



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**



**POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO  
ECONÓMICO EN MÉXICO  
1988-2000**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

**AGUSTÍN RODRÍGUEZ PÉREZ**

**ASESOR: MTRO. LUIS ANGEL ORTÍZ PALACIOS**

**ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO.**

**JUNIO DE 2005**

m346822



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 JANETH Y OMAR**

*A mis padres Agustín y Emma  
a quienes debo todo lo que  
soy, y que siempre  
han estado  
conmigo.*

*A todos mis hermanos que  
siempre me han apoyado  
de forma incondicional.*

*A mi esposa por su apoyo,  
comprensión y paciencia  
de forma incondicional*



*A mis amigos de toda la vida,  
a mis compañeros del  
trabajo, que de una  
u otra forma me  
han ayudado en  
lo personal y  
profesional.*

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

*A la Mtra. Teresa López, por  
transmitirme su perseverancia,  
consistencia y tenacidad,  
para poder llegar  
al éxito*

## INDICE

### POLITICA FISCAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN MEXICO: 1988-2000

Introducción	I
Capítulo I. Gasto público y crecimiento económico 1970-1981	1
1.1. Política fiscal y finanzas públicas	2
1.2. Gasto e inversión pública	5
1.3. Política tributaria	9
1.4. Gasto e ingreso públicos	10
1.5. Crecimiento económico y déficit público	12
1.6. Crisis y agotamiento del modelo de crecimiento: 1971-1981	14
Capítulo II. Política fiscal restrictiva y ajuste macroeconómico 1982-1987	24
2.1. Ajuste macroeconómico. Límites y contradicciones.	24
2.1.1. Política fiscal.	28
2.2. Gasto e inversión pública	29
2.2.2. Inversión pública	33
2.3. Deuda pública y déficit público	35
2.3.1. Deuda pública	35
2.3.2. Componentes del déficit público	39
2.4. Política tributaria e ingresos públicos	42
2.5. Finanzas públicas y crecimiento económico	44
Capítulo III. Política fiscal restrictiva, estabilidad económica y crecimiento 1988-1994	48
3.1. La política de estabilización	48
3.2. Desregulación económica y privatización	51
3.3. Gasto e inversión públicas	55
3.3.1. Gasto público	55
3.3.2. Inversión pública	56
3.4. Reforma fiscal y política tributaria	58
3.5. Deuda pública interna y déficit público	60
3.5.1. Deuda pública interna	60
3.5.2. Déficit público	63
3.6. Crecimiento económico y finanzas públicas	64

<b>Capítulo IV. Crisis y subordinación de la política fiscal 1995-2000</b>	
<b>4.1. La crisis cambiario-monetaria</b>	<b>74</b>
<b>4.2. Crisis del sistema financiero</b>	<b>77</b>
<b>4.3. Ajuste fiscal y estabilidad de precios</b>	<b>81</b>
<b>4.4. Ingreso y gasto público</b>	<b>84</b>
<b>4.5. Deuda pública</b>	<b>89</b>
<b>4.5.1. Deuda interna</b>	<b>90</b>
<b>4.6. Déficit público y finanzas públicas</b>	<b>94</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>101</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>106</b>

## INTRODUCCIÓN

Hacia finales de los años setenta, México se dirigía a su primer gran crisis económica, la cual desembocaría hasta principios de los ochenta, con una enorme deuda externa; niveles de inflación nunca antes vistos, crecimiento nulo, y el detrimento de los salarios. A partir de entonces y durante los siguientes veinte años la economía mexicana se ha visto envuelta en una serie de crisis económicas que han sido cíclicas, a consecuencia de falta de visión de nuestros gobernantes, dándose cada fin de sexenio, y trayendo como consecuencia el estancamiento de los niveles de crecimiento de la planta productiva, y por ende del nivel de vida de la población.

El siguiente trabajo tiene como fin el análisis de las políticas económicas adoptadas en México desde finales de los años setenta hasta el año dos mil, de los resultados de los programas de ajuste y de estabilización adoptados en dicho periodo, enfocados principalmente en materia de política fiscal y de su repercusión en el resto de la economía y de las principales variables macroeconómicas.

En el primer capítulo se analiza brevemente la evolución de la economía mexicana a partir de los años cincuenta hasta finales de los sesenta, periodo conocido como “desarrollo estabilizador”, el cual empezó con signos de desgaste en los primeros años de 1970, a lo cual no se le tomó importancia por los descubrimientos de yacimientos de petróleo, con los cuales el país adoptó una serie de deudas, las cuales fueron insostenibles con la caída de los precios internacionales del petróleo y el aumento en las tasas de interés, llevándolo con ello a su primer gran crisis económico-financiera.

El segundo capítulo analiza las políticas y programas ortodoxos adoptados a finales de 1982 y principios de 1983, los cuales tenían como objetivo principal el generar recursos suficientes para hacer frente al servicio de la deuda externa, vía la instrumentación de una política fiscal restrictiva, que se vio reflejada en la disminución del gasto público así como

en la reducción de la participación del sector público en la economía, y en los resultados de dichos programas de estabilización.

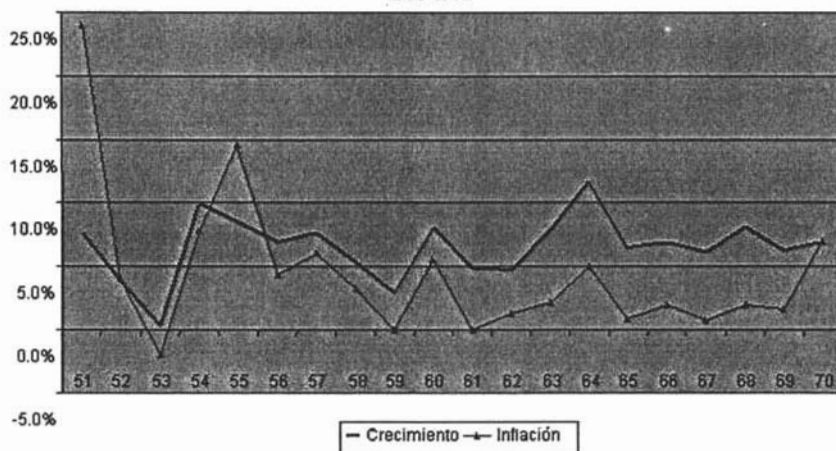
En el capítulo tres estudiamos los nuevos programas heterodoxos de estabilización establecidos a finales de 1987, en respuesta al fracaso de los programas aplicados en el periodo anterior. Dichos programas tuvieron como característica principal el control estricto de la inflación, la profundización de la liberación comercial, así como la disminución del sector público. El comportamiento de las variables económicas, y los malos resultados arrojados al término del sexenio de Carlos Salinas de Gortari de los programas aplicados por su gobierno.

En el cuarto y último capítulo se analiza el comportamiento de las principales variables macroeconómicas en materia de política fiscal, así como los resultados de la nueva crisis de fin de sexenio, y las medidas que tomó el gobierno de Ernesto Zedillo para poder contrarrestar dicha crisis.

## CAPITULO I GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO 1970-1981

Entre 1950 y 1970, México registró un desempeño macroeconómico notable; el PIB creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5% (véase gráfica 1). Este periodo conocido como “desarrollo estabilizador”, estuvo ligado al crecimiento de la dinámica de la economía estadounidense, estimulado por su participación en la segunda guerra mundial, lo que a su vez estimuló la demanda de productos mexicanos. No obstante, esta vinculación arrojó inestabilidad en el nivel de precios, el cual creció a una tasa anual media de 9% entre 1941-1956<sup>1</sup>. Ello justifica la instrumentación de una política económica basada en el llamado “desarrollo estabilizador”.

GRAFICA 1  
PIB E INFLACIÓN  
1951-1970



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

<sup>1</sup> Aspe, Pedro, *El Camino de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 20.

La política fiscal (política de gastos, ingresos y financiamiento del déficit), jugó un papel central en la instrumentación de la estrategia del desarrollo estabilizador. El gasto público se orientó hacia obras de infraestructura requeridas por el desarrollo industrial, en tanto que el presupuesto para el sector agropecuario presentó una gran disminución, con lo que empezaron a perder el papel prioritario en el gasto público que se observó durante toda la década de los cuarenta. Por su parte, la política tributaria y, en general la política de ingresos públicos se diseñó también con el propósito de servir a la acelerada acumulación de capital en el sector industrial. En efecto, ésta se caracterizó por bajos precios en los insumos que el Estado proporciona al sector industrial, un esquema tributario que descansaba principalmente en los impuestos indirectos y en el ingreso del trabajo, mientras que las utilidades y el patrimonio empresarial eran gravados con generosidad.

### **1.1. Política Fiscal y Finanzas Públicas**

La política fiscal del periodo se caracterizó por su sesgo recaudatorio en favor de la promoción del sector privado, a través de bajas cargas impositivas (la contribución del impuesto a la renta de las personas y de las empresas es baja con relación al PIB), el otorgamiento de subsidios al capital, el estímulo a su ahorro e inversión; la transferencia de ahorros financieros, mediante la emisión de títulos de deuda pública interna tomados por la banca y los organismos financieros; el gasto en inversión pública para el impulso de las llamadas economías externas (obras de infraestructura e industrias básicas), y venta de bienes y servicios públicos subsidiados.

Los ingresos adicionales del gobierno provienen del ingreso de los trabajadores y de los impuestos indirectos, que son de carácter regresivo debido a que disminuyen la capacidad de consumo de la mayoría de la población. Esta estructura de la política tributaria estimuló el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza nacional, que no tiene efectos positivos en la formación del ahorro privado y la inversión productiva. Al respecto cabe mencionar que la formación bruta de capital fijo representó el 19% del PIB, en promedio;

de este porcentaje la privada representó el 12% y la pública el 7%, mostrando ésta última una gradual tendencia ascendente durante el periodo de 1965-1970<sup>2</sup>.

A pesar del crecimiento acelerado, la política fiscal altamente subsidiadora de la acumulación de capital privado condujo a finanzas públicas deficitarias. En el cuadro 1 se muestra los altos déficit que reflejan la naturaleza de un crecimiento económico que dependía de una política fiscal expansiva, debido a la alta carga de los subsidios. Así, unas finanzas públicas como soporte de la acumulación privada de capital en el sector industrial, presionaron los gastos a la alza, mientras que se fortalecía la resistencia a la elevación de los ingresos tributarios.

**CUADRO 1**  
**MÉXICO FINANZAS PÚBLICAS**  
**1965-1980**  
(como porcentajes del PIB)

Año	Balace Financiero (1)	Balace Privado (2)	Balace Operacional (3)	Balace Oper. Ajust. (4)	Intereses Totales (5) <sup>a</sup> (1-2)	Compos. Inflac. (6) <sup>a</sup> (3-1)
1965	(0.8)	-	(0.7)	(1.0)	(0.8)	(0.1)
1966	(1.1)	(0.2)	(0.6)	(1.3)	(0.9)	(0.5)
1967	(2.1)	(0.8)	(1.7)	(2.4)	(1.3)	(0.4)
1968	(1.9)	(0.7)	(1.4)	(2.2)	(1.2)	(0.5)
1969	(2.0)	(0.7)	(1.3)	(1.9)	(1.3)	(0.7)
1970	(3.4)	(1.3)	(2.6)	(3.6)	(2.1)	(0.8)
1971	(2.3)	(0.4)	(1.3)	(2.2)	(1.9)	(1.0)
1972	(4.5)	(2.2)	(3.3)	(4.7)	(2.3)	(1.2)
1973	(6.3)	(3.5)	(2.5)	(5.8)	(2.8)	(3.8)
1974	(6.7)	(3.7)	(3.1)	(6.2)	(3.0)	(3.6)
1975	(9.3)	(6.0)	(6.8)	(9.4)	(3.3)	(2.5)
1976	(9.1)	(4.6)	(4.1)	(8.5)	(4.5)	(5.0)
1977	(6.3)	(2.2)	(2.6)	(5.2)	(4.1)	(3.7)
1978	(6.2)	(2.2)	(3.4)	(5.1)	(4.0)	(2.8)
1979	(7.1)	(2.7)	(3.8)	(6.7)	(4.4)	(3.3)
1980	(7.5)	(3.0)	(3.6)	(8.3)	(4.5)	(3.9)

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

En este contexto, la política monetaria y crediticia desempeñaron un papel importante para que el sistema económico financiara dichos desequilibrios fiscales de una manera no inflacionaria. Se alentó el crecimiento del ahorro financiero interno mediante altas tasas de interés, las cuales eran generosas desde el punto de vista tributario.

<sup>2</sup> Chávez, Marcos, *Las finanzas públicas en México, 1970-2000, crónica del fracaso de la política fiscal*. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 2001, p.9.



El mantenimiento de un tipo de cambio fijo, provocó que el rendimiento en dólares del ahorro financiero fuera superior al obtenido en los mercados internacionales, lo cual incentivó el ingreso de capitales y disminuyó su fuga, lo que a su vez estimuló la expansión del sistema financiero, pues los agregados monetarios y, en consecuencia, el ahorro financiero, crecieron a tasas superiores al PIB y a la inflación (véase cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS**  
**1965-1980**  
**(como porcentajes del PIB)**

Año	Crecimiento del PIB	Tasa de Inflación	Base Monetaria (a)	Monedas y Billetes (b)	M4 (c)	Ahor. Fin. (c-b)
1965	6.1	-	11.6	5.0	15.3	18.1
1966	6.1	2.7	12.6	8.8	20.6	23.5
1967	5.9	1.9	16.7	8.1	18.7	20.9
1968	9.4	2.2	15.8	13.6	16.9	17.6
1969	3.4	4.0	12.3	9.0	19.1	21.0
1970	6.5	5.2	10.4	10.4	18.3	19.6
1971	3.8	5.2	19.6	8.5	13.9	14.8
1972	8.2	5.5	19.2	22.9	17.9	17.1
1973	7.9	21.3	23.6	27.6	14.1	12.1
1974	5.8	20.7	28.1	24.9	18.1	16.9
1975	5.7	11.2	33.2	22.5	26.8	27.6
1976	4.4	27.2	31.8	52.8	14.0	7.4
1977	3.4	20.7	27.0	10.9	31.9	37.2
1978	9.0	16.7	28.5	29.6	35.2	36.3
1979	9.7	20.0	35.0	30.3	38.1	39.6
1980	9.2	29.8	41.1	30.1	43.7	46.2

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Dicha expansión fue aprovechada por el gobierno para canalizar parte del ahorro privado hacia el financiamiento del sector público mediante el sistema de encaje a los bancos comerciales. Con un crecimiento económico de más del 6% y una tasa de inflación inferior al 3% anual en el periodo de 1950-1970, en el marco de un vigoroso desarrollo del sector industrial, puede decirse que los objetivos económicos centrales del programa se alcanzaron completamente. Sin embargo, desde mediados de los años sesenta comenzaron a hacerse evidentes una serie de problemas y limitaciones fundamentales en el funcionamiento de la estrategia de crecimiento acelerado con estabilidad de precios.

Como consecuencia de este desgaste del programa, desde mediados de los sesenta se observa un déficit en la balanza comercial. Las exportaciones de bienes y servicios no factoriales que siempre fueron negativas, alcanzaron un promedio anual cercano al 1.7% del PIB. Dicho desequilibrio fue consecuencia de la desigualdad existente entre el crecimiento agropecuario y el industrial, ya que las grandes inversiones se hicieron en el sector industrial castigando al sector agropecuario vía políticas de precios, que beneficiaban a los industriales. La caída de la producción en el sector agrícola afectó también sus exportaciones, con lo que dicho sector perdió su capacidad de financiamiento del proceso de industrialización; en tanto que, la modalidad de crecimiento industrial hizo que este sector no fuera capaz de financiar sus importaciones con sus propias exportaciones. Ello explica que la balanza comercial del sector industrial se mantuviera en un déficit permanente.

Estas tendencias arrojaron un significativo aumento del déficit comercial, obligando a que durante el periodo 1961-65 el déficit externo del sector industrial se financiara con un 49% de las exportaciones agropecuarias; en un 43% con el superávit en servicios y un 7% con deuda externa. Para 1971, las cifras fueron de 29, 42 y 32% respectivamente<sup>3</sup>.

Así, ante la caída de las exportaciones, se recurrió cada vez en mayor medida al endeudamiento externo, generando con esto un déficit en cuenta corriente superior al déficit de comercio (*véase cuadro 3*).

## **1.2. Gasto e Inversión Pública.**

En este periodo el gasto federal creció aceleradamente, a una tasa promedio anual de 14%; 3 puntos más que el total de los ingresos del gobierno. Los gastos del sector público crecieron aún más, incrementado su participación en el PIB, de 24% en 1970 a 58% en 1982. De este total el 48.6% correspondió al gobierno federal y el 51.4% al sector paraestatal; sin embargo, este dinamismo no fue suficiente para garantizar el crecimiento

---

<sup>3</sup> Alcides, José, *Deuda, Inflación y Déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1997.

económico debido a que el resto de las variables macroeconómicas eran influidas por el comportamiento del gasto.

CUADRO 3  
INDICADORES DE BALANZA DE PAGOS  
1966-1980

Año	Cuenta Corriente	Export. Netas	Saldo Pagos	Cuenta Corriente	Export. Netas	Saldo Pagos
	Millones de Dólares			Porcentaje del PIB		
1966	(477.8)	(217.9)	(259.9)	(1.9)	(1.0)	(0.9)
1967	(603.0)	(276.3)	(326.7)	(2.7)	(1.7)	(1.0)
1968	(775.4)	(377.3)	(398.1)	(2.9)	(2.2)	(0.7)
1969	(708.4)	(259.1)	(449.3)	(2.4)	(1.6)	(0.8)
1970	(1,187.9)	(651.0)	(536.9)	(3.6)	(2.7)	(0.9)
1971	(928.9)	(359.2)	(569.7)	(2.3)	(0.1)	(2.2)
1972	(1,005.7)	(443.7)	(562.0)	(1.9)	(0.1)	(1.8)
1973	(1,528.8)	(970.1)	(558.7)	(2.4)	(0.1)	(2.3)
1974	(3,226.0)	(2,452.0)	(774.0)	(3.7)	(0.1)	(3.6)
1975	(4,442.6)	(2,988.2)	(1,454.4)	(4.2)	(0.2)	(4.0)
1976	(3,683.3)	(1,875.4)	(1,807.9)	(3.3)	(0.1)	(3.2)
1977	(1,596.4)	278.9	(1,875.3)	(2.0)	(0.1)	(1.9)
1978	(2,693.0)	(418.7)	(2,274.3)	(2.6)	(0.1)	(2.5)
1979	(4,870.5)	(1,557.1)	(3,313.4)	(3.6)	(0.1)	(3.5)
1980	(10,739.7)	(4,345.0)	(6,394.7)	(5.0)	(2.3)	(2.7)

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

La política de gasto tuvo como objetivos principales:

- Influir en el corto plazo en la marcha de la economía
- La reestructuración del sector público
- Apoyar la actividad petrolera y la crisis financiera.

Durante el periodo de 1974-1977, el gasto aumentó 11% en términos reales, la inversión total creció sólo 2.7% y la privada 0.4%.<sup>4</sup> Los sectores más beneficiados con el aumento del gasto fueron los energéticos, industria, agricultura, administración y comercio, los cuales crecieron a una tasa promedio de 11% en términos reales, mientras que los de bienestar social y comunicaciones y transportes crecieron en 8%. (véase cuadro 4 y 5)

<sup>4</sup> Ayala, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

**CUADRO 4**  
**CLASIFICACIÓN SECTORIAL DEL GASTO PÚBLICO**  
**1970-1981**

(Millones de pesos de 1970)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL	n.d.	114,570	135,589	153,245	166,491	208,897	256,540	239,255	264,769	297,389	350,400	427,154
Energético	n.d.	36,482	45,922	40,711	39,250	52,958	80,982	62,090	77,866	78,626	101,820	125,200
Transporte y comunicaciones	n.d.	13,800	14,516	16,836	15,255	17,581	17,977	15,432	16,069	18,799	21,522	24,282
Desarrollo social	n.d.	28,349	28,745	32,005	37,831	44,010	56,375	53,084	53,701	57,905	61,122	70,813
Industrial	n.d.	5,246	7,644	13,119	14,928	18,049	16,763	16,000	15,772	19,843	26,818	27,665
Agropecuario y pesquero	n.d.	5,406	9,030	14,158	16,182	23,633	19,097	20,665	19,550	24,400	31,674	36,292
Admón., defensa y poderes	n.d.	19,995	24,203	29,194	31,050	36,850	53,616	56,920	62,003	80,811	88,044	116,566
Comercio	n.d.	5,144	5,125	6,843	11,577	15,108	10,993	14,209	19,177	16,181	18,488	25,290
Turismo	n.d.	148	404	379	418	708	737	855	631	824	912	1,046

FUENTE: Ayala, José, *Estado y desarrollo. la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México 1988.

**CUADRO 5**  
**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1970-1981**

(Millones de pesos de 1970)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL	52,656	52,678	68,649	80,568	87,160	111,157	127,633	124,166	134,643	165,045	197,115	240,793
Gasto corriente	30,515	32,365	39,152	49,653	58,356	71,363	88,293	77,405	111,025	94,016	103,598	142,521
Gasto de Admón.	12,865	13,128	15,776	18,001	18,731	23,185	38,426	25,429	27,747	29,697	29,679	46,262
Intereses y gasto de la deuda	4,475	4,585	4,845	5,173	7,012	7,836	98,768	12,032	13,588	19,864	15,434	27,874
Transferencias	11,798	11,141	16,855	20,233	25,393	31,032	30,653	32,209	30,076	14,346	37,681	38,544
Participaciones	1,025	1,493	1,556	5,752	7,007	8,998	9,015	7,470	8,735	12,906	19,089	26,288
Otros gastos corrientes	352	268	138	122	212	311	431	235	420	616	1,832	3,536
Gasto de capital	15,414	13,507	22,553	23,668	22,439	32,490	31,041	38,228	31,278	40,917	70,369	3,840
Adquisición de bienes	456	4,715	426	462	571	656	612	721	1,055	1,213	1,719	2,481
Obras públicas y construcción	3,803	3,798	6,100	8,184	7,258	8,135	8,690	9,682	11,601	14,229	21,007	23,744
Pago a la seguridad social	1,122	528	1,318	1,329	1,549	2,044	1,800	1,217	1,569	1,670	-	-
Subsidios a la inversión	3,351	3,177	4,717	4,859	4,300	6,147	5,825	4,133	3,896	6,678	43,982	41,642
Inversiones financieras	6,682	5,589	9,991	8,835	8,761	15,507	14,115	22,474	13,157	17,128	3,661	534
Adeudos de ejercicios anteriores	4,258	3,987	1,862	2,583	1,741	2,105	3,558	4,286	6,711	9,191	7,495	10,221
Amortización de la deuda	2,469	2,819	5,082	4,505	4,224	5,184	4,641	6,225	16,089	20,920	15,535	19,652

FUENTE: Ayala, José, *Estado y desarrollo. la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México 1988.

La distribución del gasto público de acuerdo a sus usos sufrió un sesgo hacia los rubros administrativos, que en 1970 fue del 37%, y para el periodo 1975-1979 se elevaron a 51%; en 1982 llegaron hasta el 60%. Para 1981 el 50% del total de dichas erogaciones eran

destinadas al pago de la deuda y sus intereses, lo cual afectó de manera negativa la capacidad del gasto para impulsar la inversión. En comparación con el periodo de desarrollo estabilizador, cuando el 50% del gasto público fue destinado a usos productivos, en este periodo solamente el 23% se destinó a la inversión productiva.

Los compromisos adquiridos vía deuda interna y externa fueron desplazando las erogaciones productivas, disminuyendo así la inversión pública federal; no obstante su participación dentro del PIB creció de 6.6% en 1970 a 10% en 1982, pero este incremento no fue suficiente para avanzar en el crecimiento de la planta productiva del país. (ver cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**1970-1980**  
(Millones de pesos de 1970)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>TOTAL</b>	29,053	21,149	29,598	39,226	41,603	53,115	50,379	49,823	66,214	78,149	94,204
<b>Industrial</b>	11,097	3,808	10,205	12,736	14,984	22,048	23,170	22,503	31,817	36,814	48,650
Petróleo y petroquímica	5,440	4,994	5,556	6,074	6,534	8,144	9,834	11,758	19,123	22,451	25,244
Electricidad	4,147	2,939	3,470	4,588	4,641	6,928	7,206	7,207	9,379	11,130	12,496
Siderurgia	740	397	319	830	2,295	4,644	3,569	1,224	424	1,358	3,596
Otras Inv.	771	429	860	1,244	514	2,333	2,422	2,534	2,838	1,375	2,315
<b>Bienestar social</b>	7,919	4,583	6,829	10,114	8,634	8,750	7,310	6,875	10,583	13,150	14,367
Servicios urbanos y rurales	4,371	2,324	3,685	5,740	4,821	4,163	3,157	3,317	6,031	8,864	9,080
Construcción de escuelas	1,061	1,162	1,808	1,733	1,940	2,553	1,686	2,083	2,621	1,441	1,931
Hospitales y Ctros. de Asist.	4,006	576	1,254	2,581	2,414	1,900	1,640	1,407	1,896	2,375	3,160
Vivienda	261	152	1,260	858	668	432	493	97	171	1,342	1,500
Otras Inv.	320	22	80	60	100	135	827	62	34	339	196
<b>Transport. y comunicaciones</b>	5,802	4,333	7,001	9,970	9,975	9,333	9,660	9,449	9,612	9,728	11,532
Carreteras	2,624	2,555	4,330	4,831	3,671	3,859	3,669	3,638	3,879	2,792	1,999
Ferrocarriles	1,704	863	1,007	1,672	2,111	2,736	2,269	1,952	1,754	2,616	3,498
Marítimas	721	391	459	807	747	837	201	266	283	451	7,925
Aéreas	141	172	603	239	777	594	387	523	511	919	1,081
Telecomunicaciones	336	352	542	2,420	2,668	2,970	3,133	3,070	3,185	2,933	3,170
Otras Inv.	277	-	-	-	-	-	-	-	-	17	991
<b>Fomento agrop. y Des. Rur.</b>	3,921	3,082	4,398	5,551	7,040	9,607	7,457	9,529	12,835	13,791	17,922
Agricultura	3,628	2,725	3,953	4,425	5,318	7,306	5,608	7,752	8,696	10,872	12,647
Ganadería	52	56	49	186	177	439	377	348	292	2,251	217
Forestal	20	41	32	181	134	252	167	254	337	110	464
Pesca	221	261	364	232	187	406	445	136	393	528	754
Prg. Inv. Pub. Des. Rur.	-	-	-	527	724	1,205	860	876	1,584	1,257	1,245
Otras	-	-	-	-	-	-	-	93	1,534	900	2,595
<b>Turismo</b>	-	52	125	174	253	571	636	335	243	424	593
<b>Eq. E Inst. admón y defensa</b>	465	290	1,040	682	717	1,142	2,143	1,397	1,125	1,164	3,110
<b>Convenio único de coord.</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,156	3,029

FUENTE: Ayala, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

La distribución de la inversión pública tuvo las mismas características que la del gasto; la industria absorbió los mayores incrementos, pasando de 38% en 1970 a 46% en 1980, en su

participación del total de la inversión. Siendo los sectores petrolero, la electricidad, y la siderurgia los más favorecidos, en tanto que el fomento agropecuario y desarrollo rural mostraron incrementos menores, el cual fue de 5% en el mismo periodo<sup>5</sup>.

En contraparte, los sectores en los que disminuyó la inversión fueron Comunicaciones y transportes y Bienestar social; el primero, que venía creciendo hasta 1973 (25%), solo alcanzó el 12% en 1980, mientras que Bienestar social mostró una disminución al pasar de 27% en 1970 a 15% en 1980, a pesar que la población siguió creciendo de forma acelerada.

La construcción de escuelas, hospitales y viviendas estaba en los últimos lugares de la lista de prioridades. Lo que acentuó las desigualdades regionales y sociales.

### 1.3. Política Tributaria

Como dijimos arriba, la política fiscal estaba orientada a incentivar la inversión privada, por lo que la política tributaria se cargó hacia los impuestos que pagaban los asalariados, en tanto que las ganancias y utilidades, tenían la carga fiscal más baja. Ello conducía a una inelasticidad de los ingresos del gobierno, principal generador del persistente déficit fiscal con su correspondiente aumento de la deuda interna y externa.

En este periodo, el gobierno intentó expandir el tamaño de la base del Impuesto Sobre la Renta personal e incrementar su progresividad. Aunque estas medidas fueron parcialmente exitosas, las tácticas para aumentar la recaudación, tales como altos impuestos especiales y un mayor esfuerzo para elevar el cumplimiento, no pudieron mantenerse a la par de las necesidades de ingresos, los cuales se aceleraban rápidamente<sup>6</sup>.

Los impuestos que habían ocupado un lugar preponderante en los ingresos federales (70% en 1970) fueron desplazados poco a poco, hasta llegar a un nivel de 40% en 1982 (véase cuadro 7).

---

<sup>5</sup> Ros, Jaime, "Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el periodo 1978-1985", en *Crisis de la deuda en América Latina*, Rosemary Thorp, Siglo XXI, México, 1986.

<sup>6</sup> Gil, Francisco, *La prolongada reforma fiscal de México*, Gaceta de Economía, Suplemento. Año 5, Núm.9, México, 2000.

