.5
Tasa (%)	4.8	-5.6	2.1	4.8
Inversión privada	14.2	13.3	13.7	14.9
Tasa (%)	7.5	-6.3	3.0	8.7
Inversión pública	5.0	4.8	4.9	4.6
Tasa (%)	-3.8	-4.0	2.0	-6.1
Producto Interno Bruto real (%)	1.2	3.3	4.4	3.6

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

En el contexto de incertidumbre nacional e internacional, se ha generado una situación de alta liquidez financiera que afecta directamente a las finanzas del sector público, lo cual impide retomar el crecimiento sostenido de la economía. En este sentido, podemos observar que a partir de 1989 el PIB se inicia una nueva fase de crecimiento que se mantendrá hasta 1991.

A pesar de la disminución de la inflación, del proceso de privatización y del saneamiento de las finanzas públicas, parece que no se han dado las condiciones de confianza necesarias que permitan elevar los niveles de inversión productiva, con la finalidad de alentar nuevas oportunidades de empleo en el mercado de trabajo del sector formal. Las estadísticas muestran un panorama desolador y poco prometedor en este rubro, toda vez que la tasa de empleo en el sector formal a lo largo de casi una década se ha reducido en aproximadamente una cuarta parte, asimismo, la tasa de empleo en el sector informal se mantiene en un porcentaje preocupante al representar el 17.6%, en 1989 y 16.8%, en 1991 (como proporción de la población económicamente activa). A pesar de la disminución en la tasa desempleo abierto alcanzado durante la primera etapa del PECE, bajo condiciones de alta

liquidez financiera nacional e internacional, resulta difícil creer que se mantenga en este nivel (ver cuadro 3.16).

CUADRO 3.16

**RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1988-1991**

Concepto	1988	1989	1990	1991
Población Económicamente Activa	100%	100%	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	80.1	79.6	79.9	80.90
Tasa de empleo sector informal	16.4	17.6	17.3	16.8
Tasa de desempleo abierto	3.5	2.8	2.8	2.3

Fuente: INEGI, *Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996*.

La aplicación de políticas restrictivas de ajuste monetario y fiscal, han dificultado elevar el nivel de inversión en la esfera productiva, dadas las altas tasas de interés que se mantienen en el mercado financiero, que alientan la inversión especulativa de corto plazo e impiden mejorar los niveles productivos y competitivos de la economía, en aras de mantener la estabilidad del tipo de cambio, afectando de manera directa la producción interna al tener que enfrentar menores precios de los productos y materias primas del exterior. Asimismo, este fenómeno ha obligado el cierre masivo de empresas que no pueden enfrentar la competencia del exterior, lo cual ejercerá presión sobre el sector externo, afectando de manera directa la balanza de pagos. Esta situación imposibilitará las condiciones financieras y crediticias para retomar el crecimiento, por lo que se compromete la estabilidad monetaria y el saneamiento fiscal alcanzados en esta primera fase de descongelamiento de las variables macroeconómicas en el marco general del PECE.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Ibid. pp. 170.

### ***3.3 El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. La desregulación de los precios y su efecto sobre las principales variables macroeconómicas: 1992-1994.***

Al parecer durante la primera mitad del sexenio (años 1989-1991) se observa un desempeño de la actividad económica que se ajusta a las expectativas del programa del gobierno, en la cual se aplicó una política macroeconómica prudente, mediante la combinación de un estricto control de las finanzas públicas y una política monetaria destinada a obtener una tasa de inflación cercana a la de sus socios comerciales, Estados Unidos principalmente; apoyada siempre bajo la bandera de concertación social, que incluía una política de ingresos flexible.

Se dio prioridad a la privatización y desregulación del Estado en la economía, así como a la apertura de la economía al exterior. Durante la segunda mitad del sexenio, en la cual se esperaba un crecimiento mayor que en los primeros años, la economía dio un giro respecto al periodo anterior. En 1993, ante la debilidad de la actividad económica, que en cierta medida el gobierno atribuía a la ratificación del Tratado de Libre Comercio, provocó cierta inseguridad, misma que se observó en la disminución de los niveles de inversión, con lo que se tuvo que recurrir a la adopción una política expansionista cortoplacista. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por reactivar ala economía se observa una baja sensible en la tasa de crecimiento del producto aún mayor que en la primera mitad.

La disminución progresiva del superávit presupuestal y una fuerte expansión de los créditos acordados con los bancos de desarrollo lograron estimular la actividad económica. A pesar de que las tasas de interés reales eran altas, los apoyos y créditos de la banca comercial al sector privado aumentaron rápidamente, lo que contribuyó a que la demanda interna y las importaciones se recuperaran en 1994. En materia de política monetaria, el tratar de mantener estable el tipo de cambio sirvió de soporte para contener los niveles de inflación, y con ello, mostrar un panorama de estabilidad y confianza en la economía mexicana que se tradujo en el ingreso de fuertes cantidades de capitales extranjeros de 1990 a febrero de

1994, mismos que como se observará en el desarrollo de este apartado, sobrevaloraron el peso y permitieron abaratar las importaciones, ampliando el déficit de comercio exterior.<sup>88</sup>

Del mismo modo que en la primera fase del PECE, cuando las autoridades aplicaron una política macroeconómica prudente, mediante el control estricto de las finanzas públicas y una política monetaria orientada al combate de la inflación, con el objetivo obtener una tasa de inflación cercana a la de Estados Unidos y Canadá, y sustentada en el marco de la concertación social, la segunda fase del PECE (liberalización) retoma parte de estos principios y recurre nuevamente a la renovación de la concertación, misma en la que se establecieron los siguientes acuerdos.<sup>89</sup>

*Fase 6. (noviembre de 1991 a enero de 1993)*

- Deslizamiento diario de 20 centavos a partir del 11 de noviembre. Asimismo, desaparecerá el control de cambios.
- Aplicar disciplina fiscal para lograr las metas presupuestales de 1992.
- Aumento de los energéticos del 15 al 55%.
- El sector privado absorberá los incrementos en precios de los energéticos y de los salarios mínimos.
- Aumento a los salarios mínimos de 12% a partir del 11 de noviembre.
- Reducción del IVA del 15 y 20 por ciento a 10 por ciento, a partir del 11 de noviembre.

*Fase 7. (octubre 1992 a diciembre de 1993)*

- Ajuste diario de 40 centavos en el precio máximo de venta a partir del 20 de octubre. Asimismo, se ampliará la banda de flotación.

---

<sup>88</sup> "Orígenes y evolución de la crisis de diciembre de 1994", en Estudios Económicos de la OCDE, Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, Ed. OCDE, México, 1995.

<sup>89</sup> Estudios Económicos de la OCDE, México, 1995.

- Aplicar disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias y una inflación de un dígito en 1993.
- Aumentos graduales y uniformes en los energéticos no mayores a 10% durante 12 meses.
- El sector privado absorberá los incrementos en los energéticos y en los salarios mínimos.
- En el sector agrícola se impulsará un programa de apoyo que signifique mayores ingresos al productor, sin afectar los precios finales.
- Aumento a los salarios mínimos de 7% a partir del 1 de enero de 1993.
- Se promoverán las condiciones y un entorno favorable para mejorar la productividad y competitividad.

*Fase 8. (octubre de 1993 a diciembre de 1994)*

- Continúa el deslizamiento diario de 4 diez milésimas de nuevos pesos.
- Utilizar los márgenes presupuestarios para incorporar medidas que induzcan a una reactivación de la economía.
- Aumentos en las tarifas de la electricidad de uso doméstico y comercial no mayores a 5% en un año, al igual que en los precios de la gasolina.
- El sector privado conviene en repercutir en menores precios de venta la reducción en la tasa del ISR.
- El gobierno crea el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) con una inversión de 11 mil 700 millones de nuevos pesos.
- Aumento de 5% a los salarios mínimos más un incremento que corresponda a la productividad promedio de la economía.
- Fortalecer el proceso de desregulación de la actividad económica, con el objeto de remover los obstáculos que generan ineficiencias y propiciar una mayor competencia.

### **3.4 Evolución de la política fiscal en el marco general del PECE.**

La economía mexicana, ha sido sometida a grandes transformaciones en los últimos años, que van desde el forzar el crecimiento por la vía de la deuda externa y divisas provenientes por concepto de la venta del petróleo al mercado internacional, hasta la adopción de una política de ajuste, apertura comercial y modificación del papel del Estado en el proceso de financiamiento de la actividad económica.<sup>90</sup>

La desregulación de la economía y la necesidad de garantizar la estabilidad cambiaria, reprimió el margen de maniobra de las autoridades sobre la política monetaria y cambiaria. En este sentido, las políticas de desregulación y de liberalización de las principales variables macroeconómicas requerían de altas tasas de interés y de estabilidad del tipo de cambio que permitieran la entrada de grandes montos de capital internacional. Estas medidas en consecuencia, restringían cada vez más la flexibilización de los créditos y por ende bajar la tasa de interés interna, condición necesaria para recuperar el crecimiento económico.

La aplicación de medidas contraccionistas, de apertura comercial y de sobrevaluación del tipo de cambio, se sobrepuso a la instrumentación de políticas fiscales, comerciales y crediticias, mismas que eran necesarias para impulsar la dinámica productiva.<sup>91</sup>

La reducción de la inflación se llevó a cabo mediante la contención del tipo de cambio, así como del saneamiento de las finanzas públicas. Para poder financiar la política cambiaria era necesario incentivar la entrada de capitales y del aumento de las reservas internacionales. En este sentido, la política fiscal y la estabilización monetaria fue la vía de entrada de capitales extranjeros a costa de incrementar la tasa de interés interna y de la liberalización del mercado de capitales, de corto plazo principalmente.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Vidal, Gregorio. "La economía mexicana: inversión y desarrollo", en José Luis Calva, "Problemas macroeconómicos de México" Tomo I, Ed. UAM Azcapotzalco, UAM Iztapalapa, México, 1995.

<sup>91</sup> Huerta, González Arturo. "Causas y remedios de la crisis económica de México", Ed. Diana, México, 1996.

<sup>92</sup> *Ibid.* pp. 41.

De la misma manera, el proceso de privatización de las grandes empresas públicas contribuyó no sólo a financiar el déficit externo y reducir las presiones sobre el tipo de cambio y sobre las tasas de interés, indispensables para disminuir el servicio de la deuda pública y alcanzar el saneamiento fiscal, mismo que mantuvo un balance de superávit económico entre 1992 y 1993 (ver cuadro 3.17).