**CUADRO 7**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**POR FUENTE**  
**1970-1981**

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
(I-IV) Ingresos Sector Público	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(I-III) Ingresos Gobierno Federal	47.76	45.52	51.62	50.05	50.12	50.31	54.27	49.00	47.79	51.85	90.85	57.16
I Impuestos Totales	33.60	33.14	32.59	29.93	31.24	30.65	28.45	29.75	30.61	31.10	57.12	31.22
Sobre Explotación de Recursos Naturales	0.87	0.60	0.48	0.42	0.70	0.66	0.51	0.54	0.58	0.61	2.06	1.29
A la Industria	6.23	7.41	7.92	5.85	3.44	7.57	5.92	6.52	5.93	5.54	5.24	1.92
A la Importación	5.86	4.82	4.38	3.04	3.09	2.61	2.33	1.46	1.55	2.23	4.17	2.12
A la Exportación	0.91	0.80	0.65	0.61	0.29	0.71	0.51	2.11	2.18	2.64	11.93	7.00
Sobre la Renta	14.19	13.98	14.15	12.39	12.93	12.19	12.50	12.72	13.90	13.38	21.51	11.72
Sobre Ingresos Mercantiles	4.00	4.04	3.68	6.21	6.43	5.96	5.75	5.52	5.54	5.81	9.65	6.16
Otros Impuestos	1.54	1.47	1.32	1.11	1.07	0.96	0.96	6.38	6.47	6.70	12.21	7.17
II Ingresos Corrientes	4.33	3.82	3.98	3.74	2.18	2.18	2.45	1.89	1.96	1.33	2.65	1.70
Derechos, Productos y Aprovechamientos	0.04	3.16	3.52	2.93	1.72	1.83	1.91	1.49	1.22	1.23	2.46	1.67
De Capital y Recuperación de Capital	0.01	0.65	0.45	0.78	0.32	0.31	0.42	0.19	0.23	0.05	0.89	0.53
Otros Ingresos Corrientes	-	0.01	0.01	0.03	0.15	0.03	0.12	-	-	-	-	-
III Empréstitos y Financiamientos	9.83	8.56	15.04	16.38	16.69	17.48	23.38	17.36	15.22	19.42	31.07	24.25
IV Sector Paraestatal	52.24	54.48	48.38	49.95	49.88	49.69	45.73	51.00	52.21	48.15	9.15	42.84

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

#### 1.4. Gasto e Ingreso Públicos

En este periodo los ingresos totales crecieron a una tasa promedio de 14.5%; sin embargo la participación de las empresas públicas en éstos disminuyó, pasando de un 66% en 1970 a 60% en 1982. En contraparte, aumentó la contratación de créditos, principalmente provenientes de mercados internacionales. El endeudamiento neto del sector paraestatal en términos reales creció a una tasa anual de 19%; en 1970 la colocación de deuda fue de 14% mayor que las amortizaciones del pago de la misma, para 1975 llegaron a 150% y en 1981 a 124%. (ver cuadros 8 y 9).

La creciente solicitud de créditos por parte de empresas públicas aumentaba aceleradamente, en tanto que sus ingresos permanecieron estables e incluso disminuyeron; así, su financiamiento externo pasó de 49% en 1971 a 87% en 1982.

**CUADRO 8**  
**INGRESOS DEL SECTOR PARAESTATAL**  
**1970-1981**  
(Millones de pesos de 1970)

Año	Venta By S	Capital	Otros	Transferencias	Financiamiento	Ingresos internos	Ingresos Propios	Ingresos totales
1970	37,158.00	57.00	868.00	6,965.00	12,514.00	38,083.00	45,048.00	57,562.00
1971	38,713.88	26.44	903.68	6,833.81	16,309.73	39,644.00	46,477.81	62,787.54
1972	40,879.11	72.00	1,136.89	9,300.44	13,527.11	42,088.00	51,388.44	64,915.55
1973	48,016.55	684.00	1,792.75	12,074.86	23,098.50	50,493.30	62,568.16	85,666.66
1974	57,136.07	145.70	2,218.87	14,587.29	21,249.68	59,500.64	74,087.93	95,337.61
1975	62,106.49	91.51	2,693.29	21,800.89	36,955.07	64,891.29	86,692.18	123,647.25
1976	65,519.94	149.81	2,749.54	13,529.22	32,029.68	68,419.29	81,948.51	113,978.19
1977	71,028.45	71.83	2,198.44	14,846.02	43,561.52	73,298.72	88,144.74	131,706.26
1978	83,079.20	383.49	2,197.99	16,109.35	52,613.77	85,660.68	101,770.03	154,383.80
1979	95,277.93	139.35	3,483.66	18,174.82	43,800.10	98,900.94	117,075.76	160,875.86
1980	115,838.98	41.93	4,507.48	25,053.71	58,078.94	120,388.39	145,442.10	203,521.04
1981	122,004.95	520.88	22,556.93	27,985.92	93,627.48	145,082.76	173,068.68	266,696.16

FUENTE: SPP-SHCP, *Información sobre gasto público 1970-1980*, México 1983.

**CUADRO 9**  
**AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA TOTAL DEL**  
**GOBIERNO FEDERAL**  
(Millones de pesos de 1970)

Año	Total	%	Interna	%	Externa	%
1970	4,685.00	100%	3,598.80	76.82%	1,086.20	23.18%
1971	4,813.03	100%	3,311.14	68.80%	1,501.89	31.20%
1972	5,081.78	100%	3,572.98	70.31%	1,508.80	29.69%
1973	4,664.30	100%	3,426.32	73.46%	1,237.98	26.54%
1974	4,624.20	100%	3,653.98	79.02%	970.22	20.98%
1975	4,567.00	100%	4,686.58	85.72%	780.41	14.28%
1976	4,641.19	100%	3,918.32	84.42%	722.87	15.58%
1977	5,502.45	100%	4,016.04	72.99%	1,486.42	27.01%
1978	14,864.03	100%	7,428.33	49.97%	7,436.70	50.03%
1979	20,920.29	100%	6,860.96	32.80%	14,059.34	67.20%
1980	10,900.20	100%	6,662.30	61.12%	4,237.89	38.88%
1981	11,620.51	100%	7,896.97	67.96%	3,723.55	32.04%
1982	20,602.92	100%	9,907.83	48.09%	10,695.08	51.91%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

De este total, en 1970 el 57% se concentraba en 6 entidades paraestatales (CFE, Cía de Luz y Fuerza del Centro, PEMEX, FERTIMEX, AHMSA y TELMEX), para 1980 dicho



porcentaje se elevó al 90% del total del financiamiento externo, siendo PEMEX y el Sector eléctrico donde se concentró más del 75%.

## 1.5. Crecimiento Económico y déficit público

Durante la década 1970-1980, el crecimiento económico y, en particular las actividades asociadas a las manufacturas, comenzaron a perder dinamismo después de más de dos décadas de desarrollo industrial. Las condiciones económicas sufrieron profundas modificaciones, ya que el modelo de acumulación pasó de la industria manufacturera al sector petrolero. Asimismo, el factor determinante de la dinámica de la economía se trasladó de la inversión privada al gasto y la inversión pública, el ahorro privado comenzó a colocarse en los mercados financieros internacionales, y éstos se convirtieron en la fuente principal de financiamiento del sector público.

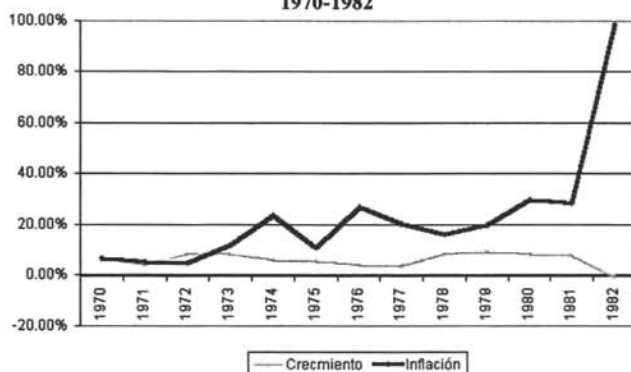
Al principio de la década, la producción industrial generaba una tercera parte del PIB, siendo relevante el crecimiento de la producción manufacturera (10% anual en el periodo 1962 a 1970), por lo que era determinante en la dinámica global de la economía. En 1971, el país enfrentó un repentino freno al crecimiento, originado principalmente por las desigualdades y carencias en amplios grupos de la población y por la contracción del gasto, para ajustar las finanzas públicas. Dos años más tarde se alcanzaría un nuevo repunte, sin embargo en 1975 se inicia una nueva recaída que culminaría con la recesión de 1976-1977. En 1978 se inició un nuevo ciclo en la economía mexicana que tenía como eje economizador el sector petrolero, y cuya cima se ubicó en 1981, y finalizó con una caída abrupta en 1982 (*véase gráfica 2*).

La producción agrícola después de aumentar sólo el 1.6% al año en el periodo de 1967-1970, se estanca durante 1970-1973 cuando sólo crece al 0.4% anual y finalmente decrece a una tasa anual de casi 2% en el periodo de 1974-1977<sup>7</sup>. De manera similar se comporta la industria extractiva, la cual decrece a una tasa anual del 1.1%; el sector más afectado fue el

<sup>7</sup> Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", *Investigación Económica*, núm 150, Facultad de Economía, UNAM, México, 1981.

manufacturero (eje de la dinámica económica en los sesenta), que después de crecer a ritmos de 16.8% anual, mostró una tasa de sólo 0.7% de 1974-1977 (ver cuadros 10 y 11).

**GRAFICA 2**  
**CRECIMIENTO ECONOMICO E INFLACION**  
**1970-1982**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

**CUADRO 10**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA**  
**1970-1977**  
**(Tasas de crecimiento)**

	1970-1973	1974-1977	Estructuras		Diferencias
			1970	1977	
PIB	6.10	3.00	100.00	100.00	0.00
Agricultura	0.40	-1.90	7.10	5.10	-2.00
Ganadería	3.30	3.30	4.00	3.60	-0.40
Silvicultura y pesca	3.50	3.00	0.50	0.04	-0.46
Minería	3.50	-1.10	1.00	0.09	-0.91
Petróleo y petroquímica	5.00	11.40	4.30	5.70	1.40
Manufacturas	6.70	3.30	22.80	23.40	0.60
Construcción	9.90	0.60	4.60	4.70	0.10
Electricidad	9.30	7.00	1.80	2.30	0.50
Comercio	5.80	1.50	31.80	30.00	-1.80
Servicios	7.30	4.40	22.10	23.90	1.80

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Por el contrario, el sector que tuvo mayor crecimiento fue el petrolero; el cual registró una tasa del 5% promedio anual en el periodo 1970-1973 y del 11.4% en el periodo 1974-1977.

Al mismo tiempo que las actividades productivas decrecían, los aumentos de los precios cobran un inusitado crecimiento.

**CUADRO 11**  
**SECTOR MANUFACTURAS**  
**POR TIPO DE BIENES**  
**(Tasas de crecimiento)**

	1962-1970	1970-1973	1974-1977
<b>PIB manufacturero</b>	9.9	8.7	3.3
<b>Bienes de consumo no duraderos</b>	7.8	5.2	3.1
<b>Bienes de consumo duraderos</b>	16.8	9.5	0.07
*Muebles de madera	6.9	3	4.5
*Aparatos eléctricos	23.8	7	5.4
*Reparación de vehículos	105	9.1	7.8
*Construcción de vehículos	20.2	12.6	-5.3
*Otras industrias	10.3	6.8	4.7
<b>Bienes intermedios</b>	11.2	8.5	4.2
<b>Bienes de capital</b>	15.3	4.4	6.3

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

## 1.6. Crisis y Agotamiento del Modelo de Crecimiento: 1971-1981

A finales de 1970, se instrumenta un nuevo proyecto económico, conocido como “desarrollo compartido”. En dicho proyecto las finanzas públicas tenían el rol central en la recuperación y reactivación del crecimiento económico. Este programa estaba orientado a la utilización del gasto público en programas de carácter social, así como para reducir el déficit comercial con el exterior.

Se partió del supuesto de que para mantener la estabilidad de precios y cambiaria era necesario evitar desequilibrios en las finanzas públicas, por lo que se puso en marcha una reforma fiscal que elevara los ingresos tributarios, así como la modificación de los criterios de fijación de precios y tarifas.

Para alcanzar este objetivo se aplicó una política fiscal restrictiva (reducción del gasto y por consecuencia de la inversión), lo que arrojó que el déficit financiero disminuyera poco más de un punto porcentual en 1971 (*véase cuadro 1*), y el circulante se redujo del 10.4% en

1970 a 8.5% en el siguiente año (*véase cuadro 2*). El resultado fue una reducción del PIB (3.8%), que contrastaba con el que predominó en las dos décadas anteriores; a pesar de esto, la tasa de inflación se mantuvo constante en 5.2%, mientras que el déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente se redujeron en cerca de 300 y 260 millones de dólares respectivamente (*véase cuadro 3*).

La política fiscal restrictiva y la disminución de la demanda de créditos provocaron un excedente de liquidez en el sistema bancario (debido a que el encaje legal era remunerado, se depositaba en el banco central para obtener el rendimiento correspondiente), el cual fue tomado por el gobierno mexicano como punto de partida para impulsar el gasto del gobierno. México tenía dos alternativas a seguir: la primera, orientar el rumbo del programa de desarrollo hacia una economía de exportación; la segunda, continuar con la ruta trazada, reemplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno. México optó por esta última alternativa, aunque antes de eso algunos funcionarios vislumbraron que la expansión del gasto público no se compensaba con el aumento de los ingresos, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propuso la necesidad de una reforma tributaria que permitiera aumentar la recaudación basada en la globalización de los ingresos y la eliminación del anonimato en la tenencia de riqueza financiera; pero tanto la iniciativa privada como el Gobierno Federal se opusieron a la puesta en marcha de dicha reforma.

De esta forma, dominó y prevaleció la idea de que una mayor presión social sobre los beneficios de las empresas y los de grandes empresarios traería como consecuencia la disminución del ahorro, así como fugas de capital.

La expansión del gasto sin el correspondiente aumento en los ingresos tributarios, conduciría necesariamente a déficit públicos y grandes niveles de endeudamiento. Como se puede observar en el cuadro 12, la deuda externa del sector público pasó de 4,704 millones de dólares en 1971 a 64,806 millones de dólares en 1981, lo que significó que en diez años se multiplicó 13.8 veces<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Gelos, Gastón, *La inversión fija en México desde 1982: una revisión selectiva*, Gaceta de Economía. Año 5, Núm. 9, México, 1999.

**CUADRO 12**  
**ENDEUDAMIENTO EXTERNO TOTAL**  
**1971-1981**  
(miles de millones de dólares)

Año	Sect. Pub.	Sect. Priv.
1971	4.704	1.977
1972	5.422	2.411
1973	7.586	2.868
1974	10.489	4.090
1975	15.410	4.981
1976	21.516	5.567
1977	25.889	5.407
1978	30.046	5.511
1979	34.895	7.894
1980	43.627	11.029
1981	64.806	14.907

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

La gran disponibilidad crediticia permitió impulsar la dinámica económica, pero ésta no atendió los problemas y desequilibrios productivos y financieros prevalecientes, en cambio se ampliaba la brecha interna ahorro-inversión y la brecha externa, aumentando el endeudamiento con el exterior.

Con estos desequilibrios, en 1972 el país ya se encaminaba hacia una inflación más alta. Entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB financiado por una combinación de impuesto inflacionario y endeudamiento externo. En 1976 México se enfrentó a la primer crisis financiera grave desde 1940, y a la primera devaluación del peso, después de 22 años de mantener un tipo de cambio estable. Así, la tasa de inflación promedio del periodo de 1972-1976 fue cinco veces mayor a la lograda durante el desarrollo estabilizador. El déficit financiero creció de 2.3% del PIB en 1971 hasta 9.1% en 1976.

En 1975 es evidente que el manejo de las finanzas públicas es insostenible, y que el déficit externo y la sobrevaluación cambiaria representaron fuertes desequilibrios macroeconómicos y estructurales. Las medidas fiscal y monetaria restrictivas aplicadas en 1976 (el gasto total real decrece 1.6%, el primario 3.9%, el programable 3.6% y el de capital 14.5%) ya son inútiles para impedir que se desencadene la crisis devaluatoria de ese año,

acelerada por las fugas masivas de capital registradas desde 1975, provocados en parte por la confrontación gobierno-empresarios.

La expansión productiva y el aumento en la inflación, junto con un tipo de cambio fijo y un peso subvaluado, agravaron los problemas de la balanza de pagos, pues mientras que el déficit del sexenio pasado fue de 2,140 millones de dólares, en el periodo de 1971-76 fue de 10,500 millones de dólares; el déficit en cuenta corriente, que había sido de 1,200 millones en 1970, alcanzó 4,400 millones en 1975 y 3,700 millones en 1976<sup>9</sup> (véase cuadro 3). Dichos desequilibrios se solventaron con deuda externa, la cual se convirtió rápidamente en factor adicional de presión sobre la balanza de pagos debido a los intereses que se devengaban, los cuales representaron 1,725 millones en 1976 (casi cuatro veces más que en el año de 1970 que fue de 417 millones).

La fuga de capitales es un proceso irreversible, que agrava la situación de la balanza de pagos. La salida de capitales responde al cambio de expectativas de los inversionistas nacionales y extranjeros sobre el comportamiento de la economía; pero es evidente que la entrada de capitales fue estimulada por la aplicación de una política fiscal expansionista que combinada con un tipo de cambio fijo, que permitió la apreciación permanente de la moneda, generó expectativas erróneas. La fuga de capitales creció a 400 millones de dólares en 1973, y alcanzó la cifra de 1,080 millones a mediados de 1976, lo que hizo insostenible el mantenimiento de la paridad cambiaria de 12.50 pesos por dólar, y en agosto de 1976 se anunció un periodo de flotación del tipo de cambio. El resultado de la flotación fue la maxidevaluación que condujo al tipo de cambio de 12.5 pesos por dólar a alrededor de 24.30 pesos, tres meses después de la apertura del periodo de flotación (véase gráfica 3).

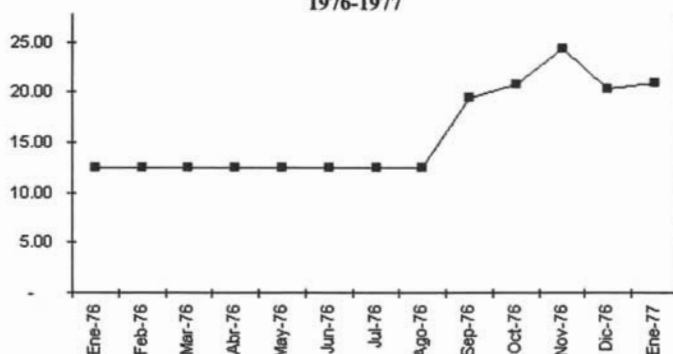
La crisis de 1976-1977 dejó ver las contradicciones del modelo sustitutivo de importaciones que descansaba en una política fiscal altamente subsidiadora de la acumulación privada de capital. Las finanzas públicas presentaban debilidad estructural en sus ingresos, la

---

<sup>9</sup> Whitehead, Laurence, "Gasto público, control fiscal y carácter del estado mexicano" en *México una economía en transición Vol. I*. Alejandro Violante y Roberto Dávila (coords), Editorial Limusa, México, 1984.

incapacidad de elevar la recaudación, sin abandonar el principio de la progresividad en las cargas impositivas, para sostener un creciente gasto que asegurara el crecimiento sostenido a largo plazo y la ampliación de la presencia del Estado en la economía, así como para atender los servicios sociales básicos requeridos por la población.

**GRAFICA 3**  
**TIPO DE CAMBIO**  
**1976-1977**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

La magnitud del déficit fiscal y los instrumentos empleados para financiarlo, la emisión primaria del circulante y la deuda interna y externa, muestran durante esos años que estos tienen un límite de tolerancia económica y sociopolítica que, una vez desbordados, suscitan un conjunto de desequilibrios que agravan los desequilibrios macro y terminan asociándose a otros factores para provocar el desencadenamiento de las crisis económicas.

En el primer año de gobierno de José López Portillo, se aplicaron frenos fiscales y monetarios, teniendo como resultado saldo positivo en el comercio de bienes y servicios, así como una disminución de más del 50% en el déficit de cuenta corriente (véase cuadro 3); así mismo se frenó la fuga de capitales, el tipo de cambio se mantuvo en 22.7 pesos por dólar y la inflación se redujo de 27.2% a 20.7 de 1976 a 1977; sin embargo, el crecimiento del PIB (3.4%) se redujo a la mitad de la tasa histórica como resultado de las políticas fiscales y monetarias.

En materia de planeación económica, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual se encargaría de lo relacionado con el gasto público, y la SHCP de la administración de los ingresos. El descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en Chiapas, Tabasco y el Golfo de Campeche, se convierte en la estrategia económica del gobierno para salir de los problemas económicos del país; esta idea se reforzó con el incremento del precio del petróleo que se dio en 1979.

En el periodo 1978-1981, la economía mostró un crecimiento económico acelerado, con una tasa media anual de 9.2% de crecimiento del PIB (*véase cuadro 2*). El gasto público explica en gran medida este crecimiento, ya que pasó del 26.9% en 1977 a 34.7 % en 1981 con respecto del PIB.

La importancia adquirida por la explotación y exportación de crudo congela la esperada reforma fiscal. Esta es sustituida por la petrodependencia fiscal y comercial; los ingresos tributarios y no tributarios proporcionados por ese recurso natural se transformaron en una de las principales fuentes generadora de ingresos para el sector público. El espejismo económico sería destruido años más tarde cuando los precios internacionales del crudo de exportación bajaron drásticamente.

Los elevados precios internacionales del petróleo entre 1978-1980 proporcionarían una cuantiosa y ascendente fuente de recursos públicos, que seduciría a la banca comercial internacional a ofrecer importantes créditos al gobierno a bajo costo en un principio (producto del reciclaje de los petrodólares), el segundo importante manantial de recursos para el Estado. Ambos instrumentos son empleados intensivamente para reforzar la intervención del Estado en la economía.

A principios de 1980 entraron en vigor una serie de reformas tributarias las cuales tenían como finalidad: reducir la evasión fiscal al identificar todas las fuente de ingreso de los contribuyentes, así como la sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Mercantiles por el



Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>10</sup>, sin embargo el gasto superó a los ingresos y el déficit financiero aumentó en el mismo periodo de 6.3% del PIB en 1977 a 14.1% en 1981; en tanto el déficit operacional pasó de 2.6% a 10% del PIB en el mismo periodo. Este desequilibrio fue financiado con deuda pública externa, la cual aumentó en un 258% en tan sólo 4 años (1977-1981); la inflación se mantuvo en 16.7% en 1978, pero en los dos años siguientes aumentó casi en un 100%.

Para 1981, López Portillo pudo aminorar el impacto de la crisis devaluando la moneda y reduciendo con ello el gasto público; no lo hizo porque pensó que presidente que devalúa, presidente que se devalúa y porque si hubiera hecho caso a los ortodoxos hubiera resultado difícil la apertura política electoral, por estas razones decidió defender la paridad del peso “como un perro”<sup>11</sup>.

De nada sirvió esta tenacidad y a las pocas semanas, el 17 de febrero de 1982 se retiró el Banco de México del mercado de cambios, devaluándose el peso. La devaluación era indispensable porque el pago de intereses de la deuda externa alcanzaba los 8,200 millones de dólares anuales y porque los mexicanos habían ya depositado 14,000 millones de dólares en los bancos extranjeros, habían comprado inmuebles en el exterior por 30,000 millones de dólares y porque las cuentas en dólares en los bancos mexicanos montaban otros 12,000 millones para los cuales no bastaba la reserva del Banco de México (*véase gráfica 4*).

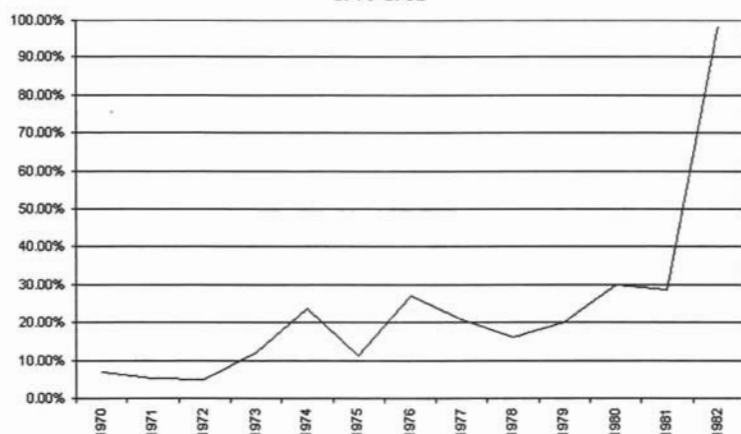
Las exportaciones de petróleo se duplicaron entre 1978-1981, pasando de 915 millones de dólares a 14,500 millones en el periodo de 1977-1981, mientras que el resto de las exportaciones sólo creció en un 44.2%. Las importaciones (en términos absolutos) fueron mayores en el mismo lapso, arrojando un déficit comercial en el último año de 4,000 millones de dólares, mientras que el déficit en el comercio de bienes y servicios fue superior a los 6,000 millones (*véase cuadro 3*).

---

<sup>10</sup> El IVA es un gravamen que se paga sobre el valor que se añade en cada fase de la producción y que se acredita en las etapas subsecuentes. El que paga ese impuesto indirecto es el consumidor final que compra un bien o servicio sobre el cual recae esa imposición, a costa de la disminución de su ingreso disponible. El impuesto sobre ingresos mercantiles era un gravamen en cascada sobre las ventas totales. Así, los impuestos específicos a la producción y el consumo y la producción fueron transformados en impuestos *ad valorem*.

<sup>11</sup> Calderón, Francisco, *25 años de economía nacional 1973-1988*. <http://www.avantel.net/scaldero>.

**GRAFICA 4  
INFLACIÓN  
1970-1982**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Después de 1979, la economía mexicana experimentó dos shocks externos sucesivos: el alza de las tasas externas de interés en 1979-80, la cual fue acompañada de una disponibilidad casi ilimitada de préstamos externos, ya que mientras los préstamos en general en el mundo se incrementaron en un 76%, los otorgados a nuestro país lo hicieron en un 146%.

El aumento en las importaciones se debió en gran medida al incremento en el coeficiente de importación por unidad de producto, lo cual fue determinado por: el problema de la estructura industrial del país, la cual no pudo crecer sin incurrir en desequilibrios comerciales crecientes; la apreciación de nuestra moneda, así como un tipo de cambio fijo; el aumento de las importaciones debido a la expansión petrolera; así como a un deliberado relajamiento en permisos de importación.

Los intereses por la deuda externa pasaron de 2,000 millones de dólares en 1977 a 9,500 millones en 1981, y los pagos netos a factores del exterior pasaron de 1,875 millones de dólares a 12,160 millones en el mismo periodo; mientras que el déficit de cuenta corriente se duplicó por diez en sólo cuatro años, al llegar a 16,000 millones, en el mismo periodo. Por lo que a partir del segundo trimestre de 1981 se dejó venir una salida importante de

capitales, la cual se intensificó cuando se anunció la disminución de los precios internacionales del petróleo así como la tendencia alcista en las tasas de interés.

En el último año del sexenio la economía queda fuera de control. El PIB, que en 1981 creció 8%, decrece 0.6%. La inflación se eleva hasta 95%. El peso frente al dólar se devalúa 470%<sup>12</sup>. La salida de divisas (alrededor de 17 mil millones de dólares en el último bienio, que es financiada por un endeudamiento público de corto plazo, en poco más de 19 mil millones para tratar vanamente de evitar el derrumbe cambiario y la crisis de la balanza de pagos) agota las reservas internacionales en el segundo semestre. La manera en que se manejan las finanzas públicas en ese bienio (pese a las dificultades en los ingresos, el gasto crece de manera desproporcionada; incluso, el costo financiero de la deuda, llega a absorber hasta el 32% del gasto neto total; la deuda pública total equivale a 58% del PIB, la interna 26.4% y la externa 31.6%) llevan a la quiebra fiscal de estado, por lo que el gobierno se ve obligado a reconocer su incapacidad para cumplir con sus compromisos financieros (en agosto se llega a la insolvencia temporal de pagos de la deuda externa) y solicitar urgentemente el respaldo del gobierno estadounidense y el FMI para evadir la insolvencia de pagos. La crisis de 1982 es paradigmática. No sólo representa el fracaso del estado para dirigir el desarrollo. También la bancarrota del modelo petrolero y del estilo de industrialización sustitutiva de importaciones. También genera las condiciones adecuadas para la emergencia de un nuevo proyecto económico en México, bajo la vertiente neoliberal que empieza a cobrar forma en el Cono Sur de América Latina, y que después será promocionado como el proyecto hegemónico por el ascenso de los neoconservadores en las principales naciones industrializadas, sobre todo en la Gran Bretaña y Estados Unidos, y por los principales organismos multilaterales, el FMI, el Banco Mundial y la actual Organización Mundial de Comercio. Ese giro estratégico implica un cambio cualitativo en el papel del estado en el desarrollo.

El crecimiento del gasto público que impulsó el desarrollo económico y la formación de capital humano, también fue configurándose en una economía del derroche (subsidios

---

<sup>12</sup> Messmacher, Miguel, *La política monetaria en México: 1950-2000*. Gaceta de Economía, Año 7, número especial. ITAM, 2002.

indiscriminados, personal en exceso en el sector público, estatizaciones inconvenientes, elefantes blancos, inversiones inciertas, así como el desvío de fondos vía corrupción), de manera que un importante segmento del déficit operacional (3% del PIB), se debió a este tipo de gastos.

## **CAPITULO II**

### **POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA Y AJUSTE MACROECONÓMICO**

#### **1982-1987**

### **2.1. Ajuste Macroeconómico. Límites y Contradicciones**

En México, el experimento neoliberal sigue dos fases claramente definidas. La primera se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid, donde se aplican tres programas estabilizadores. Dos de ellos, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), bajo el prontuario ortodoxo del FMI, además de que se establecen las bases del nuevo proyecto. Sin haber resuelto los problemas guerreados por la crisis de la deuda externa de 1982, la primera etapa, como veremos más adelante, concluye en la crisis de 1987. La otra etapa empieza en diciembre de 1987, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Aunque en este período se hicieron importantes esfuerzos para controlar la inflación, la estabilidad interna no se logró. Se pretendía reducir la inflación y el déficit externo sacrificando el crecimiento, pues en el momento en que se expandió la economía, la inflación y el desequilibrio externo escapan de control.

En 1982 se produce un colapso económico en el país, al no poder hacer frente a los problemas de endeudamiento, pues los acreedores se negaron a seguir financiando el desequilibrio externo. En diciembre de ese año Miguel de la Madrid Hurtado asume el gobierno con un país en ruinas: la economía hundida en una recesión inflacionaria y alto desempleo, con finanzas públicas colapsadas y serias dificultades en las principales fuentes de financiamiento del sector público. México permanece marginado por la banca privada hasta 1986, cuando se acepta el Plan Baker, y sólo puede retornar a los mercados voluntarios de capital hacia 1989, cuando se renegocia la deuda externa. Por otro lado, el

conflicto con los empresarios, el descontento social y la ausencia de recursos frescos, llevó a que el país se convirtiera en un exportador neto de capitales entre 1983 y 1989<sup>1</sup>.

Un objetivo central de la política económica en este periodo fue generar recursos suficientes para hacer frente al servicio de la deuda externa, para ello se instrumentó una política restrictiva de contracción fiscal y crediticia. Esta estrategia quedó plasmada en el (PIRE), el cual tenía como objetivo principal el corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo, mediante el recorte del gasto y aumento de los precios y tarifas del sector público (véase cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Período	Objetivo de la Política Económica	Gasto e Inversión	Ingreso y Deuda
1983-1988	<p>Redefinición del papel del Estado.</p> <p>Pasar de una economía regulada y protegida a una economía abierta y orientada al mercado. Para lo cual se toma necesario llevar a cabo:</p> <p>Reforma fiscal. Reforma administrativa Un Proceso de desconcentración : Privatización de las empresas públicas; eliminación o relajamiento al control de precios; Liberalización de precios.</p> <p>Surgimiento de los pactos económicos.</p>	<p>Reducción del gasto público programable.</p>	<p>Déficits fiscales permanentes.</p> <p>Ajuste fiscal a través de aumentar la reducción de impuestos, incremento de los bienes y servicios públicos.</p> <p>Ajuste de los precios del petróleo y sus derivados</p> <p>Aumento al IVA de 10 al 15% y una reducción del número de exenciones.</p>

FUENTE: Ayala, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía/UNAM, México, 2001, pág 486.

Las iniciativas de dicho programa trajeron consigo una reducción tanto del balance primario como del financiero y económico en el periodo de 1982-1984. El balance primario pasó de -8.1% del PIB a 5.2% para los mismos años, mientras que el económico se redujo de -15.6 a -7.1%, (véase cuadro 2).

<sup>1</sup> Chávez, Marcos, *Las finanzas públicas en México, 1970-2000, crónica del fracaso de la política fiscal*, Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, México, 2001.

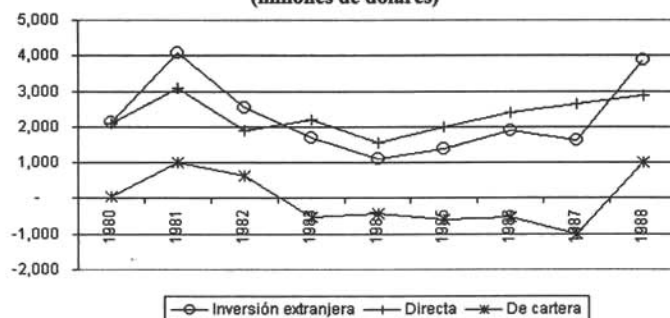
**CUADRO 2**  
**BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PUBLICO**  
**1978-1987**  
**(como porcentajes con respecto del PIB)**

Conceptos	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Balance Financiero	(6.70)	(7.60)	(7.50)	(14.10)	(16.90)	(8.60)	(8.50)	(9.60)	(16.00)	(15.90)
Intermediación financiera	(1.20)	(1.40)	(1.00)	(1.10)	(1.30)	(0.50)	(1.40)	(1.50)	(1.10)	(1.00)
Balance Económico	(5.50)	(6.20)	(6.50)	(13.00)	(15.60)	(8.10)	(7.10)	(8.10)	(14.90)	(14.90)
Balance Primario	n.d.	n.d.	(2.70)	(8.50)	(8.10)	(2.90)	5.20	4.00	2.20	4.30
Balance Operativo	n.d.	n.d.	(3.10)	(10.00)	(6.10)	(0.20)	n.s.	n.s.	(1.50)	1.10
Ingresos Presupuestarios	<b>24.10</b>	<b>25.00</b>	<b>25.50</b>	<b>25.20</b>	<b>27.80</b>	<b>31.70</b>	<b>31.30</b>	<b>30.30</b>	<b>29.30</b>	<b>29.00</b>
Petroleros	5.00	6.10	7.80	7.70	11.10	16.10	15.10	13.30	11.40	11.80
No petroleros	19.10	18.90	17.70	17.50	16.70	15.60	16.20	17.00	17.90	17.20
Gastos Presupuestarios	<b>29.40</b>	<b>30.50</b>	<b>31.20</b>	<b>37.10</b>	<b>41.80</b>	<b>39.00</b>	<b>37.70</b>	<b>37.40</b>	<b>42.40</b>	<b>43.00</b>
Gasto no programable	5.50	5.70	6.70	8.70	15.80	16.80	16.80	15.70	20.10	22.60
Intereses	2.90	3.10	3.20	4.60	11.80	12.60	12.40	11.70	16.90	19.60
Otros	2.60	2.60	3.50	4.10	4.00	4.20	4.40	4.00	3.20	3.00
Gasto programable	<b>23.90</b>	<b>24.80</b>	<b>24.50</b>	<b>28.40</b>	<b>26.00</b>	<b>22.20</b>	<b>20.90</b>	<b>21.70</b>	<b>22.30</b>	<b>20.40</b>
Gasto de Operación	16.90	16.80	16.70	17.80	17.90	16.40	15.70	17.20	17.80	15.60
Gasto de Inversión	7.00	8.00	7.80	10.60	8.10	5.80	5.20	4.50	4.50	4.80

FUENTE: Baillet, Alvaro, "La Evolución de los ingresos del sector público: 1983-1988", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lusting (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste, Lecturas*, núm. 73. vol. III, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Por su parte las cuentas externas representaron una restricción importante para la formulación de la política económica después de 1981; la inversión extranjera cayó de 4,073 mdd en 1981 a 1,631 en 1987 (véase gráfica 1).

**GRAFICA 1**  
**INVERSIÓN EXTRANJERA**  
**(millones de dólares)**



CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Inversión extranjera	2,148	4,073	2,547	1,673	1,106	1,388	1,882	1,631	3,880
Directa	2,090	3,076	1,900	2,192	1,541	1,984	2,401	2,635	2,880
De cartera	58	997	646	519	435	596	519	-1,004	1,000

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

De este modo, de ser un importador neto de capital del orden de 12 mil millones de dólares al año en 1981, el país se convertía en un exportador neto de capitales, con una salida de más de 10 mil millones de dólares durante este periodo, como resultado del elevado monto de la deuda externa. La deuda externa representaba hasta 1987, el 78% del total de la deuda del sector público, el resto era deuda interna, y su crecimiento promedio anual durante el periodo 1981-1987 fue de 138% (véase cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**DEUDA NETA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO**  
(miles de millones de pesos)

Año	Deuda Interna		Deuda Externa		Deuda Total	
	Miles de millones de pesos	TCA* (%)	Miles de millones de pesos	TCA* (%)	Miles de millones de pesos	TCA* (%)
1981	0.90	-	1.50	-	2.3	-
1982	2.60	188.89	6.10	306.67	8.7	278.26
1983	4.10	57.69	9.60	57.38	13.7	57.47
1984	5.70	39.02	14.20	47.92	20.0	45.99
1985	9.70	70.18	28.10	97.89	37.8	89.00
1986	21.20	118.56	73.30	160.85	94.5	150.00
1987	41.20	94.34	188.70	157.44	229.9	143.28

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

\* Tasa de crecimiento anual.

### 2.1.1. Política Fiscal

El colapso económico de 1982 provocó que el gobierno saliente de José López Portillo optara por una política austera en la finanzas públicas: restricción crediticia y ajuste del tipo de cambio e intensificación de los controles a la importación para moderar el desequilibrio externo. Por su parte la volatilidad en el mercado cambiario obligó en febrero de 1982, a establecer la libre flotación del flujo cambiario, y el valor del dólar aumenta de 27 a 46 pesos aproximadamente, la cual se mantuvo hasta mediados de ese año.

A principios de agosto se determina un mercado dual con una cotización libre que se colocó rápidamente entre 90 y 100 pesos por dólar. Estas medidas no lograron contener las presiones especulativas, y a mediados de agosto se cierra el mercado de cambios y se decide la drástica medida de forzar la conversión de las cuentas en dólares a pesos

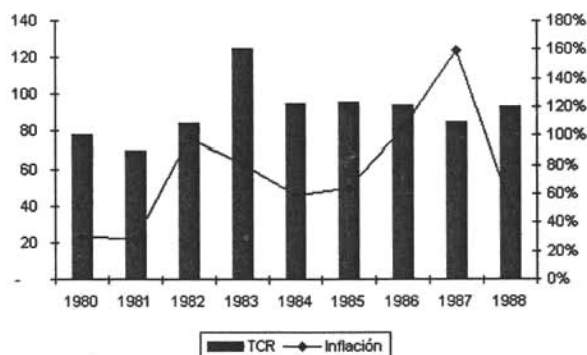


mexicanos a una cotización de la divisa de 49.50 pesos por dólar, muy por debajo de la cotización del mercado libre. En septiembre se impone el control generalizado de cambios, junto con la nacionalización bancaria, y se fijan dos tipos de cambio: el preferencial a 50 pesos y el ordinario a 70 pesos, sin embargo surge el mercado negro, donde la divisa llegó a cotizarse hasta en 130 pesos. En diciembre, instalada la nueva administración, se regresa parcialmente al mercado libre con tres cotizaciones: 70 pesos para la liquidación de las cuentas en dólares, 95 pesos como tasa preferencial y 150 pesos en el mercado libre. De esta manera, al final de 1982 el tipo de cambio resultó ser cinco veces superior a la cotización del inicio del año<sup>2</sup> (véase gráfica 2).

La política económica para 1983-1984, se orientó en los siguientes objetivos:

- a).- Abatir la inflación a la mitad de 1982
- b).- Corregir el déficit público
- c).- Restablecer los pagos por servicio de la deuda
- d).- Reducir el déficit comercial y el desempleo abierto

**GRAFICA 2**  
**EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO REAL E INFLACION**  
**1980-1988**



FUENTE: Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>2</sup> Alcides, José, *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1997, p. 201.

## 2.2. Gasto e Inversión Pública

Al considerarse que el exceso de gasto era la causa fundamental de la inflación, se procedió a reducirlo. Si bien ello permitió reducir el déficit y la inflación durante 1982-1984, el costo económico fue muy alto debido a que se generó un proceso recesivo. En efecto, la baja del gasto tanto en inversión como en sueldos y salarios deterioraron la planta productiva y la demanda, lo que a su vez generó una disminución en los ingresos públicos, mismos que están estrechamente vinculados a los niveles de producción. Además, la caída en la inversión pública y en gasto, al deprimir la demanda, afectó de manera negativa a la inversión privada, con lo que se afectó los niveles futuros de producción y de ingresos públicos. Todo ello contribuyó a que las finanzas públicas después del recorte del gasto, continuaron siendo muy vulnerables.

### 2.2.1. Gasto Público

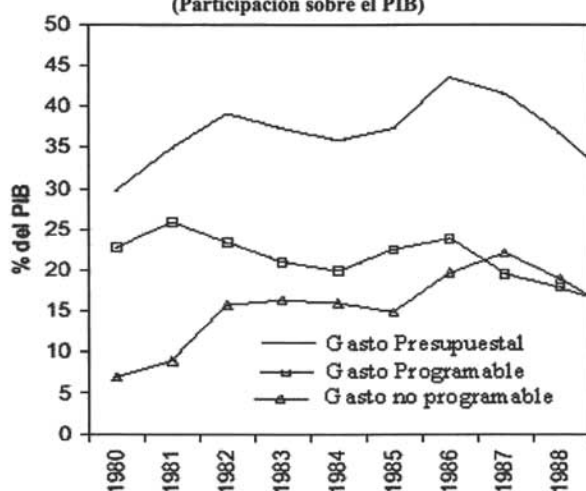
El principal instrumento para ajustar las finanzas públicas fue el recorte del gasto, lo que permitiría controlar el déficit y la inflación. La estrategia se centró en la disminución de la participación del sector público en la economía. En particular, se actuó sobre el gasto de capital y sobre las transferencias, entre las medidas de reducción de gastos destacó la venta de empresas estatales y paraestatales. Otra medida para reducir el gasto fue el recorte de los subsidios; la mayor reducción se dio en el número de productos básicos comercializados por Conasupo; para 1986, sólo quedaban maíz, sorgo, trigo, frijol, cebada y leche en polvo. Por el lado de los ingresos, se adoptaron medidas como la elevación de los derechos que paga PEMEX por extracción de petróleo, la cual pasó de 26.8% a 31% en 1984 y se incrementó un 6% más en 1985<sup>3</sup>.

El gasto del gobierno federal presentó sus mayores incrementos en 1982 y 1987; siendo en 1983 cuando alcanzó su nivel más alto, 72%. Mientras que el gasto no programable presentaba ligeros incrementos en esos mismos años (*véase gráfica 3*).

<sup>3</sup> Tello, Carlos y José Luis Negrín, "Finanzas públicas", en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, CIIH/UNAM, México, 1989.

Por su parte, la reducción del gasto programable afectó a todos los sectores de desarrollo: el gasto social (educación, salud, etc) cayó de 9.1% al 6.2% del PIB, y el gasto en desarrollo económico (infraestructura, fomento industrial y agropecuario, sector energético, etc) pasó de 16.3% a 11.5% del PIB, durante el periodo de estudio<sup>4</sup> 1982-1987 (véase cuadro 4).

GRAFICA 3  
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO  
1980-1988  
(Participación sobre el PIB)



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Es claro que el servicio de la deuda tanto externa como interna, reduce la disponibilidad productiva del ahorro interno, ya que una parte importante es absorbida por la misma, el pago de intereses; pero además restringe la autonomía gubernamental en el manejo de sus recursos, aún antes de considerar las presiones de instituciones financieras internacionales (IFI), para adoptar determinadas políticas. Paradójicamente, ambos factores reducen la capacidad pública para alcanzar las metas planteadas por las propias IFI, como la reducción del gasto público, y obliga a seguir políticas monetarias y presupuestales profundamente recesivas.

<sup>4</sup> Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.

**CUADRO 4**  
**GASTO DEL SECTOR PUBLICO**  
**1980-1988**  
**(como proporción del PIB)**

Año	Gasto Total	Gasto Programable							Gasto no programable
		Total	Desarrollo Rural	Desarrollo Social	Comunicaciones	Energético	Fomento industrial y otros	Administración pública	
1980	31.60	25.90	3.10	8.10	1.80	7.10	3.90	1.90	5.70
1981	37.10	29.40	3.14	9.20	1.90	8.40	5.00	1.80	7.70
1982	43.60	27.00	2.50	9.10	1.90	7.20	4.60	1.60	16.60
1983	40.60	23.80	2.30	6.70	1.90	6.20	5.30	1.40	16.80
1984	39.00	24.20	2.10	6.70	2.00	6.00	5.90	1.60	14.80
1985	37.40	22.30	1.80	6.90	1.90	5.30	4.70	1.60	15.40
1986	41.50	21.60	1.80	6.60	1.80	5.50	4.40	1.50	19.90
1987	43.60	20.20	1.30	6.20	1.80	5.30	4.30	1.40	23.40
1988	39.80	19.00	1.00	6.10	13.00	5.20	4.00	1.40	20.80

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.

De esta forma, se reduce el control económico sobre el uso del ahorro interno y de los demás recursos para invertir productivamente, tanto en capital físico como en generación de empleo y gasto social.

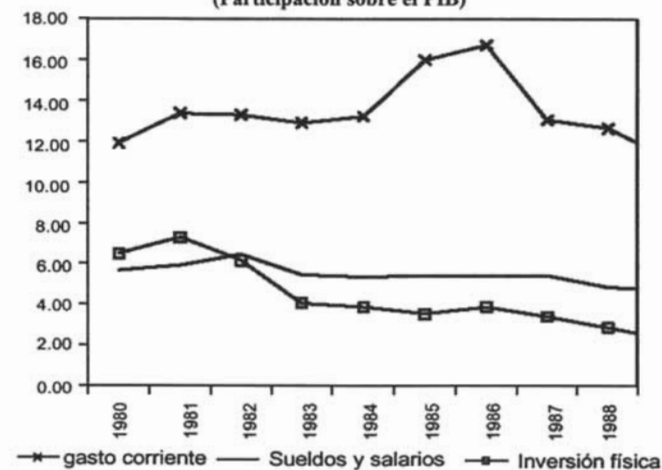
La disminución de la participación de los salarios del sector público y de la inversión física pública en el gasto total, ha sido un elemento altamente recesivo. Los sueldos y salarios públicos pasaron de representar el 6.5% del PIB en 1982 a 3.5% en 1988. Por su parte el gasto físico público pasó de un 7.3% del PIB en 1981 a sólo 4.2% en 1988 (véase gráfica 4).

Esta política de gasto público restrictivo ha tenido consecuencias graves a mediano y largo plazo sobre el mantenimiento y expansión de la infraestructura física del país. La cual resultó contradictoria con la política de atracción de la inversión extranjera hacia nuestro país, ubicado como elemento clave de la estrategia de crecimiento de los últimos cuatro gobiernos.

En el caso del sector de empresas y organismos estatales y paraestatales, el proceso de privatización ha sido sumamente rápido, la disminución del número de empresas públicas,

de 1,155 que existían a finales de 1982 a sólo 412 en 1988, mediante las privatizaciones, fusiones, liquidaciones y transferencia de entidades a los gobiernos de los estados (véase cuadro 5).

**GRAFICA 4**  
**GASTO CORRIENTE PÚBLICO**  
**(Participación sobre el PIB)**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

**CUADRO 5**  
**NÚMERO DE EMPRESAS PÚBLICAS**  
**1982-1992**

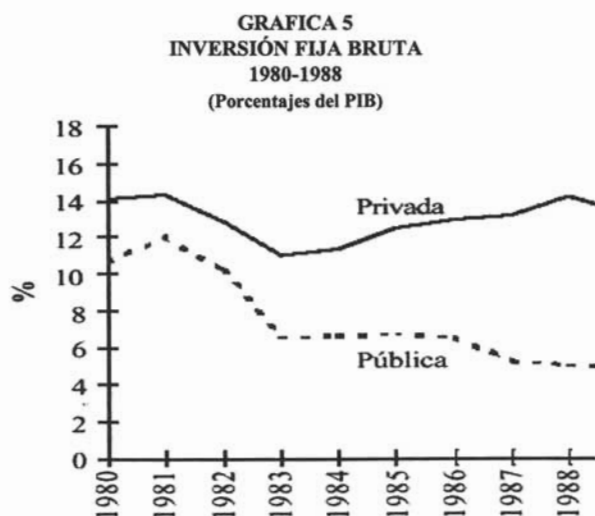
Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	TOTAL
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	1477	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	77	119	43	0	239

FUENTE: Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 137.

El argumento para la venta de empresas públicas ha sido su ineficiencia y el peso que representa para las finanzas públicas; sin embargo las condiciones de su venta son muy cuestionables. Este proceso de adelgazamiento de la participación del Estado en la economía, ha significado la reducción a 63 ramas económicas de las 73 en que se encuentra el sector industrial. Este sector de empresas generaba, antes de la privatización, el 18.5% del PIB y proporcionaba el 10% el empleo total.

### 2.2.2. Inversión Pública

Durante el periodo 1983-1988, la inversión total como proporción del PIB, representó el 16.6% en promedio, frente al 28% registrado en el periodo de 1980-1981. Paralelamente a esta disminución se dieron cambios en la composición de la inversión mientras que en 1982 la inversión privada representaba alrededor de un 56% del total, para 1988 representaba el 73%, esto como resultado de la abrupta caída de la inversión pública más que del aumento de la inversión privada (véase gráfica 5).



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

En efecto, la inversión pública pasó del 10.4% del PIB en 1982, a sólo el 4.9% para 1988, afectando prácticamente a todas las áreas del desarrollo económico y social, a lo que se sumaron los efectos del proceso de desincorporación de empresas pararestatales.

La inversión física pública (gasto efectuado en obras públicas y formación de capital), alcanzó su nivel máximo en 1981, para registrar un descenso acelerado a partir de 1985, hasta que en 1986 la inversión física real fue menor a la mitad de la efectuada en 1981, y aún inferior a la de 1975 (véase cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL POR ACTIVIDAD ECONOMICA**  
**1980-1987**  
(Como % del PIB)

Año	Total	Desarrollo Rural	Desarrollo Social	Comunicaciones y Transportes	Sector Energético	Otros Sectores	Administración Pública
1980	10.88	1.72	1.83	1.31	0	0	0.35
1981	12.38	1.71	1.92	1.70	0	0	0.44
1982	10.37	1.23	2.89	0.88	4.12	1.05	0.19
1983	7.64	0.84	1.89	1.01	2.94	0.86	0.09
1984	7.68	0.81	2.41	1.18	2.48	0.66	0.13
1985	6.39	0.69	1.57	1.08	2.14	0.65	0.21
1986	6.12	0.57	1.81	1.15	1.96	0.52	0.12
1987	5.57	0.46	1.54	1.01	1.87	0.56	0.15

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

En 1983 se inicia el proceso de privatización con el objeto primordial de aumentar la recaudación pública, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas y del estado, y sobre todo de recuperar la confianza del sector empresarial. Este proceso de desincorporación continuó en el siguiente sexenio y, para 1992, sólo quedaban 223 empresas públicas de las más de 1155 que había en 1982<sup>5</sup>.

La inversión pública sufrió una caída mayor (42 por ciento entre 1981-1983), la cual fue, además, más persistente debido a la necesidad de un ajuste externo y de la consolidación

<sup>5</sup> Ayala, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. Facultad de economía, UNAM, México, 2001.

fiscal. Sin embargo, la inversión privada también se mantuvo a niveles deprimidos hasta finales de los años ochenta cuando comenzó a recuperarse<sup>6</sup>.

Hasta antes de la década de los ochenta, el 65% de la inversión física pública era realizada por empresas paraestatales, para el periodo 1980-1986, ésta cayó en términos reales en más del 50%. La inversión más importante se daba en PEMEX: en 1981 representó más del 40% de dicha inversión, sin embargo para 1986 esta inversión se redujo en 65%.

### **2.3. Deuda pública y Déficit público**

Después de la devaluación de febrero de 1982, y de la puesta en marcha del programa de ajuste económico, el peso continuó sometido a una fuerte especulación. Durante varios meses se evitó una nueva devaluación, lo cual fue posible a expensas del agotamiento de las reservas internacionales y del uso de las últimas líneas de crédito disponibles. La crisis se desencadenó en agosto, cuando la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México moratoria de tres meses para los pagos del principal, así como la integración de un comité asesor de bancos para estudiar y llegar a una solución negociada. Entre esa fecha y diciembre, México acumularía un retraso de 8 mil millones de dólares en pagos del principal de la deuda del sector público, y la siguiente administración comenzaría con la desalentadora perspectiva de que otros 14 mil millones se acumularían en los tres años siguientes.

#### **2.3.1. Deuda Pública**

Con los pagos por intereses y transferencias de capitales al exterior, la deuda externa siguió aumentando de manera casi constante, debido al aumento de la deuda externa pública, pues la deuda externa privada mostró una tendencia a la baja (*véase gráfica 6*). En términos relativos, la deuda pública externa pasó de alrededor de 50% del PIB en 1982 a casi 70% en

---

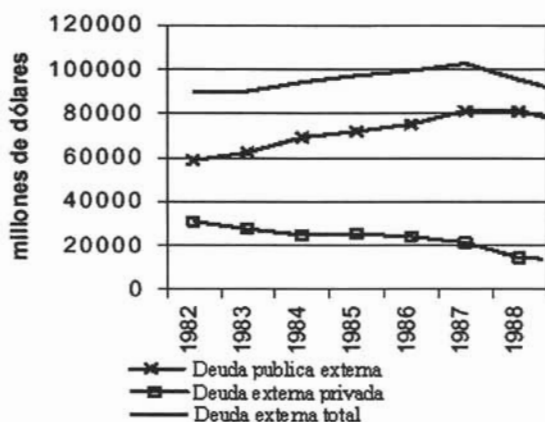
<sup>6</sup> Gelos, Gastón, *La inversión fija en México desde 1982: una revisión selectiva*, Gaceta de Economía. Año 5, Núm. 9, México, 1999.



1986. Esto se explica por la carga de intereses de la deuda pública, la cual en 1982 representaba el 11% del PIB, y para 1987 representó el 19% del PIB (véase gráficas 7 y 8).

**GRAFICA 6**  
**DEUDA EXTERNA PÚBLICA Y PRIVADA**  
**1982-1988**

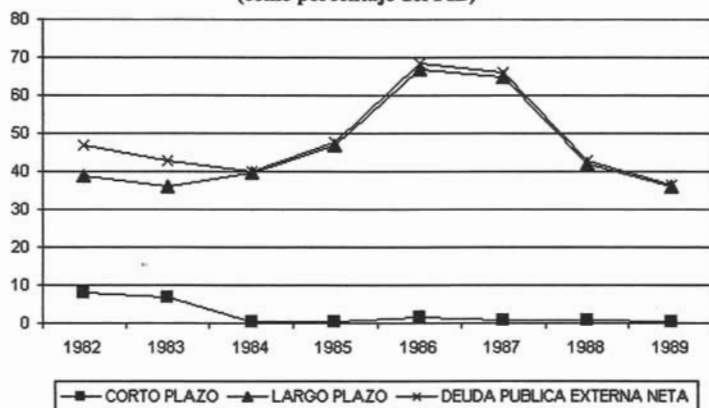
(Miles de millones de dólares)



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

**GRAFICA 7**  
**DEUDA EXTERNA PÚBLICA**  
**1982-1989**

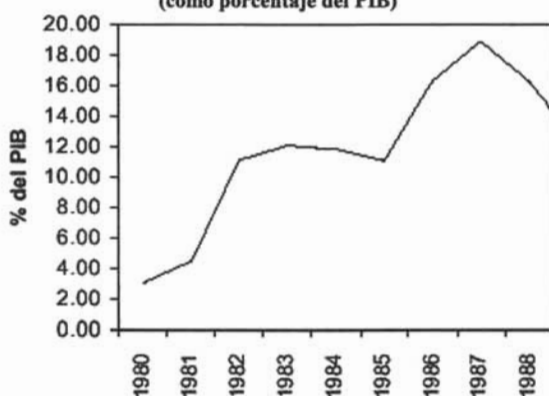
(como porcentaje del PIB)



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Como se puede ver en la gráfica 7, entre 1982 y 1983 la deuda de corto plazo creció aceleradamente; ésta representó el 7 y 6 % del PIB respectivamente. Ello significa que en 1982 México debía disponer inmediatamente de una suma casi equivalente a todo el crecimiento económico neto del año previo, tan sólo para saldar sus compromisos más urgentes.

**GRAFICA 8**  
**CARGA DE INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**1980-1988**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Paralelamente se registraba un alto déficit en la cuenta corriente; por si fuera poco, la situación financiera internacional le era particularmente adversa, de tal forma que México no pudo obtener el financiamiento externo que necesitaba para pagar las amortizaciones de deuda.

Esta crisis fue mucho más grave que un simple problema de caja, ya que mostró de manera dramática los riesgos que corre un país al acumular una fuerte deuda de corto plazo<sup>7</sup>. En los años siguientes la deuda de corto plazo disminuyó en relación al PIB, gracias a las políticas de renegociación y/o reestructuración de la deuda, (especialmente en 1989). La

<sup>7</sup> Jean-Yves Chamboux-Leroux, *El desequilibrio y la deuda externa como limitantes del desarrollo*. [www.sapring.org/méxico/research/capituloII/II-2.pdf](http://www.sapring.org/méxico/research/capituloII/II-2.pdf)

reestructuración permitió alargar el plazo de las amortizaciones y lograr una mejor planeación de estos.

En cuanto a la deuda externa privada, hasta antes de la crisis de 1982 este tipo de deuda era relativamente poco significativa, con excepción de la bancaria. Con la nacionalización de los bancos y hasta 1988, su proporción fue decreciendo; sin embargo, a partir de la renegociación de la deuda externa de México, en 1989, ha tenido un repunte sumamente importante.