CUADRO 3.17

<b>FINANZAS PÚBLICAS 1992-1994</b>				
(proporción respecto al PIB)				

<i>Concepto</i>	1991	1992	1993	1994
Ingreso Público Presupuestal	29.4	29.2	26.1	25.6
Gasto Público Presupuestal	25.6	24.5	24.5	25.8

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México*

CUADRO 3.18

<b>AJUSTE FISCAL 1992-1994</b>				
(proporción respecto al PIB)				

<i>Concepto</i>	1991	1992	1993	1994
Déficit Financiero <sup>1</sup>	2.1	4.5	0.7	-0.4
- Intermediación Financiera	-1.0	0.1	0.0	0.1
Déficit Económico <sup>2</sup>	3.1	4.6	0.7	-0.3
- Déficit Extrapresupuestario	0.0	-1.1	0.0	0.0
Déficit presupuestario <sup>3</sup>	3.1	3.5	0.7	-0.3

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

<sup>1</sup>Déficit Financiero = déficit económico + déficit de la intermediación financiera que corre a cargo del Estado.

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

<sup>3</sup>Déficit presupuestario = gobierno federal + organismos y empresas bajo control presupuestal

A pesar del superávit y saneamiento de las finanzas públicas, a finales de 1992 y específicamente en 1993, la economía mexicana advertía los primeros síntomas de debilidad de la actividad económica, que en parte, en algunas ocasiones se argumentaba, obedecía a la incertidumbre respecto a la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y al retraso que esto provocó en las decisiones de inversión. En consecuencia, el gobierno mexicano recurrió a la adopción de una política más expansionista, que tuvo como resultado la disminución progresiva del superávit presupuestal, hasta llegar a una situación deficitaria en 1994 (ver cuadro 3.18).

CUADRO 3.19

**BALANCE ECONÓMICO PRIMARIO 1992-1994**  
(proporción respecto al PIB)

Concepto	1991	1992	1993	1994
Balance Económico Primario <sup>1</sup>	8.6	8.5	3.7	2.3
Déficit Económico <sup>2</sup>	3.1	4.6	0.7	-0.3
Pago de Intereses	5.5	3.9	3.0	2.6
Externos	2.0	1.5	1.3	1.3
Internos	3.5	2.4	1.7	1.3

Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.

<sup>1</sup>Balance Primario Económico = Déficit Económico + Pago de Intereses

<sup>2</sup>Déficit económico = déficit presupuestario + entidades no sujetas a control presupuestal.

La venta de grandes empresas pública sirvió, en gran parte, para amortizar el monto de la deuda del gobierno, y reducir el volumen del pago de intereses totales a 3.9 y 3.0 por ciento, en 1992 y 1993, respectivamente. Asimismo, la reducción del gasto público permitió alcanzar un superávit económico de 4.6 y 0.7 por ciento, en esos mismos años, que se vio reflejado en un superávit del balance económico primario de 8.5 y 3.7 por ciento, en 1992 y 1993, respectivamente. Sin embargo, a pesar de que el pago de intereses internos se redujo de 1.7 a 1.3 por ciento, entre 1993 y 1994, se dio un déficit presupuestario de -0.3 por

ciento, en 1994, a consecuencia de una disminución en los ingresos del sector público, que en parte se explica por la desaceleración en la actividad económica y de falta de inversión en 1993, y de una expansión del gasto por parte del gobierno, a fin de estimular la actividad económica (ver cuadro 3.19).

Se ha puesto especial énfasis en el saneamiento de las finanzas públicas para no originar presiones sobre los precios, créditos y tasas de interés, así como sobre el sector externo, que pusieran en riesgo la estabilidad de la moneda y sentar las bases para generar certidumbre y atraer la entrada de capitales.<sup>93</sup> Sin embargo la política fiscal ha dejado de desempeñar su papel de promotor de la inversión en la esfera productiva, ya que ha dejado de lado la promoción de una política de industrialización que permita reactivar el mercado interno, y en consecuencia fomentar la inversión productiva y la dinámica económica del país.

### ***3.5 Evolución económica de las principales variables macroeconómicas en el entorno de la desregulación de los precios.***

A fin de mantener la estabilidad de precios y del tipo de cambio, el gobierno mexicano ha tenido que acentuar el ajuste de la política fiscal, y la venta de empresas para disminuir el monto de la deuda pública, y restringir la emisión de activos financieros para así poder alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, la etapa más difícil de los programas de estabilización económica de tipo heterodoxo es cuando se inicia la fase de liberalización de las variables económicas, que se mantuvieron fijas a efecto de romper la inercia inflacionaria. Esta es precisamente la fase que le toca cumplir al PECE en la etapa de

---

<sup>93</sup> Huerta, G. Arturo. "La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit", en "Políticas Públicas alternativas en México", Enrique de la Garza (coordinador), Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada Ediciones, México, 1994.

transición hacia una economía que pueda aspirar al crecimiento económico manteniendo la estabilidad de precios.<sup>94</sup>

A pesar de que las finanzas del sector público mostraban un superávit económico primario en el periodo de 1992 a 1994, así como una disminución gradual del superávit financiero entre 1992 y 1993, para después convertirse en déficit de menor importancia en 1994, lo cual indicaba que no existía un exceso considerable de gasto gubernamental que pudiera ejercer presión sobre el nivel de precios, el retraimiento en el crecimiento y dinámica de la actividad económica empezaba a mostrar los primeros signos de debilidad económica a partir de mediados de 1991, conservando esa misma tendencia entre 1992 y 1993, para posteriormente caer en una nueva crisis, con matices nunca antes experimentados. Lo anterior explica por qué el PIB empezaba a mostrar una tasa de crecimiento decreciente, alcanzando su punto más alto en 1991 con tan sólo 3.6%, 1992 con 2.8%, y 1993 con 0.6%.