Por su parte la deuda interna del sector público, observó un crecimiento acelerado, al pasar de 618 en 1980 a 4,852 millones de pesos en 1984. El principal instrumento de colocación de deuda fueron los (CETES), los cuales pasaron de 549 a 3,855 millones de pesos en el mismo periodo, es decir un aumento de casi 8 veces. Para 1985, la deuda pública interna disminuyó en casi 20%; no obstante, la emisión de CETES aumentó en casi 400% (véase cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO**  
**MEDIANTE COLOCACIÓN DE VALORES**  
**1980-1987**

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
CIRCULACION VALORES	618.0	948.3	2,452.1	3,486.0	4,852.7	6,047.0	10,462.0	31,723.3
CETES	54.3	96.5	319.8	617.8	796.2	2,360.3	8,148.7	28,006.2
PETROBONOS	13.7	11.8	20.9	31.2	70.0	433.1	886.6	2,658.0
BONOS DE DEUDA PUBLICA	549.9	839.9	2,106.2	2,725.4	3,855.3	3,114.8	1,199.0	341.0
BIBS	ND	ND	ND	105.6	124.5	127.1	109.4	91.6
PAGARES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	97.0	117.9
BORES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	7.0	14.9
OBLIGACIONES	ND	ND	5.3	6.0	6.7	11.7	14.5	135.0
<b>Estructura Porcentual</b>								
CIRCULACION VALORES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CETES	8.79	10.18	13.04	17.72	16.41	39.03	77.89	88.28
PETROBONOS	2.22	1.24	0.85	0.90	1.44	7.16	8.47	8.38
BONOS DE DEUDA PUBLICA	88.98	88.57	85.89	78.18	79.45	51.51	11.46	1.07
BIBS	ND	ND	ND	3.03	2.57	2.10	1.05	0.29
PAGARES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0.93	0.37
BORES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0.07	0.05
OBLIGACIONES	ND	ND	0.22	0.17	0.14	0.19	0.14	0.43
<b>Tasa de crecimiento</b>								
CIRCULACION VALORES	33.13	53.45	158.58	42.16	39.21	24.61	73.01	203.22
CETES	121.63	77.72	231.40	93.18	28.88	196.45	245.24	243.69
PETROBONOS	57.47	(13.87)	77.12	49.28	124.36	518.71	104.71	199.80
BONOS DE DEUDA PUBLICA	27.59	52.74	150.77	29.40	41.46	(19.21)	(61.51)	(71.56)
BIBS	ND	ND	ND	ND	17.90	2.09	(13.93)	(16.27)
PAGARES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	21.55
BORES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	112.86
OBLIGACIONES	ND	ND	ND	13.21	11.67	74.63	23.93	831.03

FUENTE: Macro Asesoría Económica S.C.

### 2.3.2. Componentes del déficit Público

La crisis petrolera de 1981 y 1986 agudizó aún más las presiones inflacionarias y el déficit en cuenta corriente que el excesivo crecimiento de la creciente deuda externa había provocado. En efecto, el elevado monto de los intereses de la deuda externa, debido tanto al elevado volumen como al efecto del crecimiento de las tasas de interés explican en gran medida el incremento del gasto público y, por tanto, el deterioro de las finanzas públicas. En 1984 el déficit público se redujo por la adopción de un programa de ajuste que contrajo el gasto público, de tal forma que disminuyó, en tanto el ingreso público se mantuvo constante.

El déficit financiero del sector público se elevó en 15% en 1985 al 46% en 1986, dicho incremento se debió principalmente al pago de intereses, por concepto de deuda pública interna, los cuales aumentaron en un 44% para este último año (*véase cuadro 8*). Así, mientras que el aumento del déficit en 1980-81 tenía como finalidad el crecimiento de la planta productiva, para 1985-86 el desajuste de las finanzas públicas se produce al mismo tiempo que se incrementa el deterioro de la planta productiva, en particular por el efecto del alto pago de los intereses.

Si el pago de intereses no se hubiera efectuado, las finanzas públicas hubieran registrado en 1984 un superávit de alrededor de 8% del PIB. Estas cifras correspondiente al balance primario dan cuenta de la magnitud del ajuste y del esfuerzo que ha significado la reducción del déficit público<sup>8</sup>.

El principal generador del déficit público fue el gobierno federal, que en 1980 registró el 3.1% del PIB, mientras que el de los organismos y empresas controladas fue del 2.8%. Para 1982 el déficit del gobierno federal representó el 12.4% del PIB, contra 2.2% de los organismos y empresas controladas, mientras que para 1983-1985 éstos últimos presentaron un superávit, que se reflejó en un mayor saneamiento de las finanzas públicas.

---

<sup>8</sup> Tello, Carlos y José Luis Negrín, "Finanzas públicas", en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, CIIH/UNAM, México, 1989.

**CUADRO 8**  
**DÉFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1983-1988**

(Tasa de crecimiento)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>1 Déficit Financiero (2+3+4+5)</b>	(54.55)	0.87	14.93	45.71	5.70	(22.81)
<b>2 Déficit Primario (7-6)</b>	(158.98)	7.92	(30.08)	(28.22)	129.79	23.47
<b>3 Intereses totales</b>	39.10	(1.96)	(4.08)	31.98	24.93	(17.40)
Internos	47.35	6.18	(3.76)	44.17	31.51	(16.13)
Externos	27.44	(15.27)	(4.75)	6.78	6.58	(21.77)
<b>4 Intermed. Finan.</b>	(59.04)	106.93	17.99	(36.92)	4.50	41.95
<b>5 Dif. Fuent. de Fin.</b>	nd	nd	nd	nd	73.17	174.18
<b>6 Ingresos</b>	2.90	(1.82)	(1.61)	(11.98)	4.99	(5.87)
Exportación	22.69	(12.70)	(13.75)	(44.33)	28.14	(46.24)
Vtas. Internas	82.93	9.61	(3.94)	7.28	(4.19)	7.72
Tributarios	(7.45)	0.88	0.67	0.38	(0.22)	6.21
Empresas y Org.	(18.71)	14.68	11.12	(7.18)	2.82	(3.54)
Otros ingresos	(13.20)	(24.06)	4.12	6.46	4.33	17.08
<b>7 Gastos</b>	(28.88)	(3.40)	3.56	(9.99)	(7.23)	(12.98)
Salarios	(24.93)	(3.66)	4.27	(12.63)	1.99	(7.28)
Participaciones	11.10	1.83	(0.63)	(10.51)	8.66	(2.07)
Transferencias	(15.92)	(33.87)	28.90	(3.02)	(13.23)	(8.55)
Adquisiciones	5.43	4.89	12.47	(7.99)	(11.72)	(7.52)
Otros Gtos. Ctes.	(21.18)	3.40	12.55	(9.16)	2.34	(8.14)
De capital	(35.87)	(10.14)	(6.41)	(13.58)	(5.25)	(21.44)
Obras públicas	(40.17)	(5.24)	(5.01)	(10.84)	(3.51)	(13.87)
Otros	(23.10)	(21.52)	(10.33)	(21.71)	(11.13)	(49.26)
Otros Gtos.	(67.41)	26.25	(12.54)	(4.71)	(48.53)	(67.28)

FUENTE: Lasa, José, *El ajuste fiscal en la política de estabilización de México en el periodo 1983-1988*.

Cabe mencionar que aunque el déficit se redujo como consecuencia de la disminución de los gastos, ello no fue suficiente debido a que el pago de intereses (principalmente lo internos), se incrementó a partir de 1983, pues mientras que en 1982 fue de 222.8, para 1986 ya se había incrementado a 483.7, y 636.1 millones de pesos para el siguiente año. Esto aunado con el deterioro caída de los ingresos vía exportaciones, las cuales pasaron de 413 a 198.3 millones de pesos de 1984 a 1986, y a 136.6 para 1988; principalmente por la disminución en los ingresos petroleros (ver cuadros 9 y 10).

Como se puede ver en el cuadro 11, el pago del servicio de la deuda externa representó a partir de 1982 el 18% del PIB, lo cual se mantuvo constante hasta 1986, en tanto que los intereses aumentaron durante el periodo 1980-1986 en poco más de 700%. De aquí se desprende que el pago de intereses de la deuda fue una de las principales causas del estancamiento prolongado que se registró durante todo el periodo 1983-1987.

**CUADRO 9**  
**DÉFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1982-1988**

(Miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>1 Déficit Financiero (2+3+4+5)</b>	<b>785.9</b>	<b>357.2</b>	<b>360.3</b>	<b>414.1</b>	<b>603.4</b>	<b>637.8</b>	<b>492.3</b>
<b>2 Déficit Primario (7-6)</b>	<b>338.4</b>	<b>(199.6)</b>	<b>(215.4)</b>	<b>(150.6)</b>	<b>(108.1)</b>	<b>(248.4)</b>	<b>(306.7)</b>
<b>3 Intereses totales</b>	<b>380.6</b>	<b>529.4</b>	<b>519.0</b>	<b>497.8</b>	<b>657.0</b>	<b>820.8</b>	<b>678.0</b>
Internos	222.8	328.3	348.6	335.5	483.7	636.1	533.5
Externos	157.8	201.1	170.4	162.3	173.3	184.7	144.5
<b>4 Intermed. Finan.</b>	<b>66.9</b>	<b>27.4</b>	<b>56.7</b>	<b>66.9</b>	<b>42.2</b>	<b>44.1</b>	<b>62.6</b>
<b>5 Dif. Fuent. de Fin.</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>12.3</b>	<b>21.3</b>	<b>58.4</b>
<b>6 Ingresos</b>	<b>1,385.5</b>	<b>1,425.7</b>	<b>1,399.8</b>	<b>1,377.2</b>	<b>1,212.2</b>	<b>1,272.7</b>	<b>1,198.0</b>
Exportación	385.6	473.1	413.0	356.2	198.3	254.1	136.6
Vtas. Internas	78.5	143.6	157.4	151.2	162.2	155.4	167.4
Tributarios	478.9	443.2	447.1	450.1	451.8	450.8	478.8
Empresas y Org.	331.9	269.8	309.4	343.8	319.1	328.1	316.5
Otros ingresos	110.6	96.0	72.9	75.9	80.8	84.3	98.7
<b>7 Gastos</b>	<b>1,723.9</b>	<b>1,226.1</b>	<b>1,184.4</b>	<b>1,226.6</b>	<b>1,104.1</b>	<b>1,024.3</b>	<b>891.3</b>
Salarios	382.2	286.9	276.4	288.2	251.8	256.8	238.1
Participaciones	83.8	93.1	94.8	94.2	84.3	91.6	89.7
Transferencias	133.8	112.5	74.4	95.9	93.0	80.7	73.8
Adquisiciones	184.2	194.2	203.7	229.1	210.8	186.1	172.1
Otros Gtos. Ctes.	164.3	129.5	133.9	150.7	136.9	140.1	128.7
De capital	498.4	319.6	287.2	268.8	232.3	220.1	172.9
Obras públicas	373.4	223.4	211.7	201.1	179.3	173.0	149.0
Otros	125.1	96.2	75.5	67.7	53.0	47.1	23.9
Otros Gtos.	277.1	90.3	114.0	99.7	95.0	48.9	16.0

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

**CUADRO 10**  
**DÉFICIT OPERACIONAL Y REAL DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1982-1988**

(Miles de millones de pesos de 1980)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>1 Déficit Primario</b>	<b>338.4</b>	<b>(199.6)</b>	<b>(215.4)</b>	<b>(150.6)</b>	<b>(108.1)</b>	<b>(248.4)</b>	<b>(306.7)</b>
<b>2 Intereses internos reales</b>	<b>(60.0)</b>	<b>18.6</b>	<b>27.9</b>	<b>30.2</b>	<b>52.2</b>	<b>(26.5)</b>	<b>274.9</b>
Nominales	222.8	328.3	348.6	335.5	483.7	636.1	533.5
Componente Inflac.	282.8	309.7	320.7	305.3	431.5	662.6	258.6
<b>3 Impuesto inflacionario</b>	<b>112.7</b>	<b>75.1</b>	<b>51.0</b>	<b>56.1</b>	<b>71.5</b>	<b>84.0</b>	<b>37.8</b>
<b>4 Intereses externos</b>	<b>157.8</b>	<b>201.1</b>	<b>170.4</b>	<b>162.3</b>	<b>173.3</b>	<b>184.7</b>	<b>144.5</b>
<b>5 Intermed. Finan.</b>	<b>66.9</b>	<b>27.4</b>	<b>56.7</b>	<b>66.9</b>	<b>42.2</b>	<b>44.1</b>	<b>62.6</b>
<b>6 Dif. Fuent. de Fin.</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>12.3</b>	<b>21.3</b>	<b>58.4</b>
<b>7 Déficit Operacional</b>	<b>390.4</b>	<b>(27.6)</b>	<b>(11.4)</b>	<b>52.7</b>	<b>100.4</b>	<b>(108.8)</b>	<b>195.9</b>
<b>8 Efecto tipo de cambio real</b>	<b>685.6</b>	<b>(52.7)</b>	<b>(289.9)</b>	<b>243.2</b>	<b>437.1</b>	<b>(305.6)</b>	<b>(526.8)</b>
<b>9 Déficit Real</b>	<b>1,076.0</b>	<b>(80.3)</b>	<b>(301.3)</b>	<b>295.9</b>	<b>537.5</b>	<b>(414.4)</b>	<b>(330.9)</b>

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

**CUADRO 11**  
**SERVICIO DE LA DEUDA**  
**1970-1986**

(Miles de millones de pesos)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1985	1985	1986
(A) Servicio de la Deuda	8.8	49.7	382.9	689.0	1,724.0	3,106.8	5,149.0	8,100.6	15,518.9
Intereses	8.8	25.3	152.4	304.9	1,180.7	2,291.1	3,304.1	5,695.8	40,802.4
Amortizaciones	nd	24.4	230.5	384.1	543.3	815.7	1,844.9	2,404.8	4,716.5
(B) Producto Interno Bruto	444.3	1,100.1	4,276.5	5,874.4	9,417.1	17,141.7	28,748.9	45,588.5	82,019.4
(C) Relación A/B (%)	2.0	4.5	9.0	11.7	18.3	18.1	17.9	17.8	18.9

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

## 2.4. Política Tributaria e Ingresos Públicos

Durante la administración de Miguel de la Madrid se hicieron esfuerzos por aumentar los ingresos tributarios y disminuir la dependencia de los ingresos petroleros. Entre las principales acciones se encuentran: a) el aumento de la tasa general del IVA del 10% al 15% y la adopción de varias tasas (0%, 6%, 10%, 15% y 20%) para gravar distintos productos; b) aumento de las tasas impositivas de ciertos productos especiales; y c) sobre-tasa temporal de 10% al impuesto sobre el ingreso personal. Estos esfuerzos no fueron suficientes para aumentar de forma importante los ingresos tributarios. El fracaso de esta reforma fiscal puede explicarse por la mayor evasión al pago del IVA que ocasionó la mayor complejidad de la administración del impuesto, al implantar diferentes tasas, así como por el mismo aumento general del IVA que incentivó a una mayor evasión<sup>9</sup>. Esta caída en los ingresos tributarios se reflejó en la reducción de la inversión y del gasto públicos, con sus consecuentes efectos recesivos.

Durante todo el periodo 1983-1987, la posición fiscal del Estado presentó un estancamiento en la carga tributaria, que en promedio fue de 10.79% del PIB, además se registró un cambio en la estructura de los ingresos tributarios: por un lado descendió la captación por impuestos sobre la renta, de 5.41% del PIB en 1981 a 4.02% en 1987; y por el otro, se produjo un considerable incremento de los impuestos al consumo y a la producción-

<sup>9</sup> Murillo, José Antonio. *Interdependencia de la inflación y las finanzas públicas*. Banco de México, México 1999. [www.itam.mx/lames/papers/contrses/murillo.pdf](http://www.itam.mx/lames/papers/contrses/murillo.pdf) -

consumo; la recaudación por IVA pasó del 2.84% al 3.48% del PIB, para el mismo periodo así como la recaudación de impuestos especiales sobre producción y servicios, que pasó de 9.92% a 12.38% del PIB (ver cuadros 12 y 13).

**CUADRO 12**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1980-1988**  
(Porcentajes del PIB)

Año	Total	Impuesto sobre la renta	Impuesto al valor agregado	Impuestos a productos y servicios	Impuestos al comercio exterior	Contribuciones, accesorias y otras
1980	10.96	5.53	2.47	0.93	1.12	0.90
1981	10.59	5.41	2.84	0.87	1.03	0.43
1982	9.89	4.73	2.21	1.80	0.81	0.34
1983	10.26	4.00	3.05	2.43	0.42	0.36
1984	10.09	3.99	3.07	2.27	0.41	0.35
1985	9.91	4.01	2.88	2.10	0.63	0.29
1986	11.10	4.20	2.88	2.76	0.86	0.39
1987	11.03	4.02	3.18	2.52	0.81	0.48
1988	12.32	5.15	3.48	2.72	0.48	0.49

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.

**CUADRO 13**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS**  
**1982-1988**

(miles de millones de pesos de 1980)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ingresos Tributarios	478.9	443.2	447.1	450.1	451.8	450.8	478.8
Impuesto sobre la renta	229.8	177.3	178.1	178.1	171.4	167.6	197.0
Empresas	81.6	63.6	69.6	68.8	69.7	69.9	92.2
Personas Físicas	125.1	86.2	83.7	84.6	79.2	79.0	85.5
Otros	23.1	27.5	24.8	24.7	22.5	18.7	19.3
IVA	108.8	130.2	138.9	138.3	125.8	135.5	141.8
Product. y Serv.	84.8	103.6	97.7	96.0	109.8	104.9	110.4
Al comercio ext.	42.7	20.8	20.9	27.5	34.6	32.4	17.7
Importación	41.9	19.9	20.6	27.2	32.1	32.0	17.5
Exportación	0.8	0.9	0.3	0.3	2.5	0.4	0.2
Otros	12.8	11.3	11.5	10.2	10.2	10.4	11.9

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.



Por otro lado, los impuestos directos, que tasan a los ingresos de manera proporcional, y por tanto gravan más a los mayores ingresos, fueron perdiendo importancia, mientras que los indirectos, que gravan por igual a todos los consumidores, independientemente de su nivel económico, se incrementaron aunque su participación seguía siendo mínima en relación a los ingresos totales.

## 2.5. Finanzas Públicas y Crecimiento Económico

El ajuste en las finanzas públicas se logró fundamentalmente a través de la reducción extraordinaria del gasto no financiero o gasto primario (que excluyen intereses). En efecto este renglón mostró un descenso continuo durante todo el periodo 1982-1988; en particular se redujo el gasto de capital y los sueldos y salarios (*véase cuadro 14*).

**CUADRO 14**  
**DÉFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1983-1988**

Tasa de crecimiento

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Déficit Financiero (2+3+4+5)</b>	(54.55)	0.87	14.93	45.71	5.70	(22.81)
<b>Déficit Primario (7-6)</b>	(158.98)	7.92	(30.08)	(28.22)	129.79	23.47
<b>Ingresos</b>	2.90	(1.82)	(1.61)	(11.98)	4.99	(5.87)
<b>Gastos</b>	(28.88)	(3.40)	3.56	(9.99)	(7.23)	(12.98)

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.

El crecimiento económico se vio severamente afectado, e incluso en los años 1982, 1983 y 1986, se presentaron tasas negativas; en tanto que la inflación alcanzó los rubros más altos, 159.17% para 1987. Esta recesión con inflación clausuró toda posibilidad de recuperación a corto plazo. La pobreza se extendió ante la drástica caída del empleo; lo que se reflejó en un fuerte deterioro de los niveles de bienestar de los grupos mayoritarios de la sociedad.

Esta situación se complicó con los desaciertos en el manejo económico; la persistente baja de los precios del crudo; la especulación financiera; las fugas de capitales (9.5 millones de

dólares) que prácticamente agotaron las reservas internacionales; la confrontación gobierno-empresarios que culmina en la nacionalización bancaria; y la negación de un préstamo urgente para evitar la crisis de la balanza de pagos y la suspensión de pagos del servicio de la deuda externos, todos estos factores confirmaron la crítica situación de la economía mexicana hacia 1982 (ver cuadro 15).

**CUADRO 15**  
**INDICADORES ECONOMICOS**  
**1980-1987**

Año	Inflación	Producto Interno Bruto	Tipo de cambio	Reservas Internacionales	Balanza Comercial	Balanza en Cuenta Corriente
	(Tasa de crecimiento)			(Millones de Dólares)		
1980	29.85	8.33	0.80	2,959.89	(3,058.32)	(10,434.10)
1981	28.68	7.95	6.80	4,074.36	(3,876.89)	(16,240.60)
1982	98.84	(0.55)	266.10	833.89	7,044.58	(5,890.07)
1983	80.78	(5.28)	67.70	3,912.92	14,104.86	5,859.62
1984	59.16	3.68	23.30	7,272.04	13,184.15	4,183.35
1985	63.75	2.78	69.30	4,906.40	8,398.20	799.51
1986	105.75	(3.53)	103.20	5,669.82	5,019.70	(1,373.51)
1987	159.17	1.70	120.20	12,464.10	8,787.09	4,238.96

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

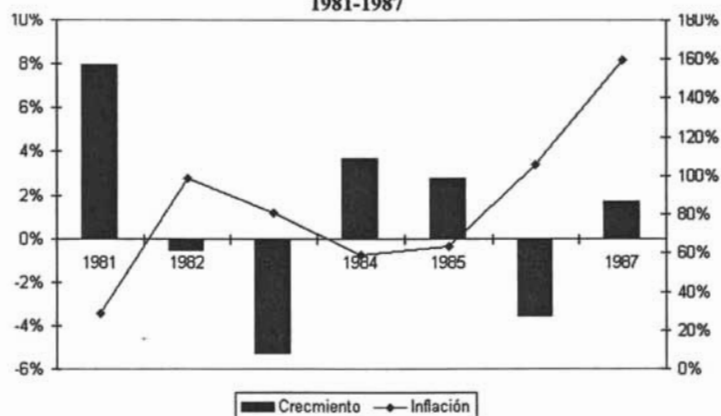
En efecto, al cierre de 1982, la economía entró en franca recesión (PIB de -0.55%) los precios se elevaron a 98.8%, la moneda se devaluó 266 %; el déficit financiero del sector público se encontraba en sus niveles más altos con 785.9 millones de pesos.

En 1984 y 1985 ocurrió una recuperación moderada, el PIB creció 3.68% y 2.78% respectivamente. El balance positivo en la cuenta corriente permitió la relajación de los controles sobre importaciones previamente impuestos. En septiembre de 1985, un devastador terremoto en la Ciudad de México empujó a la economía nuevamente a una recesión. Un segundo choque adverso ocurrió en 1986, cuando los términos de intercambio para México disminuyeron 28.6% debido al pronunciado descenso en el precio del petróleo. El gobierno respondió con una política cambiaria agresiva, el peso fue devaluado 20.2% en términos reales, y la política monetaria respondió en adelante a metas de tipo de cambio real. Aún cuando esta política incrementó las exportaciones manufactureras y desincentivó la salida de capitales, provocó una mayor inestabilidad de precios.

La caída de las cotizaciones del crudo (que implicó la pérdida del 11.98% de los ingresos reales del gobierno federal y la baja del 44.33% de las divisas captadas por concepto de sus exportaciones en 1986) generó otro revés para la balanza de pagos. El déficit de la balanza comercial, que había tenido un comportamiento a la baja desde 1983, volvió a incrementarse en 1987; de igual forma, el déficit de la balanza en cuenta corriente aumentó para 1987 y así situarse en 4,238 millones de dólares. Aunado a esto la devaluación del peso de 120% en ese mismo año. El choque petrolero y el aumento del servicio de la deuda pública influyeron en el incremento del déficit operacional (ver cuadros 8 y 15).

La recesión hiperinflacionaria alimentó los desequilibrios estructurales de la economía mexicana; la caída del PIB alcanzó una magnitud sin precedentes, la cual se extendió hasta 1987. La indexación de los precios en ese año (tasas de interés, salarios, tipo de cambio, cotización de bienes y servicios) sólo retroalimentó los efectos desquiciadores de la inflación. En 1987 el PIB sólo creció 1.7%, la descontrolada inflación se ubicó en 159% (véase gráfica 9). Así, la crisis financiera constituyó la bancarrota del primer ciclo de los programas de estabilización.

**GRAFICA 9**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO E INFLACIÓN**  
**1981-1987**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Aun cuando en 1988 se lograron avances importantes en la cruzada antiinflacionaria, el gobierno de Miguel de la Madrid pasó a la memoria histórica como el sexenio de la *hiperinflación con crecimiento cero*.

### CAPITULO III

## POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA, ESTABILIDAD ECONOMICA Y CRECIMIENTO

### 1988-1994

#### 3.1. La Política de Estabilización

El impacto recesivo de la crisis bursátil de octubre de 1987 interrumpió la endeble reactivación económica que venía operando luego de los "choques externos" de 1986. Con el crac de la Bolsa de Valores y la devaluación de noviembre de 1987, se desató un rebote inflacionario que llevó a un incremento récord de 159.7% en el INPC en ese año. Frente al riesgo de que tomara curso un proceso de hiperinflación y teniendo en cuenta los sucesivos fracasos de los programas de estabilización ortodoxos (PIRE 1982 y PAC 1986), a finales de 1987 se estableció el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en respuesta a la aceleración de la inflación. Este programa planteaba en el corto plazo elevar los ingresos tributarios, y controlar los precios. El gobierno federal ajustó precios y tarifas para corregir la presión inflacionaria, y redujo el gasto. Así mismo, se estableció continuar con la disminución de la intervención del Estado en la economía y la apertura económica al exterior. Estas metas quedaron planteadas en cuatro objetivos:

- 1) Reestablecer el balance macroeconómico. Aplicando una política macroeconómica prudente, mediante la combinación de un control estricto de las finanzas públicas y una política monetaria destinada a obtener una tasa de inflación cercana a la de sus principales socios comerciales.
- 2) Reducir el tamaño del sector público. Para ello se continuó con ímpetu las amplias reformas estructurales, referentes a privatización, y desregulación.
- 3) Mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación y combate a la pobreza, así como el suministro de servicios públicos tradicionales.
- 4) Profundización de la liberación comercial y desregulación de las actividades productivas.

El programa de estabilización heterodoxo instrumentado a partir de diciembre de 1987 consistió de dos elementos: uno ortodoxo, correspondiente al ajuste fiscal y monetario, así como la utilización de una banda de flotación del tipo de cambio como el ancla nominal de la economía; y otro heterodoxo, consistente en el manejo exógeno de las expectativas de inflación para que éstas se determinaran con base en valores futuros anunciados, en lugar de valores pasados, política que buscó "romper la inercia inflacionaria". Estas políticas permitieron reducir la inflación de 159% en 1987 a 7% en 1994 y sin introducir presiones recesivas significativas<sup>1</sup>.

En sus tres primeros meses de vigencia -diciembre de 1987 a febrero de 1988- el programa antiinflacionario permitió una alineación generalizada de los precios relativos de bienes y servicios de los sectores público y privado, anular rezagos (a excepción de salarios) cortar las presiones inflacionarias inerciales y hacer posible que durante los meses de marzo a octubre, pudiera operar una rápida reducción de la inflación, la cual registra en 1988 una tasa anual de 51.7%. En esta fase del ciclo, la aceleración en la apertura comercial se propone como mecanismo de abatimiento de los precios; para ello se reduce el arancel máximo de 40 a 20%, se eliminan permisos de importación en todos los renglones, con excepción de algunos bienes agrícolas, los farmacéuticos y automóviles<sup>2</sup>.

Asimismo, desde el arranque de esta fase del ciclo entra en juego una tendencia a la apreciación de la moneda, la cual es resultado tanto de la persistencia de la brecha inflacionaria con los principales socios comerciales, como del régimen cambiario inherente al programa de estabilización, el cual fijó y posteriormente predeterminó el deslizamiento del tipo de cambio en condiciones de libre movilidad de capitales.

La paridad peso/dólar permaneció anclada de marzo a octubre de 1988, teniendo lugar a lo largo de esos nueve meses un deterioro significativo del colchón subdevaluatorio que se había generado a raíz de la crisis bursátil de octubre de 1987. El 1 de diciembre de 1988,

---

<sup>1</sup> Grupo financiero Bancomer, *Política económica para una transición sexenal estable*, Junio, 1999.

<sup>2</sup>Toledo, Alejandro, *El ciclo de estabilización y acumulación 1987-1994: Evolución general y contradicciones básicas*. En <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/toledo.html>.

con el inicio de la administración salinista, las presiones cambiarias se regulan por parte de las autoridades monetarias introduciendo la modalidad del deslizamiento a un peso diario promedio, lo cual vendrá a representar una devaluación aproximada del 16% anual (ver cuadro 1)

**CUADRO 1  
COMPORTAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO  
1987-1994**

Año	Tipo de Cambio: pesos por dólar	Depreciación del Tipo de Cambio
1987	1.40	120.20
1988	2.29	63.20
1989	2.48	8.30
1990	2.84	14.40
1991	3.01	6.30
1992	3.09	2.60
1993	3.15	2.00
1994	3.93	24.60

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México

El desempeño macroeconómico de los años anteriores y especialmente del año de 1988 hicieron evidente que la recuperación productiva y el control de la inflación eran objetivos que no podrían alcanzarse sin una disminución de las transferencias hacia el extranjero. Por lo que una de las metas que se propuso el gobierno fue la renegociación de la deuda pública con el exterior que concluyera en una reducción de los pagos de intereses y, con esto atraer la confianza de los industriales y financieros nacionales y extranjeros.

La fase de recuperación inicia durante el cuarto trimestre de 1988, coincidiendo con el comienzo de la administración de Carlos Salinas y abarca hasta el primer trimestre de 1991. Además del éxito alcanzado en la estabilización de precios, que significó pasar de una inflación de 159.17 % en diciembre 1987, a 51.66% en diciembre de 1988<sup>3</sup>, la acumulación se vio favorecida por la disminución en el peso del servicio de la deuda externa, hecho que se observa desde 1987 y se refuerza en 1989 con nuevos acuerdos de

<sup>3</sup> Mendizábal, Liliana, *México: Elementos para una transición democrática integral*, Procientec, Centro de Estudios Económicos, El colegio de México, México, 2001.

renegociación.

### 3.2. Desregulación Económica y Privatización.

La reducción del sector paraestatal comenzó a instrumentarse desde el inicio de 1983. Si bien la venta de empresas paraestatales se inició en la administración de Miguel de la Madrid en 1983, al finalizar el sexenio, quedaban sólo 412 de las 1155 entidades del sector paraestatal que existían a fines de 1982. No fue sino hasta esta administración cuando la venta de paraestatales tuvo un gran peso económico. Ya que en menos de tres años se vendieron 141 entidades paraestatales, destacando por su tamaño económico Teléfonos de México, las dos empresas oficiales aeronáuticas (Aeronaves de México y Compañía Mexicana de Aviación), la compañía Minera de Cananea (*ver cuadro2*).

CUADRO 2  
PRINCIPALES PRIVATIZACIONES DEL GOBIERNO SALINISTA  
(Millones de dólares)

Compañía	Fecha Venta	Comprador	Tipo	Cantidad
Teléfonos de México	13-Dic-90	Grupo Carso, S.W. Dell, France Cable and Radio	Telecomunicaciones	17,600
Compañía Minera Cananea	28-Sep-90	Mexicana de Cananea	Minería del cobre	475
Aeronaves de México	12-Jun-89	Icaro Autotransportes	Aerolíneas	268
Compañía Mexicana de Aviación	22-Ago-89	Grupo Xabre	Aerolíneas	140
Fomento Azucarero	12-Ene-89	Grupo Beta San Miguel	Ingenios Azucareros	89
CONASUPO, Planta Tultitlán	23-Feb-90	Unilever	Plantas de aceite vegetal	75
Grupo Dina	27-Oct-89	Consorcio "G" (Cummins)	Camiones, autobuses, motores, etc.	56
Ingenios Azucareros	01-Oct-90	Cooperación Industrial Sucrum	Ingenios Azucareros	55
Mexinox	23-Mar-90	Ahorrinox	No identificados	48
Ingenios Azucareros	19-Jun-89	Anermex	Ingenios Azucareros	43

FUENTE: Lusting, Nora, *México Hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México, p.130.



En 1989 se acelera el proceso de privatización con la desincorporación de numerosas empresas estatales y la reprivatización del sistema bancario. El número de empresas paraestatales pasó de 412 en 1988 a 223 en 1992 (ver cuadro 3).

En mayo de 1990 el gobierno reformó los artículos 28 y 123 constitucionales, y con ello permitió la privatización de las entidades bancarias nacionalizadas en 1982. Entre junio de 1991 y julio de 1992, el gobierno vendió sus dieciocho bancos a precios elevados.

**CUADRO 3**  
**NUMERO DE MEPRESAS PUBLICAS**  
**1982-1992**

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	TOTAL
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280
1991	77	119	43	0	239
1992	77	106	40	0	223

FUENTE: Ayala Espino José. México 2001. La formación de la economía mixta en el siglo XX. FCE p488

Los compradores estaban dispuestos a pagar precios tan altos porque esperaban competencia limitada; de hecho, el poder de mercado inicialmente estaba altamente concentrado. Alrededor de 1992, los tres bancos más grandes representaban aproximadamente el 60 por ciento de todos los activos de los bancos mexicanos. En 1993, sin embargo, el mercado fue abierto a nuevas entradas domésticas. La entrada de bancos extranjeros al mercado doméstico no fue posible, sin embargo, esto cambió en 1994 cuando la participación de bancos extranjeros fue permitida, si bien bajo severas restricciones<sup>4</sup>. Así tenemos que en 1991 y 1992 la desincorporación de estas empresas representó como

<sup>4</sup> Gelos, Gastón, *La inversión fija en México desde 1982: una revisión selectiva*, Gaceta de Economía. Año 5, Núm. 9, México, 1999.

proporción del PIB el 3.5% y el 3% respectivamente<sup>5</sup>. La venta de las 18 instituciones de crédito a particulares fue un proceso que acarrió al menos tres consecuencias, cuyos efectos se harían sentir de forma contundente en la crisis financiera de 1994 (*ver cuadro 4*).

**CUADRO 4**  
**EVOLUCION DE LA PRIVATIZACION DE LA BANCA**

	Banco	Comprador	Valor de venta (millones de nuevos pesos)
Etapa 1	Multibanco Mercantil	José Madariaga Lomelí: Probursa	611.20
	Banpaís	Julio Villarreal y Policarpo Elizondo Ángel Rodríguez y José Rión, de Mexival	545.00
	Banca Cremi	Manuel Somoza	ND
Etapa 2	Banca Confía	Jorge Lankenau, de Abaco	892.26
	Banco del Oriente	Marcelo y Ricardo Margain Berlanga	223.22
	Bancreser	Roberto Alcántara	425.13
	Banamex	Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú	9,744.98
Etapa 3	Bancomer	Ricardo Guajardo Touché y Eugenia Garza Laguera, de Valores Monterrey	7,799.50
	BCH	Carlos Cabal Peniche	878.36
Etapa 4	Serfin	Adrián Sada, Gastón Luken y Guillermo Ballesteros (Obsa)	2,827.80
	Comermex	Agustín Legorreta y Guillermo Sottit, de Inverlat	2,076.00
	Baco Mexicano Somex	Carlos Gómez y Gómez, de Invermexico	1,876.50
Etapa 5	Atlántico	Alfonso de Garay y Jorge Rojas	1,469.20
	Promex	Eduardo Carrillo, de Finamex	1,074.50
	Banoro	Rodolfo Esquer	1,137.81
Etapa 6	Banco Mercantil del Norte	Roberto Gonzáles Barrera	1,775.60
	Banco Internacional	Antonio del Valle, de Prime	1,486.90
	Bancén	Hugo Villa, de Multiva Grupo Financiero	869.40

FUENTE: Millán Valenzuela, "Henio, Las causas de la crisis financiera en México", en *Economía Sociedad y Territorio*, vol. II, Núm. 5, México 1999, p. 64.

<sup>5</sup> Alcides, José, *Deuda, Inflación y Déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1997.

En primer lugar, fueron asignadas de forma privilegiada a personas o grupos con escasa o nula experiencia y conocimiento del negocio bancario. En su gran mayoría, los beneficiarios provenían de las casas de bolsa, que habían cobrado un auge inusitado durante el periodo de la banca estatizada. En este sentido, el Gobierno perdió la oportunidad de restituir el capital humano que se había dilapidado en ese lapso.

En segundo término, el proceso de privatización bancaria fue guiado de forma exclusiva por un criterio mercantil y recaudatorio. El mecanismo de subasta privilegió el precio como norma de asignación. En ningún caso ganó una postura que fuera rebasada en este rubro. Con ello las autoridades, arrastradas por el éxito de la convocatoria, olvidaron el carácter estratégico de la banca en la economía nacional. Más importante que la cotización era la capacidad para fortalecer las instituciones de crédito, y por ello, para presentar proyectos de desarrollo de mediano y largo plazos, que incluyeran programas de capitalización, de penetración de mercado y de asignación de recursos hacia los sectores productivos, así como de adaptación a las nuevas circunstancias que había configurado un mundo más competitivo. Los nuevos banqueros creyeron que esas circunstancias eran similares a las que habían prevalecido mientras la economía se mantuvo cerrada, y por eso previeron un negocio altamente rentable y, al mismo tiempo, seguro. Al fincar la venta en el precio mayor (a todas luces excesivo), el Gobierno no sólo confirmó sus ilusiones, sino que además actuó de la misma forma como muy poco tiempo después lo harían los beneficiarios: considerando a la banca un negocio como cualquier otro.

Por último, el alto precio al que fueron cedidos los bancos (3.4 el valor en libros) trajo consigo dos consecuencias muy importantes para el deterioro que seguiría el sistema: por un lado, representó un aliciente para la expansión indiscriminada del crédito, que respondía a un afán por recuperar las grandes inversiones involucradas; y por el otro, dejó a sus propietarios sin recursos para la capitalización. Los dos elementos tejieron un círculo vicioso entre la necesidad de contar con mayores recursos para las provisiones y el crecimiento de préstamos cada vez más riesgosos, que sólo acabaría por romperse con las crisis bancarias y de los deudores.

### 3.3. Gasto e inversión públicas.

Un elemento clave de las políticas de ajuste estructural fue el reducir el gasto público para "sanear" las finanzas públicas, ya que se consideraba que la inversión pública era menos eficiente que la privada, porque retiene una parte del ahorro nacional en detrimento del sector privado y luego el exceso de gasto provoca déficit en cuenta corriente (importaciones de más y crecientes pagos de intereses sobre la deuda externa)<sup>6</sup>.

#### 3.3.1 Gasto público.

Se desarrollaron estrategias de reducción del gasto público, pero se enfrentaron al hecho de que gran parte de dicho gasto no se podía planear, al estar atado de antemano a compromisos ineludibles, especialmente al pago del servicio de la deuda, tanto externa como interna. En este caso, la deuda agudiza la insuficiencia de ahorro interno, ya que crecen los compromisos de pagos. Este es el caso de México desde 1982.

Así, cuando una parte creciente del gasto público se destina al pago de intereses, se reducen proporcionalmente los recursos para promover el desarrollo, máxime si se pretende alcanzar un superávit gubernamental. Para lograrlo, el Estado reduce su gasto "primario" para orientarlo hacia el pago de deuda, al tiempo que retira más dinero de la economía y de la sociedad de lo que posteriormente le devuelve.

El gobierno por obligación y/o elección, favoreció al capital financiero sobre el productivo y el social. Esto se tradujo en elevadas tasas de interés reales y provocó el efecto de evicción, concepto habitualmente utilizado en el vocabulario neoclásico para oponer el carácter no eficiente del gasto público (al no estar determinado por criterios mercantiles) al eficiente de la inversión privada. En los hechos, mediante la reducción presupuestal no se logró la eficiencia del gasto, sino que se dirigió hacia los sectores rentistas (tanto internos como externos), dificultando el acceso al capital a los inversionistas productivos.

---

<sup>6</sup>Jean-Yves Chamboux-Leroux, *El desequilibrio y la deuda externa como limitantes del desarrollo*. [www.sapring.org/méxico/research/capítuloII/II-2.pdf](http://www.sapring.org/méxico/research/capítuloII/II-2.pdf)

El gasto total sufre una disminución al pasar del 43.6% en 1987 a 22.9% como proporción del PIB en 1994, sin embargo este es insuficiente para revertir el rezago en los servicios orientados a atender las necesidades básicas de la población, lo que agrava la polarización social. En cuanto al gasto en desarrollo (fomento industrial, desarrollo rural, sector energético, comunicaciones), cayó del 12.70% al 5.87% de 1987 a 1994, (ver cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**GASTO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1987-1995**  
**(Como proporción del PIB)**

Año	Gasto Total	Gasto Programable							Gasto no programable
		Total	Desarrollo Rural	Desarrollo Social	Comunic.	Energético	Fomento Industrial y otros	Admon. pública	
1987	43.60	20.20	1.30	6.20	1.80	5.30	4.30	1.40	23.40
1988	39.80	19.00	1.00	6.10	1.30	5.20	4.00	1.40	20.80
1989	31.10	16.10	0.90	5.70	0.90	4.40	2.80	1.30	15.00
1990	28.00	15.90	0.90	6.00	0.90	4.20	2.60	1.20	12.10
1991	23.70	15.50	0.80	7.10	1.00	4.20	1.20	1.20	8.20
1992	22.60	15.60	0.80	7.80	0.90	3.90	0.90	1.10	7.10
1993	22.30	16.20	0.80	8.50	0.90	3.60	1.00	1.30	6.10
1994	22.90	17.20	1.10	9.00	1.10	3.60	0.07	1.60	5.70
1995	23.00	15.60	1.30	8.30	0.80	3.70	-	1.50	7.40

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.

### 3.3.2 Inversión pública.

Por su parte la inversión pública registró un grave deterioro, que se ve reflejado en fuertes rezagos en la infraestructura básica, tanto en su desarrollo como en su mantenimiento. En 1987 la inversión pública federal representaba el 5.57% del PIB, para 1992 se redujo a 3.9% y para 1994 sólo representó el 3.5%, afectando el desarrollo económico (ver cuadro 6).

Como se puede apreciar en la gráfica 1, a partir de 1986, la inversión fija bruta pública tuvo una tendencia a la baja, hasta el final del periodo, esto debido a las políticas de reducción

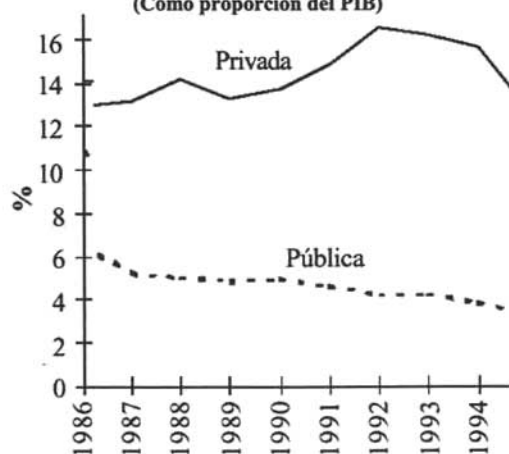
de gasto, así como a la reducción de empresas paraestatales, y la prioridad de incentivar la inversión indirecta.

**CUADRO 6**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL**  
**1987-1995**  
(Como proporción del PIB)

Año	Total	Desarrollo Rural	Desarrollo Social	Comunicaciones y Transportes	Sector Energético	Otros Sectores	Administración Pública
1987	5.57	0.46	1.54	1.01	1.87	0.56	0.15
1988	4.88	0.29	1.32	0.90	1.79	0.46	0.12
1989	4.06	0.32	1.14	0.76	1.43	0.25	0.17
1990	4.62	0.31	1.51	0.85	1.53	0.25	0.17
1991	4.18	0.32	1.45	0.45	1.57	0.19	0.19
1992	3.90	0.28	1.59	0.37	1.36	0.07	0.21
1993	3.30	0.21	1.29	0.40	1.18	0.04	0.17
1994	3.47	0.21	1.36	0.48	1.2	0.03	0.19
1995	2.88	0.14	1.05	0.34	1.21	0.02	0.15

FUENTE: Tello, Carlos y José Luis Negrín, "Finanzas públicas", en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, CIIH/UNAM, México, 1989.

**GRAFICA 1**  
**INVERSIÓN BRUTA**  
**1986-1994**  
(Como proporción del PIB)



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

### 3.4. Reforma Fiscal y Política Tributaria

La primera tarea a la que se abocó el gobierno fue sanear las finanzas públicas. Entre 1987 y 1994 el número de contribuyentes no asalariados subió de 1,760,000 a 5,660,000, es decir un 222 %. Y en ese mismo período la recaudación del gobierno federal creció un 32 % en términos reales, no obstante que se redujo la tasa marginal del ISR a personas físicas del 50% al 35%, el impuesto a la renta de las empresas del 40 al 34 %, el IVA del 20 y 15 % al 10%; además, en el último año del gobierno de Salinas se otorgó un subsidio fiscal a los trabajadores que recibían un salario mínimo para elevar sus ingresos entre 7.5 y un 10.8 %, así como la exención del ISR a los que ganaban hasta dos salarios mínimos<sup>7</sup>.

A lo largo del sexenio se llevaron a cabo una serie de cambios profundos en materia fiscal, en aras de fortalecer la captación de impuestos, modernizar la administración de la hacienda pública y racionalizar los ingresos y, más globalmente, replantear el papel del estado.

Por el lado de los ingresos, destacan modificaciones tendientes a lograr la neutralidad impositiva y la equidad horizontal (capacidades contributivas iguales deben pagar impuestos similares). Así, tenemos que en 1989 se inician las negociaciones internacionales para evitar la doble tributación, entre ellos con los Estados Unidos y Canadá (y en 2000, al respecto se firmaron acuerdos con 18 países), se crea el impuesto al activo de las empresas (IA), con la intención de fiscalizar a las entidades privadas que continuamente reportan pérdidas para efectos fiscales, lo que representa una forma de evasión fiscal. Se inicia con una tasa de 2%, lo que correspondería al gravamen que pagaría una empresa con un rendimiento anual sobre sus activos totales de 5.7%; para evitar la evasión de pago de las empresas, se instrumenta la cuenta de utilidad fiscal neta (CUFIN) formada por las utilidades retenidas después de impuestos. Así, cuando los dividendos son distribuidos por fuera del (CUFIN) se gravan con una tasa de 34%, al igual que cuando los beneficios del capital superan el cambio proporcional en el monto de dicha cuenta, entre el periodo de compra y venta de las acciones, se gravan con la misma tasa.

---

<sup>7</sup> Calderón, Francisco, *25 años de economía nacional 1973-1988*. <http://www.avantel.net/scaldero>

Entre 1989 y 1993, se reduce el ISR de las empresas de 39% a 34% , y el de las personas físicas de 50 a 35%. La homologación de las tasas marginales tiene por objeto eliminar el arbitraje impositivo e igualarlas a las prevalecientes en otras naciones, en aras de atraer capitales. Complementariamente, en el ISR para las personas físicas, se disminuye el número de tramos de 12 a 8, los cuales son indexados a la inflación, y se establecen créditos fiscales a los trabajadores de bajos ingresos, lo que ubica en una tasa fiscal de cero por ciento desde 1991 su tasa impositiva promedio a su ingreso individual<sup>8</sup>.

En el caso del IVA, en 1990 su administración se traslada al gobierno federal y dos años después se eliminan las tasas diferenciales y se aplica una tasa general de 10%. Adicionalmente, se eliminan las bases para los regímenes especiales de tributación y se limita el de causantes menores, estableciéndose el régimen simplificado para contribuyentes con capacidad administrativa limitada. En 1991 se integra el Fondo General de Participaciones Fiscales de los Estados y el Fondo de Fomento Municipal, junto a esas se establecen otras más para supervisar a los causantes y tratar de mejorar el funcionamiento administrativo, que, en conjunto, deben redundar en la ampliación de contribuyentes y en los ingresos fiscales recaudados. Finalmente, se decide evitar el rezago de los precios reales de los bienes y servicios.

A pesar de estos esfuerzos las reformas tributarias no cumplieron las expectativas esperadas. Los ingresos tributarios del sector público entre 1988 y 1994 sufren una reducción y pasan de 12.3% a 11.0% del PIB (*véase cuadro 7*). Lo mismo sucede con los del gobierno federal; los tributarios se mantienen estancados, destacándose el caso del ISR, la ampliación del número de causantes es incapaz de compensar la reducción de las cargas fiscales, que benefician esencialmente a los sectores de altos ingresos, así como los problemas en la recaudación provocada por el mediocre comportamiento de la economía. Peor aún, la aportación del ISR a la recaudación tributaria total disminuye, ganando terreno los impuestos al consumo (básicamente el IVA), lo que, de paso, agrava la inequidad de la política de ingresos.

---

<sup>8</sup> Chávez, Marcos, *Las finanzas públicas en México, 1970-2000, crónica del fracaso de la política fiscal*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 2001.



**CUADRO 7**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS**  
**1987-1994**  
**(Como proporción del PIB)**

Año	Total	Impuesto sobre la renta 1/	Impuesto al valor agregado	Impuestos a productos y servicios	Impuestos al comercio exterior	Contribuciones, accesorias y otras
1987	11.03	4.02	3.18	2.52	0.81	0.48
1988	12.32	5.15	3.48	2.72	0.48	0.49
1989	11.79	4.99	3.21	2.33	0.78	0.49
1990	11.33	4.90	3.51	1.54	0.89	0.48
1991	11.10	4.79	3.36	1.33	1.05	0.57
1992	11.75	5.27	2.91	1.77	1.15	0.65
1993	12.16	5.64	3.09	1.72	1.01	0.66
1994	11.09	4.95	2.71	1.96	0.90	0.58

FUENTE: Elaboración propia con datos de Hacienda y Crédito Público, *Síntesis de Estadísticas Económicas y Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*, varios años.

1/ A partir de 1989 se incluye el impuesto del 2% al activo a las empresas; 2/ Incluye tenencia, uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos y otros impuestos.

### 3.5. Deuda pública interna y déficit público.

Este periodo se caracterizó por el incremento en la deuda pública interna, principalmente por la emisión de bonos de deuda por parte del gobierno, los cuales tenían la finalidad de evitar la salida de divisas del país con tasas de interés superiores a las internacionales; así como la disminución del gasto y, por ende la reducción del déficit público, no obstante la política restrictiva, el modesto crecimiento del PIB, el déficit en cuenta corriente, así como el pago de intereses por concepto de la deuda pública, hicieron inevitable la fuga de capitales a finales de 1994.

#### 3.5.1 Deuda Pública Interna

En febrero de 1990 se firmó el acuerdo con los bancos acreedores y organismos financieros para efecto de negociar el pago de la deuda pública, el monto de la deuda susceptible de negociación fue de 48,500 millones de dólares, y el acuerdo en líneas generales consistió en lo siguiente:

a) El 41% de la deuda sujeta a renegociación redujo su valor nominal en un 35%, lo que implicó una disminución en el valor de la deuda pública externa cercana a los 7,000 millones de dólares. Otro 47% de ella (aproximadamente 22,500 millones de dólares) se cambió por bonos con el mismo valor nominal en dólares, pero que devengan una tasa fija del 6.25%. Dado que hasta ese momento la deuda pagaba una tasa de 9% y 10%, lo que significaba una gran ahorro para el sector público. Además, los bancos acreedores se comprometían a otorgar al país entre 1990 y 1992 créditos nuevos por el equivalente al 25% del valor de la deuda elegible que no hubiese sido incluida en las dos opciones anteriores (12% del total). Lo cual implicó créditos nuevos cercanos a los 1,500 millones de dólares.

b) Se convino ampliación significativa del vencimiento para el pago del principal de una parte importante de la deuda renegociada (aproximadamente 35,000 millones). Se acordó que la amortización del principal sería en un único pago con vencimiento a 30 años.

c) El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el gobierno de Japón suministraron apoyo crediticio, el cual fue utilizado por México para adquirir bonos cupón cero del gobierno de los Estados Unidos y otros países. El valor de esta inversión financiera y la capitalización de sus intereses en treinta años sería suficiente para garantizar el pago del principal de la deuda renegociada en el acuerdo.

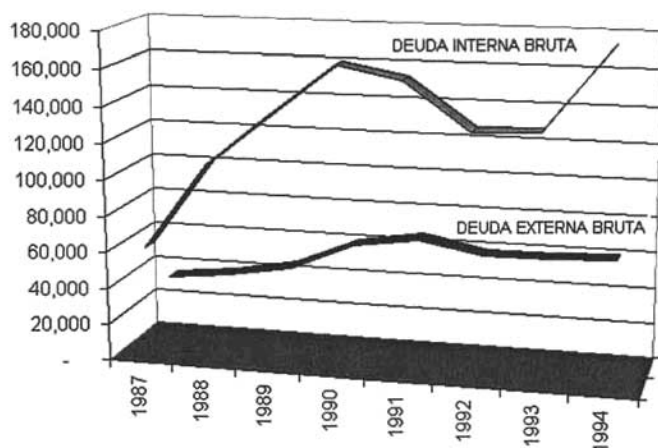
Con este acuerdo México consiguió una reducción de alrededor de 7,000 millones de dólares de su deuda pública externa, una disminución del pago de intereses sobre una parte de dicha deuda (siempre que la tasa de interés de mercado fuera superior a la tasa fija de 6.25%), la obtención de nuevos créditos y un alargamiento del plazo de vencimiento de gran parte de la deuda. Esto contribuyó a la reducción de la deuda externa del gobierno federal, que pasó de 65,818 a 58,201 m.d.p. de 1991 a 1992, manteniéndose constante para los dos siguientes años; no así el comportamiento de la deuda interna, la cual tuvo incremento en el periodo de 1987-1994, pasando de 61,556 a 178,960 m.d.p., en el mismo periodo la deuda interna de corto plazo pasó del 43.6% a 76.7% del total de la deuda interna, esto en gran medida por la emisión de documentos de deuda emitidos por el gobierno (*véase cuadro 8 y gráfica 2*).

**CUADRO 8**  
**DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1987-1994**

AÑO	DEUDA INTERNA BRUTA (Millones de pesos)			DEUDA EXTERNA BRUTA (Millones de pesos)		
	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	TOTAL	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	TOTAL
1987	26,832	34,723	61,556	83	35,341	35,424
1988	43,327	65,621	108,947	-	38,969	38,969
1989	69,515	68,086	137,601	-	45,376	45,376
1990	86,841	78,576	165,417	-	60,284	60,284
1991	71,130	87,978	159,107	-	65,818	65,818
1992	62,813	70,665	133,478	500	58,201	58,701
1993	79,267	55,502	134,769	457	58,496	58,953
1994	137,280	41,681	178,960	542	60,045	60,587

FUENTE: S.H.C.P Sistema de Finanzas Públicas, en [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)

**GRAFICA 2**  
**DEUDA INTERNA Y EXTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1987-1994**



FUENTE: S.H.C.P Sistema de Finanzas Públicas, en [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)

El servicio de la deuda se convirtió en un costo muy alto en términos de las posibilidades de expansión de las capacidades económicas y el nivel de gasto público representó una reducción significativa de la inversión. Su pago ha implicado la distracción de recursos de otras necesidades y compromete el propio proceso de desarrollo. Peor aún, el déficit y

endeudamiento público se deben desde 1982 a la deuda misma. Además, esta situación ha tenido efectos indirectos muy graves: por ejemplo, la captación pública de recursos de la economía explican en buena parte el alza de las tasas de intereses reales, vía tesobonos, ya que su emisión pasó de 3 mil millones de dólares en marzo 1994, a 12 600 en julio de 1994; para septiembre del mismo año habían alcanzado una cifra de 19,200, y para diciembre, el increíble monto de 29 mil millones de dólares. Para estas fechas ya representaban 87 % de la tenencia de deuda pública interna en manos extranjeras<sup>9</sup>.

El pago del servicio de la deuda y las políticas de ajuste estructural han favorecido al capital rentista o financiero sobre el productivo, ya que han incrementado los ingresos del primero mientras se dificulta la obtención del segundo y se reducen los ingresos de los asalariados. En otras palabras, el pago de la deuda y el ajuste estructural se hicieron a costas del sector productivo y se tradujo, especialmente en los ochenta, en una disminución considerable de la actividad agropecuaria e industrial, de los salarios reales (públicos y privados) y en un aumento probable del subempleo y de la pobreza.

### 3.5.2 Déficit Público

La política fiscal austera de reducción de gasto dio como resultado la continuación de la disminución del déficit financiero del sector público en este periodo, el cual pasó de un déficit de 11.7% del PIB en 1988 a un superávit de 0.7% para 1993, este comportamiento fue el resultado de la disminución de la inflación, que redujo el componente inflacionario de los intereses de la deuda pública.

Así como la reducción del gasto, el cual disminuyó poco menos del 50% entre 1987 y 1994 pasando de 43.6 a 22.9% del PIB; por el lado de los ingresos esos disminuyeron, pero en menor proporción que el gasto, pasando de 31.3% a 22.9 del PIB para el mismo periodo (véase cuadro 8).

---

<sup>9</sup> Millán Valenzuela, Henio, "Las causas de la crisis financiera en México", en Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 5, México, 1999, p. 39.

**CUADRO 8**  
**EVOLUCION DE GASTO INGRESO Y DÉFICIT DEL SECTOR PUBLICO**  
**1987-1994**

(Como proporción del PIB)

Año	Gasto Neto Total	Ingresos totales del sector publico	Déficit Financiero	Déficit Primario	Déficit Operacional
1987	43.6	31.3	(16.0)	5.7	(2.4)
1988	39.8	31.2	(11.7)	7.6	1.8
1989	31.1	28.5	(4.8)	7.7	(3.4)
1990	28.0	28.7	(2.2)	7.2	(1.8)
1991	23.7	26.8	(0.4)	4.8	1.5
1992	22.6	26.7	1.4	5.2	3.0
1993	22.3	23.9	0.7	3.3	2.3
1994	22.9	22.9	(0.3)	2.1	0.1

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

### 3.6. Crecimiento Económico y Finanzas Públicas

Al principio de la década de los noventa México se constituyó en un ejemplo exitoso a nivel internacional con un modelo de apertura y liberalización económica, con el cual avanzó de manera importante en las políticas de cambio estructural: desregulación vía la liberalización de los mercados internos y desestatización vía privatización de las empresas públicas. Por el lado macroeconómico, el programa heterodoxo de desinflación implantado en diciembre de 1987 y continuado durante el siguiente sexenio, tuvo un éxito notable en la reducción de la inflación, la cual pasó de un crecimiento de 159% en 1987 a sólo un 7% pata 1994. El PIB creció a una tasa anual promedio de 2.77% (véase cuadro 9), el desempeño del PIB fue bueno si se toma en cuenta que se produjo en medio de un proceso de desinflación rápida, pero es un resultado muy modesto si se tiene en cuenta que fue precedido por seis años de crecimiento nulo y que la economía mexicana requiere de un crecimiento del PIB del 6% sólo para generar los puestos de trabajo equivalentes a la población económicamente activa que se agrega anualmente a la ya existente<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Alcides, José. *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*. UAM-Iztapalapa, México, 1997.

Una economía que no crece y presenta déficit en cuenta corriente crecientes, así como altos niveles de endeudamiento externo, deja de ofrecer atractivos de inversión, ya que no garantiza condiciones de pago, además de presentar un riesgo cambiario creciente comprometiendo la rentabilidad real de la inversión, frenando así la entrada de capitales.

El programa económico se basó en un conjunto de anclas nominales (tipo de cambio, salarios, precios públicos y un conjunto limitado de precios privados) con los que se pretendía reducir los elementos de inercia inflacionaria, una política de reducción arancelaria que actuó como disciplinador de los precios de los bienes comerciables y una gestión de la demanda agregada moderada para impedir un desborde de los precios de los no comerciables.

CUADRO 9  
VARIABLES ECONÓMICAS  
1987-1994

Año	Inflación	Producto Interno Bruto	Balanza Comercial		Balanza en Cuenta Corriente	
	%		Millones de Dólares	Tasa de crecimiento	Millones de Dólares	Tasa de crecimiento
1987	159.17	1.70	8,787.09	(82.49)	4,238.96	(408.62)
1988	51.66	1.30	2,609.53	(70.30)	(2,375.63)	(156.04)
1989	19.70	3.10	405.05	(84.48)	(5,821.21)	145.04
1990	29.93	4.40	(882.32)	(317.83)	(7,451.04)	28.00
1991	18.79	3.60	(7,279.04)	724.98	(14,646.72)	96.57
1992	11.94	2.80	(15,933.73)	118.90	(24,438.48)	66.85
1993	8.01	0.70	(13,480.58)	(15.40)	(23,399.21)	(4.25)
1994	7.05	3.50	(18,463.68)	36.97	(29,661.96)	26.76

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, varios años.