Cabe considerar, que durante esos años las entradas de capital del exterior alcanzaron cifras récord, dado que entre 1991 y 1993, ingresaron al país 84 096 millones de dólares, de los cuales 59 703 millones eran de inversión extranjera de cartera y 13 544 millones de inversión extranjera directa, lo cual resultaba difícil de comprender, que con esa enorme entrada de recursos, la economía pudiera entrar en recesión. Lo cierto es que ésta afluencia de capitales terminó por sobrevaluar la moneda nacional, aumentando los precios internos más allá que los externos, provocando así un abaratamiento de las importaciones respecto a las exportaciones, lo que condujo a una ampliación del déficit de comercio exterior.<sup>95</sup>

El crecimiento del déficit comercial de México, generó gran revuelo entre los asesores del gobierno norteamericano, por lo que R. Dornbusch, desde finales de 1993, recomendaba al gobierno mexicano aumentar el deslizamiento del tipo de cambio y ajustarlo al sector

---

<sup>94</sup> Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

<sup>95</sup> Cárdenas, Enrique. "La política económica en México, 1950-1994", Ed. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 1996.

externo.<sup>96</sup> Sin embargo, el diseño de la política neoliberal de nuestro país concebía la entrada de capitales como una condición necesaria para no ejercer presión sobre los precios, la tasa de interés y las finanzas públicas. En consecuencia, se prefirió el ajuste externo a través de la entrada de capitales, y no con mayor deslizamiento cambiario. De esta manera el gobierno optó por seguir creando condiciones de confianza y rentabilidad para atraer capitales, con el fin de financiar el déficit de cuenta corriente.

La necesidad de mantener saneadas las finanzas públicas requería de una asignación prudente del gasto público, a fin de seguir preservando el superávit presupuestal. En este sentido, la asignación del gasto corriente sostuvo una tendencia sin grandes sobresaltos entre 1992 y 1994. El gasto de capital frenó su tendencia decreciente en 1993, a consecuencia de una expansión del gasto del gobierno que ayudara a reactivar la actividad económica, pasando así de 2.8% en 1993, a 3.3% en 1994 (ver cuadro 3.20).

CUADRO 3.20

**COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO 1992-1994**  
(proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	1991	1992	1993	1994
Gasto corriente	10.7	9.7	10.1	10.3
Sueldos y salarios	5.5	4.5	4.8	4.9
Gasto de capital	3.2	3.0	2.8	3.3

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México*

De esta forma, la adopción de políticas contraccionistas y de sobrevaluación del tipo de cambio, sacrificó la instrumentación de políticas fiscales, comerciales y crediticias que permitieran impulsar la dinámica productiva.

<sup>96</sup> Dornbusch, D. y Werner, Alejandro. "México: Estabilization Reform and no Growth", en *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Washington, 1994, D.C. p. 253-315.

El saneamiento de las finanzas públicas mediante la privatización y la liberalización y desregulación de la economía, están orientados a crear expectativas de estabilidad y rentabilidad a fin de promover la entrada de capitales. Esto se logró a través de otorgar mayores concesiones y de ampliación de oportunidades de inversión al sector privado.<sup>97</sup>

La entrada de capitales del sector externo ha sido privilegiada y considerada en la política del gobierno como la pieza fundamental para financiar el tipo de cambio y de reducción de las tasas de interés, indispensables para bajar la inflación y para alcanzar el ajuste fiscal. En este sentido, se puede apreciar que han sido tales cambios estructurales los que han llevado a la reducción de la inflación y, que en cierta manera no es la productividad y la producción lo que la sustenta, evidenciando así la fragilidad de la economía mexicana.

El objetivo de continuar reduciendo la inflación se cumplió, al pasar de 11.9% en 1992, a una cifra récord de un dígito de 7.0% en 1994. Sin embargo, este objetivo se alcanzó a costa de desatender la esfera productiva, lo que puso en riesgo el cierre masivo de empresas, de la desincorporación y venta de activos públicos, de otorgar concesiones a la inversión extranjera, que en mayor porcentaje se dirigió a inversiones de cartera de corto plazo con altas tasas de interés (ver cuadro 3.21).

La disminución de la inflación generó distorsiones de precios relativos, dejando en una situación desventajosa a los precios internos respecto de los externos, en este sentido la revaluación del peso respecto al dólar propició que los precios internos se encarecieran, generando un rezago de grandes proporciones ante la competencia desleal que configuraba el tipo de cambio sobrevaluado. Este tipo de cambio, dejó en una difícil situación financiera a los sectores y ramas productivas que no alcanzaban un nivel competitivo que pudiera hacer frente a los precios de las importaciones, afectando el crecimiento de la producción y del

---

<sup>97</sup> Huerta, G. Arturo. "La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit", en "Políticas Públicas alternativas en México", Enrique de la Garza (coordinador), Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada Ediciones, México, 1994.

empleo, además de repercutir negativamente sobre el sector externo y frenar la actividad económica.<sup>98</sup>

El objetivo de reducción de la inflación se ha llevado a efecto a un costo muy alto, propiciando un efecto negativo sobre la producción, el empleo y principalmente sobre el sector externo.

El deterioro de los salarios mínimos, a pesar de su desaceleración, ha continuado con una tendencia decreciente, sin que hasta el momento se haya logrado una recuperación. Considerando los salarios mínimos de 1980 como base 100, se puede observar que el deterioro que han sufrido hasta 1994 es de casi 61.5 por ciento.