Si bien el programa logró reducir drásticamente la tasa de inflación, ésta siempre se mantuvo por encima de la tasa de crecimiento del tipo de cambio nominal. Este lento y nunca logrado proceso de convergencia entre el crecimiento de precios de los bienes y servicios y del tipo de cambio implicó una sostenida e importante apreciación del peso frente al dólar de los Estados Unidos y otras monedas importantes en el comercio de México. Esta circunstancia, junto con la profundización de la apertura comercial y la

recuperación del nivel de producción determinaron una brecha creciente en la balanza comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos. Como se aprecia en el cuadro 10, en el primer año de esta administración el saldo neto del comercio de bienes y servicios revierte su signo al pasar de un superávit de más de 4100 millones de dólares en 1988 a un déficit de 280 millones en 1989; y durante 1994 este déficit llega a ser de más de 20 400 millones, mientras que el déficit en cuenta corriente alcanza la cifra de más de 29 000 millones de dólares en 1994. No obstante el elevado monto de estos déficit, hasta 1994 no hubo grandes dificultades para financiar el desequilibrio en cuenta corriente porque se produjo un vigoroso flujo de capitales hacia México.

CUADRO 10  
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO  
1987-1994

Año	Cuenta Corriente	Export. Netas	Saldo Pagos	Cuenta Corriente	Export. Netas	Saldo Pagos
	Millones de Dólares			Porcentaje del PIB		
1987	3,966.5	10,379.9	(6,413.4)	(0.4)	6.1	(6.5)
1988	(2,442.6)	4,106.0	(6,548.6)	(1.1)	1.5	(2.6)
1989	(6,004.1)	(278.5)	(5,725.6)	(2.6)	(0.0)	(2.6)
1990	(6,348.8)	(2,327.0)	(4,021.8)	(2.7)	(1.2)	(1.5)
1991	(14,892.6)	(9,030.0)	(5,862.6)	(4.6)	(3.2)	(1.4)
1992	(24,804.3)	(18,229.9)	(6,574.4)	(7.2)	(5.6)	(1.6)
1993	(23,399.2)	(15,610.5)	(7,788.7)	(6.2)	(4.3)	(1.9)
1994	(29,419.4)	(20,433.2)	(8,986.2)	(7.7)	nd	nd

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

La apertura de la economía y la perspectiva de una intensificación de las relaciones comerciales con Estados Unidos debido al Tratado de Libre Comercio movieron flujos importantes de inversión extranjera directa, mientras que la privatización de empresas estatales y, muy especialmente, de los bancos, determinó una importante repatriación de capitales anteriormente fugados. Sin embargo, el componente más importante, el decisivo, de este flujo correspondió al capital financiero especulativo que aprovechó las elevadas tasas de interés en dólares que ofrecía el mercado financiero mexicano, justo cuando los mercados de los grandes centros económicos la tasa de interés tendía a la baja. La inversión extranjera de cartera, la cual en 1988 era de 1,000 millones de dólares, pasó en 1993 a poco

mas de 28,000 millones de dólares, siendo esta la principal causa del déficit de la balanza de pagos (*ver cuadro 11*).

**CUADRO 11**  
**INVERSIÓN EXTRANJERA**  
**1987-1994**

Año	Inversión extranjera			
	Directa	De cartera	Directa	De cartera
	Millones de dólares		Tasa de crecimiento	
1987	2,635	(1,004)	9.74	(93.64)
1988	2,880	1,000	9.31	199.58
1989	3,176	451	10.26	(54.86)
1990	2,633	3,408	(17.08)	655.19
1991	4,761	12,753	80.82	274.16
1992	4,393	18,041	(7.74)	41.46
1993	4,389	28,819	(0.09)	59.74
1994	10,973	8,547	150.01	(70.34)

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

En 1994 concurren varios hechos que apuntaban hacia un colapso cambiario. El más importante de todos, el fundamental, era la sostenida profundización del déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos (no obstante la firma del Tratado de Libre Comercio), sin que apareciera ningún nuevo elemento objetivo que indicara un cambio más o menos rápido de esta circunstancia económica.

Para evitar la devaluación antes de las elecciones de agosto se puso en marcha una solución de emergencia consistente en ofrecer a los inversionistas instrumentos financieros con protección cambiaria, los llamados "tesobonos", al tiempo que se elevaba algo la tasa de interés para los instrumentos denominados en pesos. Se esperaba que luego del proceso electoral y una vez instalada la nueva administración se renovaría la confianza y los capitales regresarían. Como ello no ocurrió, el colapso cambiario fue inevitable: durante el mes de diciembre de 1994, instalada ya una nueva administración, el precio del dólar aumentó su valor en pesos mexicanos en cerca de un 100%, desatando una crisis económica y social cuyas infortunadas consecuencias, con seguridad, se harán sentir por varios años.

Los Tesobonos, como una alternativa del Gobierno para financiarse, así como para retener el capital extranjero, ocasionó inconsistencias y fragilidades generadas por las políticas



neoliberales seguidas en México. A pesar del superávit fiscal que se logró durante este periodo, la deuda pública interna volvió a crecer, de ahí la importancia de los Tesobonos. Durante 1994 la circulación de Tesobonos aumentó afectando con ello el nivel de la deuda interna, pues de marzo a junio se elevó de 6,021 a 26,082 millones de pesos, volviendo a aumentar a 48,730 m.d.p. en septiembre y a 94,679 en diciembre (véase cuadro 12 y gráfica 3).

**CUADRO 12**  
**COLOCACIÓN DE TESOBONOS POR TIPO DE TENEDOR**  
**1993-1994**

(SalDOS corrientes en miles de millones de pesos valor de mercado)

SALDOS AL FINAL DE:	TOTAL	Sistema Bancario			Otros Intermediarios Financieros	Sector Público No Bancario	Empresas Privadas y Particulares
		Banco de México	Banca de Desarrollo	Banca Comercial			
<b>1993</b>							
Enero	778.00	-1,378.00	0.00	0.00	1,224.00	0.00	933.00
Febrero	151.00	-1,260.00	0.00	0.00	1,227.00	0.00	184.00
Marzo	94.00	-1,810.00	0.00	0.00	1,199.00	0.00	704.00
Abril	89.00	-1,210.00	0.00	0.00	1,205.00	0.00	94.00
Mayo	87.00	-1,221.00	0.00	0.00	1,218.00	0.00	90.00
Junio	213.00	-1,273.00	0.00	0.00	1,223.00	0.00	262.00
Julio	671.00	-1,316.00	0.00	0.00	1,229.00	0.00	758.00
Agosto	1,170.00	-1,295.00	0.00	0.00	1,232.00	0.00	1,232.00
Septiembre	1,949.00	-1,386.00	0.00	0.00	1,239.00	10.00	2,087.00
Octubre	2,608.00	-1,791.00	0.00	0.00	1,244.00	0.00	3,155.00
Noviembre	3,064.00	-4,185.00	0.00	935.00	1,247.00	274.00	4,794.00
Diciembre	3,842.00	-2,291.00	0.00	404.00	1,231.00	21.00	4,476.00
<b>1994</b>							
Enero	4,512.00	-3,030.00	0.00	344.00	1,237.00	324.00	5,637.00
Febrero	5,081.00	-3,160.00	0.00	78.00	1,283.00	97.00	6,784.00
Marzo	6,021.00	-7,739.00	0.00	611.00	1,348.00	2.00	11,800.00
Abril	7,049.00	-26,098.00	127.00	1,900.00	1,319.00	61.00	29,739.00
Mayo	18,578.00	-21,022.00	259.00	1,422.00	1,350.00	441.00	36,107.00
Junio	26,082.00	-17,964.00	697.00	631.00	1,390.00	699.00	40,630.00
Julio	46,895.00	-8,889.00	600.00	2,210.00	1,401.00	309.00	51,263.00
Agosto	47,858.00	-17,930.00	770.00	911.00	1,399.00	359.00	62,349.00
Septiembre	48,730.00	-14,906.00	656.00	127.00	1,419.00	1,576.00	59,857.00
Octubre	51,922.00	-8,266.00	547.00	40.00	0.00	1,688.00	57,913.00
Noviembre	55,574.00	-8,645.00	215.00	369.00	0.00	1,648.00	61,987.00
Diciembre	94,679.00	-20,074.00	1,615.00	3,626.00	0.00	3,098.00	106,414.00

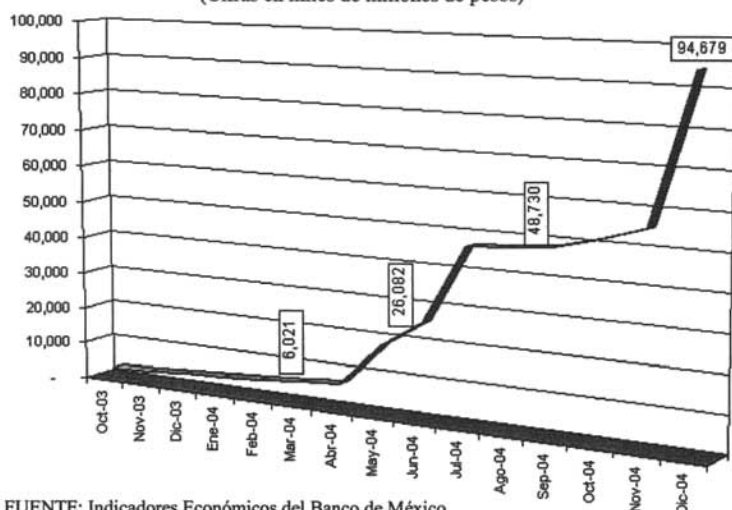
FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

La deuda pública interna se había reducido previamente a raíz del proceso de privatización de las empresas públicas, cuyo producto se canalizó a su pago, contribuyendo a generar el superávit fiscal. Pero, ante la entrada creciente de capitales al país, el gobierno tuvo que emitir valores para contrarrestar el impacto inflacionario que ésta generaba; y con una mayor deuda pública interna indexada en dólares, es decir, colocada en TESOBONOS, se contribuía a financiar el déficit del sector externo, a pesar de que se estuvieran rebasando

los límites de endeudamiento externo autorizados por la Cámara de Diputados; pero el gobierno argumentaba, que a pesar de que esta deuda estuviera indizada en dólares, no dejaba de ser interna, pues ésta sería pagada en pesos (véase cuadro 13).

**GRAFICA 3**  
**CIRCULACIÓN TOTAL DE TESOBNOS**  
**1993-1994**

(Cifras en miles de millones de pesos)



FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

**CUADRO 13**  
**ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO FEDERAL EN TESOBNOS**  
**1994**

Periodo	Monto Nominal de Colocación (cifras en USD)	Monto Nominal de Amortización (cifras en USD)	Endeudamiento Neto (cifras en USD)	Tipo de Cambio 2/	Endeudamiento Neto (cifras en pesos)
Enero-Marzo	1,191,250,000.0	578,550,000.0	612,700,000.0	3.2841	2,012,168,070.00
Abril-Junio	4,476,190,000.0	1,107,530,000.0	3,368,660,000.0	3.3607	11,321,055,662.00
Julio-Septiembre	4,534,250,000.0	2,537,470,000.0	1,996,780,000.0	3.3998	6,788,652,644.00
Octubre-Diciembre	5,864,100,000.0	3,478,310,000.0	2,385,790,000.0	3.9308	9,378,063,332.00
<b>Total Anual</b>	<b>16,065,790,000.0</b>	<b>7,701,860,000.0</b>	<b>8,363,930,000.0</b>		<b>29,499,939,708.00</b>

1\_/Los montos corresponden al tramo de Financiamiento Interno.

2\_/Tipo de cambio para solventar obligaciones en moneda extranjera y pago de Tesobonos, el cual comenzó a operar en noviembre de 1991.

Nota: El tipo de cambio utilizado, corresponde al promedio mensual del último mes de cada periodo.

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

En febrero de 1994, comienza la cuenta regresiva. Es en este mes, en que el nivel de las Reservas Internacionales llegó a la cifra máxima de 30,055 millones de dólares. Las entradas de capital en ese bimestre fueron cuantiosas, pues la incertidumbre que el gobierno vinculó con el levantamiento de Chiapas, se vio compensada con el impacto favorable de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. En este momento se debió replantear la política cambiaria del país.

Pero cambios importantes en la política monetaria de Estados Unidos, como por ejemplo el alza en sus tasas de interés, y las ineficiencias en el aparato productivo mexicano, coincidieron con acontecimientos políticos dramáticos e imprevistos en México, disminuyendo notoriamente el atractivo de invertir que ejercía el país para los inversionistas extranjeros y nacionales.

El gobierno hizo creer que fue el asesinato de Luis Donaldo Colosio, lo que precipitó en forma directa la salida masiva de capitales y la disminución espectacular de las Reservas Internacionales, las cuales cayeron en poco más de 8,300 millones de dólares entre marzo y abril de 1994. Pero como se ha venido señalando en esta investigación, no fueron los acontecimientos políticos, sino los problemas del déficit creciente de cuenta corriente, la menor entrada de capitales, el mayor endeudamiento externo de corto plazo, así como las magras condiciones de rentabilidad y crecimiento que ofrecía la economía nacional (véase cuadro 14).

**CUADRO 14**  
**RESERVAS INTERNACIONALES**  
**1993-1994**  
(Saldos al final de cada periodo)

Mes	1993			1994		
	Millones de pesos	Tipo de cambio 1 /	Millones de USD	Millones de pesos	Tipo de cambio 1 /	Millones de USD
Enero	64,373.54	3.1100	20,698.89	81,612.75	3.1075	26,263.15
Febrero	66,293.64	3.0989	21,392.64	93,515.63	3.1115	30,054.84
Marzo	64,791.88	3.1083	20,844.80	82,815.71	3.2841	25,217.17
Abril	74,222.93	3.0955	23,977.69	56,513.84	3.3536	16,851.69
Mayo	72,639.94	3.1227	23,261.90	56,818.15	3.3120	17,155.24
Junio	69,518.18	3.1213	22,272.19	54,263.71	3.3607	16,146.55
Julio	70,236.38	3.1236	22,485.72	54,982.87	3.4009	16,167.15
Agosto	70,378.98	3.1126	22,610.99	55,490.09	3.3821	16,406.99
Septiembre	71,284.13	3.1127	22,901.06	54,939.54	3.3998	16,159.64
Octubre	71,759.05	3.1142	23,042.53	59,140.75	3.4158	17,313.88
Noviembre	58,172.31	3.1553	18,436.38	43,022.11	3.4426	12,496.98
Diciembre	76,211.02	3.1077	24,523.29	32,739.20	3.9308	8,328.89

FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

La devaluación de la moneda nacional desencadenó una reacción sin precedente en los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros. En el mercado doméstico la incertidumbre prevaleciente indujo un alza significativa de las tasas de interés, por lo que los valores gubernamentales que vencieron en este periodo tuvieron que renovarse a un costo mayor y a plazos más cortos que los originalmente previstos. En particular, los tenedores de títulos de deuda interna cuyo rendimiento estaba indizado al tipo de cambio (TESOBONOS), optaron en gran medida por no renovar sus títulos y decidieron comprar divisas con los pesos que obtenían al vencimiento, presionando así al mercado cambiario. Esto último generó una gran volatilidad en el tipo de cambio, misma que confirmaba los temores de los inversionistas, generándose así un círculo vicioso difícil de romper. Al mismo tiempo, en los mercados financieros internacionales el proceso normal de renovación de créditos de corto plazo se detuvo y los acreedores exigieron el pago de los pasivos. Si bien los montos de estos pasivos no eran elevados, la amortización anticipada de estos créditos ocasionó también presiones sobre el mercado cambiario.

Después de la devaluación del 15%, y aún más después de la flotación del peso, como ya se señaló, los inversionistas se precipitaron a la salida. El valor en dólares de la inversión extranjera en la Bolsa Mexicana de Valores cayó verticalmente, de 50,000 millones de dólares en noviembre de 1994 a 18,000 millones de dólares en febrero de 1995, pero su participación sólo disminuyó un 1% en dicho periodo (de 25.7% en noviembre de 1994 a 24.5% en febrero de 1995)<sup>11</sup>. Esto obedeció a que el valor total de la Bolsa Mexicana de Valores cayó abruptamente en términos de dólares, debido sobre todo a la caída del peso, pero también a cierta disminución del precio de las acciones (ver cuadro 15).

Sin embargo, lo que más contribuyó a la crisis fue lo ocurrido con los TESOBONOS, y en menor medida lo acontecido en el sistema bancario. Hacia fines de ese diciembre los inversionistas (y especialmente los extranjeros, que tenían la mayoría de los TESOBONOS) mostraron una creciente preocupación por el monto en TESOBONOS que vencería en los primeros meses de 1995. Un total de 9,900 millones de dólares vencería el primer trimestre, mientras que las Reservas Internacionales habían caído a 8,300 millones de

---

<sup>11</sup> Griffith-Jones, Stephany, "La crisis del peso mexicano", *Revista de la CEPAL*, No 60, diciembre, 1996.

dólares a fines de diciembre de 1994. Se difundió el pánico de que tal vez el gobierno mexicano podría verse obligado por los acontecimientos a caer en el incumplimiento de sus obligaciones. Como resultado de estos temores, tres subastas semanales de TESOBONOS que se iniciaron el 27 de diciembre de 1994 licitaron un monto mucho menor del ofrecido. La relación licitación-cobertura (proporción entre monto licitado y monto ofrecido) se derrumbó a un desastroso 5% el 27 de diciembre de 1994, cuando ofrecieron 600 millones de dólares y sólo se licitaron 28 millones de dólares.

**CUADRO 15**  
**BOLSA MEXICANA DE VALORES**  
**1989-1995**

Mes / Año	Valor de mercado		Valor de mercado		Participación de extranjeros Porcentaje de la B.M.V.	Índice de Precios y Cotizaciones	
	Millones de dólares	Var. %	Millones de dólares	Var. %		Puntos	Var. %
Diciembre 1989	26,562.71	-	808.00		3.04	418.93	
Diciembre 1990	40,939.86	54.13	4,079.45	404.88	9.96	628.79	50.09
Diciembre 1991	101,718.65	148.46	18,542.51	354.53	18.23	1,431.46	127.65
Diciembre 1992	138,749.07	36.40	28,668.00	54.61	20.66	1,759.44	22.91
Diciembre 1993	200,613.34	44.59	54,623.05	90.54	27.23	2,602.63	47.92
Enero 1994	215,383.00	7.36	60,924.55	11.54	28.29	2,781.37	6.87
Febrero 1994	202,646.12	- 5.91	56,166.82	- 7.81	27.72	2,585.44	- 7.04
Marzo 1994	186,301.92	- 8.07	50,296.03	- 10.45	27.00	2,410.38	- 6.77
Abril 1994	181,114.11	- 2.78	48,328.32	- 3.91	26.68	2,294.10	- 4.82
Mayo 1994	188,229.96	3.93	51,032.43	5.60	27.11	2,483.73	8.27
Junio 1994	174,633.22	- 7.22	46,445.26	- 8.99	26.60	2,262.58	- 8.90
Julio 1994	184,371.77	5.58	51,032.43	9.88	27.68	2,462.27	8.83
Agosto 1994	202,574.72	9.87	55,394.16	8.55	27.35	2,702.73	9.77
Septiembre 1994	204,480.98	0.94	55,913.07	0.94	27.34	2,746.11	1.61
Octubre 1994	195,429.07	- 4.43	50,747.94	- 9.24	25.97	2,552.08	- 7.07
Noviembre 1994	195,838.05	0.21	50,393.06	- 0.70	25.73	2,591.34	1.54
Diciembre 1994	129,850.36	- 33.70	34,395.16	- 31.75	26.49	2,375.66	- 8.32
Enero 1995	88,124.25	- 32.13	22,973.06	- 33.21	26.07	2,093.98	- 11.86
Febrero 1995	77,300.67	- 12.28	18,946.20	- 17.53	24.51	1,549.84	- 25.99
Marzo 1995	74,349.02	- 3.82	19,935.00	5.22	26.81	1,832.83	18.26
Abril 1995	90,499.83	21.72	23,125.15	16.00	25.55	1,960.55	6.97

FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores

Aunque la demanda de Cetes fue un poco mayor, las licitaciones en varias subastas de este instrumento también fueron inferiores al monto ofrecido. La reticencia de los inversionistas extranjeros a comprar TESOBONOS acentuó sobremanera la crisis, pues sus temores pasaron a ser una profecía autocumplida. Fue sólo el paquete masivo conjunto del Tesoro estadounidense y el F.M.I. convenido a fines de enero de 1995 el que detuvo el riesgo de un incumplimiento potencial.

La crisis cambiaria de finales de 1994, que traería consigo el gran endeudamiento externo, y la insuficiencia de la economía para solventarlo, generó la crisis económico-financiera más grande que haya sufrido el país, pues sus alcances fueron tales que llegaron hasta los ámbitos sociales y políticos. Con ella, así como con su rescate, se comprometería la soberanía de nuestro país, pues los ajustes para combatirla, se llevarían a cabo con medidas más agresivas, como por ejemplo: mayor apertura económica, más privatizaciones (Pemex, C.F.E., el Sector Salud y la Educación), restricciones presupuestales, restricciones monetarias y crediticias, mayores presiones fiscales, entre otras.

## CAPITULO IV CRISIS Y SUBORDINACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL 1995-2000

### 4.1. La crisis cambiario-monetaria

La crisis cambiaria y financiera que se produjo a finales de 1994 y durante 1995, obligó a las autoridades a adoptar un régimen cambiario de libre flotación, abandonándose temporalmente el uso del tipo de cambio como ancla nominal de la economía; así, con la devaluación del peso y el repunte de la inflación, la credibilidad del Banco de México se vio severamente dañada. Las críticas se concentraron en tres puntos: la falta de transparencia en la conducción de la política monetaria, la limitada difusión de información y la falta de determinación para restringir la política monetaria, antes, durante e inmediatamente después de la crisis<sup>1</sup>.

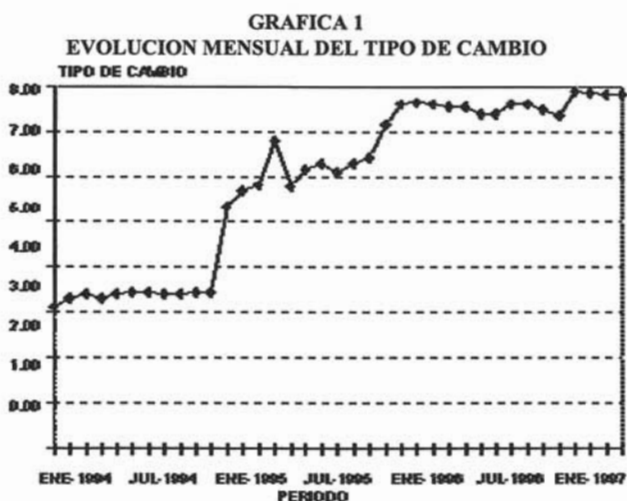
Con la devaluación del tipo de cambio nominal en diciembre de 1994, se perdió el ancla nominal que había funcionado para reducir la inflación durante el periodo anterior. Al igual que en las crisis de balanza de pagos anteriores, el movimiento cambiario se tradujo en un incremento de la tasa de inflación. A diferencia de las devaluaciones de 1976 y 1987, el tipo de cambio no volvió a fijarse, sino que se adoptó un sistema de flexibilidad cambiaria. Con ello, el tipo de cambio no se empleó como ancla nominal, aunque al igual que en todos los periodos desde 1970, la evolución de la inflación estuvo determinada de forma importante por éste.

El sistema de flotación implica que el tipo de cambio se fija por las condiciones de oferta y demanda de divisas en el mercado. El sistema se introdujo el 22 de diciembre de 1994, en sustitución de la política de tipo de cambio fijo; con trayectoria predeterminada, ésta estrategia se aplicó desde noviembre de 1991 hasta el 19 de diciembre de 1994.

---

<sup>1</sup> Werner, Alejandro, "Consideraciones sobre la conducción de la política monetaria y el mecanismo de transmisión en México", en *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, Banco de México, México, 2000. pág. 227.

Con esta estrategia se buscaba que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente. A partir de octubre de 1992, el límite superior de dicha banda se deslizaba a razón de 0.0004 pesos diarios, mientras que el límite inferior permaneció en 3.0512 pesos por dólar. El 20 de diciembre de 1994 aumentó 15% el techo de esa banda, lo que significaba en los hechos una devaluación de ese mismo porcentaje<sup>2</sup>. Dado que el nuevo tipo de cambio no se pudo sostener, el día 22 se adoptó un régimen de flotación. En el marco del nuevo régimen, el peso siguió depreciándose hasta marzo de 1995, a lo cual siguió una recuperación y cierta estabilidad entre junio y septiembre, para descender nuevamente hasta el final del año. En promedio, el tipo de cambio durante 1995 fue de 6.41 pesos, lo que significa una devaluación del 83% respecto al valor que tenía el 19 de diciembre del año anterior (véase gráfica 1).



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años arios.

La política monetaria sufrió modificaciones importantes durante el periodo, aún cuando se reconocía que la relación entre la cantidad de billetes y monedas en la economía y la inflación era inestable. El Banco de México inicialmente utilizó sus proyecciones de

<sup>2</sup> Solís, Ricardo, "La política Monetaria de 1995 y 1996: el Regreso a la ortodoxia en tiempos de crisis", *Economía Teoría y Práctica*, núm. 8, 1997, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.



crecimiento de la base monetaria como compromiso de que no se iban a generar excesos del liquidez. Ello con el fin de controlar las expectativas de inflación dado que se necesitaba adoptar un mecanismo transparente de política monetaria en un contexto en que la credibilidad del banco se había erosionado a raíz de la devaluación en diciembre de 1994. Para que dicho proceso se diera de forma más transparente, el Banco de México anunció trayectorias de la base monetaria consistentes con el nivel de inflación deseado a partir de la relación histórica entre ambas variables.

Se impuso una política monetaria restrictiva, sin buscar limitar el impacto que tendría en los sectores real y financiero, como ocurrió con la política seguida en 1994.

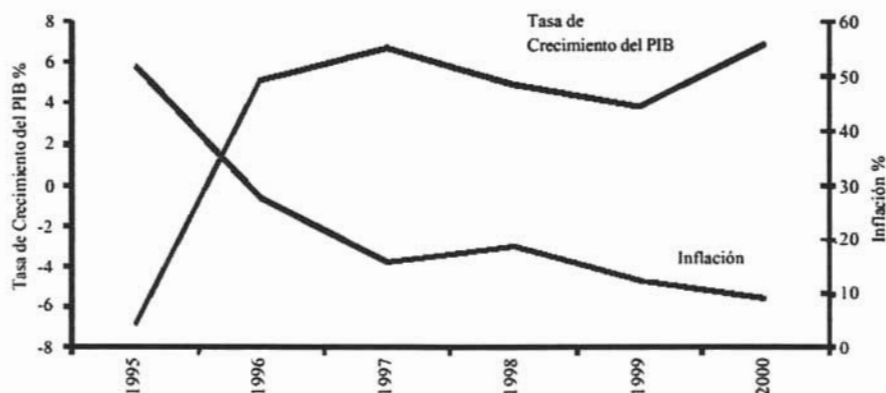
Los cambios operados en 1995 y 1996 se sintetizan en los siguientes elementos:

- i) La base monetaria, que a partir de 1995 se convirtió en el agregado monetario privilegiado para instrumentar esta política, registró un decrecimiento real del 23%, mientras que en 1994 había crecido 20.6%.
- ii) Las tasas de interés que hasta 1994 eran objeto de regulación por parte del Banco de México, sobre todo para evitar que impactaran la ya frágil situación del sistema bancario, dejaron de ser un precio objetivo y quedaron a merced del mercado. Como consecuencia, se registraron aumentos muy graves. Por ejemplo, la tasa de los Cetes a 28 días, representativa de la evolución general, aumentó de un promedio de 14.1% en 1994 a 48.5% en 1995.
- iii) La contracción monetaria y el aumento de tasas provocaron una disminución abrupta del financiamiento interno (de -23.6% en 1995, frente a un crecimiento de 21.6% en 1994), poniendo al sistema bancario en la antesala de la quiebra.
- iv) Esta contracción, explicada en parte por la menor disponibilidad de recursos del exterior, hizo que la demanda agregada se redujera 10.2%, después de haber aumentado 4.9% en 1994.
- v) Todo ello influyó para que en 1995 el producto cayera 6.9%, cuando había crecido al 3.5% el año precedente.

Al igual que en los periodos desde 1982, el nivel de la producción tuvo un papel limitado en la evolución de la tasa de inflación (*véase grafica 1*). Ésta se redujo aun cuando la tasa

de crecimiento se mantenía positiva y elevada. Es probable que ello se deba parcialmente a que el PIB se recuperaba hacia su nivel potencial después de la caída de 6.9% ocurrida en 1995<sup>3</sup>.

**GRAFICA 1**  
**INFLACIÓN Y CRECIMIENTO DEL PIB**  
**1995-2000**



FUENTE: Banco de México, *Indicadores Económicos*, años años.

## 4.2. Crisis del Sistema Financiero

El sistema financiero es fundamental para el adecuado funcionamiento de la economía, al canalizar los recursos de los ahorradores al financiamiento de la inversión con la que se amplía la capacidad de producción de la economía, generando así más crecimiento y nuevas fuentes de trabajo. De ahí la importancia de las acciones impulsadas para fortalecer el sistema financiero llevadas a cabo durante la actual Administración.

<sup>3</sup> Messmacher, Miguel, "La política monetaria en México: 1950-2000", *Gaceta de Economía*, Año 7, número especial. ITAM 2002, pág. 49.