Las estimaciones de la distribución del ingreso entre los factores trabajo y capital muestra una apropiación desproporcionada de la riqueza, lo que explica, por qué la polarización entre estos dos factores ha propiciado que la mayor parte del ingreso se concentre en unas cuantas manos, y la parte restante se distribuya entre la mayoría de la población (ver cuadro 3.21).

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, así como la sobrevaluación del tipo de cambio, han propiciado el cierre masivo de micro, pequeñas y medianas empresas, que bajo condiciones de rezago tecnológico y falta de financiamiento no han podido enfrentar los embates del comercio internacional. Lo anterior explica, en parte, porque la tasa de empleo en el sector formal se ha visto reducida, en tanto que incrementarse la creación de nuevos empleos, la tasa de desempleo abierto se ha incrementado (ver cuadro 3.21). Por otra parte, a pesar de los esfuerzos titánicos para resarcir la crisis y lograr una recuperación de la actividad económica, el grado de utilización de las capacidades productivas parece haber caído desde el 78 por ciento en 1988 a 70 por

---

<sup>98</sup> Ibid. pp. 90 – 91.

CUADRO 3.23

**NIVELES DE INVERSIÓN 1992-1994**

( proporción respecto al PIB)

<i>Concepto</i>	1991	1992	1993	1994
Inversión Fija Bruta	19.5	20.8	20.4	20.7
Tasa (%)	4.8	6.6	-1.9	1.4
Inversión privada	14.9	16.6	16.2	16.4
Tasa (%)	8.7	11.4	-2.4	1.2
Inversión pública	4.6	4.2	4.2	4.3
Tasa (%)	-6.1	-8.6	0.0	2.3
Producto Interno Bruto real (%)	3.6	2.8	0.6	3.7

*Fuente: Indicadores Económicos del Banco de México.*

La economía mexicana empezaba a mostrar ciertos síntomas de fragilidad económica, que poco a poco se fueron manifestando en una disminución de los puestos de trabajo en el sector formal de la economía a partir de 1992 y más aún en 1994, al pasar de 80.0 a 79.9 por ciento, respecto a la PEA (ver cuadro 3.24).

CUADRO 3.24

**RAZONES CON RESPECTO A LA PEA 1992-1994**

<i>Concepto</i>	1991	1992	1993	1994
Población Económicamente Activa	100%	100%	100%	100%
Tasa de empleo sector formal	80.9	80.0	80.1	79.9
Tasa de empleo sector informal	16.8	17.2	16.7	16.3
Tasa de desempleo abierto	2.3	2.8	3.2	3.8

*Fuente: INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996.*

Cabe observar, que a pesar del incrementaron las importaciones, principalmente de bienes de capital y materias primas, las empresas mantenían un amplio margen de subutilización de su capacidad instalada, lo que ha obligado que un porcentaje considerable de la PEA se haya visto desplazado del sector formal de la economía, y que tampoco se canalizó al sector informal de la economía, dado que este sector también desplazó a poco más de 1% de la PEA, por lo que es de esperarse que la tasa de desempleo abierto empezara a crecer en forma alarmante, pasando de 2.3% en 1991 a 3.8% en 1994 (ver cuadro 3.24).

### **3.6 La crisis de diciembre de 1994 y el panorama para 1995.**

De 1988 a 1992 el gobierno mexicano adoptó una política económica tendiente a equilibrar las finanzas públicas y de reducción de la inflación cercana a la de sus principales socios comerciales, Estados Unidos y Canadá. En 1993 y 1994 la política económica dio un giro con respecto al periodo anterior. En 1993, a consecuencia de un retraimiento de la actividad económica, el gobierno se vio en la necesidad de optar por una política más expansionista con lo que se logró alcanzar un crecimiento del PIB de 4.4 y 3.6 por ciento, en 1993 y 1994 respectivamente. Sin embargo, el déficit de cuenta corriente no cesó de aumentar y alcanzó cerca del 8 por ciento, respecto al PIB, en 1994, mismo que fue financiado principalmente por los fuerte ingresos de capital extranjero, de los cuales en mayor medida fueron de cartera y de corto plazo, dejando a la economía en una situación de vulnerabilidad ante cualquier cambio de los mercados financieros.<sup>100</sup>

En diciembre de 1994, se empezaba a observar cierto nerviosismo por parte de los inversionistas extranjeros respecto a la inestabilidad política y de las perspectivas económicas a futuro para México, con lo que se iniciaron fuertes oleadas de salida de capitales, a la par que se dio una reducción importante de las reservas internacionales del Banco de México, obligando, el 20 de diciembre, al gobierno a devaluar la moneda en 15

---

<sup>100</sup> Estudios Económicos de la OCDE, "Organización para la cooperación y el desarrollo económicos", Ed. OCDE, México, 1995.

por ciento. Esta medida había sido negociada y acordada en el marco del Pacto. A finales del mes, el peso había perdido alrededor de 30 por ciento de su valor con respecto a su nivel de finales de noviembre de ese mismo año. El movimiento a la baja continuó en enero de 1995. A medida que el peso caía, las tasas de interés aumentaban pronunciadamente, el mercado de acciones se desplomó, experimentando una caída de casi 40 por ciento y los precios de las obligaciones mexicanas se desplomaron en los mercados internacionales.<sup>101</sup>

El crecimiento del PIB de 3.6 por ciento, en 1994, obedeció principalmente al incremento de la inversión pública, y al rápido crecimiento de la producción en los sectores de la construcción, electricidad, transportes y servicios financieros, así como al crecimiento del crédito de la banca de desarrollo. El gasto en desarrollo social, al igual que en los años anteriores, se intensificó principalmente en educación, salud, en los programas de solidaridad y de desarrollo rural y de apoyo al sector agropecuario.<sup>102</sup>

La crisis de diciembre de 1994, representó el abandono de la política de largo plazo que había sido sustento del gobierno anterior, en tanto que la demora por instrumentar una estrategia política que permitiera resarcir la crisis exacerbó el clima de incertidumbre. En esas circunstancias, a pesar de que el plan de estabilización del 4 de enero comprendía un exhaustivo rigor fiscal y control sobre los salarios, así como un marco restrictivo de la política monetaria, dicho plan no logró devolver la confianza a los mercados. El anuncio hecho a mediados de febrero del paquete internacional de apoyo financiero, consistente en créditos por hasta 18 000 millones de dólares, suministrados por gobiernos, bancos centrales, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y algunos bancos comerciales, seguido por un acuerdo <<stand by>> (préstamos contingentes) del FMI (que ponían a disposición de México un crédito de 7 500 millones de dólares), tampoco fue suficiente para restablecer la confianza y estabilizar los mercados. A medida que la crisis se extendía durante los meses

---

<sup>101</sup> Ibid. pp. 45.

<sup>102</sup> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1994, Presidencia de la República, México, 1994.

de enero y febrero de 1995, la confianza continuaba deteriorándose como resultado de los efectos secundarios de la devaluación.<sup>103</sup>

El escenario hacía suponer que la economía mexicana entraba en una crisis sin precedentes, sin embargo, uno de los factores clave para iniciar la recuperación de la confianza de los mercados financieros fueron, por un lado, el anuncio del presidente Clinton de un paquete ampliado de apoyo internacional a la liquidez de México y, por el otro, el fortalecimiento subsecuente del programa de estabilización del gobierno mexicano.

Nuevamente el 2 de enero de 1995 se reúnen los representantes de las cúpulas obrera, campesina y empresarial con los representantes del nuevo gobierno, con el objetivo de acordar un programa de emergencia para hacer frente a la crisis de la mejor manera posible. Es así como el 3 de enero entra en vigor el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica (AUSEE). Es un plan ortodoxo que establece un incremento de 10% a los salarios, un severo ajuste fiscal y crediticio y aumento justificado de precios.

Dejamos la propuesta de estudio del Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica (AUSEE) para otro proyecto de investigación, dado que el nuestro tan sólo pretende dar a conocer las consecuencias de la crisis de diciembre de 1994 y su alternativa de solución para 1995.

---

<sup>103</sup> Estudios Económicos de la OCDE, "Organización para la cooperación y el desarrollo económicos", Ed. OCDE, México, 1995, pp. 71 - 74.

## CONCLUSIONES

Durante el periodo del auge petrolero, 1978-1981, la política económica se orientó a la explotación de los yacimientos petroleros, tendiente a aprovechar el incremento en los precios internacionales del petróleo, mismos que se creía continuarían creciendo en el mediano y largo plazo. En este sentido, México vio resueltos de momento, gran parte de sus problemas, dado que la tasa de crecimiento de las exportaciones de petróleo y gas natural en el período de 1976-77 a 1980, creció en 40.1 y 70.4 por ciento, respectivamente, generando una derrama importante de divisas tendiente a expandir las importaciones con el objeto de alentar el mercado interno. Con esa perspectiva, se impulsó la inversión pública en infraestructura petrolera, descuidando la planta productiva nacional, que si bien, estuvo sobre protegida por muchos años, era necesaria y urgente una política de renovación de los activos fijos de las empresas; que por un lado, elevaran los niveles de calidad y de productividad, y por otro, estimulara la producción nacional. La ausencia de esta estrategia, condujo a la petrolización de la economía y la consiguiente estructura monoexportadora que caracterizaron a nuestro país durante dicho período.

Con la caída de los precios internacionales del petróleo hacia finales de 1981, la economía mexicana cae en una de las crisis más profundas de su historia, misma que se agudizó por los compromisos que se tenían con el exterior, y que en consecuencia se vieron afectados por el deterioro en los flujos de divisas y, la devaluación del peso, que en 1982 fue de 80 por ciento.

La contracción de la actividad económica era inevitable, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 8.8 a -0.6 por ciento de 1981 a 1982, respectivamente. En consecuencia el único componente de la demanda que tuvo una tasa de crecimiento positiva fue el de las exportaciones, que en cierta manera se explica por la venta de petróleo al exterior principalmente; a pesar de la caída de los precios internacionales del mismo.

Para salir de la crisis se instrumentó la aplicación del primer plan de ajuste ortodoxo, denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), de 1983 a 1984, mismo que se orientó a reducir la demanda interna vía la disminución de los salarios reales, el crédito interno y el gasto público, para lograr un superávit de la balanza comercial aumentando las exportaciones y reduciendo las importaciones a costa de una severa contracción de la actividad económica y del mercado interno. El efecto de la aplicación de estas medidas fue inmediato, los ingresos del sector público se incrementaron de 1982 a 1984 al pasar de 28.9 a 31.3 por ciento, respectivamente, en tanto que el gasto público disminuyó de 44.5 a 37.6 por ciento, respectivamente; y el crecimiento de la economía pasó de -0.6% a 3.6% de 1982 a 1984, respectivamente.