La crisis económica que inició en diciembre de 1994 tuvo un impacto negativo en la cartera de crédito de los bancos que ya de por sí había venido deteriorándose en los años anteriores. Es importante señalar que la debilidad del sistema bancario era manifiesta desde antes de la crisis de 1994; sin embargo, el problema no se hacía transparente debido a las prácticas contables utilizadas anteriormente y a deficiencias en la regulación y supervisión. A principios de 1995, era evidente el grave problema de solvencia que tenían las instituciones bancarias, así como el riesgo de un colapso generalizado del sistema de pagos, (debido al incremento de las carteras vencidas), Con la consecuente parálisis de la planta productiva, lo que a su vez habría aumentado los quebrantos de las propias empresas y significado pérdidas para los ahorradores.

A partir del proceso de reprivatización de la banca (1991), se generó en el país una expansión del crédito ante las expectativas de un crecimiento que finalmente fue muy lento, por lo cual los créditos vencidos se fueron incrementando. Los análisis triunfalistas llevaban solamente a señalar el crecimiento de la cartera vencida sin prever sus reales dimensiones en el futuro y otras advertencias provenientes de algunos sectores académicos fueron acallados o dejados de lado pues pretendían echar a perder el festín (*véase cuadro 1*).

**CUADRO 1**  
**CARTERA VENCIDA DE CREDITO**  
**BANCA MULTIPLE**  
**1992-1995**  
 (Millones de nuevos pesos)

Año	Cartera Vencida (CV)	Capital Contable (CC)	CV/CC
1992	18,083.0	27,851.0	64.9%
1993	29,057.0	36,008.0	80.7%
1994	41,383.0	43,099.0	96.0%
1995	66,492.0	55,538.0	119.7%

FUENTE: Núñez, Héctor, Gestión y Estrategia, La política Bancaria del gobierno zedillista. Departamento de Administración UAM-Azacapotzalco.

De acuerdo a los datos del cuadro anterior la razón cartera vencida/capital contable fue incrementándose del 64.9 al 96.0 en diciembre de 1994. Para junio de 1995 la cartera vencida superó al capital contable de los bancos, alcanzando un valor de 119.7, es decir, ya no podían hacer frente a la cartera vencida con su capital propio. Sin embargo, es importante observar que aun antes de la crisis iniciada en diciembre de 1994 la tendencia de la cartera vencida era creciente.

Las autoridades gubernamentales implementaron diversas medidas a fin de enfrentar los problemas derivados del crecimiento de la cartera vencida, es decir, de la imposibilidad de pago por parte de los deudores, que además del grave problema económico que representaba, también se había convertido en un fuerte problema político como lo atestigua el movimiento del Barzón, los programas de salvamento durante 1995 fueron los siguientes:

**a).- Unidades de Inversión (UDIS):** En consecuencia, desde abril de 1995, las autoridades financieras implementaron como una primera medida de apoyo a los deudores de la banca, la reestructuración en Unidades de Inversión (UDIS).

Las UDIS se aplicaron a créditos empresariales, hipotecarios, de entidades federativas y municipios, agropecuarios, tarjetas de crédito y al consumo. Estos esquemas consisten en plazos más amplios y subsidios en la tasa de interés real, lo que permitió una disminución en el monto de los pagos de los deudores en relación a sus créditos originales denominados en pesos, generando un escenario de certidumbre a los deudores.

**b).- Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE).** El Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE) se instrumentó en agosto de 1995, con el propósito de apoyar a los deudores de tarjeta de crédito, consumo, vivienda, empresariales y agropecuarios, y fomentar una cultura de pago. El programa ofreció reducción de las tasas de interés en los créditos participantes y, en su caso, un paquete de beneficios asociados a la reestructuración de adeudos a través de los Programas en UDIS.

Bajo este programa se otorgó una tregua judicial a los acreditados, se condonaron los intereses moratorios al momento de suscribir un Convenio de Reestructuración y se dieron

facilidades para reestructurar. El costo del apoyo a los deudores lo absorbió en su totalidad el Gobierno Federal.

Posteriormente, y con el fin de contribuir a la solución de la problemática de endeudamiento que enfrentaban los sectores agropecuario, empresarial e hipotecario, se implementaron los siguientes programas:

- Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME): se crearon con el objetivo principal de apoyar en mayor medida a los pequeños deudores, fomentar una cultura de pago entre los acreditados y crear los mecanismos que incentiven el financiamiento fresco a los sectores por parte de la banca comercial. Lo anterior a través de un esquema de descuentos en los pagos cuyo costo se comparte entre la banca y el Gobierno Federal.
- Programa de Beneficios a los Deudores de Créditos de Vivienda: es un programa de ayuda adicional a los deudores de créditos hipotecarios, cuya capacidad de pago se vio disminuida debido a la situación económica del país. Abarca principalmente, créditos hipotecarios en UDIS y créditos tipo FOVI.

**c).- Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA):** En 1990 el gobierno mexicano creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para garantizar los depósitos del sistema bancario, este fondo sustituyó al fondo de ahorro preventivo de las instituciones de banca múltiple.

En 1995 el Gobierno Federal aplicó el Fobaproa para absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del Fobaproa ascendieron a 552,000 millones de dólares por concepto de cartera vencida que canjeó por pagarés ante el Banco de México. Dicho monto equivale al 40% del PIB de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm>

**d).- Programa de Capitalización Temporal (Procapte):** Se creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte) mientras culminaban las operaciones para que el Fobaproa absorbiera la cartera vencida a los bancos, el gobierno federal recurrió a la creación del Procapte, un instrumento alternativo para sanear el sistema financiero con el acceso rápido y en mayor volumen de capital extranjero y recuperar la solvencia de los bancos.

En base a estos programas el gobierno compró la cartera vencida de los bancos y evitó con ello el hundimiento de los mismos. El gobierno compró por ese concepto los derechos de cobro de 27 por ciento de la cartera total. A diciembre de 1997, el valor nominal de la cartera vencida adquirida por el Gobierno era de 168 mil millones de pesos, por los cuales pagó 134 mil millones. De ésta, se espera recuperar sólo 30 por ciento, resultando una pérdida de 94 mil millones, a repartir entre el Gobierno (75 por ciento) y los bancos (25 por ciento)<sup>5</sup>.

### **4.3. Ajuste fiscal y estabilidad de precios**

La política fiscal se mantuvo en un nivel balanceado durante todo el periodo, lo que complementó a la política monetaria para lograr el descenso de la inflación.

La política fiscal tuvo un papel muy importante en la estrategia empleada para enfrentar el ajuste económico de 1995. Se adoptaron una serie de medidas para fortalecer las finanzas públicas, entre las que destacan el incremento de la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 a 15 por ciento<sup>6</sup>, y un recorte importante en el gasto programable del Gobierno Federal. Estas medidas permitieron compensar parcialmente el desplome de los ingresos tributarios (como consecuencia de la recesión) y el incremento en el pago de intereses sobre la deuda pública (como consecuencia de las mayores tasas de interés y el tipo de cambio más depreciado). Como resultado, el balance público en 1995 estuvo

<sup>5</sup> Millán, "Henio, Las causas de la crisis financiera en México", en *Economía Sociedad y Territorio*, vol. II, Núm. 5, México 1999.

<sup>6</sup> Fernández, Arturo, *Una agenda para las finanzas públicas en México*. Centro de economía aplicada. ITAM, México, 2000.

prácticamente equilibrado registrando un ligero déficit, lo cual se compara con un balance superavitario de 0.12% del PIB en 1994 (véase cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**PRECIOS DEL PETROLEO Y SUPUESTOS PRESUPUESTALES**  
**1994-2000**  
(Como proporción del PIB)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Balance público</b>							
<b>Sector público</b>	(0.12)	(0.01)	(0.01)	(0.72)	(1.25)	(1.12)	(1.00)
<b>Gobierno Federal</b>	(0.70)	(0.80)	(0.45)	(1.36)	(1.75)	(1.73)	(1.70)
<b>Entidades de control</b>							
presupuestario directo	0.38	0.63	0.33	0.75	0.51	0.58	0.70
- PEMEX	0.11	0.17	0.04	0.19	(0.05)	0.12	0.05
- Resto de entidades	0.27	0.46	0.29	0.56	0.56	0.46	0.65
<b>Entidades de control</b>							
presupuestario indirecto	0.19	0.16	0.14	(0.11)	(0.01)	0.02	-

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Además de la política fiscal, otras políticas tuvieron un impacto directo o indirecto, sobre las finanzas públicas. Destacan dos acciones importantes adoptadas en 1995. Primero, se decidió reformar el sistema de pensiones para los trabajadores (del sector privado) afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La reforma significó pasar de un esquema de reparto con beneficios definidos que actuarialmente era insolvente, a un esquema de contribuciones definidas y capitalizables que fueran administradas por el sector privado. Dicha reforma entró en vigor a partir del segundo semestre de 1997. La segunda medida importante de política con impacto directo sobre las finanzas públicas fue el programa de saneamiento financiero para hacer frente a la crisis bancaria. Dicho programa involucró, entre otras acciones, intervenciones bancarias, medidas para la capitalización de los bancos, sustitución de cartera bancaria por deuda pública, apoyo a deudores, etc.

Las medidas fiscales durante este periodo tienen un sentido recaudatorio, más que la búsqueda por enfrentar la siempre postergada reforma fiscal. Del lado tributario, en 1995, se reduce el impuesto al activo de 2% a 1.8% —que equivale a aplicar una tasa de ISR de 34% a un rendimiento real de los activos de 5.3% sobre el total de los activos—. Dentro de

los impuestos especiales a la producción y al consumo se derogan una serie de gravámenes (aguas envasadas, refrescos, concentrados, servicios telefónicos, seguros individuales) y se reducen otros (vinos, bebidas alcohólicas, cervezas). Como complemento de esas y otras medidas, se crea el sistema de administración tributaria (SAT), que sustituye a la subsecretaría de ingresos, con el objeto de fortalecer la capacidad recaudatoria del gobierno<sup>7</sup>.

Sin embargo, esas medidas, no se reflejan en una elevación de los ingresos. El total de ingresos del sector público continúa cayendo, de 23.20% del PIB a 20.70% entre 1994 y el 1999; los del gobierno federal de 15.5% a 14.6% (véase cuadro 3). La carga tributaria se estancó, pues pasó de 11.3% a 10.6%; más aún, en la estructura de los ingresos tributarios, el peso relativo del ISR baja de 5.1% a 4.7% del PIB, mientras que el IVA ganó terreno pasando de 2.7% a 3.5% (véase cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PUBLICO**  
**1994-2000**  
**(Como proporción del PIB)**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Tributarios</b>	<b>11.3</b>	<b>9.3</b>	<b>8.9</b>	<b>9.8</b>	<b>10.5</b>	<b>11.4</b>	<b>10.6</b>
ISR	5.1	4.0	3.8	4.3	4.4	4.7	4.7
IVA	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5
IEPS	2.0	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3	1.5
Otros	1.5	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0

FUENTE: Anexo del Segundo informe de Gobierno 2002, en <http://segundo.informe.presidencia.gob.mx>

Es decir, la recaudación tiende a descansar más sobre el consumo de la población, lo que reafirma el sesgo regresivo de la política fiscal —en tanto trata a iguales a desiguales—, proceso por demás justificado por los «modernos fiscalistas» ideológicamente seducidos o que son promotores de las versiones radicales de la economía neoliberal, —uno de cuyos

<sup>7</sup> Chávez, Marcos. *Las finanzas públicas en México, 1970-2000, crónica del fracaso de la política fiscal*. México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 2001, pág. 24.



sueños es que se elimine el pago del ISR y que la tributación dependa esencialmente de los gravámenes al consumo.

Lo más preocupante, es que las medidas empleadas para evitar o reducir la evasión fiscal no ha sido del todo exitosas, si se considera que tan sólo en el caso del pago del IVA se pierde hasta una tercera parte de la recaudación.

#### 4.4. Ingreso y gasto público.

De 1994 a 2000, los ingresos del Sector Público Presupuestario redujeron su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) en 1.3 puntos porcentuales. La contracción de los recursos públicos se originó en los ingresos no tributarios y de los organismos y empresas de control presupuestario directo (véase cuadro 4)

**CUADRO 4**  
**INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO**  
**1994-2000**  
**(Como proporción del PIB)**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	23.20	22.90	22.90	23.20	20.40	20.70	21.90
<b>Gobierno Federal</b>	15.50	15.30	15.50	16.00	14.20	14.60	16.00
Tributarios	11.30	9.30	8.90	9.80	10.50	11.30	10.70
No tributarios	4.20	6.00	6.60	6.20	3.70	3.30	5.30
<b>Organismos y empresas</b>	7.70	7.60	7.40	7.20	6.20	6.10	5.90
PEMEX	2.30	2.70	2.90	2.70	2.10	2.20	2.00
Otros	5.40	4.90	4.50	4.50	4.10	3.90	3.90

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

En el caso de los ingresos no tributarios, el descenso en 0.9 puntos porcentuales del producto, en el periodo de 1994-1999, se explica sobre todo, por la disminución natural de los ingresos procedentes de fuentes no recurrentes, en especial, los derivados de las desincorporaciones de empresas públicas. Por su parte, los ingresos de los organismos y empresas de control presupuestario directo se redujeron en el periodo de 1994-1999 en 1.5

puntos porcentuales del PIB, como consecuencia de dos factores principales: la desincorporación o liquidación de algunos organismos (FNM, CONASUPO y parte de ASA), y la reforma a la seguridad social, que al destinar las cuotas a las cuentas individuales reduce los ingresos que antes registraba el IMSS<sup>8</sup>.

En 1999, los ingresos del Gobierno Federal fueron equivalentes a 14.6 por ciento del PIB, es decir, resultaron menores en 0.9 puntos porcentuales en relación al nivel registrado en 1994. Este descenso se explica por la disminución de los ingresos no tributarios, que se contrajeron en esa misma magnitud, como resultado de la importante reducción de los ingresos no recurrentes, especialmente los derivados de privatizaciones.

En cambio, la recaudación tributaria se mantuvo en el mismo nivel. En efecto, en 1999 los ingresos captados mediante impuestos se ubicaron en 11.3 por ciento del PIB, similar al porcentaje logrado en 1994. No obstante, es necesario señalar que los ingresos tributarios descendieron a 9.3 y 8.9 por ciento del PIB en 1995 y 1996, respectivamente, debido principalmente a la fuerte contracción de la actividad económica que produjo pérdidas en las empresas, disminución del número de empleos, reducción del salario real y una significativa caída del consumo (véase cuadro 5), así como a los cambios en las políticas de recaudación, mencionadas líneas arriba.

**CUADRO 5**  
**SALARIOS Y DESEMPLEO**  
1994-2000

Año	Salario mínimo general		Trabajadores asegurados al IMSS		
	Pesos diarios		Variaciones absolutas en miles de personas		
	Nominal	Real	Permanentes	Eventuales	Total
1994	14.0	13.4	138.1	(1.5)	136.6
1995	18.4	11.4	(366.5)	(447.9)	(814.4)
1996	24.3	11.7	661.1	158.9	820.0
1997	24.3	10.3	673.9	(62.6)	611.3
1998	31.9	11.2	303.5	449.9	753.4
1999	31.9	10.1	488.1	212.5	700.6
2000	35.1	10.2	397.4	127.6	525.0

FUENTE: Segundo Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada, Anexo estadístico.

<sup>8</sup> Zedillo, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, en <http://www.zedillo.presidencia.gob.mx>, capítulo 5, p. 388.

Es importante señalar que el incremento en 1995 de la tasa del impuesto al valor agregado impidió que la caída de los ingresos tributarios en los primeros años de la Administración hubiese sido mayor.

En 1995-1996, la evolución favorable de los ingresos no tributarios (especialmente de los ingresos petroleros) compensó la caída de los ingresos tributarios. El comportamiento favorable del mercado petrolero llevó a un aumento de la recaudación no tributaria, equivalente a 1.8 puntos del PIB en 1995 y a 0.6 puntos más en 1996. Así, la caída de 2.4 puntos porcentuales del PIB en los ingresos tributarios en esos dos años se compensó con el aumento en las fuentes no tributarias. Pero para 1997, el precio del petróleo tuvo una estrepitosa caída, la cual se prolongó hasta mediados de 1999, ocasionando con ello la caída de los ingresos no tributarios, los cuales pasaron de 6.2% a 3.3% del PIB, de 1997 a 1999 (véase cuadro 6).

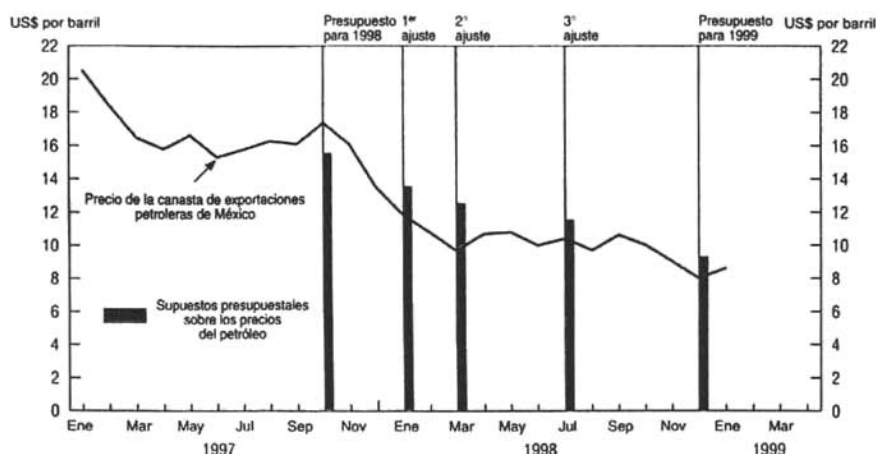
**CUADRO 6**  
**INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**1994-2000**  
**(Como proporción del PIB)**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	15.50	15.20	15.50	16.00	14.20	14.60	15.90
<b>Tributarios</b>	11.30	9.30	8.90	9.80	10.50	11.30	10.70
Renta 1/	5.10	4.00	3.80	4.30	4.40	4.70	4.70
Valor agregado	2.70	2.80	2.90	3.10	3.10	3.30	3.50
Produc. y serv.	2.00	1.30	1.20	1.40	2.00	2.30	1.50
Importación	0.90	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	n.s.
Autos nuevos	0.10	n.s.	n.s.	n.s.	0.10	0.10	n.s.
Tenencia	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	n.s.
Accesorios	0.30	0.30	0.30	0.30	0.20	0.20	n.s.
Otros	0.10	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
<b>No tributarios 2/</b>	4.20	6.00	6.60	6.20	3.70	3.30	5.30
Derechos	2.50	4.10	4.50	4.20	2.70	2.30	4.30
- PEMEX	2.20	3.80	4.20	3.90	2.30	2.00	4.00
- Resto	0.30	0.30	0.30	0.30	0.40	0.30	n.s.
Productos	0.20	0.50	0.30	0.30	0.30	0.20	0.10
Aprovechamientos	1.50	1.40	1.80	1.80	0.60	0.80	0.80

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

El faltante de los ingresos petroleros representó aproximadamente un 1% del PIB, al revisarse a la baja la hipótesis presupuestal sobre los precios del petróleo, la cual disminuyó sucesivamente cerca de 4 dólares para situarse en US\$ 11.50 por barril (véase gráfica 2).

**GRAFICA 2**  
**PRECIOS DEL PETROLEO Y SUPUESTOS PRESUPUESTALES**



FUENTE: Estudios Económicos de la OCDE: México, OCDE 1999, México 1999

Sin embargo los recortes presupuestales consecutivos a esas tres series de medidas fueron ligeramente más bajos (29.8 miles de millones de pesos, cerca de 0.8% del PIB), ya que los ingresos no petroleros fueron superiores a los presupuestados inicialmente. Esto último refleja tanto el monto de ingresos por concepto de privatizaciones como un buen resultado no anticipado de la recaudación fiscal (véase cuadro 7).

Los resultados para 1998 muestran el impacto de la restricción fiscal, especialmente sobre el gasto de capital, el cual pasó de 3.5% del PIB en este año a 2.8 para 1999 y a 2.9 para 2000, de este rubro la inversión directa fue la que se vió más afectada, la cual disminuyó en un 25% de 1997 a 1998 y 37.5% para 1999 (véase cuadro 8).

**CUADRO 7**  
**IMPACTO SOBRE EL PRESUPUESTO**  
**JULIO 1998**  
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Ajustes			Total
	Primero	Segundo	Tercero	
Ingresos petroleros faltantes	15.3	11.2	9.8	36.3
(porcentaje del PIB)	-0.4	-0.3	-0.3	-1.0
Ganancias inesperadas en el ingreso	0.0	2.2	4.3	6.5
Mayores ingresos tributarios	0.0	0.0	1.5	1.5
Mayores ingresos no tributarios	0.0	2.2	2.8	5.0
de los cuales:				
Privatización	0.0	0.0	1.8	1.8
Recorte en el gasto programable	15.3	9.0	5.5	29.8
(porcentaje del PIB)	-0.4	0.2	0.2	0.0
Impacto neto en el balance del sector público	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Estudios Económicos de la OCDE: México, OCDE 1999, México 1999

**CUADRO 8**  
**GASTOS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO**  
1994-2000  
(Como proporción del PIB)

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto Presupuestario	23.1	23.4	23.3	23.8	21.6	22.3	22.7
Gasto programable	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.5	15.6
Gasto Corriente	13.5	12.2	12.0	12.6	12.3	12.4	12.8
Servicios personales	6.0	6.4	6.2	6.8	6.9	7.3	7.0
Directos	4.0	3.8	3.6	3.8	3.6	3.9	3.6
Indirectos	2.0	2.6	2.6	3.0	3.3	3.4	3.4
Materiales y suministros	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6	1.2	1.5
Servicios generales	3.1	2.7	2.6	2.5	2.2	2.2	2.3
Pensiones	n.d.	1.0	1.0	1.0	1.2	1.3	1.3
Otros	n.d.	1.7	1.6	1.5	1.0	0.9	1.0
Otras erogaciones	0.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-
Ayudas, subsidios y transferencias	2.6	1.4	1.4	1.6	1.6	1.7	2.0
Ayudas	n.d.	n.d.	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Subsidios	n.d.	n.d.	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Transferencias	n.d.	n.d.	0.7	0.9	1.1	1.2	1.4
Gasto de Capital	3.7	3.2	3.7	3.5	3.5	2.8	2.9
Inversión física	3.4	2.8	3.0	3.2	3.0	2.5	2.6
Directa	2.6	2.2	2.3	2.4	1.8	1.5	1.4
Indirecta	0.8	0.6	0.7	0.8	1.2	1.0	1.2
Inversión financiera y otros	0.3	0.4	0.7	0.3	0.5	0.3	0.3
Gasto no programable	5.4	7.7	7.2	7.2	6.0	6.9	7.1
Adefas, estímulos y Otros	0.1	0.4	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2
Participaciones a Edos. y Munic.	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.2
Costo Financiero	2.4	4.6	4.3	3.9	2.8	3.6	3.7
Interno	1.1	2.7	2.3	2.6	1.5	2.2	2.4
Intereses	1.1	1.8	1.4	1.3	1.2	1.7	1.3
Saneamiento financiero	-	0.9	0.9	1.3	0.3	0.5	1.1
Externo	1.2	2.0	2.1	1.6	1.4	1.4	1.3

FUENTE: Informe anual 2000, Banco de México, [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) pag. 173

El primer ajuste preveía recortes en los gastos de inversión y, en menor medida, en los gastos corrientes, por un monto global de 0.4% del PIB. Estos recortes implicaban el aplazamiento de los proyectos de construcción, congelamiento de los salarios y contracciones en el sector público y la reducción de los gastos de operación en un cierto número de Secretarías (las más afectadas fueron PEMEX y la Compañía Federal de Electricidad, que soportaron en conjunto alrededor de un 61% del recorte total). El segundo ajuste, aunque más pequeño (0.24% del PIB), fue similar al primero en el sentido que afectó en mayor medida a la inversión y a las empresas públicas. El tercer paquete de recortes presupuestales representó el equivalente de 0.15% del PIB. Al mismo tiempo, se revisaron al alza ingresos esperados en 1998 por concepto de impuestos y de privatizaciones, lo que contribuyó con un 0.11% del PIB al ajuste. Aunque PEMEX cargó con la mayor parte del ajuste, sobre todo mediante reducción de sus gastos de inversión, las medidas compensatorias también se aplicaron a los presupuestos de las Secretarías de Salud y de Educación<sup>9</sup>.

#### **4.5. Deuda pública.**

En diciembre de 1994, el país se enfrentó a un grave problema derivado del elevado monto en circulación de Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS) denominados en dólares y por la reducción en el plazo promedio de vencimiento de la deuda. Lo anterior contribuyó a que los inversionistas percibieran que el país enfrentaba problemas de liquidez para continuar sirviendo sus obligaciones, por lo que optaron por no renovar sus títulos y comprar divisas con la moneda nacional que obtenían al vencimiento, presionando así el mercado cambiario. Al mismo tiempo, en los mercados financieros internacionales, el proceso normal de renovación de créditos de corto plazo se detuvo y nuestros acreedores exigieron el pago de los pasivos. Este fenómeno se presentó, sobre todo, en el caso de los programas de papel comercial y en los certificados de depósito emitidos en el extranjero por la banca mexicana. La amortización anticipada de estos créditos ocasionó presiones adicionales sobre el tipo de cambio.

---

<sup>9</sup> Estudios Económicos de la OCDE: México, OCDE, 1999, México, 1999.

Con la contratación en 1995 del Paquete de Apoyo Financiero, se negociaron recursos por 50,537.4 millones de dólares, de los cuales se llegaron a utilizar 28,274.6 millones de dólares hasta diciembre de 1997. De este monto, el 94.8 por ciento se captó durante 1995. De esta manera, se logró hacer frente a los vencimientos de los títulos de deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (TESOBONOS) por un monto aproximado de 29 mil millones de dólares. Del total de los recursos desembolsados, 12,500 millones de dólares fueron a través del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América; de ellos, 2,000 millones fueron destinados al Banco de México y 10,500 millones se otorgaron directamente al Gobierno Federal.

Adicionalmente, en el transcurso de 1996 se cancelaron bonos *Brady* por 3,598 millones de dólares mediante la emisión de dos bonos globales por 1,750 y mil millones de dólares, respectivamente, cuyos plazos de vencimiento fueron de 30 y 20 años, en ese orden. Con estas operaciones, se obtuvo un ahorro de 2,090 millones de dólares, de los cuales 848 millones de dólares correspondieron al diferencial existente entre el valor nominal y el de mercado de los bonos *Brady* cancelados, y 1,242 millones de dólares a la recuperación del colateral asociado a esos bonos. Asimismo, se cancelaron los llamados bonos Azteca por un monto de 2,184.6 millones de dólares, en dos partes: 1,127 millones en 1996 y 1,057.6 millones de dólares en marzo de 1998<sup>10</sup>

#### **.4.5.1. Deuda interna**

En materia de deuda interna, las acciones se enfocaron a cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal, así como a mejorar gradualmente el perfil de vencimientos de la misma, el cual se había deteriorado significativamente como consecuencia de la inestabilidad financiera registrada en 1994.

En mayo de 1996 y febrero de 1997, se colocaron por primera vez entre el público inversionista Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión (UDIBONOS), a plazos de tres y cinco años. Con este instrumento se garantizó

---

<sup>10</sup> Zedillo, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, en <http://www.zedillo.presidencia.gob.mx>, capítulo 5.

una tasa superior a la inflación, eliminando así la incertidumbre que genera el comportamiento de esta variable.

A partir de octubre de 1997, se inició la colocación de Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES), con un plazo de tres años y con rendimiento cada 91 días, los cuales ofrecen a los inversionistas una opción de protección contra la inflación. Este instrumento, además de extender el plazo de vencimiento de la deuda interna, promueve el ahorro interno, enriquece la gama de instrumentos a disposición de los inversionistas y proporciona, especialmente a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), un instrumento de inversión que permite revisar la tasa de interés trimestralmente y mantener el poder adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

Una acción relevante iniciada en agosto de 1997 por el Gobierno Federal fue dar a conocer periódicamente las estructuras de las subastas de valores gubernamentales que estarían vigentes durante los siguientes meses, a fin de ofrecer mayor certidumbre al público inversionista respecto a la evolución futura de la oferta de títulos financieros en el mercado nacional.

Ante la elevada volatilidad registrada en el último cuatrimestre de 1998, se adecuó el monto y estructura de la oferta de títulos públicos a subastar semanalmente, de manera que se redujeran los riesgos que los inversionistas habrían de tomar en dicho entorno. De esta manera, se canceló por el resto de ese año la colocación de UDIBONOS y Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 6 y 12 meses. En contraste, se amplió la colocación de CETES a plazos de 28 y 91 días, y se reintrodujeron los BONDES a plazos de 9 meses y tres años con cupón revisable cada 28 y 91 días, respectivamente, lo que brindó mayor protección a los inversionistas contra la inflación.

A fin de otorgar mayor certidumbre a los mercados y coadyuvar al logro de los objetivos propuestos en el programa económico, en 1999 se reintrodujeron modificaciones en la estructura de la oferta de títulos públicos. Resalta la emisión de UDIBONOS a 10 años, en el último cuatrimestre de 1999. La introducción de dicho instrumento es parte del proceso



de consolidación del mercado de deuda interna que busca cubrir las necesidades de una creciente base de inversionistas institucionales como compañías de seguros, fondos de pensiones y SIEFORES, al ofrecer un instrumento que les permita invertir sus recursos a largo plazo asegurando un rendimiento positivo en términos reales.

La política de deuda interna aplicada durante esta Administración permitió el fortalecimiento de la estructura de colocación de los valores gubernamentales. De esta manera, el plazo promedio de vencimiento se ha incrementado durante el periodo mencionado, al pasar de 292 a 561 días de diciembre de 1995 a igual mes de 1999. Al cierre de junio de 2000, este plazo se extendió a 571 días.