Con la aplicación del Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE), de 1985 a 1986, se inició la privatización de empresas paraestatales, argumentando que con esto se lograría alcanzar una mayor competitividad de las empresas mexicanas. Bajo esta lógica, en 1985 se impulsa la apertura comercial mediante la eliminación de las barreras arancelarias y la reducción de los aranceles, aduciendo que con la competencia se lograría el aumento de la productividad interna.

Por su parte, la propuesta de política fiscal contemplaba elevar la base gravable de los impuestos especiales a la producción y venta de automóviles nuevos, y a las remuneraciones de las personas físicas, con lo que se buscara inyectar una mayor cantidad de ingresos a las finanzas públicas, y no depender directamente de los ingresos de las exportaciones petroleras. En consecuencia, los programas de ajuste ortodoxo, no contemplaron una política de industrialización que permitiera el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. Por el contrario, centraron su estrategia en objetivos de corto plazo, tendiente a estabilizar los desequilibrios macroeconómicos –déficit público, déficit externo, inflación- a través de una política de shock sobre la demanda agregada, que además se acompañó de una apertura comercial acelerada e indiscriminada, así como de una contracción severa de los salarios reales, mismos que de 1982 a 1986 pasaron 89.6 a 62.9 por ciento, respectivamente (considerando 1980 = 100). Todo ello condujo a la economía mexicana a una situación de

recesión con fuertes presiones y una aguda concentración del ingreso. Asimismo, se puede concluir que los efectos y consecuencias de las políticas de estabilización basados en el ajuste y contracción de la demanda, por sí mismos no bastan para corregir los procesos inflacionarios y los desequilibrios macroeconómicos.

En 1987, con la puesta en marcha del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), se marca el tránsito de la aplicación de medidas ortodoxas a una propuesta heterodoxa, misma que considera que la inflación es un fenómeno que se produce por la vía de los costos, inercias macroeconómicas y expectativas psicológicas, por lo que se introduce una política de ingresos, que en su primera fase contemplo, la fijación (congelamiento de los precios y los salarios). Ello permitiría romper las inercias y las expectativas inflacionarias de los agentes que influyen en la fijación de precios, por otro lado, la política monetaria restrictiva, el alza en la tasa de interés y el incremento en los precios y tarifas del sector público, conducen en octubre de 1987, al crack de la Bolsa Mexicana de Valores ahondando en una nueva crisis, lo que pone en evidencia el fracaso de la política económica, misma que se llevó a efecto con un costo social elevado, con una tasa desempleo abierto que no ha logrado reducirse de manera importante, de 1986 a 1987 la tasa de crecimiento disminuyó a 4.3 a 3.9 por ciento, respectivamente; y al drástico descenso de los salarios reales que en el mismo período pasó de 62.9 a 59.1 por ciento, respectivamente; y del gasto público en salud y educación principalmente. Asimismo, las metas que se plantearon al inicio del programa no se cumplieron, se había planteado mantener el nivel de inflación de 70 a 80%, en tanto que el resultado real fue de 159.2% para 1987. La meta del PIB fue de 2 a 3 por ciento, sin embargo, el resultado fue de 1.9 por ciento.

En estas condiciones, el 15 de diciembre de 1987 firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PASE) el presidente de la República y los dirigentes de las organizaciones empresariales, obreras y campesinas, a fin de reducir la inflación, que junto a la apertura comercial, fueron los principales objetivos del gobierno salinista. Para ello se dio continuidad al descenso de los salarios reales, fijando aumentos nominales con base en la tasa de inflación esperada en el futuro próximo; se ancló la inflación al tipo de cambio, que al paso del tiempo

se fue deslizando conforme se renovaron los pactos. En consecuencia, estas medidas propiciaron que el peso se fuera sobrevaluando a lo largo de todos estos años y aunque de 1992 a 1994, se aumentó su deslizamiento, no fue suficiente para contrarrestar la sobrevaluación del peso.

Así, los déficit crecientes en la balanza comercial y de cuenta corriente de 1993 en adelante, y el endeudamiento externo para nivelarla, fueron agravando las condiciones que llevaron a una drástica devaluación del peso y a una crisis más profunda que la sufrida en los años ochenta.

A pesar de haber logrado una disminución importante de los índices inflacionarios de 1987 a 1994 al pasar de 159.2 a 7.0 por ciento, respectivamente, los salarios mínimos continuaron con su tendencia decreciente de 1988 a 1994 al pasar de 51.7 a 38.5 por ciento, respectivamente (considerando 1980 = 100); en tanto que el PIB alcanzó una tasa decrecimiento de 1.2 por ciento en 1988, 3.6 en 1991, 0.6 en 1993, y a pesar de las políticas expansivas, 3.7 por ciento en 1994. Lo anterior pone en evidencia la fragilidad de la economía mexicana.

Bajo esta coyuntura, las empresas transnacionales y las grandes empresas nacionales, que forman parte de grandes grupos financieros y que frecuentemente están asociados al capital extranjero, son los que se han beneficiado con la apertura comercial, ya que han elevado sus exportaciones, y sus márgenes de ganancia también han crecido.