Por su parte, la tenencia de valores gubernamentales en poder de residentes en el extranjero al finalizar junio de 2000 presenta un saldo de 15,922 millones de pesos, lo que constituye 2.5 por ciento del total de los valores gubernamentales en circulación. Dicha tenencia está concentrada, principalmente, en BONDES y CETES con el 32 y 56 por ciento, respectivamente. Esto se compara favorablemente con el cierre de 1994 cuando la tenencia por parte de extranjeros representaba 44 por ciento de los valores en circulación, y cuando la gran mayoría de estos valores estaban indizados al tipo de cambio<sup>11</sup>.

Durante esta administración se modificó significativamente la composición de los valores gubernamentales: al cierre de 1994 los títulos estaban concentrados en TESOBONOS con 66% y CETES con 18%, mientras que los BONDES sólo participaban con 4% y los AJUSTABONOS con 13%. Al cierre de junio de 2000 los títulos públicos se encontraban constituidos en BONDES con una participación de 59%, CETES con 24%, UDIBONOS con 12% y el 5% restante en los nuevos instrumentos, bonos a tasa fija a 3 y 5 años (*véase cuadro 9*).

Aunque los flujos de las finanzas públicas registraron un deterioro en el lapso 1996-1999, el saldo de deuda pública neta del Gobierno Federal se redujo como proporción del PIB, así, luego de haber crecido de 31.7% del PIB en 1994 a 36.9% del PIB en el transcurso de la emergencia económica de 1995, dicho saldo cayó hasta un 22.0% del PIB en 1999. Por supuesto, esta reducción de la deuda como porcentaje del PIB (que excluye los pasivos originados como consecuencia del rescate bancario contabilizados en el IPAB) es debida al

---

<sup>11</sup> Zedillo, Ernesto, Sexto Informe de Gobierno, en <http://www.zedillo.presidencia.gob.mx>, capítulo 5, p.373.

rápido crecimiento del producto interno bruto a precios corrientes que se dio durante el periodo analizado (véase cuadro 10).

**CUADRO 9**  
**COLOCACIÓN DE DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO**  
**A TRAVÉS DE VALORES**  
**1994-2000**

SalDOS corrientes en millones de pesos							
Año	Circulación Total de Valores	Cetes	BonDS	Ajustabonos	Udibonos	Bonos a 3 y 5 años	Otros valores <sup>1/</sup>
1994	228,886.0	40,689.0	8,316.0	29,128.0	-	-	150,753.0
1995	136,000.0	48,590.0	44,970.0	40,087.0	-	-	2,353.0
1996	161,573.0	62,114.0	67,849.0	26,252.0	5,357.0	-	1.0
1997	272,210.0	137,813.0	81,768.0	15,950.0	36,678.0	-	1.0
1998	212,374.0	127,600.0	10,970.0	10,970.0	62,833.0	-	1.0
1999	546,325.0	129,045.0	337,271.0	-	80,008.0	-	1.0
2000	716,840.0	175,069.0	420,256.0	-	86,645.0	34,870.0	-
Distribución porcentual							
1994	100%	18%	4%	13%	0%	0%	66%
1995	100%	36%	33%	29%	0%	0%	2%
1996	100%	38%	42%	16%	3%	0%	0%
1997	100%	51%	30%	6%	13%	0%	0%
1998	100%	60%	5%	5%	30%	0%	0%
1999	100%	24%	62%	0%	15%	0%	0%
2000	100%	24%	59%	0%	12%	5%	0%

1/ Incluye títulos que gradualmente han dejado de colocarse como son : Bonos de Deuda Pública, Petrobonos, Bonos de Indemnización Bancaria, Pagafes, Bonos de Reconstrucción Urbana y Tesobonos.

FUENTE: Informe anual 2000, Banxico de México.

**CUADRO 10**  
**DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1994-2000**  
**(Proporción del PIB)**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	31.7	36.9	26.6	21.7	23.6	22	19.9
Externa	27	36.5	22.9	14.4	14.6	10.4	8.5
Interna	4.7	0.4	3.7	7.2	9	11.6	11.3

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Cabe mencionar que existen algunos rubros importantes que impactan dentro de la deuda pública, tales como los pasivos contingentes provenientes del IMSS, los cuales ascendían a 45% del PIB para 1999; así como los pasivos contingentes del ISSSTE y de los gobiernos de los estados alcanzaron un 33.8% del PIB. Sumando estos valores a la deuda inicial de la

simulación básica, debería contemplarse un valor de 119.2% del PIB en vez del 40.4% (véase cuadro 11).

De ahí la importancia de una pronta reforma para poder de regular estos tipo de obligaciones del gobierno, ya que se consideran dentro de la deuda total alterarían de una forma muy considerable el diagnóstico de la viabilidad de la política fiscal en el país.

**CUADRO 11**  
**DEUDA PUBLICA RECONOCIDA Y CONTINGENTE**  
**1999**  
**(Como proporción del PIB)**

<b>Deuda neta del Gobierno Federal</b>	<b>24.8</b>
Deuda interna neta	9.0
Deuda externa neta	15.8
<b>Obligaciones Garantizadas por el Gobierno Federal</b>	
<b>FOBAPROA-IPAB</b>	
Pasivos Totales	15.6
Activos Totales	4.0
Pasivos Netos	11.6
Fideicomisos	3.6
Otros	2.4
<b>Obligaciones no reconocidas por el Gobierno Federal</b>	
<b>Previsionales</b>	
IMSS (fuera del presupuesto)	45.0
ISSSTE y entidades federativas	33.8
<b>No provisionales</b>	
Proyectos de inversión financiada (Pidiregas)	2.3
Cartera total de crédito de la banca de desarrollo	8.4

FUENTE: Fernández, Arturo, *Una agenda para las finanzas públicas en México*. Centro de economía aplicada. ITAM, México 2000.

#### 4.6. Déficit público y finanzas públicas.

Durante este periodo, el estado saludable de las finanzas públicas ayudó a la promoción del crecimiento económico y contribuyó a ampliar la cobertura de los programas sociales. La política de gasto instrumentada privilegió las asignaciones hacia el desarrollo social, especialmente a los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza, así como a la inversión en sectores estratégicos. Por su parte, la política de ingresos permitió

una recuperación en los niveles de la recaudación tributaria, contribuyendo así a un financiamiento sano del gasto público de los tres órdenes de gobierno.

El balance del sector público a partir de 1995 se mantuvo en niveles sanamente financiados, aun considerando las presiones que han enfrentado las finanzas públicas en los últimos años. El balance público en 1999 mostró un déficit equivalente a 1.1 puntos porcentuales del PIB, nivel menor al programado para ese año de 1.25 por ciento del PIB. Por su parte, el balance económico primario, definido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos distintos del costo financiero, registró superávit en cada uno de los últimos cinco años, ubicándose en 2.85 puntos del producto en 2000 (*véase cuadro 10*). Estos resultados se dieron gracias a los ajustes en materia de restricción de gasto, así como al incremento de los ingresos, vía reformas tributarias así como las ventas de algunas empresas públicas. Sin embargo, si comparamos el déficit público de 1994 y el de 1999, encontramos un aumento de 1% del PIB.

Como se mencionó líneas arriba, el impacto en la disminución de los precios internacionales del petróleo, ocasionó la disminución de los ingresos a finales de 1997 y, durante 1998 y parte de 1999, por lo que el gobierno ajustó el presupuesto de gasto para contener el déficit financiero y primario (*véase cuadro 12*).

Durante el periodo, las finanzas públicas se mantuvieron con déficits reducidos, lo cual contribuyó a reducir los costos del proceso desinflacionario. El programa de estabilización permitió una reducción en la tasa de inflación de 51.97% en 1995 a 8.96% en 2000, y una tasa promedio de crecimiento de 3.44%, superior a la tasa promedio de 2.82% observada en el periodo anterior (*véase cuadro 13*).

A partir de 1996 la economía entró en una fase de plena recuperación con ciertos claroscuros, los niveles de producción y empleo se fueron restableciendo paulatinamente, especialmente en aquellos sectores vinculados a la exportación. Los mercados financieros redujeron sustancialmente su volatilidad, lo que permitió que el tipo de cambio se estabilizara y las tasas de interés se redujeran poco a poco, mientras la inflación empezó a

descender rápidamente. Este ambiente positivo estuvo seriamente amenazado a finales de 1997 y durante 1998 por varios sucesos originados en el exterior.

**CUADRO 12**  
**BALANCE FINANCIERO Y PRIMARIO**  
**1994-2000**  
**(Como proporción del PIB)**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Balance público</b>							
<b>Sector público</b>	(0.12)	(0.01)	0.01	(0.72)	(1.25)	(1.12)	(1.00)
Gobierno Federal	(0.70)	(0.80)	(0.45)	(1.36)	(1.75)	(1.73)	(1.70)
Entidades de control							
presupuestario directo	0.38	0.63	0.33	0.74	0.51	0.59	0.70
- PEMEX	0.11	0.17	0.04	0.19	(0.05)	0.12	0.05
- Resto de entidades	0.27	0.46	0.29	0.56	0.56	0.46	0.65
Entidades de control							
presupuestario indirecto	0.19	0.16	0.14	(0.11)	(0.01)	0.02	-
<b>Balance público Primario</b>							
<b>Sector público</b>	2.19	4.61	4.30	3.31	1.65	2.49	2.85
Gobierno Federal	1.34	2.96	3.24	2.04	0.68	1.40	1.65
Entidades de control							
presupuestario directo	0.79	1.42	0.97	1.25	0.92	1.01	1.19
- PEMEX	0.42	0.78	0.57	0.60	0.28	0.44	0.43
- Resto de entidades	0.37	0.64	0.40	0.65	0.64	0.57	0.76
Entidades de control							
presupuestario indirecto	0.06	0.23	0.09	0.02	0.05	0.08	0.02

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

**CUADRO 13**  
**COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN**  
**1994-2000**

Año	Inflación (%)
1994	7.05
1995	51.97
1996	27.70
1997	15.72
1998	18.61
1999	12.32
2000	8.96

FUENTE: *Indicadores Económicos* del Banco de México.

Crisis financieras en el oriente asiático, en Rusia y en Brasil. Este entorno externo se reflejó en una renovada volatilidad de los mercados financieros en dicho periodo, así como un

desplome de los precios del petróleo en 1998. Ante esta adversidad, en 1998 la economía mexicana experimentó una ligera desaceleración de la producción y el empleo que fue aminorada por la continuada y vigorosa expansión de los Estados Unidos. Afortunadamente, las turbulencias financieras fueron pasajeras y en 1999 el panorama externo recobró su rumbo, volviendo a ejercer una influencia positiva sobre el' entrono mexicano, con lo cual se consolidó la expansión de la economía mexicana.

El ligero deterioro en las finanzas públicas que se registra a partir de 1997 está relacionado, al menos parcialmente, con la reforma de la seguridad social y al rescate financiero mencionados anteriormente. Ambas medidas ocasionaron que el Gobierno Federal asumiera nuevas obligaciones, aunque el saneamiento financiero impactó, principalmente, al recién creado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). La nueva ley del seguro social hizo al Gobierno Federal responsable de pagar las pensiones en curso y las que se generen al amparo del anterior esquema de jubilaciones, así como el incremento en otras cuotas de salud y la contribución social al fondo de retiro de los trabajadores. Dichas erogaciones contribuyeron, entre otros factores, a que el gasto programable del Gobierno Federal creciera en más de un punto porcentual del PIB de 1996 a 1997<sup>12</sup>.

En suma, la evolución reciente de las finanzas públicas en México puede dividirse en dos periodos. Durante 1995 y 1996 la postura fiscal fue claramente contraccionaria, ya que una férrea disciplina fiscal era crucial para enfrentar la crisis financiera de 1995. En un segundo periodo, a partir de 1997, la postura fiscal se relajó ligeramente al terminar la situación de emergencia. Este relajamiento fiscal se debió, al menos en parte, a la reforma de las pensiones del IMSS y a los programas de saneamiento financiero.

La estrategia de política económica implementada durante la presente Administración permitió que, una vez superada la crisis de 1995, la economía mexicana registrara una expansión continua. Así, al cierre del segundo trimestre del presente año se alcanzó el decimoctavo trimestre consecutivo de crecimiento económico.

---

<sup>12</sup> Ver Fernández, Arturo, op. cit, p. 43.

Con ello, el crecimiento promedio anual del periodo partiendo de 1996 fue mayor al 5%, el cual ha sido el más alto para un periodo similar desde fines de la década de los setenta y principios de la de los ochenta. Además, a diferencia de aquella época, este crecimiento está acompañado de una menor inflación y de fundamentos económicos sólidos en materia de finanzas públicas, sector externo y ahorro interno, así como de una economía más competitiva.

De 1996 a 2000, el sector más dinámico de la economía fue el industrial, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7.3 por ciento; por su parte, el sector servicios y el agropecuario, silvicultura y pesca crecieron a una tasa promedio de 4.4 y 1.9 por ciento, respectivamente, en ese mismo lapso (véase cuadro 14).

**CUADRO 14**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES**  
**1994-2000**  
**(Variación porcentual real anual)**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB Total	4.40	(6.20)	5.20	6.80	4.90	3.70	7.80
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.20	1.80	3.80	0.20	3.00	3.50	4.00
Sector industrial	4.80	(7.80)	10.10	9.30	6.30	3.80	7.90
- Minería	2.50	(2.70)	8.10	4.50	2.70	(3.20)	4.80
- Industria manufacturera	4.10	(4.90)	10.80	9.90	7.30	4.10	8.30
- Construcción	8.40	(23.50)	9.80	9.30	4.20	4.50	7.00
- Electricidad, gas y agua	4.80	2.10	4.60	5.20	1.90	4.40	6.90
Sector servicios <sup>1/</sup>	4.90	(6.40)	3.00	6.60	4.60	3.70	8.00
- Comercio, restaurantes y hoteles	6.80	(15.50)	4.80	10.70	5.60	4.10	14.10
- Transporte, almacenaje y comunic.	8.70	(4.90)	8.00	9.90	6.30	8.80	11.90
- Financieros, seguros, bienes inmue.	5.40	(0.30)	0.60	3.70	4.50	2.70	4.00
- Comunales, sociales y person.	1.30	(2.30)	1.00	3.30	2.80	1.50	3.30

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Durante el año 2000, la economía registró un crecimiento de 7.8 por ciento real anual, producto de una expansión generalizada en los tres grandes sectores de la actividad productiva. En particular, la actividad industrial aumentó 7.9 por ciento anual en términos reales, mientras que el sector servicios y el agropecuario presentaron incrementos reales de 8.0 y 4.0 por ciento anual, respectivamente.

Dentro del sector industrial destaca entre sus componentes el ritmo de la actividad en la

industria manufacturera, así como de la generación de electricidad, gas y agua, con incrementos respectivos de 8.3 y 6.9 % para 2000. Adicionalmente, durante ese año el sector de la construcción presentó una variación anual positiva de 7%, en términos reales, mientras que la minería también mostró un comportamiento favorable, al avanzar 4.8% anual.

Durante el periodo de estudio, la evolución de la balanza comercial tuvo un comportamiento positivo en los años de 1995-1997, posteriormente de 1998 a 2000, su comportamiento fue deficitario, debido principalmente al aumento de las importaciones, las cuales pasaron de 72,453 a 174,472 millones de dólares de 1995 a 2000 (un aumento de 140%, mientras que el aumento de las exportaciones sólo fue de 109%), dicho aumento fue derivado a su vez del crecimiento de la economía. Por su parte, las exportaciones también han mostrado un dinamismo importante, como resultado de la recuperación de los precios del petróleo y el crecimiento de las exportaciones no petroleras, el cual no fue suficiente para contrarrestar el aumento de las importaciones; sin embargo, es de resaltar que el déficit ha tenido un comportamiento menor en comparación con el año de 1994. (véase cuadro 15).

**CUADRO 15**  
**BALANZA COMERCIAL**  
**1994-2000**  
(Millones de dólares)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Balanza Comercial</b>	<b>(18,463.7)</b>	<b>7,088.5</b>	<b>6,530.9</b>	<b>623.6</b>	<b>(7,913.5)</b>	<b>(5,583.7)</b>	<b>(8,048.9)</b>
-Exportaciones	60,882.2	79,541.6	95,999.7	110,431.4	117,459.6	136,391.1	166,424.0
-Importaciones	79,345.9	72,453.1	89,468.8	109,807.8	125,373.1	141,974.8	174,472.9

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Por otro lado, el comportamiento de la balanza en cuenta corriente, tuvo una tendencia a la alza a partir de 1998, la cual se mantuvo hasta el término del sexenio; dicho aumento, al igual que la balanza comercial se vio influido por el aumento de las importaciones, así como el aumento del déficit de los servicios no factoriales, los cuales pasaron de un superávit de 664.60 a un déficit de 2,323.40 millones de dólares en el periodo de 1995-2000, principalmente en el rubro de fletes, los cuales aumentaron poco más de 150% para el mismo periodo (véase cuadro 16 y 17).



**CUADRO 16**  
**BALANZA CUENTA CORRIENTE**  
**1994-2000**

(Millones de dólares)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Cuenta corriente</b>	<b>-29,661.90</b>	<b>-1,576.60</b>	<b>-2,330.40</b>	<b>-7,448.40</b>	<b>-16,089.70</b>	<b>-14,152.50</b>	<b>-17,631.00</b>
<b>Balanza Comercial</b>	<b>(18,463.7)</b>	<b>7,088.5</b>	<b>6,530.9</b>	<b>623.6</b>	<b>(7,913.5)</b>	<b>(5,583.7)</b>	<b>(8,048.9)</b>
-Exportaciones	60,882.2	79,541.6	95,999.7	110,431.4	117,459.6	136,391.1	166,424.0
-Importaciones	79,345.9	72,453.1	89,468.8	109,807.8	125,373.1	141,974.8	174,472.9
<b>Servicios no factoriales</b>	<b>-1,968.30</b>	<b>664.60</b>	<b>548.00</b>	<b>-529.90</b>	<b>904.90</b>	<b>-1,798.70</b>	<b>-2,323.40</b>
-Ingresos	10,301.40	9,665.10	10,779.00	11,270.10	11,522.60	11,692.00	13,712.30
Viajeros	6,363.50	6,178.80	6,933.50	7,592.60	7,493.10	7,222.90	8,294.20
Otros	3,937.90	3,486.30	3,845.50	3,677.50	4,029.50	4,469.10	5,418.10
-Egresos	12,269.70	9,000.50	10,231.00	11,800.00	12,427.50	13,490.70	16,035.70
Fletes y seguros	2,639.80	1,974.50	2,510.00	3,312.40	3,699.10	4,109.20	5,006.40
Viajeros	5,337.70	3,170.50	3,387.20	3,891.90	4,209.10	4,541.30	5,499.10
Otros	4,292.20	3,855.50	4,333.80	4,595.70	4,519.30	4,840.20	5,530.20
<b>Servicios factoriales</b>	<b>-13,011.80</b>	<b>-13,289.70</b>	<b>-13,940.30</b>	<b>-12,789.50</b>	<b>-13,283.70</b>	<b>-13,083.20</b>	<b>-14,018.40</b>
-Ingresos	3,366.50	3,827.70	4,153.70	4,560.40	5,047.10	4,952.00	6,090.70
Intereses	2,699.60	3,017.90	3,306.70	3,749.60	4,034.30	4,149.30	5,024.50
Otros	666.9	809.8	847	810.8	1,012.80	802.7	1066.2
-Egresos	16,378.30	17,117.40	18,094.00	17,349.90	18,330.80	18,035.20	20,109.10
Intereses	11,806.90	13,575.40	13,360.90	12,436.20	12,499.70	13,013.50	13,981.30
Otros	4,571.40	3,542.00	4,733.10	4,913.70	5,831.10	5,021.70	6,127.80
<b>Transferencias</b>	<b>3,781.90</b>	<b>3,960.00</b>	<b>4,531.00</b>	<b>5,247.40</b>	<b>6,012.40</b>	<b>6,313.10</b>	<b>6,759.70</b>
-Ingresos	3,821.70	3,995.00	4,561.10	5,272.90	6,039.50	6,340.00	6,730.30
-Egresos	39.80	35.00	30.10	25.50	27.10	26.90	29.40

FUENTE: Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

**CUADRO 17**  
**VARIABLES ECONOMICAS**  
**1994-2000**

Año	Inflación	Producto Interno Bruto	Balanza Comercial		Balanza en Cuenta Corriente	
	%		Millones de Dólares	Tasa de crecimiento	Millones de Dólares	Tasa de crecimiento
1994	7.05	4.40	(18,463.70)	36.96	(29,662.00)	26.76
1995	51.97	(6.20)	7,088.50	(138.39)	(1,576.70)	(94.68)
1996	27.70	5.20	6,530.90	(7.87)	(2,330.30)	47.80
1997	15.72	6.80	623.60	(90.45)	(7,448.40)	219.63
1998	18.61	4.90	(7,913.50)	(1,369.00)	(16,089.80)	116.02
1999	12.32	3.80	(5,583.70)	(29.44)	(14,325.10)	(10.97)
2000	8.96	7.80	(8,048.90)	44.15	(17,689.90)	23.49

FUENTE: *Indicadores Económicos* del Banco de México.

## CONCLUSIONES

Una vez concluido el periodo conocido como desarrollo estabilizador, el gobierno mexicano no tuvo la visión de ajustarse a las necesidades que requería el país, a las cuales no se les dio importancia, pues con el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros a finales de la década de los años setenta, la política económica privilegió a la explotación de los mismos, aprovechando su vez el incremento de los precios internacionales del petróleo, que se creía continuarían creciendo en el mediano y largo plazo. El gobierno vio aumentados sus ingresos, y con ello se dio el aumento de deuda vía solicitudes de crédito por parte de empresas públicas y aumento en las importaciones, con las que se pretendía alentar el mercado interno. Con esa perspectiva, se impulsó la inversión pública en infraestructura petrolera, descuidando la planta productiva nacional, que si bien estuvo sobreprotegida por muchos años, y por ende necesitaba urgentemente 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 dependencia de la exportación del petróleo.

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 poco más de 75 por ciento y, en contraparte, el nulo crecimiento del PIB para ese mismo año.

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 contrarrestar 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 27.8 a 31.3 por ciento, respectivamente, en tanto que el gasto presupuestario disminuyó de 41.8 a 37.7 por ciento, respectivamente; mientras que el crecimiento de la economía pasó de -0.55% a 3.68% para el mismo periodo.

Se inició el proceso de desincorporación de empresas paraestatales, argumentando que con esto se lograría alcanzar una mayor competitividad de las empresas mexicanas. Así mismo a partir de 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 aumentar la productividad de la planta productiva interna.

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 buscaba inyectar una mayor cantidad de ingresos a las finanzas públicas, y no depender directamente de los ingresos de las exportaciones petroleras, lo cual no funcionó, pues como se puede ver en el capítulo 2, los ingresos tributarios se mantuvieron constantes en el periodo de 1982-1985.

Por otro lado, 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, tendientes a estabilizar los desequilibrios macroeconómicos: déficit público, déficit externo, inflación, a través de una política de contención 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. Todo ello condujo a la economía mexicana a una situación de recesión con fuertes presiones y una aguda concentración del ingreso. Se puede concluir que los efectos y consecuencias de las políticas de estabilización basadas en el ajuste y contracción de la demanda, por sí mismos no bastan para corregir los procesos inflacionarios y los

desequilibrios macroeconómicos. Así mismo resulta un tanto contradictorio el querer aumentar los ingresos contrayendo la demanda agregada.

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 contempló 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 de 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, los salarios reales en el mismo periodo pasaron de 62.9 a 59.1 por ciento, respectivamente y del gasto público en salud y educación también disminuyó. 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 159.7% 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. Ese pacto, junto con 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 déficits 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, en tanto que el PIB alcanzó una tasa de crecimiento de 1.3 por ciento en 1988; de 3.6 en 1991, y de 0.7 en 1993, y a pesar de las políticas expansivas, 3.5 por ciento en 1994. Lo anterior pone en evidencia la fragilidad de los modelos económicos utilizados en los últimos tres sexenios.

Para contener la nueva crisis económica, conocida como el error de diciembre de 1994, el gobierno entrante optó por una política monetaria restrictiva: aumento de las tasas de interés, las cuales pasaron de 14.1% a 48.5% de 1994 a 1995, lo que ocasionó la disminución abrupta del financiamiento interno, poniendo al sistema bancario a unos pasos de la quiebra.

En materia de política fiscal, destacan el incremento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado de 10 a 15% y el recorte en el gasto programable del gobierno federal, así como el programa de saneamiento financiero para hacer frente a la crisis bancaria. Sin embargo, el aumento en los impuestos no se ve reflejado, ya que el total de ingresos tributarios pasa de 11.3 a 8.9 de 1994 a 1996, acentuándose con ello el aumento en la evasión fiscal. Esto a su vez ocasiona que el total de los ingresos del sector público pase de 23.20 a 21.90 de 1994 a 2000, poniendo en claro el fracaso de las políticas económicas. Mientras el deterioro de los salarios mínimos iba en aumento, pues mientras que en 1994 eran de 13.4 para el 2000 eran de 10.2, así como el aumento del desempleo, pues mientras que en 1996 el número de trabajadores permanentes asegurados al IMSS era de 661.1 miles de personas, para el 2000 solo era de 397.4, una disminución del 38%.

A diferencia de los últimos tres sexenios, este último (1994-2000), no terminó en crisis, teniendo un crecimiento económico, superior a los periodos anteriores, tasas de inflación bajas, tipo de cambio estable. Pero aún con estos buenos “resultados”, todavía somos una economía muy vulnerable, ya que seguimos dependiendo del petróleo y de uno 'que otro sector más. El crecimiento de planta productiva, así como del sector agrícola y ganadero, donde se encuentra el grueso de la población son sectores que siguen estando en el olvido, prueba de ello es el pésimo nivel de vida de la población, así como el incremento de la pobreza.

Es importante por esto que se de una reforma económica enfocada a la reestructuración de estos sectores olvidados, así como una reforma tributaria que se enfoque a recaudar de una forma equitativa y no en beneficio de los grandes capitales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcides, José, *Deuda, Inflación y Déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México 1997.
- Alcides, José, *El ajuste fiscal en la política de estabilización de México en el periodo 1983-1988*.
- Anexo del Segundo informe de Gobierno 2002, Vicente Fox Quezada en <http://segundo.informe.presidencia.gob.mx>
- Aspe, Pedro, *El Camino de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Ayala, José, *Estado y desarrollo. la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México 1988.
- Baillet, Alvaro, “La Evolución de los ingresos del sector público: 1983-1988”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lusting (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste, Lecturas*, núm 73. vol. III, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Blanco, José, “El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976”, en la *Revista Investigación Económica*, núm 150, Facultad de Economía, UNAM, México 1981.
- Calderón, Francisco, *25 años de economía nacional 1973-1988*. <http://www.avantel.net/scaldero>.
- Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza y Janés, México, 2000.
- Chávez, Marcos, *Las finanzas públicas en México, 1970-2000, crónica del fracaso de la política fiscal*. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 2001.
- Estudios Económicos de la OCDE: México, varios años.
- Fernández, Arturo, *Una agenda para las finanzas públicas en México*. Centro de economía aplicada. ITAM, México 2000.
- Gelos, Gastón, *La inversión fija en México desde 1982: una revisión selectiva*, Gaceta de Economía. Año 5, Núm. 9, México 1999.

- Gil, Francisco, *La prolongada reforma fiscal de México*, Gaceta de Economía, Suplemento. Año 5, Núm.9, México 2000.
- Griffith-Jones, Stephany, “La crisis del peso mexicano”, *Revista de la CEPAL*, No 60, diciembre 1996.
- Grupo financiero Bancomer, *Política económica para una transición sexenal estable*, Junio 1999.
- *Indicadores Económicos* del Banco de México, varios años
- Informe anual 2000, Banco de México, [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).
- Jean-Yves Chamboux-Leroux, *El desequilibrio y la deuda externa como limitantes del desarrollo*. [www.sapring.org/méxico/research/capituloII/II-2.pdf](http://www.sapring.org/méxico/research/capituloII/II-2.pdf)
- Lustig, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- Mendizábal, Liliana, *México: Elementos para una transición democrática integral*, Procientec, Centro de Estudios Económicos. El colegio de México. México 2001.
- Messmacher, Miguel, “La política monetaria en México: 1950-2000” *Gaceta de Economía*, Año 7, número especial. ITAM 2002.
- Millán Valenzuela, “Henio, Las causas de la crisis financiera en México”, en *Economía Sociedad y Territorio*, vol. II, Núm. 5, México 1999.
- Murillo, José Antonio. *Interdependencia de la inflación y las finanzas públicas*. Banco de México, México 1999. [www.itam.mx/lames/papers/contrses/murillo.pdf](http://www.itam.mx/lames/papers/contrses/murillo.pdf) .
- Ortiz, Luis, *Reforma tributaria y financiamiento del gasto público*, Centro Político Mexicano, México 2003.
- Revisa el mercado de valores, varios años.
- Ros, Jaime, “Del auge petrolero a la crisis de la deuda. Un análisis de la política económica en el periodo 1978-1985”, en *Crisis de la deuda en América Latina*, Rosemary Thorp, Siglo XXI, México 1986.
- Sexto informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.
- Solís, Ricardo, “La política Monetaria de 1995 y 1996: el Regreso a la ortodoxia en tiempos de crisis”, *Economía Teoría y Práctica*, núm. 8, 1997, Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Azcapotzalco.



- Tello, Carlos y José Luis Negrín, “Finanzas públicas”, en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, CIIH/UNAM, México, 1989.
- Toledo, Alejandro, *El ciclo de estabilización y acumulación 1987-1994: Evolución general y contradicciones básicas*. En <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/toledo.html>.
- Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*. Fondo de Cultura Económica, México 1997.
- Werner, Alejandro, “Consideraciones sobre la conducción de la política monetaria y el mecanismo de transmisión en México”, en *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, Banco de México, México 2000.
- Whitehead, Laurence, “Gasto público, control fiscal y carácter del estado mexicano”, en *México una economía en transición Vol.1*. Coordinadores: Alejandro Violante y Roberto Dávila. Editorial Limusa, México 1984.