El mayor saldo negativo de los 14 años de política neoliberal es el deterioro de las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población, al aumentar el desempleo, reducirse los salarios reales y tomarse más inequitativa la distribución del ingreso. Así como la ausencia de una política de industrialización que permita la promoción de la inversión en la esfera productiva de la economía.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilera, Verduzco Manuel. "Una lectura keynesiana del liberalismo de los ochenta", México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
2. Aspe, Armella Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
3. Aspe, Armella Pedro. "Reunión sectorial sobre el Pacto de Solidaridad Económica", El Mercado de Valores, año XLVIII, núm. 3, febrero 1988.
4. Bangs, Robert S. "Financiamiento del desarrollo económico", México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
5. Branson, William H. "Teoría y política macroeconómica", México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
6. Cárdenas, Enrique. "La política económica en México, 1950-1994", México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
7. Correa Eugenia y Vidal Gregorio. "Acumulación, Reforma Económica, Industria y Desarrollo" en Política Públicas Alternativas en México, Enrique de la Garza Toledo (coordinador), México, Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, en coedición con: Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., La Jornada Ediciones, 1995.
8. Cuadrado, Roura Juan R.. "Introducción a la Política Económica", México, Mc. Graw Hill, 1995.

9. Cuevas, Ahumada Víctor Manuel. "México: Revolución de las Políticas de Estabilización", México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1993.
10. Dávila Ibáñez Hilda, Morales Novelo Jorge, Rodríguez Tapia. "Política Económica Y Distribución del Ingreso", en *Perspectivas de la Empresa y la Economía Mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995.
11. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988, Capítulo de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal.
12. Dornbusch, Rudiger. "Estabilización, deuda y crecimiento" en el Trimestre Económico No. 250, Vol. LXIII (2), México, abril-junio de 1996, Fondo de Cultura Económica.
13. Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. "Macroeconomía", México, Mc. Graw Hill, 1994.
14. Dornbusch, D. y Werner, Alejandro. "México: Stabilization Reform and no Growth", en *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Washington, 1994, D.C. p. 253-315.
15. El Mercado de Valores, Año XLVII, núm. 52, diciembre 1987.
16. Estadísticas Históricas de México, CONAPO. Cifras estimadas a partir de 1980. Datos de 1990, 92 y 95 corregidos según el conteo de 1995 del INEGI.
17. Estudios Económicos de la OCDE, México, 1995.
18. García, Yévenes Luz María. "De Déficit a Superávit: Evolución Reciente de las Finanzas Públicas en México, 1982-1992", en "México: La Nueva Macroeconomía", coordinador Julio López, Ed. Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V., México, 1994.

19. Huerta, González Arturo. "Causas y remedios de la crisis económica de México", Ed. Diana, México, 1996.
20. Huerta, González Arturo. "La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit", en Políticas Públicas Alternativas en México, Enrique de la Garza Toledo (coordinador), México, Ed. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, en coedición con: Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., La Jornada Ediciones, 1995.
21. Huerta, González Arturo. "La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México: Límites y alternativas", Ed. DIANA, México, 1994.
22. Huerta, González Arturo. "Liberalización e inestabilidad económica en México", México, Ed. Diana, 1992.
23. Indicadores Económicos del Banco de México, noviembre 1994 - 1997.
24. INEGI, Indicadores Sobre las Características del Empleo Urbano 1987-1996; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.
25. Informe Anual del Banco de México, 1986.
26. López, Gallardo Julio. "La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible", Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1998.
27. Loyola, Alarcón José Antonio. "Desequilibrio externo y crisis económica", México, Ed. PAC, S.A. de C.V., 1995.

28. Lusting, Nora. "México, Hacia la reconstrucción de una economía", México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
29. Macro Asesoría Económica, "Realidad Económica de México, 1992", México, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V.
30. Guadalupe Mántey de Anguiano. "Desregulación Financiera y Políticas del Banco Central", Mimeo.
31. Moctezuma, Barragán Esteban. "La Política Social del Estado Mexicano", El Mercado de Valores, octubre de 1998.
32. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. "Hacienda Pública", Mc. Graw Hill, México, 1992.
33. Nora Lustig y Jaime Ros, "México, WIDER Stabilization and Adjustment Policies and Programmes", Estudio de 7 Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, 1987, p.13.
34. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P., México 1983, pp. 117-119.
35. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal.
36. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1994. Tomo I, Presidencia de la República, México, 1994.
37. Proyecto Macroeconómico CIEMEX-WEFA, julio 1988 - 1990.

38. Ros, Jaime. "Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el período 1978-1985", en "La crisis de la deuda en América Latina", Rosemary Thorp, México, Ed. Siglo XXI, 1986.
39. Rueda, Isabel. "Crisis y cambios en la estructura económica y social de México, 1982-1995" en "México: crisis, reestructuración económica, social y política, 1982-1996", Ed. Siglo XXI, México, 1998.
40. Sachs, Jeffrey D. y Larrain, Felipe. "Macroeconomía en la Economía Global", México, Prentice Hall, 1993.
41. Urquidi, Víctor L. "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina", Ensayos de política fiscal, El Trimestre Económico número 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
42. Valderrábano, H. Pablito Diego. "Vinculación entre política fiscal y la política monetaria", Cuadernos de Posgrado, Serie A número 8, México, ENEP Acatlán, UNAM, enero-junio, 1995.
43. Vidal, Gregorio, "La economía mexicana: inversión y desarrollo", en José Luis Calva, "Problemas macroeconómicos de México" Tomo I, Ed. UAM Azcapotzalco, UAM Iztapalapa, México, 1995.
44. Zedillo, P. Ernesto, "Política de Gasto", en Ejecutivos de Finanzas, año XVII, núm. 3, marzo 1988.